

Mecanismos de participación ciudadana en el proceso constituyente de Islandia

Serie Informes N° 15-20, 15/05/2020

Mariano Ferrero

Resumen

Este Informe ha sido elaborado para entregar antecedentes en relación a la incorporación de mecanismos participativos en el proceso constituyente de Islandia, entre los años 2009 y 2012. Aporta con un análisis de caso a un estudio más amplio de la realidad de los mecanismos de participación ciudadana en procesos constituyentes en una perspectiva comparada.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Tabla de contenido

1. Antecedentes generales.....	3
2. El rol de la “inteligencia colectiva” en el origen del proceso constituyente.....	4
3. La elaboración colaborativa de la Constitución: Asamblea Constituyente electa y mecanismos deliberativos digitales.....	8
4. Límites de la incidencia ciudadana en la ratificación del proyecto de Constitución: referéndum consultivo y parálisis en el Parlamento.....	12
5. Consideraciones finales.....	14

1. Antecedentes generales

En Islandia, un país insular de escasa población (320 mil habitantes) y altos niveles de vida, la crisis económica desatada por el colapso bancario en 2008-2009 y sus profundos impactos sociales, generó una fuerte agitación social y política. Las protestas sociales de la denominada “revolución de las cacerolas” expresaron la rabia contra los banqueros y la clase política establecida -en especial, los partidos en el gobierno- por sus responsabilidades en la crisis. Entre sus demandas, junto con la exigencia de sanciones a los responsables y la renuncia del gobierno, se incluía la necesidad de materializar una reforma profunda de la Constitución vigente.

Por ende, la movilización de la ciudadanía islandesa significó la apertura de un “momento constitucional”, al promover un desafío al *statu quo* constitucional vigente, lo que forma parte de un proceso constituyente que comienza a desplegarse socialmente antes que contar con un mecanismo institucional.¹ La Constitución vigente desde la independencia, en 1944, era una adaptación de la constitución de la metrópoli noruega, y tuvo un carácter “provisional” que se perpetuó por la incapacidad de los partidos políticos de consensuar su prometida reforma por décadas. Por tanto, existía una baja “apropiación” y vínculo emocional con el texto constitucional al que se sentía alejado de los valores sociales del país, además de carecer de una definición precisa de responsabilidades específicas del gobierno, el parlamento y el Presidente, y no contemplar mecanismos para la participación ciudadana, entre otros factores.²

En el contexto de la crisis se celebraron elecciones anticipadas en abril de 2009, que implicaron una severa derrota para los principales partidos de centro-derecha que habían gobernado el país por décadas.³ Se conformó un gobierno de centro-izquierda, presidido por una mujer, cuyo compromiso consistió en abrir un proceso de reforma de la Constitución a través de los mecanismos institucionales pero otorgando protagonismo a los ciudadanos, y no a los partidos, para conducir dicho proceso.⁴ Para ello, la primer ministra presentó al parlamento (*Althing*) un proyecto de reforma constitucional que contemplaba un itinerario que llevaría a crear una Asamblea Constituyente electa que propondría la reforma para su aprobación parlamentaria según las previsiones constitucionales vigentes.

El proyecto, denominado Acta Constitucional, fue presentado al Althing en noviembre de 2009, y contemplaba operar a través de los canales institucionales, esto es, respetando los procedimientos de reforma establecidos en la Constitución vigente. Sin embargo, incorporaba varios mecanismos innovadores para asegurar la participación ciudadana en las distintas dimensiones que señala el PNUD: intervención en el origen y conformación del órgano constituyente;

1 PNUD, *Mecanismos de cambio constitucional en el mundo. Análisis desde la experiencia comparada*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Santiago, Septiembre 2015, p. 10.

2 Fillmore-Patrick, Hannah, *The Iceland Experiment (2009-2013): a participative approach to constitutional reform*, DPC Policy Note New Series n. 2, Sarajevo, August 2013, pp. 2-3.

3 Por primera vez, quedaron en la oposición tanto el Partido de la Independencia, mayoritario en la centro-derecha, y el Partido Progresista, de orientación agrario-ruralista; se formó un inédito gobierno de coalición entre la Alianza Social Democrática y el Movimiento de Izquierda-Verde.

4 El profesor Gylfason, integrante del órgano constituyente, afirma textualmente que el nuevo gobierno “decidió abrir nuevos caminos, solicitando al pueblo, no a los políticos, redactar una nueva Constitución”. Ver: Gylfason, Thorvaldur, “Democracy on ice: a post-mortem of the Icelandic constitution”, *OpenDemocracy.net*, 19 June 2013, disponible en: <https://www.opendemocray.net/en/can-europe-make-it/democracy-on-ice-post-mortem-of-icelandic-constitution/> (acc. 06/05/20).

participación directa de ciudadanos no electos para ese órgano; ratificación ciudadana del texto constitucional definitivo.⁵ Finalmente, el parlamento aprobó el Acta Constitucional 90/2010 que contemplaba el itinerario constituyente en junio de 2010, mientras la propia ciudadanía había ya comenzado a experimentar con iniciativas participativas autoorganizadas.

En consecuencia, la ciudadanía estuvo involucrada en las diferentes etapas del proceso, y de forma muy activa frecuentemente, lo que ha llevado a afirmar que es uno de los más innovadores y participativos a nivel mundial.⁶ En ese sentido, se pueden identificar el tipo de participación en tres aspectos clave de todo proceso de deliberación constitucional⁷:

- 1- la composición del foro que delibera y el contenido (cobertura o alcance de los temas a considerar) de la deliberación;
- 2- el desarrollo de los procesos decisorios, en particular la transparencia del proceso y la inclusividad de los mecanismos participativos implementados, y el método de adopción de decisiones;
- 3- la recepción que han tenido los insumos de la participación en la redacción del texto constitucional y en su aprobación final, y la existencia de mecanismos de consulta o ratificación ciudadana de la nueva Constitución.

Para considerar todos estos aspectos y dimensiones de la participación ciudadana en el proceso de Islandia se hará una presentación centrada en tres momentos: el origen del proceso, en base al Foro Nacional; el desarrollo de la elaboración colaborativa del nuevo texto constitucional en torno a la Asamblea Constituyente; y la ratificación ciudadana del proyecto de nueva Constitución mediante un referéndum no vinculante.

