



# Diálogos Chile-Unión Europea

## ACTO INAUGURAL

*15 de enero de 2021*



PROGRAMA FINANCIADO  
POR LA UNIÓN EUROPEA

EUROsociAL+ es un consorcio liderado por:



## PRESENTACIÓN

El **proceso constituyente en marcha en Chile** es uno de los más innovadores de los últimos tiempos. La elección de la Convención Constitucional tiene una composición paritaria e incorpora la participación de los pueblos indígenas situando dicho proceso en la vanguardia del Derecho constitucional comparado. Se pretende no sólo elaborar y aprobar una nueva Constitución sino también llevar a cabo un proceso modélico que podría ser un referente internacional.

En este contexto, la mirada más allá de las propias fronteras es una herramienta valiosa para nutrir esta reflexión. Es por ello que el Congreso Nacional, a través de la Biblioteca del Congreso, la Agencia Chilena de Cooperación Internacional-AGCID y la Delegación de la Unión Europea en Chile, con el apoyo del programa EUROsociAL+ han puesto en marcha el Ciclo de webinarios “Diálogos Chile-Unión Europea”.

Este ciclo de webinarios forma parte de la iniciativa **“Foro Chile-Unión Europea”** con la que se pretende intercambiar experiencias tanto sobre el proceso constituyente como sobre contenidos esenciales como la cohesión social, el acceso a un sistema de bienestar o la garantía de los derechos fundamentales, mostrando los aprendizajes de las Constituciones europeas desde su diversidad.

Mediante la participación de expertos/as europeos y chilenos y acciones de diplomacia parlamentaria, se fomentarán espacios de intercambio que permitan enriquecer el diálogo sobre las materias que serán objeto de análisis para la nueva constitución, fomentando una mirada que promueva un desarrollo más sostenible, equitativo, e inclusivo.

El Ciclo **“Diálogos Chile-Unión Europea”** se ha estructurado en torno a seis Mesas de Diálogo, cada una de las cuales abordará distintas temáticas, y tendrá lugar en los próximos meses hasta la instalación de la Convención Constitucional.

La **Mesa I** se enfocará sobre el propio proceso constituyente situándolo en el marco del principio democrático. La **Mesa II** evocará los modelos de bienestar social, uno de los ejes centrales de todo el proceso. La **Mesa III** se remitirá al desarrollo y sustentabilidad económicos, ambientales y tecnológicos. La **Mesa IV** gravitará sobre el orden institucional y las formas de Estado y de gobierno. La **Mesa V** apuntará al género, que es materia transversal que recorre todo el proceso y todos los contenidos. La **Mesa VI** evocará las libertades fundamentales, que son la esencia de toda Constitución.

Para todas las Mesas se presentarán ejemplos europeos exitosos, pero también experiencias europeas negativas porque resultan un aprendizaje valioso. El objetivo final es proporcionar modelos, ideas, argumentos y experiencias europeas que puedan tener utilidad y valor como parámetro de comparación para el caso chileno.

A continuación se presenta de forma sistematizada la información relativa al **Acto de inauguración** de este ciclo que tuvo lugar el 15 de enero de 2021 vía streaming y donde se pudo contar con la participación del **Alto Representante para Asuntos Exteriores de la Unión Europea, Josep Borrell**; la **Presidenta del Senado de Chile, Adriana Muñoz**; el **Presidente de la Cámara de Diputados de Chile, Diego Paulsen**; la **diputada del Parlamento Europeo y Co-presidenta de la Comisión Parlamentaria Mixta UE-Chile Inmaculada Rodríguez-Piñero**; y, el **diputado chileno y Co-presidente de la Comisión Parlamentaria Mixta UE-Chile Pablo Lorenzini**.

Se contó además con la participación de destacados constitucionalistas europeos y chilenos que aportaron con sus reflexiones elementos para el debate posterior.

Puede acceder a la **información detallada de la sesión y al video** de esta en el siguiente enlace: <https://eurosocial.eu/seminarios-web/dialogos-chile-union-europea-lanzamiento-de-la-serie-de-webinars/>

## **NOTA CONCEPTUAL Y PROGRAMA**

### **CICLO de WEBINARIOS DIALOGOS CHILE-EUROPA**

#### **ACTO DE INAUGURACIÓN**

*Viernes 15 de enero de 2021*

#### **I. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO**

La elaboración y aprobación de una nueva Constitución es el momento más importante de la vida política de una comunidad: expresa y actualiza el contrato social entre todos los ciudadanos y ciudadanas y las reglas del juego político para esta y las siguientes generaciones. El proceso constituyente chileno viene reclamado por un factor histórico, la necesidad de superar por completo ciertas etapas pasadas que no se caracterizaron por la integración política de todos los chilenos y chilenas, y la conveniencia, manifestada más recientemente por un amplio sector de la ciudadanía en plazas y calles y en todas las tribunas públicas, de profundizar en un sistema democrático de calidad en el que toda la ciudadanía pueda participar de verdad en la toma de decisiones políticas y en la distribución de la riqueza nacional.

El proceso constituyente en marcha en Chile es, quizá, junto con el islandés (pero este de modo más limitado) el más innovador de los últimos tiempos. La elección realmente singular de la convención constituyente y el enfoque de género sitúan dicho proceso en la vanguardia del Derecho constitucional comparado. Los chilenos y chilenas no sólo pretenden elaborar y aprobar una Constitución que se halle a la altura de sus circunstancias históricas, sino algo aún más audaz: llevar a cabo un proceso modélico que podría marcar un antes y después en situaciones de este tipo.

