Área: Mediterráneo y Mundo Árabe
ARI 136/2011
Fecha: 14/10/2011

Elecciones a la Asamblea Constituyente de Túnez: claves del nuevo juego electoral

Guadalupe Martínez Fuentes [*]

Tema: El próximo 23 de octubre los tunecinos elegirán una Asamblea Constituyente, punto de inflexión en el proceso de transición política.

Resumen: Todo sistema electoral condiciona las decisiones y el comportamiento de los actores políticos participantes en el mismo. El nuevo sistema regulador de la elección de la Asamblea Constituyente tunecina no representa una excepción a este respecto. En este ARI se estudian sus principales claves, como el diseño del sistema electoral, los motivos para establecer sus reglas y los factores que pueden dificultar el proceso.

Análisis: Cuando Ben Ali huyó de Túnez el pasado 14 de enero quedó incapacitado de forma definitiva y permanente para seguir al frente de la Jefatura del Estado. Para cubrir este vacío de poder, el Consejo Constitucional tunecino recurrió al artículo 57 de la Constitución y nombró jefe de Estado con carácter interino a Fued Mebazaa, hasta entonces presidente de la Cámara de los Diputados. Junto con el cargo, Mebazaa asumió el cometido de convocar y gestionar unas elecciones presidenciales en el plazo límite de dos meses.

El rumbo e intensidad del proceso revolucionario acabó forzando al nuevo presidente a marcar una hoja de ruta alternativa. El 3 de marzo, Mebazaa anunció que el proceso de transición política seguiría un nuevo curso inspirado por cuatro premisas: "el respeto al artículo 57 de la Constitución, la protección y estabilización del Estado, la fidelidad a la memoria de los mártires caídos y la implementación de los valores de la Revolución". Estas directrices se materializaron en tres medidas: (1) la convocatoria de elecciones a una Asamblea Constituyente; (2) la prórroga de la Presidencia interina hasta que la Asamblea Constituyente electa nombrara un sucesor; y (3) la creación de un nuevo órgano con iniciativa legislativa en materia de reforma electoral, denominado Alta Instancia para la Realización de los Objetivos de la Revolución, de la Reforma Política y de la Transición Democrática (AI).

Algunas reformas electorales fueron fácilmente consensuadas entre los integrantes de la AI, rápidamente ratificadas por Mebazaa y dotadas de fuerza de ley.[1] Otras, en cambio, han sido objeto de fuertes disensos en un alambicado curso de negociación política

[*] *Profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada.*

[1] Véanse el decreto nº 27 de 18/IV/2011 y el decreto nº 35 de 10/V/2011.

pendiente aún hoy en día de resolución. Tanto en las normas aprobadas como en los vacíos legales abandonados se albergan las claves del nuevo juego electoral tunecino. Dichas claves se exponen a continuación.

Objetivo y filosofía del proceso electoral
El fin último de la convocatoria electoral del próximo 23 de octubre no es componer una Asamblea Constituyente. Ésta es tan sólo un instrumento con el que conseguir dos objetivos ulteriores: (1) la nominación inmediata de un presidente y de un gobierno interino con avales políticos suficientes para encauzar e impulsar el proceso reformista; y (2) la construcción de un consenso político y social sobre el modelo constitucional de organización y distribución del poder político al que el nuevo régimen debe aspirar.

La lógica del nuevo juego electoral quedó clara ya en marzo: las elecciones a la Asamblea Constituyente debían celebrarse, pero no de cualquier modo ni con cualquier resultado. Éstas tenían que ser expresión de ruptura con el régimen de Ben Ali, fuente de nueva legitimidad y canal de representación de diferentes intereses políticos. Para que las elecciones simbolizaran el punto de ruptura parecía ineludible adoptar dos medidas preventivas: bloquear a los partidarios del régimen *benalista* y dificultar la reorganización de los mismos en una nueva fuerza política con acceso a la Asamblea Constituyente.

En segundo lugar, para que la Asamblea electa gozara de legitimidad resultaba indispensable propiciar una alta tasa de participación electoral, especialmente entre los jóvenes y entre los ciudadanos de las regiones más desfavorecidas, críticas con el gobierno interino y demandantes de cambios tangibles e inmediatos. Lograr dicha movilización política requería generar una opinión pública favorable sobre la oportunidad, la limpieza y la transcendencia de las elecciones.