2. El rol de la “inteligencia colectiva” en el origen del proceso constituyente

En el origen del proceso constituyente islandés está la desconfianza generalizada en los políticos y los partidos, y la convicción de que era necesario que los ciudadanos ‘de a pie’ elaboren las “reglas del juego” que les serán aplicables a aquéllos. Sobre esas bases se va a poner en marcha un proceso que se orienta a ser público, transparente, y ampliamente inclusivo, a diferencia de procedimientos elitistas acotados a grupos de expertos de la política o del mundo jurídico.

Este propósito se refleja en la noción clave que va a permear la convocatoria a una ‘asamblea nacional’ que refleje la pluralidad y diversidad de la sociedad

5 PNUD, *Mecanismos de cambio constitucional...*, op. cit., p. 48.

6 Elkins, Zachary, Ginsburg, Tom and Melton, James, “A Review of Iceland’s Draft Constitution”, *The Comparative Constitutions Project*, October 14, 2012, p. 11, disponible en: <http://comparativeconstitutionsproject.org/wp-content/uploads/CCP-Iceland-Report.pdf?6c8912> (acc. 07/05/20).

7 En base a la tripartición entre *input legitimacy*, *throughput legitimacy* y *output legitimacy* para analizar la calidad de la deliberación democrática en las convenciones constituyentes que presenta el profesor Cuesta, y que se adapta al énfasis requerido en los aspectos participativos. Ver: Cuesta López, Víctor, *Espacios de deliberación democrática extraparlamentaria para el impulso de la reforma constitucional: una aproximación a las últimas convenciones constitucionales en Irlanda e Islandia*, Ponencia al XVII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, Santiago de Compostela, Abril 2019, pp. 6-8, disponible en: https://www.acoes.es/congreso-xvi/wp-content/uploads/sites/2/2018/04/Cuesta_Espacios-de-deliberaci%C3%B3n-democr%C3%A1tica-extraparlamentaria-para-el-impulso-de-la-reforma-constitucional.pdf (acc. 11/05/20).

islandesa. Esa noción convocante es la de “inteligencia colectiva” entendida como una forma de inteligencia universalmente distribuida que emerge de la colaboración, las interacciones constantes que permiten intercambiar información, movilizar habilidades y generar un pool colectivo de conocimiento social por el esfuerzo de coordinación colectiva de muchas personas.⁸ Entre 2009 y 2010 se celebrarán dos encuentros nacionales que, con una metodología similar, se propusieron fomentar la comunicación y colaboración entre los ciudadanos islandeses para identificar los principales valores y prioridades de la sociedad y generar una visión de futuro que oriente el cambio constitucional.

La primera experiencia deliberativa de “inteligencia colectiva” fue producto de la organización social, en noviembre de 2009, mientras el proyecto de reforma del gobierno aún estaba en trámite parlamentario. Esta iniciativa estableció el precedente de convocar una “Asamblea Nacional” cuya composición se determinaba, fundamentalmente, por un criterio de selección aleatoria que asegurara una representación estadístico-descriptiva de la sociedad. Esta iniciativa, que fue liderada por un grupo de ONGs y *think tanks* ciudadanos que se autodenominaron “*The Anthill*”, convocaron un encuentro nacional de un día en que participaron 1.500 ciudadanos, lo que representa un 0,5% del padrón electoral nacional. De ellos, 1.200 se escogieron a través de sorteo del censo o padrón electoral, y se los invitaba por correo con un plazo para responder ya que, en caso contrario, se repetía el procedimiento hasta completar el número total. Para los restantes 300 se procedió a convocar representantes de instituciones, asociaciones y grupos de interés relevantes del país, incluido funcionarios del gobierno.⁹

Esta “Asamblea Nacional” fue, por tanto, una iniciativa ciudadana que no contó, en lo esencial, con patrocinio del gobierno, aunque se logró que aportara una cuarta parte del financiamiento para el evento. Constituyó una innovación democrática que permitió el diálogo y la deliberación entre los ciudadanos del país, en un ambiente alegre y distendido, pero con un trabajo estructurado y metódico en base a un “Manual para los facilitadores de la Asamblea Nacional”.¹⁰ Este documento estuvo disponible para el público en general para lograr mayor transparencia del proceso, y servir como orientación para eventos similares. Además, se utilizaron Internet y las redes sociales digitales para difundir la información, y la conciencia, de esta iniciativa antes de su celebración, como también para compartir las conclusiones de la Asamblea Nacional. También se compartieron durante el encuentro las más de 12.000 ideas sobre valores y prioridades que se discutieron en los grupos a través de las redes sociales.¹¹

La metodología de trabajo consistió en dividir a los participantes en grupos más pequeños, nueve en total, donde abordarían un debate sobre los valores que definen a la nación islandesa, contando con la guía de un facilitador o moderador. Posteriormente todos los valores escogidos por los grupos se procesaron electrónicamente, obteniendo los más importantes que permitieron establecer

8 La noción ha sido acuñada por el profesor Pierre Levy a fines del siglo pasado. Ver: Lollini, Massimo, Farley, Arthur and Levy, Pierre, *Collective Intelligence, the Future of Internet and the IEML*. Interview to Pierre Levy by Art Farley and Massimo Lollini, *Humanist Studies and the Digital Age*, vol. 6, n. 1, 2019, pp. 5-31, en: <http://journals.oregondigital.org/index.php/hsda/article/view/4620> (acc. 11/05/20).

9 PARTICIPEDIA, *Icelandic National Assembly 2009*, publicado en 2017-2018, disponible en: <https://participedia.net/case/62>(acc. 08/05/20).

10 El *Thjodfundur Facilitators' Handbook*, elaborado por Agora, una de las ONG de *The Anthill*. Esta descripción del método de trabajo del encuentro, corresponde a Fillmore-Patrick, Hannah, *The Iceland Experiment...*, op. cit., pp. 7-8.

