



El proceso constituyente de Islandia (2009-2013). Lecciones y aprendizajes.



El proceso constitucional islandés llevado a cabo entre 2009 y 2013 es parecido en varios aspectos a otras iniciativas deliberativas representativas para la redacción de constituciones en el mundo. El proceso se inició a raíz de la profunda crisis económica de 2008, que impactó duramente a Islandia, y sigue por lo tanto lo que parece ser un patrón de elaboración de constituciones después de la crisis. En el caso de Islandia, la crisis no sólo gatilló protestas callejeras, sino también un involucramiento activo de la ciudadanía en la discusión pública. Muchos pidieron la creación de la Segunda República de Islandia, o en la jerga tecnológica, la actualización del sistema a “Islandia 2.0”. 

Ante esta presión, el nuevo gobierno de izquierda acordó iniciar un proceso altamente participativo, que redactaría una nueva constitución en tres fases. Primero, un Foro Nacional de mil personas, seleccionadas al azar por muestreo estratificado, sería convocado por un día para discutir los principios y valores en los que debería basarse la nueva constitución. En segundo lugar, un comité de siete personas, designadas por los partidos políticos, analizaría los temas centrales discutidos por el Foro Nacional, y haría recomendaciones para revisión constitucional. En tercer lugar, y lo más importante, el Parlamento pidió la elección nacional de un Asamblea Constitucional independiente de 25 miembros, que revisaría la constitución o, posiblemente, redactaría un texto nuevo sobre la base del trabajo de la Foro Nacional y revisión del Comité Constitucional. 



Estructura Novedosa

La estructura del proceso islandés fue novedosa en muchos sentidos, primero al establecer estas tres instancias de deliberación, es decir: ciudadanos seleccionados al azar; expertos designados; y representantes individuales elegidos a nivel nacional. Esta configuración única - que desde entonces ha sido replicado en diversos grados en muchos lugares del mundo-, fue, simplemente, un compromiso político interno.

Es importante destacar que la fase inicial involucró a ciudadanos y ciudadanas seleccionados/as al azar. El Foro Nacional de 2010 se basó en una iniciativa realizada anteriormente por un movimiento de la sociedad civil, los llamados Hormigueros (Maurapúfan), que, el año antes, había celebrado un evento similar llamado la Asamblea Nacional (þjóðfundur), con el fin de para mapear temas fundamentales de reforma social a raíz de la crisis de 2008, ofreciendo a ciudadanos/as la oportunidad de expresar sus

frustraciones y deseos. En esta ocasión, algunos participantes fueron seleccionados/as aleatoriamente por muestreo estratificado, a los que se sumaron 300 representantes de diferentes asociaciones de la sociedad civil y grupos de interés. La Asamblea Nacional de 2009 convocó a 1200 participantes quienes se dividieron en pequeños grupos de trabajo, cada uno dirigido por un/a facilitador/a profesional. Al final del proceso, se publicó un manual que resumía los debates sus conclusiones. Muchas de los valores identificados como prioritarios eran más bien generales, y otras reflejaban el impacto de la crisis financiera, y la lista incluía la honestidad, la igualdad de derechos, respeto, justicia, amor, responsabilidad, libertad, sostenibilidad y democracia.

El Foro Nacional de 2010, basado en la Asamblea Nacional realizada por la sociedad civil en 2009 Asamblea, era, por otro lado, un organismo creado por el gobierno. En esta oportunidad, 950 islandeses seleccionados/as al azar fueron convocados/as en Reykjavik el 6 de noviembre 2010.

Su tarea era identificar los principales valores sobre los que la redacción constitucional debe basarse. El informe elaborado por el Foro Nacional fue a la vez amplio y de gran alcance. Entre sus principales demandas estaba una mejor protección de los derechos humanos; la protección de la soberanía y el idioma de Islandia; y una garantía para que los recursos de la nación siguieran siendo de propiedad pública. El Foro estuvo de acuerdo en igualar el peso del voto que tendía a favorecer a los sectores rurales. Asimismo, se acordó establecer un sistema de voto preferencial para la elección de la Asamblea Constituyente.