En este contexto, la mirada más allá de las propias fronteras se erige en una herramienta valiosa para repensar las propias instituciones. El Derecho constitucional democrático de nuestros días es un derecho abierto, cosmopolita, que se mueve entre la búsqueda de experiencias propias y originales, entre la tradición y la historia de cada comunidad, y, por supuesto, entre las mejores prácticas ensayadas en otras latitudes.

Pues bien, la Unión Europea puede proporcionar modelos, experiencias y prácticas realmente valiosas para ser tenidas en cuenta, tanto en el campo de los derechos fundamentales, como, incluso, en el propiamente institucional. Ciertamente, no hay un solo modelo europeo, sino tantos como Estados, pero también es verdad que en muchos

campos avanza una cierta homogeneidad o armonización que, incluso aunque no se pueda o quiera incorporar a otros lugares, sí es interesante. En particular, el modelo social europeo, el enorme gasto público en asegurar la igualdad real y efectiva entre todos los ciudadanos, la cohesión social y territorial, sin desconocer o ignorar el valor de la libertad, es uno de los elementos más valiosos de la tradición europea.

De ahí la oportunidad de este ciclo de webinarios “Diálogos Chile-Europa” que aquí se plantea, organizado entre la Comisión Mixta Parlamentaria Congreso Nacional/Parlamento Europeo, la Biblioteca del Congreso, cumpliendo esta última con su misión de colaborar en la formación cívica y en la vinculación del Parlamento con la ciudadanía, y la Delegación de la Unión Europea en Chile, con el apoyo de EUROsociAL+ programa de la UE para promover la cohesión social.

El Ciclo se ha estructurado en torno a seis mesas de diálogo, cada una de ellas con distintas sesiones, y tendrá lugar en los próximos meses hasta la instalación de la Convención Constituyente. Evidentemente, los asuntos que requiere la elaboración de una Constitución son tan importantes y complejos que condenan al fracaso cualquier intento de exhaustividad. Se trata de identificar las preguntas cruciales que todo proceso constituyente debe afrontar en nuestros días y de aportar algunas de las respuestas esenciales y en particular atender a las preguntas centrales en el debate público en Chile

La Mesa I enfoca, sobre todo, el propio proceso constituyente situándolo en el marco del principio democrático. La Mesa II evoca los modelos de bienestar social, uno de los ejes centrales de todo el proceso, como antes se indicó. La Mesa III se remite al desarrollo y sustentabilidad económicos, ambientales y tecnológicos. La Mesa IV gravita sobre el orden institucional y las formas de estado y de gobierno. La mesa V apunta al género, que es materia transversal que recorre todo el proceso y todos los contenidos. La Constitución de Chile será una Constitución con perspectiva de género desde un punto de vista formal/metodológico y también material/de contenidos. La Mesa VI apunta a las libertades fundamentales, que es la esencia de toda Constitución, por más que el abordaje de algunos derechos se habrá hecho ya en las mesas anteriores (la prohibición de discriminación por género es un derecho fundamental, por ejemplo).

Para todas las Mesas se intentarán presentar modelos europeos exitosos. También, sin duda, experiencias europeas negativas porque este es también un aprendizaje valioso. El objetivo final es proporcionar modelos, ideas, argumentos y experiencias europeas que puedan tener utilidad y valor como parámetro de comparación para el caso chileno.

## II. PROGRAMA

**Fecha:** viernes 15 enero 2021

**Enlace al video de la sesión:**

<https://www.youtube.com/watch?v=DrCSPuFt3DA&feature=youtu.be>

**Moderador:** *Juan Veglia*. Periodista. Jefe de Relaciones Públicas de la Cámara de Diputados.

11:00 – 11:30

### **Inauguración cargo de las autoridades**

- **Josep Borrell**. Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión Europea (mensaje pregrabado en video)
- **Adriana Muñoz**. Presidenta del Senado de Chile.
- **Inmaculada Rodríguez-Piñero**. Diputada del Parlamento Europeo. Co-presidenta de la Comisión Parlamentaria Mixta UE-Chile
- **Pablo Lorenzini**. Diputado chileno. Co-presidente de la Comisión Parlamentaria Mixta UE-Chile

11:30 – 12:00

### **Ponencias magistrales.**

#### ***Una Constitución para el Siglo XXI.***

- **Tania Groppi**. Catedrática de Derecho Público, Universidad de Siena. Italia.
- **Miriam Henríquez**. Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado. Chile.

12:00 – 13:00

### **Debate.**

Se reciben preguntas del público participante a través del chat.

13:00 – 13:15

### **Conclusiones**

- **Fernando Rey**. Catedrático Derecho Constitucional Universidad de Valladolid, España.
- **Víctor Soto**. Investigador. Departamento de Estudios de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

13:15 – 13:30

### **Clausura:**

- **Diego Paulsen Kehr**. Presidente de la Cámara de Diputados.
- **León de la Torre Kraus**. Embajador de la Unión Europea en Chile

### III. POLICY BRIEFINGS

#### I.- Una Constitución para el Siglo XXI

- **Tania Groppi.** Catedrática de Derecho Público, Universidad de Siena. Italia.

1. Escribiendo en 1990, Dieter Grimm podía afirmar: “Parece que no hay razón para preocuparse por el futuro de la Constitución”. Y continuaba: "Surgida en el siglo XVIII como consecuencia de dos revoluciones exitosas, duramente controvertida durante el siglo XIX, se ha impuesto en todo el mundo en el siglo XX". Aduciendo, como indicio, la difusión universal, por lo que el número de Estados que se gobiernan sin una constitución es decididamente exiguo.