11 PARTICIPEDIA, *Icelandic National Assembly 2009*, op. cit.

los nueve “pilares morales de Islandia para los propósitos de la Asamblea Nacional”. En base a esos principios, los grupos centraron su deliberación sobre su visión para el futuro del país en torno a acciones prioritarias en nueve áreas temáticas: educación, familia, bienestar, economía, medio ambiente, sustentabilidad, oportunidades, igualdad, y administración pública. Por tanto, el contenido de la deliberación fue amplio, con el objetivo de identificar “los valores y prioridades comunitarias para reconstruir la nación, más que determinar posturas específicas en asuntos o implementar políticas”.¹² Este consenso en torno a valores y acciones prioritarias en ciertas áreas constituían grandes orientaciones para las autoridades, mostrando la dirección en que los ciudadanos querían que su país avanzara. En particular, las conclusiones finales de la Asamblea Nacional recogen en dos ocasiones la idea de una nueva constitución, reiterando la demanda de “un nuevo contrato social a través de una reforma constitucional”.¹³

Cuando a mediados de 2010 el parlamento aprobó el itinerario para la reforma constitucional, incluyó un nuevo ejercicio deliberativo basado en la experiencia de la iniciativa ciudadana precedente. Para ello, creó una Comisión Constitucional integrada por siete personas expertas (constitucionalistas, politólogos y de otras profesiones) escogidas por el parlamento, que se encargaría de preparar materiales y, sobre todo, de convocar a un nuevo encuentro de la “inteligencia colectiva” nacional. El propósito consistía en reunir a 1.000 personas escogidas por sorteo del censo electoral nacional, para debatir durante una jornada las ideas que debían inspirar la redacción de un nuevo texto constitucional. Este “Foro Nacional” fue organizado por la Comisión de expertos, pero con la colaboración de la organización ciudadana *The Anthill*, que aportó su metodología, y desarrolló junto con la encuestadora Gallup Islandia la muestra aleatoria para seleccionar a los participantes.¹⁴

Por tanto, la composición del Foro Nacional, que se reunió a comienzos de noviembre de 2010, se basó en un criterio de selección aleatoria en base a un muestreo por cuotas del registro electoral nacional. Para ello se establecieron ciertos parámetros que evitaran en lo posible los sesgos por género, edad y distribución territorial de la población, a fin de asegurar que el conjunto fuera representativo de la diversidad de la sociedad islandesa.¹⁵ Los seleccionados fueron contactados por carta y, en un segundo momento, por teléfono, y se contó con cuatro suplentes por cada sorteado para convocar en caso de ausencia. Finalmente, el Foro Nacional reunió a 950 ciudadanas y ciudadanos, lo que representa el 0,3% del padrón electoral nacional, y cinco veces más personas estuvieron vinculados al proceso al ser considerados eventuales participantes.¹⁶

En su funcionamiento, el Foro siguió la metodología Anthill que “permite extraer ciertos conceptos clave”¹⁷ a través de un tipo de encuesta deliberativa

12 *Ibidem*.

13 Fillmore-Patrick, Hannah, *The Iceland Experiment...*, op. cit., p. 8.

14 *Ibid.*, p. 14.

15 Tal como recuerda Gudrun Pétursdóttir, presidenta de la Comisión de expertos, ver: Calatayud, José Miguel, “La Constitución colaborativa que quería cambiar para siempre las reglas del juego”, *ElDiario.es*, 15-08-2019, 21: 39 hs., en: https://www.eldiario.es/internacional/revolucion-ciudadana-Islandia-constitucional-resultado_0_925657707.html (acc. 08/05/20).

16 En relación a la composición y funcionamiento del Foro Nacional, ver: PARTICIPEDIA, *Icelandic National Forum 2010*, publicado en 2016-2019, disponible en: <https://participedia.net/case/130> (acc. 09/05/20).

17 Marsán Raventós, Clara, *Poder constituyente y democracia 2.0: un análisis de la reforma constitucional islandesa*, ponencia presentada al 1er Encuentro de Jóvenes Investigadores de la Sociedad Española de Filosofía Jurídica y Política: Neoinstitucionalismo en tiempos de

abierta, con respuestas espontáneas. El trabajo se realiza en mesas de deliberación, con grupos pequeños (8 a 10 miembros, con diferentes perfiles) que cuenta con un moderador -voluntarios reclutados por la Comisión- cuya labor era facilitar el diálogo y documentar digitalmente las discusiones y conclusiones del grupo. Se aseguraba a cada participante la posibilidad de opinar, ya que las discusiones operaban en ronda, y se buscaba que cada quien argumentara en breve los principales asuntos y desafíos del país, conociendo ideas alternativas al respecto y tratando de generar un entendimiento en común de aquéllos.

En la sesión de la mañana, a partir de una lluvia de ideas se identificaron los valores y visiones que consideraban más importantes para el futuro de Islandia y para su nueva Constitución. Las propuestas individuales, presentadas en tarjetas, fueron votadas, y las que fueron priorizadas en cada mesa se sintetizaron con las de los restantes grupos extrayendo los ocho valores principales que permitieron identificar temas relevantes. En la tarde, los grupos se reorganizaron con un criterio temático, de tal forma que las discusiones se hicieron más específicas en torno a propuestas concretas en relación al tema que abordaban, que finalmente fueron votadas para ordenar las diferentes propuestas por importancia. En base a esos resultados, consensuaron resúmenes de las discusiones, para volver a sus mesas originales y sintetizar todo el trabajo en cinco recomendaciones sobre cada tema votando, por último, las tres mejores recomendaciones en cada tópico.