La segunda fase del proceso constitucional general estuvo a cargo un Comité Constitucional de siete miembros designados por el parlamento. Estaba compuesto por expertos constitucionales con vínculos con partidos políticos y también no expertos que los representaban. El comité tuvo como objetivo dar seguimiento al Foro Nacional, sacar conclusiones de sus deliberaciones y luego enumerar los cambios a la constitución planteados por el Foro para ser considerados por la Asamblea Constitucional. Pronto, Sin embargo, el comité se dividió en dos grupos. Cada uno se dedicó a plantear sus propias sugerencias de cambio, los que fueron titulados proposiciones A y proposiciones B en el informe final. Esta situación demostró lo politizada se había vuelto la tarea del comité.

Asamblea representativa elegida a nivel nacional

El tercer y último componente del proceso de tres fases fue la elección nacional y funcionamiento de la Asamblea Constitucional. Los islandeses fueron llamados a las urnas en noviembre de 2011 para elegir 25 personas, a quienes se les confió la redacción de una nueva constitución. En total, 523 candidatos se presentaron a las elecciones a la Asamblea Constitucional, marcando una participación política sin precedentes de los ciudadanos en la política islandesa. El sistema electoral se basó en el de votación irlandés, voto único transferible. (PR-STV). Cada candidato juntó las firmas de más de 30 simpatizantes, lo que significa que casi el cinco por ciento de toda la población firmó para apoyar a alguno/a de los/las candidatos/as. El número de candidatos desbordó a los medios, que se enfrentaron con la tarea imposible de cubrir los programas y preferencias de cada uno/a de los/as numerosos/as candidatos/as. Por ser una elección extraordinaria, no fue sorpresa que el nivel de cobertura de los medios haya alcanzado sólo una cuarta parte de la cobertura normal para elecciones islandesas. Aun así, los islandeses se mantenían muy al tanto del desarrollo de las elecciones.

Sólo el 37 por ciento del electorado participó en la elección de la Asamblea, quizás debido al clima político convulsionado, la ausencia de candidatos/as de partidos políticos, y que varias organizaciones de interés se abstuvieron de presentar candidatos/as, optando por dar su apoyo a individuos que compartían sus principios. Sin embargo, días antes de la elección, la Secretaría General del Partido de la Independencia (IP), considerado el partido con mayor peso político de Islandia en ese momento, distribuyó a sus miembros una lista de candidatos/as considerados/as “favorables” al partido.

En total se eligieron 25 miembros de diversos perfiles, incluidos algunos de los que la secretaria del PI había enumerado en su circular. Entre los/las elegidos/as eran abogados, artistas, sacerdotes, profesores, politólogos, periodistas, ex Diputados, médicos, un director de una empresa, un agricultor, un activista por los derechos de discapacitados, un matemático, una enfermera y un dirigente sindical.

Por tanto, la representación fue relativamente amplia. Sin embargo, poco después de anunciados los resultados, los opositores al proceso se quejaron de que sólo se habían elegido personas conocidas públicamente, en su mayoría de las filas de la élite de izquierda de Reykjavik. Aunque la mayoría no estaba afiliada a ningún partido o asociación políticos, esta crítica socavó aún más la legitimidad del proceso. En una decisión extraordinaria, el órgano judicial que rige las elecciones declaró nula la elección de la Asamblea. Esta decisión se basó únicamente en discrepancias técnicas, y no hubo sospechas de irregularidades. Para salvar el proceso, el Parlamento decidió simplemente invitar a las personas electas a la Asamblea Constitucional a integrar un Consejo Constitucional, encargado con la misma tarea misma tarea.