Finalmente, para dotar a la Asamblea con una elevada capacidad representativa, las elecciones debían trasladar a la composición de la misma las preferencias políticas tanto de los sectores mayoritarios como minoritarios de la ciudadanía. Lograr tal pluralismo exigía contar con mecanismos favorecedores de la diversificación y el equilibrio de fuerzas políticas presentes en la Asamblea. La AI plasmó este triple razonamiento en el diseño de los principales componentes del juego electoral: el número y tipo de jugadores, el arbitraje, el tablero de juego, las reglas a seguir y la penalización del juego sucio.

Arbitraje
La AI y el gobierno de Mebazaa coincidieron desde un principio en estimar la oportunidad de atribuir la función de gestión y vigilancia del proceso electoral a una nueva instancia desvinculada de la administración del Estado. De ahí la prontitud del decreto presidencial de creación de la Instancia Superior Independiente para las Elecciones (ISIE). Sus miembros asumían la delicada tarea de garantizar el carácter democrático, plural y transparente de la celebración de las elecciones constituyentes. El 18 de mayo el Sindicato de Magistrados, el Colegio de Abogados y la AI dieron por zanjada la composición de la ISIE. Sus 16 integrantes cumplían un estricto conjunto de condiciones: tener calidad de elector, experiencia en materia electoral, competencia, imparcialidad, independencia e integridad, dedicación exclusiva, no haber asumido responsabilidad alguna en el seno del partido de Ben Ali ni tener implicación en el llamamiento a la renovación de su candidatura presidencial para los comicios de 2014. Seguidamente, la ISIE nombró una delegación en cada circunscripción electoral para verse asistida en sus funciones. Los 14 miembros de cada una de estas delegaciones cumplían los mismos requisitos establecidos para los integrantes de la ISIE central.

Electores, candidatos, observadores y prensa
Electores: todo aquel que reúna los requisitos establecidos para adquirir la condición de elector podrá participar en los comicios. Estos requisitos son: tener nacionalidad tunecina, ser mayor de 18 años, tener capacidad de disfrute de derechos civiles y políticos, no formar parte del ejército y los cuerpos de seguridad del Estado, no haber cometido delitos penados con más de seis meses de prisión, no haber sido sancionado después del 14 de enero con la pena de requisado de bienes, y estar registrado en el censo electoral. Concluido el plazo fijado para completar el censo de electores –inicialmente previsto para el 2 de agosto y luego ampliado hasta el 14 de dicho mes– el número final de ciudadanos con derecho a voto asciende a 3.882.727. Esta cifra representa el 55% del número total estimado de ciudadanos potencialmente capacitados para adquirir la condición de elector. Los sondeos realizados indican que a un mes de la celebración de las elecciones un tercio del electorado no había decidido aún la orientación de su voto.

Elegibles: adquirir el derecho del sufragio pasivo exige cumplir condiciones más restrictivas. Estas son: ser mayor de 23 años, no haber asumido en los últimos 23 años responsabilidades políticas en la estructura de gobierno y/o en el aparato de partido del ex presidente Ben Ali, y no haber participado en la campaña orquestada el verano del 2010 para solicitar una reforma constitucional que permitiera la renovación de la candidatura de Ben Ali a la presidencia del gobierno en elecciones previstas para 2014. El modelo de voto estipulado ha sido el de lista cerrada y bloqueada con composición paritaria y alterna de hombres y mujeres. Por lo tanto, para poder competir en las elecciones a la Asamblea, los/las aspirantes deben ocupar un puesto en una lista electoral (independiente o vinculada a uno de los poco más de 100 partidos políticos legalizados en los últimos meses). Tal lista debe haber sido registrada en una delegación de la ISIE antes del 7 de septiembre. El 12 de septiembre la ISIE central publicó la relación de listas autorizadas a competir en las elecciones: su número asciende a 1.570 y reúne a más de 11.000 candidatos y candidatas. De dichas listas, 790 representan a partidos políticos, 79 a coaliciones y 701 a independientes. La cuarta parte de las listas están integradas por menores de 30 años. Sólo el 5% de las candidaturas aparecen encabezadas por mujeres. Como favoritos, los sondeos de opinión señalan a los islamistas de Ennahada y al Partido Progresista Democrático (PDP).