En consecuencia, el contenido de la agenda de trabajo del Foro Nacional fue amplia, deliberando sobre ocho grandes temas: ética nacional y del país; derechos humanos; justicia; bienestar e igualdad; la naturaleza de Islandia, conservación y utilización; democracia; división de poderes; responsabilidad y transparencia; paz y cooperación internacional. Los resultados finales de cada mesa fueron sintetizados y permitieron generar un “mapa mental”, así como un conjunto de recomendaciones agregadas, que daría orientaciones generales sobre la organización del gobierno del país y su Constitución. En ese sentido, se puede afirmar que “funcionó como una especie de *conferencia de prioridades*: es decir, se trató de definir los valores y los temas más preocupantes para la sociedad islandesa, pero no de decidir entre distintas alternativas de soluciones concretas”.¹⁸

Este ejercicio deliberativo tuvo importantes niveles de publicidad y transparencia, ya que fue transmitido en directo vía streaming y, además, contó con mucha cobertura mediática. Asimismo, resultó una experiencia satisfactoria para los participantes que, en una encuesta evaluativa final de los organizadores consideraron en más de un 90% que el Foro había sido exitoso, y creían que su impacto en el proceso constituyente sería fructífero. En la práctica, las deliberaciones y conclusiones del Foro fueron recogidas por los expertos de la Comisión Constitucional para elaborar un informe de 700 páginas, en base a esas ideas y, además, a las opiniones de especialistas consultados y de la propia Comisión.¹⁹

Este informe presentaba los lineamientos que debería tener una propuesta de

postdemocracia, Universitat de València, 25 de abril 2012, p. 5, disponible en: https://www.uv.es/drets/Marsa_Clara (acc. 06/05/20).

18 Tal como señala, en un análisis de las experiencias de Islandia e Irlanda como antecedentes para una propuesta de reforma constitucional para Argentina, el investigador de CONICET Sebastián Linares. Ver: Linares, Sebastián, “Un nuevo proceso de reforma constitucional para Argentina”, *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, vol. 17, n. 1, 2017, pp. 107-128, en p. 112, disponible en: <http://revistajuridica.utdt.edu/ojs/index.php/ratj/article/view/22/10> (acc. 12/05/20). Énfasis en el original.

19 PARTICIPEA, *Icelandic National Forum 2010*, op. cit.

nueva Constitución, y constituyó un punto de partida para la Asamblea Constituyente a cuya conformación debía entonces convocarse. De hecho, se puede observar que varias ideas del texto constitucional que sería elaborado en este proceso tienen su origen en las deliberaciones del Foro Nacional, como la reforma de los criterios del sistema electoral, la incorporación de mecanismos de participación ciudadana, la propiedad pública de los recursos naturales, o el reconocimiento de un buen número de nuevos derechos.

3. La elaboración colaborativa de la Constitución: Asamblea Constituyente electa y mecanismos deliberativos digitales

El itinerario del proceso constituyente aprobado por el Althing contemplaba un segundo hito significativo desde el punto de vista de la participación ciudadana. En octubre de 2010 se convocó a una elección para la conformación de una Asamblea Constituyente (AC) integrada por 25 miembros que debería elaborar un borrador o propuesta de reforma constitucional cuyo alcance, finalmente, sería, la redacción de un nuevo texto constitucional. Dado que el proceso institucional de reforma entrega el rol “constituyente” al parlamento (en dos legislaturas sucesivas), la AC electa solamente era un órgano formalmente consultivo, aunque se esperaba que su fuerte legitimidad de origen le confiriera una incidencia superior. Por otra parte, en vista del descrédito de la clase política y los partidos en el contexto post-crisis bancaria, se optó por conformar una AC “ciudadana”, en tanto los parlamentarios y representantes de partidos políticos quedaron inhabilitados para ser candidatos.

Para la elección de delegados constituyentes se inscribieron un total de 522 candidaturas, de ciudadanas y ciudadanos comunes sin afiliación política que lograran el aval de 30 firmas de otros ciudadanos. Se debe consignar que el hecho que los partidos y las organizaciones de la sociedad civil no presentaran directamente sus candidatos, no significa que hayan estado completamente al margen del proceso electoral, ni haya habido candidatos con mayor afinidad o cercanía con ellos.²⁰ Considerando que cada candidatura debía estar avalada por 30, y no más de 50, ciudadanos, quienes solo podían respaldar a un candidato, hubo un involucramiento del 5% al 8% de los ciudadanos dando su recomendación por alguna candidatura. Si bien en la inscripción de candidatos hubo un 70% de hombres, estaba previsto una norma de paridad para que cada género tuviera a lo menos un 40% de representación en la AC lo que, no obstante, se dio sin que se activara este mecanismo.

Para conformar la AC se votó en una circunscripción nacional, con un sistema de Voto Único Transferible²¹, por el cual cada ciudadano tiene un voto pero puede seleccionar una lista “abierta” de hasta 25 personas, anotando el número identificador de cada una de sus preferencias en orden de prioridad. En los comicios de fines de noviembre de 2010 hubo una participación electoral de un 36% -baja para los estándares islandeses²²- lo que pudo deberse a factores como la complejidad del sistema electoral usado, la escasa cobertura de los medios y la poca movilización de los partidos, pero que sin duda debilitó la legitimidad del proceso constituyente a ojos de sus detractores.²³ Los miembros de la AC

20 Cuesta López, Víctor, *Espacios de deliberación democrática...*, op. cit., p. 9.

21 Era un sistema muy distinto al utilizado en las elecciones generales en Islandia.

22 En las elecciones generales, la participación electoral es de más del 80% del censo electoral.

23 Calatayud, José Miguel, “La Constitución colaborativa...”, op. cit.; Fillmore-Patrick, Hannah, *The Iceland Experiment...*, op. cit., pp. 10-11.

resultaron electos por mayoría relativa, siendo escogidos aquellos candidatos que tuvieron la mayor cantidad de votos hasta completar los 25 escaños de la Asamblea. En su composición destacaba la diversidad de profesiones, oficios y formas de vida²⁴ de las 10 mujeres y 15 hombres que resultaron escogidos.

En enero de 2011, las elecciones fueron impugnadas por algunas personas, entre ellas candidatos derrotados que eran afines a partidos de centro-derecha opositores del proceso constituyente. La Corte Suprema decidió acoger los recursos y, pese a que éstos solo objetaban aspectos técnicos y no el resultado, anular los comicios. En respuesta a ello, el parlamento respondió a la sentencia designando a los 25 delegados elegidos para la AC para integrar un Consejo Constitucional (CC) creado para cumplir un mandato similar al que previamente se había otorgado a la Asamblea Constituyente. Tal como estaba previsto en el itinerario, la AC -ahora CC- tendría un plazo de cuatro meses para elaborar una propuesta de nuevo texto constitucional que debía presentar al parlamento.