El proceso deliberativo



El Consejo Constitucional inició su labor en abril de 2011. Trabajando a tiempo completo, el Consejo recibió un informe del Comité Constitucional y un extenso “mapa de valores” de los miles de participantes en el Foro Nacional. A pesar de las diversas posiciones de los miembros del Consejo, lograron acordar tres tareas iniciales. El primero fue actualizar el capítulo de derechos humanos del antiguo Constitución para incorporar los derechos sociales y civiles y agregar un capítulo sobre la protección de la naturaleza y propiedad colectiva de los recursos naturales. Su segunda tarea fue clarificar la división entre diferentes ramas del gobierno. La tercera fue desarrollar herramientas funcionales para incrementar la democracia directa, por ejemplo, votos preferenciales en elecciones parlamentarias y directrices claras sobre cómo la ciudadanía puede pedir referendos sobre temas de importancia. Los miembros del consejo se dividieron en tres grupos para trabajar estos temas.

Mientras trabajaba el Consejo las encuestas de opinión indicaron que la confianza popular en el Parlamento se encontraba en niveles históricamente bajos, con menos de 10 por ciento de la ciudadanía que se declaraba contento/a con el trabajo de los/las parlamentarios/as. En este clima el Consejo hizo en esfuerzo para distanciarse del Parlamento. Algunos/as de sus miembros incluso expresaron abiertamente su hostilidad hacia las “élites políticas”. Otros/as simplemente se consideraban simplemente representantes de la ciudadanía y no de en lugar de la élite privilegiada y que por lo tanto justificada una clara distancia del Parlamento.

Haciendo caso omiso del consejo de numerosos/as expertos/as constitucionales, como por ejemplo el profesor Jon Elster, quien visitó Islandia en esa época, el Consejo decidió abrir su trabajo a la ciudadanía tanto como era posible. Estos mecanismos más interactivos de vínculo con la ciudadanía iban en contra de formas más tradicionales de trabajo de la política tradicional que era más distante de la ciudadanía.

Esta apertura se logró a través de una variedad de mecanismos. A través de las redes sociales medios de comunicación como Facebook y Twitter, el Consejo recibió varios miles propuestas, además de 370 propuestas formales enviadas a través de medios más tradicionales de correspondencia. El Consejo también puso las minutas de sus reuniones y documentos de trabajo a disposición de la ciudadanía en el internet. Incluso a los extranjeros que podían superar la barrera idiomática se les permitía participar. Observando desde la distancia, los medios internacionales calificaron el trabajo del Consejo como la primera constitución del mundo hecha a través de “crowdsourcing” (colaboración del público), redactada por la una ciudadanía interesada, y con una clara visión del

mundo. El proceso de redacción fue cubierto ampliamente no sólo por los medios de comunicación islandeses, sino también por la mayoría de los principales medios de comunicación a nivel global. El Consejo acogió esta atención con satisfacción, y la utilizó para resolver conflictos de política interna. Sin embargo, este término "la primera constitución del mundo redactada colaborativamente" nunca fue una descripción realista del proceso.

A pesar de contar con una secretaría con numerosos expertos para asistir al Consejo, éste no fue capaz de revisar todos los aportes de la ciudadanía de forma sistemática, ya que contaba con sólo cuatro meses para completar su tarea. En la práctica, algunos/as miembros del Consejo nunca leyeron ni consideraron los aportes provenientes de la participación ciudadana. De hecho, cada uno/a tenía la libertad de elegir qué aportes revisar y tomar en cuenta en sus deliberaciones. Además, los/as miembros nunca se sintieron obligados/as a adoptar sugerencias de la ciudadanía con las que no estaban de acuerdo. Sin embargo, muchos medios internacionales, incluido el *International Herald Tribune*, declaraban que los partidarios de gobierno abierto en todo el mundo insistían en que el proceso constitucional islandés debería servir como modelo de cómo la ciudadanía podría arrebatar el poder a las élites políticas que hasta ahora han monopolizado la toma de decisiones políticas.

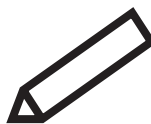
Iteraciones repetidas

En lugar de desarrollar el documento de una manera lineal tradicional, el Consejo decidió aplicar el método “ágil” de iteración (usar varias rondas en lugar de un orden consecutivo, método utilizado a menudo en el desarrollo de software), y redactaron el texto constitucional gradualmente en varias rondas. Los tres comités deliberaron por separado sobre los artículos que les habían sido designados. Cada semana, los comités presentaban su propuesta a las sesiones plenarias del Consejo, que estaban abiertas al público.