Treinta años después, podemos estar tentados a repetir su afirmación. Incluso, las últimas décadas le han dado la razón, como lo demuestra la aprobación de una avalancha de nuevas cartas constitucionales, especialmente en el contexto de procesos de transición a la democracia e incluso el intento de adoptar una por parte de una entidad supranacional, como la Unión Europea. El proceso constituyente en marcha en Chile parece, a su vez, demostrar la vigencia de esta opinión, siendo prueba, una vez más, del "poder de atracción de una idea". De hecho, escribir una constitución en el siglo XXI parece haberse vuelto aún más fácil que en el pasado. Existe una amplia gama de experiencias constitucionales disponibles y las nuevas tecnologías hacen que esta información sea fácilmente accesible en lo que se ha llamado "el IKEA del derecho comparado" [Frankenberg]. ¡Qué diferencia con la época en que fue escrita la Constitución italiana, cuando sólo se podía confiar en unos pocos y esbeltos folletos sobre "constituciones extranjeras", publicados por el Ministerio de la Constituyente en el papel gris y rugoso de los tiempos de guerra!

2. Sin embargo, no me parece que esto sea realmente así y creo que redactar una constitución en el siglo XXI presenta nuevos desafíos, que ni siquiera los constituyentes chilenos podrán evitar, que nos impone reflexionar sobre el significado actual de esta "idea afortunada".

Empecemos por la noción de constitución que emerge de uno de los textos fundamentales del constitucionalismo europeo de finales del siglo XVIII, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que ha sido enriquecida por el constitucionalismo norteamericano: norma suprema, vinculante para todos los sujetos del ordenamiento jurídico, que regula la garantía de los derechos y la separación de poderes (artículo 16).

Pues bien, los tres elementos (norma suprema; garantía de derechos; separación de poderes) parecen evidenciar signos de debilidad, que se pueden vincular a las transformaciones que se están produciendo en la era de la globalización, entendida en su dimensión económica y jurídica, que ha determinado una crisis de soberanía, o más bien de la estatualidad, o, como se dice, del paradigma “Westphalia”.

¿Seguimos estando seguros de que la constitución es la norma suprema del ordenamiento? ¿Y, aún más, que logre ser efectivamente normativa, cuando las decisiones políticas (en los ámbitos que más conciernen, precisamente, a la polis) están siendo cada vez más determinadas por decisores que no son políticos y que se ubican fuera del territorio del Estado?

El impacto de esta transformación es disruptivo sobre ambos elementos que configuran el contenido de la constitución, la organización de poderes y la garantía de los derechos. En cuanto a los poderes, se enfatiza cada vez más la necesidad de limitar los poderes privados paralelamente, aunque quizás incluso más que los poderes públicos: poderes privados de alcance transnacional, que no solo se mueven en la dimensión económica, sino que cada vez más inciden directamente en la esfera política, como lo demuestran las multinacionales *Big Tech*. En cuanto a los derechos, incluso su garantía tiende a desprenderse cada vez más del ámbito nacional. En cuanto a los derechos civiles y políticos, por el impacto de las cartas internacionales de derechos (incluso a nivel regional) y las cortes llamadas a aplicarlos. En cuanto a los derechos sociales, por el impacto de los mercados financieros y las organizaciones mundiales de carácter financiero sobre las condiciones macroeconómicas necesarias para garantizarlos, a través de políticas públicas del gasto.

3. Por tanto, podríamos preguntarnos: pero si este es el panorama, si ya no existe más una autonomía de lo político en el mundo globalizado, si se pueden garantizar los derechos apoyándose en textos normativos distintos de las constituciones, si las condiciones económicas-financieras no están en el ámbito de decisión de los decisores nacionales, si los poderes privados escapan de la reglamentación refugiándose en una dimensión aterritorial, ¿por qué entonces afanarse por escribir una constitución? ¿No puede resultar una vana ilusión (una quimera), un ejercicio inútil? De hecho, más que inútil, dañino. ¿Acaso la constitución, operando como una "revolución prometida" (para decirlo en palabras del jurista y constituyente italiano Piero Calamandrei), que nunca se podrá realizar, no corre el riesgo de producir ulteriores decepciones y desconfianza? Las "promesas no mantenidas de la democracia" (usando la afortunada expresión de Norberto Bobbio) ¿no corren el riesgo de debilitarla, haciendo que devengan preferibles otras y, quizá, formas de régimen político más eficientes, en una época en la que no faltan competidores?

Esta perspectiva, sin embargo, omite considerar dos dimensiones, dos méritos de las constituciones, al menos en términos de cómo se configuraron dentro del Estado



constitucional de derecho del siglo XX, una propiamente interna, en el sentido de "doméstica" y otra más externa.

- a) En primer lugar, que las constituciones son, además de *pactum subiectionis*, un *pactum societatis*. Una decisión sobre la convivencia, sobre lo que se comparte, aquellos que nos une. Esto es aún más cierto para las constituciones en el Estado democrático-pluralista, en las que las constituciones se convierten en instrumentos de convivencia y reconciliación: el compromiso constitucional sustrae algunas decisiones políticas fundamentales de la dialéctica democrática, atrayéndolas a la esfera de las garantías, una esfera sobre la cual "no se vota" (retomo las palabras del juez Holmes en el caso *West Virginia State Board of Education v. Barnette* 319 US 624 [1943]: "The very purpose of a Bill of Rights was to withdraw certain subjects from the vicissitudes of political controversy, to place them beyond the reach of majorities and officials, and to establish them as legal principles to be applied by the courts. One's right to life, liberty, and property, to free speech, a free press, freedom of worship and assembly, and other fundamental rights may not be submitted to vote; they depend on the outcome of no elections").