A partir de abril de 2011, el Consejo Constitucional trabajó durante cuatro meses, definiendo los procedimientos y organización del trabajo, y nombrando a sus propias autoridades internas. Sus integrantes pidieron licencia en sus trabajos para dedicarse a tiempo completo, recibiendo el mismo salario de un parlamentario, y contaron apoyo técnico de un staff propio además de tener estrecho contacto con la Comisión de expertos.²⁵ Tomando como insumos los documentos de la fase anterior, no tenían una agenda pre-definida de forma muy restrictiva y, prontamente, decidieron enfocarse en una reescritura completa de la Constitución. Con ello en mente, organizaron el trabajo en tres comités con una agenda temática específica: 1) derechos civiles y recursos naturales; 2) organización del Estado; 3) sistema electoral y otros mecanismos de participación política.²⁶

Cada grupo trabajaba por separado en recomendaciones de redacción de sus tópicos durante lunes y martes, presentando el miércoles un texto consensuado a los integrantes de los demás grupos para que aportaran sus comentarios y objeciones. Finalmente, los jueves celebraban sesiones plenarias públicas, en las que se abordaban todas las recomendaciones de redacción que habían sido trabajadas por los comités, y las versiones del texto consensuadas²⁷ -incluso con una redacción provisoria, entre paréntesis- se subían al sitio del Consejo en Internet. Todo el proceso de elaboración estaba presidido por los criterios de transparencia y publicidad, que habían sido fijados por el parlamento en el proyecto de ley que estableció el CC. De hecho, el sitio web del Consejo era actualizado a diario, contaba con materiales sobre la Constitución vigente y sobre el trabajo en curso del CC, los documentos que éste recibía y transmisiones de

24 Esta apreciación compartida por muchos analistas es matizada, no obstante, por la percepción de una de las delegadas elegidas, quien reconoce que “la mayoría de las elegidas eran de Reikiavik (la capital), con educación superior y algún tipo de perfil público: profesores universitarios, periodistas y otros”. En: Cifuentes, Cristina, “Islandia, la Constitución más innovadora del mundo que quedó inconclusa”, *La Tercera*, 13 de marzo de 2020, 08:12 PM, disponible en: <https://www.latercera.com/reconstitucion/noticia/islandia-la-constitucion-mas-innovadora-del-mundo-que-queda-inconclusa/MXSPDUBOUBBSTE6YB4LHGCOAMI/> (acc. 05/05/20).

25 Linares, Sebastián, “Un nuevo proceso...”, *op. cit.*, p. 112; PNUD, *Mecanismos de cambio constitucional...*, *op. cit.*, p. 38.

26 Como lo recuerda una de las delegadas constituyentes, Katrin Oddsdóttir, entrevistada en el reportaje de Calatayud, José Miguel, “La Constitución colaborativa...”, *op. cit.*

27 Estos borradores del texto constitucional podían incluir redacciones alternativas en ciertos artículos o capítulos si contaban con el apoyo de un porcentaje de delegados, al menos un 20%. Ver: BCN, *Cómo Islandia usa las redes sociales para cambiar su Constitución*, 25 julio 2011, disponible en: <http://www.bcn.cl/de-que-se-habla/islandia-modifica-constitucion> (acc. 15/09/11).

las sesiones plenarias del Consejo.²⁸

Por su parte, dado que el CC pretendía que el proceso de reescritura de la Constitución fuera participativo, idearon un proceso deliberativo digital pionero a nivel mundial. Si bien las redes sociales tenían aún un desarrollo relativamente incipiente, la población de Islandia contaba con unos niveles de conexión a Internet y acceso a las redes sociales más activas entonces (Facebook, Twitter, Flickr o Youtube) casi universales.²⁹ Con esas condiciones sociales, el CC decidió involucrar a los ciudadanos islandeses -e incluso a no residentes en el país (nacionales o extranjeros³⁰) en el proceso de elaboración de la propuesta constitucional a través de métodos interactivos digitales. Con el apoyo de una compañía islandesa de videojuegos por computador, desarrolló un sitio web interactivo y diseñó un procedimiento de redacción que favoreciera la recepción de observaciones y aportes a través del sitio y las redes sociales.³¹

De este modo, se conformó un original mecanismo de participación deliberativa que permitió la elaboración de “la primera Constitución con una colaboración abierta” a través de un proceso de escritura de un proyecto cuyas versiones estaban en línea semanalmente. En diferentes análisis se refieren a un concepto novedoso de “*crowdsourcing Constitution*”³² que, como ocurre con experiencias como la Wikipedia o el desarrollo de los videojuegos, el documento va creciendo con las contribuciones de muchas personas anónimas, en un proceso descentralizado y horizontal. La validez de esa analogía, sin embargo, admite ciertas diferencias relevantes como el requisito que cada contribución sea hecha por personas que se conectan con sus nombres reales -sin aceptar mensajes anónimos- y que esos aportes son solo ideas y sugerencias para el CC que retiene la competencia de redacción definitiva.³³

El sitio web del Consejo Constitucional fue diseñado en torno a este proceso, de forma que cada viernes se liberaba online una nueva versión del texto constitucional. A lo largo de todo el proceso, se subieron 11 versiones del borrador de la Constitución, más una versión inicial que contenía solamente la estructura o los títulos que contendría el texto definitivo. De esa forma, todos los ciudadanos podían acceder al sitio, comparar las versiones anteriores, e incorporar comentarios a la actualizaciones, y realizar sugerencias o propuestas adicionales directas de los ciudadanos. Esas contribuciones eran procesadas por un comité especial, para agregarlas a la agenda de trabajo del CC para ser consideradas en la redacción de nuevas versiones del texto. Durante todo el proceso, recuerda una de las delegadas, se recibieron 3.600 comentarios y 370

28 Fillmore-Patrick, Hannah, *The Iceland Experiment...*, op. cit., p. 12.

29 El 95% de los hogares contaban con computadores, y el 96% los ciudadanos tenían acceso al uso de Internet, y dos tercios de la población contaba con una cuenta en Facebook. Ver: Nichel, Andressa y Ferreira Oliveira, Gislaine, “A experiência de construção da nova Constituição da Islândia: perspectivas constitucionais contemporâneas que privilegiam a colaboração”, *Anais do 3o Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade: mídias e direitos da sociedade em rede*, Santa Maria (Rio Grande do Sul, Brasil), 27-29 de maio de 2015, pp. 1-15, en p. 5, disponible en: <http://www.ufsm.br/congressodireito/anais> (acc. 08/05/20).