Observadores extranjeros: la ISIE ha invitado a múltiples entidades extranjeras a acreditarse como observadores de las elecciones a la Asamblea Constituyente. Entre las que han aceptado dicha invitación figuran la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la UE (con una delegación de 150 observadores representantes de 29 países), el Carter Center (con una delegación de 54 observadores representantes de 12 países), el International Republican Institute (IRI), la International Foundation for Electoral Systems (IFES) y el National Democratic Institute (NDI). En total, hasta la fecha la ISIE ha concedido 450 acreditaciones de observación electoral para extranjeros.

Observadores locales: la Liga Tunecina de los Derechos Humanos (LTDH) ha dirigido cursos de formación en observación electoral y ha solicitado a la ISIE la acreditación de 1.000 observadores. La demanda de acreditaciones de la Asociación Tunecina de Desarrollo y Democracia (ATD) y de la Asociación Tunecina Internacional de Desarrollo (ATID) asciende a 2.000 solicitudes. La Asociación de Mujeres Demócratas (ATFD) lidera un proyecto de observación de la cobertura mediática del proceso electoral. En total,

hasta la fecha, la ISIE ha concedido más de 3.500 acreditaciones de observación electoral local.

Prensa local; no existe aún una normativa reguladora de la actividad de los medios de información y comunicación. Por ello, la Instancia Nacional para la Reforma de la Información y la Comunicación (INRIC) ha solicitado a los partidos, los candidatos, los periodistas y la sociedad civil un compromiso de respeto a la libertad de expresión y al ejercicio ético de la profesión y de renuncia a actitudes electoralistas.

Prensa extranjera: la ISIE decidió conceder la acreditación para cubrir las elecciones a todo periodista extranjero que se lo solicitara vía correo postal o correo electrónico (journalistes@isie.tn) antes del 8 de octubre.

El tablero de juego
Tres elementos definen las dimensiones y estructura del nuevo tablero de juego en el que electores y candidatos deberán mover sus fichas. Estos son: (1) el tamaño de la Asamblea Constituyente; (2) la naturaleza y el número de circunscripciones electorales; y (3) el criterio de prorrateo.

Tamaño de la Asamblea Constituyente: la Asamblea contará con 217 puestos o escaños.

Naturaleza y número de circunscripciones electorales: los 217 puestos de representación se distribuyen entre 33 diferentes circunscripciones electorales. El trazado de estas circunscripciones sigue criterios administrativos, demográficos y migratorios. Ajustándose al mapa de divisiones administrativas del país, cada gobernación constituye una circunscripción (24 en total). Siguiendo el criterio demográfico, las tres gobernaciones más pobladas (Túnez, Sfax y Nabeul) han sido divididas en dos circunscripciones cada una. Dada la importante presencia de asentamientos de emigrantes tunecinos en el extranjero, se han establecido seis distritos electorales también fuera del territorio nacional: dos en Francia, uno en Alemania, uno en Italia, uno para el resto de Europa y América y uno para el mundo árabe.

Prorrateo: a cada circunscripción electoral le corresponde elegir un número determinado de representantes de la Asamblea. Dicho número responde a la aplicación de un criterio demográfico corregido que favorece la representación de los ciudadanos de las circunscripciones menos pobladas (que son también las más desfavorecidas económicamente y las más inestables políticamente). Así, aunque en principio a cada circunscripción le corresponde un representante por cada 60.000 habitantes, a aquellas que cuenten con menos de 270.000 habitantes se les atribuyen dos representantes extra. A las que tienen entre 270.000 y 500.000 se le concede un representante de más. Para las circunscripciones más pobladas queda limitado a 10 su número máximo de representantes.

Conforme a estas pautas, las circunscripciones nacionales de Tozeur y Tataouine tendrán cuatro representantes en la Asamblea; Zaghoua y Kébili, cinco cada una; Nabeul II, Béja, Séliana y Kef contarán con seis; Manouba, Nabeul I, Gabes, Sfax II y Gafsa, con siete; Sidi Bouzid, Kasserine, Mahdia, Jendouba, Ariana y Túnez II, con ocho; Bizetre, Túnez I, Kairouan, Monastir, Sfax II y Médenine, con nueve; y Ben Arous y Sousse, con 10. Los 18 escaños atribuidos a la representación de tunecinos en el extranjero han sido distribuidos entre las seis circunscripciones ubicadas en el extranjero del siguiente modo: cinco para cada uno de los distritos franceses; tres para el italiano, uno para el alemán y

dos tanto para los tunecinos asentados en el mundo árabe como para los residentes en el resto de Europa y América.