En este sentido, toda constitución para que pueda considerarse como tal, y no solo aquellas que sean producto de una real revolución (lo que Bruce Ackerman define como "constituciones revolucionarias"), representan un "nuevo comienzo".

Desde el punto de vista de la "integración" del pluralismo (según la conocida definición de Rudolf Smend), dos se convierten en los elementos claves de una constitución: El procedimiento seguido para adoptarla y las garantías que se consagran.

El *procedimiento* debe ser tal que precisamente permita el compromiso más amplio, de modo que la constitución se perciba como "la constitución de todos". Al respecto, el procedimiento participativo impulsado por Chile, haciendo uso también de nuevas herramientas tecnológicas, puede representar un aporte significativo al constitucionalismo.

Luego, *las garantías primarias y secundarias* (como diría Ferrajoli) del compromiso constitucional. Es decir, la delimitación del área sustraída de la dinámica política mayoritaria (garantías primarias): aquí se vuelve decisiva la elección de cuáles principios y derechos constitucionalizar y el estilo de constitucionalización. Reconociendo sobre todo que hay una gran diferencia, a efectos de la implementación (de su desarrollo) y aplicación, entre una Constitución que contiene principalmente principios y una constitución hecha sobre todo de reglas. Y los procedimientos para reaccionar ante cualquier violación de la constitución o incluso (y aquí surgirían problemas más complejos) ante el incumplimiento en la implementación, o ante la inercia, u omisión del legislador (garantías secundarias). En particular, asumen un rol cada vez más importante, como lo demuestra la experiencia de todos los países pertenecientes a esta forma de

Estado, la justicia constitucional, por lo que las opciones a tener en cuenta en su configuración son bastante delicadas.

- b) Pero también hay una nueva valía en la redacción de una constitución hoy, que se vincula a la noción de "identidad constitucional", noción que se desarrolló especialmente en el contexto del proceso de integración europea y que está consagrada en el Art. 4.2 del TUE (según el cual, la UE respeta la "identidad nacional" de los Estados miembros, "inherente a su estructura fundamental, política y constitucional, comprendido en el sistema de autonomías locales y regionales").

En el sentido de que los principios y valores escritos en una constitución, que ayudan a definir la identidad nacional como una "identidad constitucional", pueden representar la forma en que un orden se relaciona con el exterior, tanto con otros Estados como con el ordenamiento internacional y eventuales ordenamientos supranacionales. No solo y no tanto para establecer una "defensa", la última fortaleza de la soberanía estatal, una fortaleza, entre otras cosas, destinada a ser fácilmente conquistada por las potencias económicas globales. Más bien, porque la constitución puede convertirse en la principal contribución a la construcción de un orden internacional efectivamente normativo, en la perspectiva de un constitucionalismo global *bottom up* (de abajo hacia arriba) y que probablemente constituye la única posibilidad para que el constitucionalismo continúe cumpliendo su misión, como límite del poder y garantía de derechos en el siglo XXI.

Se trata de una concepción de la constitución que hoy en día encuentra su desarrollo más maduro en el continente europeo, ya que es precisamente a partir del aporte de las tradiciones constitucionales nacionales que esos valores y principios se encuentran hoy codificados en el art. 2 del TUE: "La Unión se funda en los valores del respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres".

Principios y valores que son producto del constitucionalismo y de la lucha de tantos hombres y mujeres por afirmarlos y defenderlos en los dos últimos siglos, en el continente europeo, en América Latina y en muchos otros lugares del mundo. Y que hoy corresponde a nuestra generación custodiar y cultivar, a través de todos los instrumentos, a partir de las nuevas normas constitucionales, para transmitir las a su vez a las generaciones futuras.

## II.- La Convención Paritaria favorece la representación de los intereses de las mujeres.

- **Miriam Henríquez Viñas.** Profesora Derecho Constitucional, U. Alberto Hurtado

A mi juicio, los hitos hasta ahora más importantes del proceso constituyente en curso son: 1) el Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución de noviembre de 2019; 2) la reforma constitucional que estableció en el capítulo XV un mecanismo de sustitución de la Constitución actual en diciembre de 2019; y 3) la reforma constitucional que aprobó la paridad de género y los escaños reservados para pueblos indígenas en marzo y diciembre de 2020 respectivamente; y 4) el amplio triunfo de la opción “apruebo” y “convención constitucional” en octubre de 2020.

Cada hito de este proceso es inédito y especial por distintas razones, pero sin dudas lo más excepcional es que el órgano constituyente, la Convención Constitucional, será un órgano paritario conformado por ciudadanos y ciudadanas electos con el único fin de gestar esa nueva Constitución. Este órgano será el primero en el mundo que asegurará una integración equilibrada - entre un 45% al 55% - de mujeres y hombres. Todo ello sitúa a Chile a la vanguardia de las formas en que se genera un nuevo pacto social.

La Convención Convencional paritaria nos invita a reflexionar sobre un nuevo entendimiento del titular del poder constituyente, sobre otra forma de concebir a la democracia y a ampliar las nociones de representación.