30 El CC fomentó la “participación global” utilizando ampliamente el idioma inglés en sus comunicaciones, y se recibieron aportes de no nacionales aunque en mucha menor medida que los ciudadanos islandeses.

31 Gylfason, Thorvaldur and Meuwese, Anne, *Digital Tools and the Derailment of Iceland's New Constitution*, CESIFO Working Paper N. 5997, July 2016, p. 9, disponible en: https://notendur.hi.is/gylfason/cesifo1_wp5997.pdf (acc. 09/05/20).

32 En ese sentido, Nichel, Andressa y Ferreira Oliveira, Gislaine, “A experiência...”, op. cit., p. 6; la idea de Constitución colaborativa es recordada por la constituyente Oddsdóttir en Cifuentes, Cristina, “Islandia, la Constitución más innovadora...”, op. cit.

33 A este respecto, es precisa la puntualización de Linares, Sebastián, “Un nuevo proceso...”, op. cit., pp. 113-114.

sugerencias o propuestas por parte del público en el sitio oficial, a lo que se suman otros aportes recibidos en las interacciones por redes sociales que, con cierta frecuencia, retroalimentaban el debate en el sitio web del Consejo.³⁴

La comunicación directa y permanente mantenida por el Consejo, y los delegados individualmente, con los ciudadanos contó con diversos canales de interacción provistos por varios tipos de herramientas digitales.³⁵ Un primer tipo fueron las redes sociales, para lo que el CC tuvo apoyo técnico de dos expertos informáticos en todo lo relativo a su uso, en particular las aplicaciones Facebook y Twitter. El Consejo contaba con su propia página de Facebook, en la que el staff de apoyo trataba de responder la mayoría de preguntas, comentarios y sugerencias. Pero, a su vez, la mayor parte de los miembros del CC estaban muy activos en Facebook -algo no tan habitual entonces- donde muchos abrieron su cuenta para la elección, lo que les permitía interactuar personalmente con los ciudadanos.

Asimismo, Twitter fue una herramienta utilizada para comunicarse, en especial en idioma inglés ante el interés de la prensa internacional en los métodos de trabajo del Consejo. Además, una contribución concreta al proceso estuvo dada por su uso para cooperar con las iniciativas de un “colectivo semi-formal de individuos con interés en el proceso constitucional” denominado Equipo de Apoyo para el Análisis Constitucional (CAST, por sus siglas en inglés), que se había creado en enero de 2011.³⁶ En concreto, CAST organizó un “test de presión” a la Constitución, como un evento abierto a la ciudadanía que quisiera contribuir a someter a prueba el nuevo texto constitucional para encontrar sus fallos, cuando promediaba el proceso de redacción, a mediados de junio. Los resultados de ese test fueron twitteados mientras se estaba desarrollando la prueba, y además el informe de resultados publicado en el sitio de CAST fueron consultados por los miembros del CC.

Adicionalmente, otras aplicaciones y software fueron ocupados por el CC para difundir públicamente su trabajo, a la comunidad islandesa e internacional. Así, por ejemplo, se utilizó Flickr para compartir las fotos del Consejo, el trabajo se distribuyó electrónicamente con issuu.com, y Google Docs se usó para los borradores del texto que elaboraban los comités. Se recurrió a Google Translate para que los observadores extranjeros pudieran conocer los debates del CC, permitiendo que también hicieran comentarios y propuestas.

Un segundo tipo de instrumentos digitales son aquellas de carácter audiovisual, que permitían entregar transparencia al desarrollo del proceso constitucional. Por una parte, destaca el amplio uso del video-streaming de las deliberaciones del Consejo. La grabación y transmisión en vivo fue la regla en las sesiones plenarias, y tuvieron una audiencia regular más extensa que lo que podría haberse imaginado.³⁷ Sin embargo, las reuniones de los comités se mantenían cerradas con el fin de fomentar discusiones francas en la fase inicial de redacción de los borradores. Se transmitían, no obstante, aquellas reuniones de los comités en que se invitaba a participar a los miembros de los otros comités o cuando se solicitaba la asesoría de expertos externos. Por otra parte,

34 Calatayud, José Miguel, “La Constitución colaborativa...”, *op. cit.*; Fillmore-Patrick, Hannah, *The Iceland Experiment...*, *op. cit.*, pp. 10-11.

35 En base a los antecedentes que entregan, en un análisis detallado de este aspecto del proceso, Gylfason, Thorvaldur and Meuwese, Anne, *Digital Tools...*, *op. cit.*, pp. 12-16.

36 En relación a esta experiencia, Bater, Richard, “Islandia: componiendo lo común desde abajo”, *Diagonal*, n. 171, 27-03-2012, p. 2, disponible en: <https://www.diagonalperiodico.net/printpdf/la-plaza/islandia-componiendo-lo-comun-desde-abajo.html> (acc. 11/05/20).

37 Gylfason, Thorvaldur and Meuwese, Anne, *Digital Tools...*, *op. cit.*, p. 14.

se ocupaba Youtube ampliamente para subir discursos de los delegados en las sesiones, como también entrevistas con ellos en las que informaban al público sobre la marcha del trabajo constituyente.

Por cierto, la herramienta digital más relevante era el sitio web oficial del Consejo, cuyo diseño en función de la colaboración abierta en la redacción del texto se destacó anteriormente. Pero, además, el sitio estaba construido de modo semejante a las redes sociales, permitiendo que los usuarios no solo incorporen comentarios sino que interactúen en diálogo con otros usuarios, incluido los miembros del CC. De esta forma, el contacto directo con los ciudadanos tenía lugar por los distintos canales y, a su vez, operaba no solo para recibir insumos sino también para mantener informado al público sobre lo que estaba ocurriendo en el trabajo del Consejo, en especial en las reuniones cerradas de comité. Así, los miembros del staff de apoyo respondían a las consultas recibidas, asegurando la accesibilidad del CC durante todo el proceso.