Las cuatro fases del proceso electoral
En el proceso electoral se distinguen cuatro momentos fundamentales ordenados en el tiempo: (1) la campaña electoral; (2) la votación; (3) el recuento de votos; y (4) la conversión de los mismos en puestos de representación. Las normas que regirán cada uno de estos tiempos se exponen a continuación.

Campaña electoral: existe una concisa regulación sobre quién, cuándo, dónde y cómo podrá desarrollar actividades de campaña electoral. Las candidaturas podrán pedir el voto del electorado sólo entre el 1 y el 21 de octubre. La organización de reuniones con finalidad propagandística es libre pero debe comunicarse con 24 horas de antelación a la ISIE. No se podrán realizar actividades de campaña en lugares de culto, de trabajo y de enseñanza. Las autoridades públicas no pueden contribuir a la campaña de un candidato o una lista de candidatos mediante la difusión de su programa o la utilización en su favor de medios y recursos públicos. Queda prohibido a los candidatos desarrollar actividades de campaña que inciten al odio, al extremismo y a la discriminación de religiones, comunidades, regiones y clanes. Más allá de esta norma, 11 partidos representados en la AI se han comprometido –suscribiendo la Declaración de la Transición Democrática[2]– a desarrollar sus respectivas campañas electorales con respeto entre rivales políticos y evitando la difamación y el sensacionalismo.

Los miembros de la AI no han llegado a ponerse de acuerdo sobre una nueva ley reguladora de las actividades financieras de los partidos políticos.[3] El único pacto ratificado por decreto presidencial concierne sólo a la naturaleza de los fondos que las listas de candidatos pueden utilizar en periodo de campaña. Al respecto, se ha prohibido que sus cuentas se nutran de fondos procedentes tanto de fuentes extranjeras como de fuentes nacionales de carácter privado. A cambio, todas las listas de candidatos disfrutarán de equivalentes subsidios públicos para sufragar los costes de la campaña electoral. La cantidad que cada una reciba dependerá del tamaño de la circunscripción electoral en la que ésta compita (una cuota por cada 1.000 habitantes). El tribunal de cuentas fiscalizará las actividades de ingreso y gasto de las candidaturas. Aquellas que no superen la barrera electoral del 3% en su respectiva circunscripción tendrán que reembolsar al Estado la mitad de la subvención recibida.

En lo referente a los medios de difusión de propaganda electoral, los candidatos sólo podrán utilizar medios nacionales de carácter público y privado para difundir su propaganda. La ISIE es la autoridad competente para garantizar el libre e igual acceso a estos medios conforme a los principios de pluralismo, transparencia e igualdad de oportunidades. Aunque la ISIE no ha dictaminado nada al respecto, la difusión de información política a través de páginas *web* y redes sociales se ha convertido en la tónica dominante entre los partidos políticos.

[2] Véase el contenido del acuerdo en http://fr.allafrica.com/stories/201109160587.html.
[3] En la última versión del proyecto de ley de la AI sobre financiación de partidos políticos se estipuló que los partidos políticos podrían acceder a fondos públicos del Estado para financiar sus actividades. Como vías alternativas de financiación privada se concretaron: la cuota de adhesión de militantes –inferior a los 240 dinares anuales–, los rendimientos derivados de la explotación de los bienes y actividades de la organización, los préstamos bancarios inferiores a 100.000 dinares y las donaciones realizadas por personas físicas nacionales en una cuantía inferior a los 10.000 dinares. Quedaba prohibido el ingreso de partidas provenientes de donantes extranjeros, anónimos y personas jurídicas nacionales de naturaleza privada.