Como se sabe, teóricamente, el pueblo es el titular del poder constituyente, esto es el que ejerce la función de reformar o dictar una nueva Constitución. El debate de la sociedad y de los parlamentarios en estos meses dejó en evidencia que la concepción de pueblo como ente abstracto y homogéneo dejó de ser satisfactoria. La discusión y el diálogo plantearon la necesidad de considerarlo como un pueblo concreto, expresión de una comunidad diversa, que contempla a las mujeres, a los hombres y a cada uno de los grupos que conforman la sociedad chilena.

La aprobación de la paridad de género también llama a repensar la democracia. Una democracia paritaria promueve el ideal de igualdad de todas las personas y no solamente de una parte de la sociedad, especialmente entre hombres y mujeres. Y no solo desde una perspectiva formal sino real, sustantiva y efectiva. Así, la democracia ya no solo puede ser entendida como un mecanismo de adopción de decisiones basado en la regla de la mayoría, sino como un espacio en el que deben acceder y comparecer a adoptar decisiones de forma equilibrada hombres y mujeres <sup>1</sup>. Además, es

---

<sup>1</sup> Yanira Zúñiga, en un artículo de referencia obligado en esta materia, sostiene que la democracia paritaria se caracteriza por el acceso igualitario de todos los ciudadanos (hombres y mujeres) en las estructuras de poder

responsabilidad del propio sistema democrático asegurar las condiciones para que dicha presencia ocurra.

Por su parte, la representación para este proceso se centra en el órgano constituyente, órgano colegiado, cuyos integrantes – según se decida - serán elegidos total o parcialmente por sufragio universal directo. Pero este proceso introdujo un nuevo concepto de representación, más complejo y actual: la representación descriptiva de la sociedad<sup>2</sup>. Corrobora lo afirmado el hecho que el principal argumento esgrimido en la discusión de la paridad en la Convención fue que como las mujeres son la mayoría de ese pueblo concreto y plural, ellas deben ser parte de forma igualitaria en el órgano constituyente que lo represente.

La representación descriptiva busca exponer que el elemento central deja de ser la autorización o la responsabilidad de los delegados ante los electores y que la representación debe ser el espejo o reflejo de la sociedad. La fórmula política y jurídica que se aprobó para alcanzar ese reflejo fue una que considera dos momentos: uno previo a la elección que exige la paridad en las candidaturas; y otro posterior, de la mano de la asignación paritaria de escaños.

La cuestión que hoy subyace es si esa representación descriptiva supondrá una representación sustantiva, es decir si las mujeres electas actuarán por las mujeres<sup>3</sup>. Más concretamente surgen las siguientes interrogantes: ¿Existe una relación entre la democracia descriptiva y sustantiva? ¿Las mujeres electas actuarán en favor de los intereses de las mujeres? ¿Las convencionales constituyentes priorizarán y desarrollarán una agenda de género? ¿Cuáles son los intereses de las mujeres?

La respuesta a estas preguntas genera divisiones entre los especialistas. Algunos sostienen que la relación no es directa, es decir que un mayor número de mujeres integrantes de un órgano político colegiado no necesariamente supondrá la representación de los intereses de las mujeres<sup>4</sup>.

Quiero hacer un matiz con la posición previamente esbozada. Comparto que probablemente los intereses de las mujeres que resulten electas en la Convención Constituyente no serán comunes, porque serán un grupo diverso y heterogéneo según su ideología o la de su partido, condicionado por alineamientos de clase, culturales, religiosos u otros. Pero pese a esa diversidad de intereses, posiblemente las convencionales constituyentes llevarán al debate constitucional sus propias experiencias de vida, que en algún punto dejarán de ser individuales y serán trayectorias compartidas

---

estatales. Zúñiga Añazco, Yanira. (2005), "Democracia paritaria: de la teoría a la práctica, Revista de derecho (Valdivia), 18(2), 131-154. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502005000200006>

<sup>2</sup> La noción de representación descriptiva "exige que el legislativo sea elegido de una forma tan estricta que su composición corresponda con exactitud a la de toda la nación". Pitkin Hanna (2014) "El concepto de la representación", Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 83.

<sup>3</sup> Para Pitkin la representación sustantiva es "actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos". Pitkin Hanna (2014) "El concepto de la representación", Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 265.

<sup>4</sup> Phillips, Anne (1993) *Democracy and Difference* (Cambridge: Polity Press).

de discriminación en el ámbito civil, social y político, por el mero hecho de ser mujeres. Si estas experiencias no son suficientes para constituir intereses comunes, sí pueden transformarse en el punto de partida para la elaboración de una perspectiva crítica, respecto de las prioridades de la agenda política<sup>5</sup>. Entonces, una mayor presencia de mujeres en instancias de poder probablemente permitirá un avance hacia una representación de las demandas de las mujeres o al menos las priorizará.

En el próximo debate constitucional, el que se suceda en el seno de la Convención, es más probable que las mujeres estén dispuestas e interesadas en apoyar iniciativas enfocadas en las mujeres. Por ejemplo, aquellas que regulen la igualdad y la no discriminación, la equidad salarial, las prestaciones básicas de salud y de seguridad social, la seguridad física y la violencia de género, los derechos sexuales y reproductivos, entre otros asuntos. En todo caso cabe resaltar que, aunque las mujeres son – en general – las que sienten la responsabilidad de destacar los intereses de las mujeres esto no significa que sean sus únicas preocupaciones, porque todos los temas constitucionales conciernen a las mujeres.