El Consejo debatía cada artículo propuesto y acordaba los cambios y enmiendas, para luego publicarlos en el sitio web del Consejo como artículos provisionales para su lectura por parte del público. Después de recibir comentarios y sugerencias de ciudadanos/as y expertos/as, el Consejo volvía a publicar versiones revisadas de los artículos. De esta manera, el documento se fue perfeccionando gradualmente y se llegó a una versión final después de varias rondas de revisión. En total, el Consejo publicó doce borradores.

En una ronda final, el Consejo votó sobre cada artículo y sobre las enmiendas a éstos a mano alzada. El proceso de toma de decisiones en el Consejo fue, por tanto, una mezcla de deliberación y votación abierta.

Trabajo inconcluso



Después de cuatro meses de deliberaciones, los miembros del Consejo habían llegado a un consenso sobre un nuevo texto constitucional, lo que fue una sorpresa para muchos, incluso para el Parlamento, que no había establecido un plan de cómo proceder una vez redactado el documento. Una de las principales razones de falta de receptividad de parte del Parlamento al nuevo texto fue claramente que el Consejo se había negado a cooperar con el Parlamento y los partidos políticos en su redacción. Parlamentarios/as y otros/as miembros de la élite política se sentían marginados/as del proceso por completo. La experiencia de la Convención Constitucional irlandesa, por el contrario, indica que involucrar a los actores políticos en el proceso ayuda a asegurar la legitimidad del texto, a medida que los parlamentarios se convirtieron en defensores del proceso dentro del Parlamento, que, al final, tuvo que implementar la recomendación de la Asamblea¹.

Finalmente, el Parlamento decidió celebrar un referéndum consultivo el 20 de Octubre de 2012. Había seis preguntas en la papeleta. La pregunta principal era si el documento redactado por el Consejo debería ser la base de una nueva constitución para Islandia. Alrededor de la mitad de electorado acudió al votar en el referéndum, de los cuales dos tercios aceptaron el proyecto como la base de una nueva constitución, que el Parlamento debía terminar de redactar. El apoyo abrumador a la propuesta fue una sorpresa para muchos, y este apoyo volvió a dotarle legitimidad al proceso, algo que se había perdido con un fallo anterior de la Corte Suprema (2011) que había cuestionado el proceso electoral.

1. Nota de la redacción: Cabe mencionar que en el Caso de Islandia, el texto final de la Asamblea Constituyente debía pasar por el Parlamento. En el caso de Chile el texto final de la Convención será sometido a plebiscito directamente, sin mediar el Parlamento.

Sin embargo, el destino de todo este ejercicio aún estaba en manos del Parlamento. Al igual que muchas otras propuestas de reforma política, el proceso constitucional se encontró con obstáculos en la fase de implementación. Cuando se acababa el tiempo para tomar una decisión respecto al nuevo texto, previo a las elecciones nacionales de abril de 2013, el gobierno llegó al acuerdo de dejarle la decisión final sobre el proyecto de ley de una nueva constitución al siguiente Parlamento. Al igual que con la mayoría de las iniciativas constitucionales de deliberación pública en otros países, el proceso islandés también fue víctima de luchas partidistas tradicionales. El nuevo gobierno que asumió el poder a mediados de 2013 abandonó silenciosamente la propuesta de nuevo texto constitucional y conformó su propio comité constitucional, compuesto por nombramientos políticos, en muchos abogados/as constitucionales conservadores. Desde entonces se han nombrado numerosos comités, ninguno de los cuales ha producido resultados significativos.

Es interesante notar que, aunque el proceso constitucional deliberativo iniciado en 2009 se descartó después de ser víctima del proceso político de post-crisis en Islandia, el tema no ha desaparecido del debate público. Numerosos actores siguen promoviendo el texto redactado, y las encuestas de opinión indican una y otra vez que una gran mayoría de los islandeses apoyan la ratificación del proyecto de constitución. Si alguna vez entre en vigor está por verse.