El propósito de generar un proceso constituyente transparente, inclusivo y con igualdad de acceso para toda la población se apoyó fuertemente en el uso de las nuevas tecnologías. Sin embargo, los miembros del CC eran conscientes que siempre hay 'ciudadanos no conectados', lo que afectan proporcionalmente más a grupos más vulnerables, por lo que tomaron recaudos para estar disponibles a ser contactados por teléfono (publicando sus números) o a través de carta. Por otro lado, a fin de asegurar un igual acceso convocaron al público en general a reuniones amplias y sin límites de tiempo estrictos, pero no celebraron reuniones especiales con representantes de organizaciones o grupos de interés ni otorgaron un rol especial a los parlamentarios en el proceso de redacción.³⁸

Al concluir esta fase del proceso, el Consejo votó los artículos individualmente y, en un segundo momento, el documento en su totalidad, aprobando el proyecto de nueva Constitución por unanimidad. El texto constitucional que el Consejo Constitucional entregó a la Presidenta del parlamento a fines de julio de 2011, un par de días antes del plazo previsto, recogió los aportes de expertos consultados en diversas materias, y se hizo cargo de la deliberación y contribuciones de los ciudadanos a través de los mecanismos participativos descritos. Cumplido su mandato, el CC se disolvió y el proceso constituyente quedó a cargo del Althing, que tenía la competencia para aprobar definitivamente la nueva Constitución.

4. Límites de la incidencia ciudadana en la ratificación del proyecto de Constitución: referéndum consultivo y parálisis en el Parlamento

Pese a que el itinerario constituyente aprobado por el Parlamento permitió incorporar novedosos mecanismos de participación ciudadana en la redacción del proyecto de Constitución, éstos encontraron sus límites en la fase ratificatoria. En efecto, de acuerdo al mecanismo institucional vigente el "poder constituyente" es ejercido por el órgano parlamentario, a quien corresponde aprobar cualquier reforma al texto constitucional vigente. En ese contexto, un análisis de la incidencia ciudadana en la ratificación del proyecto de nueva Constitución debe centrarse en la recepción de sus contribuciones por el "órgano constituyente" electo (Consejo Constitucional) y, en un segundo momento, en la consulta por referendo no vinculante incluida en el Acta Constitucional 90/2010.

En relación a la primera dimensión, se ha analizado cómo el Consejo Constitucional se hizo cargo de los comentarios y sugerencias ciudadanas con el

38 *Ibíd.*, pp. 12 y 15.

apoyo de un comité especial que las procesaba y las incluía en su agenda de trabajo. Si bien no existió un método sistemático para tomar en consideración las contribuciones, sino que se desarrolló sobre la marcha por ensayo y error, la transparencia y publicidad con que operó el Consejo permitió a los ciudadanos comprobar que el debate acogía sus aportes. De hecho, como afirman Gylfason y Meuwese³⁹, “en Islandia, la participación en el proceso constituyente no fue solamente sobre ‘lo dicho sino también (sobre) las cosas que se dejaron sin decir’”. Por tanto, el hecho de que no se hayan hecho objeciones, estando toda la información disponible, es también un valioso antecedente del modo en que se hicieron las cosas y, en este caso, en que se acogieron las ideas de la ciudadanía. Por lo demás, aunque no se ha hecho un análisis de la correlación entre los aportes ciudadanos y el texto final, distintos investigadores indican que cuatro o cinco artículos del proyecto de Constitución, a lo menos, responden a propuestas y comentarios surgidos de la deliberación digital.

El producto de esa elaboración colaborativa fue debatido y votado, artículo por artículo por los miembros del Consejo Constitucional, siendo aprobados con una enorme mayoría. Posteriormente, se votó el proyecto de Constitución como un todo, siendo adoptado unánimemente, con 25 votos a favor, sin abstenciones. El Parlamento recibió el proyecto y, durante ocho meses solicitó opiniones a expertos constitucionalistas nacionales, a una comisión técnica del Consejo de Europa y, además, hizo consultas aclaratorias sobre la redacción a los integrantes del CC. Asimismo, decidió celebrar una consulta ciudadana a través de un referéndum no vinculante cuya fecha fue objeto de una fuerte disputa entre la coalición gobernante y la oposición de centro-derecha, detractora del proceso.

Por ello, se frustró la opción de hacer coincidir el referéndum nacional con la elección de Presidente en junio de 2012, que podría haber asegurado una alta participación electoral que legitimara el proceso. Sin embargo, cuando finalmente se celebró, en octubre de 2012, participó un significativo 49% del padrón electoral, aunque los detractores del proceso lo consideraron insuficiente. En el referéndum consultivo, los ciudadanos islandeses tuvieron que responder seis preguntas por “Sí” o “No”, recibiendo todas una mayoría significativa por la afirmativa. En la primera pregunta, de carácter general, el 67% estuvo de acuerdo en que el proyecto del CC fuera la base de una nueva Constitución; pero, a su vez, aprobaron con una clara mayoría cinco propuestas polémicas en específico. En ese sentido, por ejemplo, el 83% apoyó la propiedad pública de los recursos naturales, o el 73% respaldó la incorporación de mecanismos participativos, específicamente la opción que cierto porcentaje del electorado pudiera solicitar un referéndum nacional sobre algún asunto.⁴⁰

La legitimidad de un proyecto de Constitución aprobado unánimemente en un CC “ciudadano”, y ratificado por una mayoría sólida en un referéndum nacional, parecía un factor decisivo para su avance en el Parlamento. De acuerdo a las reglas constitucionales vigentes, se requería la aprobación por mayoría simple en dos parlamentos sucesivos, con una elección general intermedia. Sin embargo, la coalición parlamentaria gobernante fue incapaz de votar favorablemente el

39 Mientras Gylfason fue protagonista, en tanto delegado al CC, Meuwese es una de las principales estudiosas de la experiencia islandesa. Ver: Gylfason, Thorvaldur and Meuwese, Anne, *Digital Tools...*, op. cit., p. 15. En su análisis, reconocen que el método fue casual, producto de un proceso de aprendizaje en el camino (pp. 15-16).