Para finalizar cabe señalar que se abren nuevos desafíos cercanos a la elección de los convencionales constituyentes, que tendrá lugar el 11 de abril de 2021: que las convencionales no solo integren el órgano, sino que lo presidan, que presidan las comisiones de trabajo - de haberlas -; integren no solo aquellas vinculadas con los derechos sectoriales, sino las que tengan a su cargo la organización territorial y funcional del poder; y que se identifiquen los intereses de las mujeres y se prioricen en la discusión constitucional. Porque la lucha de las mujeres aún no termina, sino que continúa.

---

<sup>5</sup> Berengere Marques-Pereira (2001) “La paridad, una nueva práctica de ciudadana: entre la individuación y la identidad suscrita”, Revista de la Academia, N° 6, p. 65.

#### IV. CONCLUSIONES

- **Fernando Rey.** Catedrático Derecho Constitucional Universidad de Valladolid, España.

I. Inauguran la Mesa las siguientes autoridades: D. Josep Borrell, vicepresidente de la Comisión Europea y Alto Representante de la Unión Europea, D<sup>a</sup> Adriana Muñoz, Presidenta del Senado de Chile, D<sup>a</sup> Inmaculada Rodríguez-Piñero, eurodiputada y Co-presidenta de la Comisión parlamentaria mixta Unión Europea/Chile y D. Pablo Lorenzini, diputado chileno y Co-presidente de la Comisión parlamentaria mixta Unión Europea/Chile.

Todos ellos coinciden en subrayar la fortaleza, antigüedad y éxito político y comercial de la colaboración entre Chile y la Unión Europea. Socios “históricos” (P. Lorenzini), socios “estables” (J. Borrell). Unidos por valores democráticos comunes, defendidos, además, en foros internacionales.

J. Borrell observa que los ciudadanos exigen mejores resultados de sus gobiernos, servicios públicos de calidad y mayor justicia. Un proceso constituyente es una magnífica oportunidad para ello, pero “no hay fórmulas mágicas” porque aunque se pueda tener en cuenta la experiencia comparada y aunque, como en este caso, la Unión Europea, entre otros, acompañe el proceso, la modernización de cada país depende de su trayectoria y de sí mismo. El modelo europeo puede ser un buen referente por su carácter social, por la institucionalidad democrática y por la cohesión social, dado su sistema de protección y bienestar.

Una idea que enuncia en primer lugar J. Borrell, y que más tarde prácticamente todos los participantes de la Mesa también destacarán, es el carácter innovador, vanguardista y, por ello, modélico para otros países, del proceso constituyente chileno. Tanto por la elección de una Convención constitucional de independientes, cuanto por los hechos de que sea paritaria respecto del género y de que estén presentes los pueblos originarios chilenos.

A. Muñoz, tras llamar la atención sobre algunos buenos indicadores del Estado chileno, identifica algunos de los mayores problemas del país: la desigualdad (“una de las mayores del planeta”), la privatización de la educación y la salud, las brechas de género, la desconfianza ciudadana hacia políticos e instituciones, la escasa descentralización territorial, el desequilibrio de poderes en favor del Ejecutivo y en detrimento de las cámaras parlamentarias, la insuficiente aplicación real de los derechos constitucionales, la discriminación étnica, la violencia de género y la cultura machista, etc. Chile habría cambiado, pero la norma constitucional no (entre otras razones, por su excesiva rigidez). La Presidenta del Senado apela al consenso y a la voluntad en este proceso constituyente; llama a “la amistad cívica” de todos los chilenos y chilenas por encima, aunque sin ignorar,

las discrepancias; invita a los actores políticos a estar a la altura de todos estos desafíos para “procesar con sabiduría” el sentimiento de cambio ciudadano.

Por su parte, I. Rodríguez-Piñero recordó, como ejemplo, el consenso y el deseo de reconciliación que condujo en su momento al éxito de la transición política española y el alumbramiento de la Constitución. Y P. Lorenzini, tras coincidir en las ideas fundamentales ya expuestas, invitó a todos a dialogar en este proceso constituyente “con sinceridad y arrojo”.

2. La primera ponencia corre a cargo de Tania Groppi, catedrática de Derecho Público de la Universidad de Siena (Italia). Expone, en lo sustancial, estas tesis:

(1ª) La idea de “Constitución” es “una idea afortunada” que se ha generalizado (a menudo, mirando “el Ikea” -Frankerberg- de la experiencia comparada)

(2ª) Sin embargo, sus tres elementos esenciales (norma suprema vinculante, que reconoce derechos y la separación de poderes) presentan síntomas de debilidad, ligada a la crisis de la forma político Estado. ¿Sigue siendo la Constitución la norma suprema? Muchas decisiones políticas se adoptan no por actores políticos, sino económicos; no por nacionales, sino transnacionales. Las organizaciones internacionales económicas, pero también las de Derechos Humanos determinan las decisiones estatales en sus respectivos campos.

(3ª) En este contexto, ¿tiene sentido redactar una Constitución?, ¿no sería inútil sino perjudicial por cuanto genera expectativas imposibles de cumplir? Las “promesas incumplidas de la democracia” (Bobbio) pueden generar frustración y desencanto ciudadano con su sistema político. A juicio de T. Groppi, subsisten dos razones poderosas para defender el constitucionalismo hoy en día:

(a) Dentro del mismo Estado, las constituciones son el pacto social, decisiones sobre lo que une a todos los ciudadanos. Son instrumentos de “convivencia y reconciliación”. Representan “un nuevo comienzo”. Sobre todo si el proceso constituyente no lo protagoniza una elite, sino todos (como parece apuntarse en Chile y, por ello, “puede representar una apuesta significativa al constitucionalismo global”) y se delimita correctamente lo que se sustrae a las mayorías políticas cambiantes y el equilibrio entre principios y reglas, así como las garantías para defender jurídicamente el texto constitucional (con un papel principal de la jurisdicción constitucional). “Lo importante de una Constitución es lo que pase el día después” (de su aprobación).

(b) Internacionalmente, el proceso debe expresar la identidad constitucional de Chile no como defensa de la soberanía estatal, sino como aporte al Derecho constitucional global.

3. La segunda ponencia es expuesta por Miriam Henríquez, Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado. Destaca, sobre todo, que la nueva Constitución chilena aspira a ser la primera Constitución del mundo con perspectiva de género. El proceso constituyente chileno es inédito en este sentido ya que la Convención es paritaria. Esto supone una transformación profunda de las concepciones clásicas o

tradicionales de las nociones de “poder constituyente” (representado por una Convención paritaria), “pueblo” (que deja de ser una idea abstracta y homogénea), “representación” (pues las instituciones públicas deben reflejar como un espejo la diversidad de género realmente existente de una sociedad) y, en definitiva, de la idea misma de democracia (más rica y de mejor calidad ahora).

Una idea central de la ponencia es la de transversalidad, esto es, que la perspectiva constitucional de género no versa sólo, como a veces se entiende, de los “derechos de las mujeres”, sino que supone un nuevo enfoque metodológico que afecta a todos y cada uno de los artículos de la Constitución y a sus partes esenciales: principios y valores, derechos e instituciones. Se trata de que la igualdad de género sea real y efectiva y no simplemente nominal. De ahí que la ponente exprese el deseo de que las mujeres de la Convención realmente canalicen los intereses, aspiraciones y deseos de todas las mujeres chilenas; de que las mujeres en la Convención asuman un papel protagonista en su organización y funcionamiento; de que la paridad no se agote en el proceso constituyente; y de que en el diseño del texto constitucional no se limite al nuevo Congreso, sino que se extienda a todas y cada una de las instituciones públicas chilenas (y, en lo posible, a las privadas).

4. El debate posterior fue muy amplio y rico. Cabe apuntar, tan sólo, algunas ideas:

a) La coincidencia de la ponente europea con las tesis de M. Henríquez: la relevancia del principio de transversalidad; la importancia del reglamento de funcionamiento de la Convención en cuanto a expresar la igualdad de género; el carácter innovador en este sentido (como en otros) del proceso chileno. Por su parte, M. Henríquez concreta algunos aspectos de especial importancia en orden a conseguir la igualdad de género: el lenguaje constitucional inclusivo; el derecho a una vida libre de violencia, la equidad salarial, los derechos sexuales y reproductivos, la educación no sexista, la representación paritaria en el sistema electoral y en todas las instituciones públicas, el impacto del enfoque de género sobre el derecho a no sufrir discriminación por orientación e identidad sexuales, etc.

b) Sobre democracia participativa, uno de los temas emergentes y principales del proceso chileno, T. Groppi se muestra partidaria de lograr un equilibrio entre ella y la democracia representativa. Pide cuidado con la importación acrítica de modelos extranjeros en “el Ikea del Derecho comparado”. Del mismo modo, alerta de confundir participación ciudadana en los asuntos públicos con referendos o plebiscitos. El pueblo debe intervenir, pero en un proceso realmente deliberativo; los plebiscitos no implican deliberación, sólo decisión, un “sí” o un “no” sobre asuntos complejos. M. Henríquez recuerda que el proceso constituyente chileno surgió del estallido social por la desafección y desconfianza ciudadanas hacia el sistema político y por ello ha exigido cambiarlo para jugar un papel protagónico en la toma de decisiones políticas.



c) Se apuntan también otros temas fundamentales de la nueva Constitución: la ecología, el derecho al agua, el control judicial (efectivo e independiente) del resto de poderes, la consideración de los avances tecnológicos y el mundo digital...

5. El cierre de la Mesa corre a cargo del Presidente de la Cámara de Diputados de Chile, D. Diego Paulsen, que enfatiza el carácter histórico, inédito, innovador y modélico del proceso constituyente chileno, y del Embajador de la Unión Europea para Chile, D. León de la Torre, que invoca los estrechos lazos de colaboración entre la Unión Europea y Chile, el hecho de compartir valores democráticos y el deseo de colaboración de la Unión Europea para que Chile se dote de una Constitución a la altura del momento histórico.

- **Víctor Soto.** Investigador. Departamento de Estudios de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

En primer lugar, la profesora Groppi se preguntó por los desafíos de escribir una constitución en el siglo XXI. A su juicio, este ejercicio presenta desafíos distintos de los que enfrentaba el constitucionalismo del siglo XX. Para entender la magnitud de estos desafíos es preciso retrotraerse a la noción misma de lo que es una constitución, tal como lo esbozó la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”, en 1789. Así, su artículo 16 establecía: “Una sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene constitución”. De aquí la profesora desprende que la constitución es:

- i) una norma vinculante;
- ii) aplicable para todos los ciudadanos;
- iii) que establece la garantía de sus derechos; y
- iv) que consagra la separación de los poderes del Estado.

Sin embargo, no todos estos presupuestos se darían cabalmente en la actualidad, ya que existiría una crisis de la *estatalidad* (concepto que a la profesora Groppi le parece más certero que el más manido de la “soberanía nacional”).