40 Gylfason, Thorvaldur, “Constitution-making in action: the case of Iceland”, *VOX: CEPR Policy Portal*, 1 November 2012, disponible en: <https://voxeu.org/article/constitution-making-action-case-iceland> (acc. 05/05/20). En el mismo sentido, Fillmore-Patrick, Hannah, *The Iceland Experiment...*, op. cit., pp. 13-15.

proyecto antes del final de la legislatura, en marzo de 2013, y la posterior victoria de los partidos de centro-derecha opositores del proceso constituyente llevó a su parálisis. De hecho, el nuevo gobierno designó un comité constitucional cuyo objetivo no declarado era negociar modificaciones sustanciales al proyecto ratificado en el referéndum, que disminuyen sensiblemente las ambiciones de aquél proyecto de nueva Constitución.⁴¹

5. Consideraciones finales

El proceso constituyente islandés puede ser analizado, y lo ha sido más recientemente, como un proceso frustrado en cuanto a su resultado final. En ese sentido, se ha puesto énfasis en las debilidades derivadas de un mecanismo institucional que, en definitiva, radicaba la decisión en el parlamento, así como de la ausencia de voluntad política de una parte significativa de partidos y de un proceso de redacción “ciudadana” en que “no (se) cooperó ni negoció con el Parlamento ni con los partidos políticos”⁴² ni con los intereses corporativos. Más allá de las lecciones que deja este proceso inconcluso en términos de éxito, el experimento constituyente islandés resulta valioso en sí mismo por los aprendizajes que entrega desde la perspectiva de la participación ciudadana.

1- en términos procedimentales, aporta mecanismos novedosos como la convocatoria de un foro de ciudadanos sorteados para hacer una sesión de lluvia de ideas constitucionales, permitiendo la expresión de las prioridades nacionales a través de una suerte de encuesta deliberativa nacional. Asimismo, se conforma una AC electa, integrada por candidatos “independientes”, que elabora un texto en un debate público y transparente, y en colaboración abierta con la ciudadanía islandesa -y con “participación global”- a través de mecanismos deliberativos digitales, adoptado el borrador final por consenso unánime. El sentido de apropiación del texto por parte de los ciudadanos⁴³ puede explicar, en parte, el incremento de la participación electoral en el referéndum consultivo (49%) en relación con la elección de delegados constituyentes (36%), así como el amplio respaldo logrado por el proyecto constitucional.

2- en cuanto a la utilización de las nuevas tecnologías, fue pionera en mostrar las posibilidades que entregan Internet y las redes sociales para establecer una comunicación permanente con los ciudadanos, involucrarlos activamente en el proceso de elaboración del texto recibiendo las contribuciones de personas de todo el país -y de todo el mundo- en formas impensadas hasta entonces. Por cierto, los delegados islandeses fueron conscientes de los límites que la brecha digital plantea a estos tipos de mecanismo deliberativo, e incorporaron reuniones generales con la ciudadanía y, a la vez, excluyeron reuniones especiales con lobbistas o representantes de organizaciones de intereses particulares.

3- en términos de desarrollo del proceso, evidenció que es factible implementar un modelo público, transparente y con altos grados de participación sin incurrir en costos excesivos, ni en una prolongación interminable de su período de funcionamiento. Pese a no ser un proceso

41 Para una reflexión sobre esta deriva del proceso constituyente, como producto de los límites a la incidencia ciudadana en la fase ratificatoria, ver: Gylfason, Thorvaldur, *Chain of Legitimacy: Constitution-making in Iceland*, CESIFO Working Paper N. 6018, July 2016, disponible en: <https://notendur.hi.is/gylfason/Chain%20of%20Legitimacy%206.pdf> (acc. 08/05/20).

42 PNUD, *Mecanismos de cambio constitucional...*, op. cit., p. 38; Fillmore-Patrick, Hannah, *The Iceland Experiment...*, op. cit., p. 16.

43 Tal como señalan Gylfason, Thorvaldur and Meuwese, Anne, *Digital Tools...*, op. cit., p. 15.

elitista, donde prima la opinión de expertos, se contó con las contribuciones de los especialistas cada vez que se lo consideró pertinente y, a la vez, se recibieron aportes de alta calidad de ciudadanas y ciudadanos a través de la deliberación digital.

4- en términos de contenido, el texto constitucional elaborado con colaboración ciudadana abierta se insumó con ideas innovadoras sobre derechos, titularidad de recursos naturales, protección de la naturaleza, mecanismos de incidencia ciudadana, transparencia y rendición de cuentas de las autoridades, entre otras. Si bien ciertos expertos constitucionalistas han hecho objeciones técnicas a la vaguedad de redacción en ciertos artículos, o a que muchas disposiciones se formulan “en términos demasiado amplios y difusos”⁴⁴, también se ha constatado que no se aleja mucho de otros textos constitucionales en términos comparados.

El resultado de este proceso constituyente innovador es un proyecto de nueva Constitución enmarcado, en buena medida, en la tradición constitucional islandesa. Solo algo más extensa que la Constitución vigente, es un texto conciso, no muy detallado, en términos comparados, que opera como un documento “marco” que promueve principios amplios que serán desarrollados por leyes en específico. En cuanto a la consagración de derechos, avanza respecto a la actual Constitución pero es solo moderadamente “densa” lo que, por lo demás, es lo que podría esperarse de cualquier Constitución moderna. Destaca, por cierto, en su inclusividad porque incorpora distintos mecanismos de participación ciudadana en los procesos decisorios, lo que la sitúa bastante por sobre la media de las Constituciones contemporáneas.⁴⁵

44 De acuerdo a la “comisión de Venecia” del Consejo de Europa, a la que solicitó opinión el Althing. Ver: Calatayud, José Miguel, “La Constitución colaborativa...”, *op. cit.*

45 Este análisis corresponde a Elkins, Zachary, Ginsburg, Tom and Melton, James, “A Review of Iceland’s Draft Constitution”, *op. cit.*, pp. 3 y 11.