Así, en primer lugar, respecto de la idea de la constitución como norma suprema (aplicable a todos por igual), actualmente los Estados enfrentan decisiones de actores económicos que se ubican *fuera* de sus territorios.

En segundo lugar, los poderes del Estado se enfrentarían actualmente a *poderes privados* de alcance transnacional que inciden en la esfera política (concepto vinculado con lo que Luigi Ferrajoli denomina los “poderes salvajes”, es decir, aquellos poderes que escapan a la sujeción legal y democrática).

En tercer lugar, existirían problemas con la garantía de los derechos, ya que, por las mismas razones anotadas, estos fueron pensados originalmente con una lógica nacional, mientras que -en la actualidad- los derechos se ven afectados por el impacto que tienen organizaciones y mercados financieros sobre las condiciones macroeconómicas de los distintos países.

Todo esto lleva a la autora a pensar -siguiendo a Norberto Bobbio- en las “promesas incumplidas de la democracia” y la subsiguiente frustración de las expectativas ciudadanas. En este contexto, cabe preguntarse entonces por la relevancia de iniciar un proceso como el que Chile está atravesando.

Aquí, la autora se refiere a los dos grandes méritos de las constituciones, que hacen que valga la pena elaborar una nueva constitución:

**i) Constituyen el pacto social.** Las constituciones implican una decisión sobre la convivencia en una comunidad política. En este sentido, permiten:

**a)** escribir las decisiones políticas fundamentales y traerlas a la **esfera de las garantías**, sustrayéndolas de las mayorías circunstanciales. Esto se puede vincular con las ideas de coto vedado o de esfera de lo indecible planteadas por diversos constitucionalistas de la actualidad;

**b) integrar el pluralismo de la sociedad.** Este último punto es importante. Si nos remontamos a uno de los grandes debates sobre el constitucionalismo -el sostenido por Carl Schmitt y Hans Kelsen en la década de 1920 del siglo pasado-, notaremos que una de las grandes diferencias entre ambos era su respectiva valoración del pluralismo. Así, mientras Schmitt veía este concepto como un elemento disgregador de los Estados y, por ende, peligroso para su supervivencia, Kelsen lo saludaba como una parte esencial de la democracia. Frente al pluralismo, Schmitt anteponía un concepto esencialista del pueblo, entendido como una unidad homogénea y monolítica, que luego desembocaría en un despiadado nacionalismo. Ya sabemos, pues, hacia dónde nos orienta dicho concepto. Así, entendemos que la democracia y el pluralismo van de la mano, como ha indicado precisamente la profesora Groppi.

**ii) Representan el lugar donde se establece la identidad constitucional de un pueblo.** En la línea del “patriotismo constitucional” de Jürgen Habermas, pero cerca también de la idea de Peter Habermas de la constitución como “ciencia de la cultura”, la autora nos señala que la constitución es el elemento con el cual el pueblo y el Estado se relacionan con el exterior, “no para reforzar la soberanía nacional, sino para contribuir al desarrollo del constitucionalismo a nivel global”. En este sentido, si bien vivimos en un mundo interconectado, y muchas de estas cosas requieren de decisiones internacionales, **no estamos en un callejón sin salida**. Las legislaciones pueden contribuir **desde abajo hacia arriba**, desde el derecho nacional al derecho internacional, produciendo

un efecto de contagio o de **sinergia positiva** entre los diversos países. Así, la profesora ve al constitucionalismo como un esfuerzo que trasciende a los diversos Estados nacionales.

Estos conceptos fueron profundizados luego durante el debate. Así, frente a la pregunta por las diversas estrategias del Estado para enfrentar la crisis de legitimidad del sistema político, la profesora Groppi indicó que el primer instrumento es la constitución misma. En el caso chileno, la importancia del proceso constituyente en sí mismo. Así, le pareció clave que el reglamento de la Convención Constitucional considere la participación directa de la ciudadanía. Sin embargo, sobre el punto hizo una importante prevención: no es lo mismo la participación directa y los plebiscitos, conceptos que suelen confundirse. Así, si bien los plebiscitos son una modalidad de participación directa, no son la única. En general, los plebiscitos le parecen a la profesora en extremo polarizadores, ya que se basan en preguntas de sí y no (y respecto de temas que pueden ser fácilmente manipulados por la autoridad convocante). En este sentido, pueden llevarnos a una democracia plebiscitaria y alejarnos del ideal de una democracia deliberativa. Frente a esto, reivindicó la participación ciudadana en el procedimiento democrático, dentro de un **marco deliberativo**.

Otra de las preguntas fue: ¿qué derechos habría que reconocer en el siglo XXI? Y, segundo, ¿cómo positivizarlos? Para la profesora aquí es clave el concepto de Ferrajoli de garantías secundarias (es decir, la existencia de sanciones específicas para el incumplimiento de las normas que aseguren derechos). Para elaborar estas garantías, hay que preguntarse cuántas reglas deberá incluir la constitución y cuántos principios, así como *quiénes* son específicamente los garantes (a través de qué institución se garantizan estos derechos). A juicio de la profesora, no se puede prometer que la constitución cambie todo. Lo más importante es lo que ocurra *el día siguiente* a la entrada en vigor de la constitución.

Finalmente, cabe destacar que tanto la profesora Groppi como la profesora Henríquez enfatizaron cómo la **forma** en la cual nosotros vamos a construir esta nueva constitución -ya sea respecto de la perspectiva de género o de la participación ciudadana- va a terminar condicionando **los contenidos** que eventualmente se incluyan en el texto constitucional. Es decir, cómo **forma y fondo se implican mutuamente**.