Votación: la celebración de las elecciones a la Asamblea Constituyente había sido fijada inicialmente para el 24 de julio. Sin embargo, la ISIE recomendó al gobierno y a la AI el retraso de dicha fecha a fin de disponer de más tiempo y mejores recursos técnicos. Tras arduos debates entre el gobierno y la AI, se llegó a un nuevo y difícil compromiso: las elecciones constituyentes se postergarían hasta el 23 de octubre. Al respecto, el 8 de junio el primer ministro interino reconoció que "Hay partidos que no están de acuerdo; incluso el gobierno no está de acuerdo. Sin embargo, nuestra misión consiste en promover elecciones libres y transparentes. La revolución y Túnez tienen una reputación que debemos proteger".[4]

El número y localización de los colegios electorales será anunciado por la ISIE el 15 de octubre. Se establecerá un colegio electoral por cada 800 electores como mínimo en cada municipio. Estos emplazamientos no podrán ubicarse en locales pertenecientes a un partido político, una ONG o una asociación. Cada mesa electoral estará formada por cuatro electores. Tanto los candidatos como sus delegados pueden permanecer junto a las mesas electorales a lo largo de toda la jornada electoral para observar posibles incidencias en el transcurso de la misma.

Los votantes deben mostrar a los miembros de la mesa electoral su carnet de identidad para facilitar la verificación de sus datos. Luego deberán introducir en la urna una papeleta de voto que encontrarán en el colegio electoral y firmar en el registro de votantes. Los votantes que no sepan leer ni escribir o padezcan una incapacidad que les impida seguir este procedimiento podrán contar con la asistencia de otro elector que no sea candidato.

Escrutinio de votos: los miembros de la mesa procederán a la apertura de la urna y al recuento de votos emitidos una vez finalizada la jornada electoral. Esta operación es pública y se realizará en presencia de observadores, candidatos o sus delegados. Posteriormente se contarán y registrarán los votos emitidos en favor de las distintas candidaturas, transcribiéndose a un documento firmado por los miembros de la mesa en presencia de observadores, candidatos o sus delegados. Una oficina central designada por la ISIE en cada circunscripción recolectará estos documentos. El número de votos obtenido por las candidaturas serán publicados en la página *web* de la ISIE (www.isie.tn).

En caso de desacuerdo, los observadores, candidatos o sus delegados podrán realizar alegaciones sobre el procedimiento de escrutinio tanto antes como después de la publicación de los resultados. Dichos resultados podrán también ser recurridos ante la asamblea plenaria del tribunal administrativo. La decisión de este tribunal es irrevocable y no cabe recurso alguno contra la misma.

Conversión de votos en escaños: la AI y el gobierno interino consideraron como mejor opción aplicar una fórmula proporcional de resto mayor a nivel de circunscripción. Conferir a la composición de la Asamblea el mayor pluralismo posible e imprimir en su patrón de funcionamiento la lógica de la inclusión y la búsqueda de grandes consensos exige tanto beneficiar a pequeñas formaciones políticas representantes de minorías como dificultar la sobre-representación de fuerzas mayoritarias. La fórmula elegida es la que más eficazmente responde a ambos propósitos. La proclamación y publicación definitiva

[4] Extracto de la rueda de prensa de Caïd Essebsi el 8/VI/2011 (traducción de la autora). La versión original está http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2011/06/08/97001-20110608FILWWW00446-tunisie-les-elections-reportees-au-2310.php.

de resultados se realizará en el Diario Oficial de la República Tunecina (JORT) y en la página *web* de la ISIE.

Penalización del juego sucio
Las autoridades públicas, los electores, los candidatos y las listas de candidatos que violen las reglas del juego electoral serán juzgados y castigados. Las autoridades que difundan propaganda electoral y utilicen medios y recursos públicos en beneficio de un candidato o una lista de candidatos serán sancionados con un año de prisión y una multa de 2.000.000 de dinares. Por otra parte, tendrán que cumplir una condena de seis meses de prisión y pagar una multa de 1.000.000 de dinares aquellos que violen el derecho del voto secreto, falseen sus datos para votar cuando la ley se lo impide o para votar más de una vez. Los que utilicen la violencia o la amenaza para violar la libertad de voto de los electores, así como los que boicoteen el procedimiento de escrutinio cumplirán hasta cinco años de prisión y pagarán una multa de 3.000.000 de dinares.

La sanción estipulada por difundir propaganda electoral antes del 1 de octubre es una pena de prisión de 15 días y una multa de 800 dinares (a la fecha, dos partidos políticos se encuentran inmersos en un proceso judicial por este motivo). Violar reiteradamente las previsiones establecidas sobre las condiciones de acceso de las candidaturas a medios de comunicación lleva asociada una multa de entre 1.000.000 y 5.000.000 de dinares. A los candidatos que reciban ayudas materiales directas o indirectas procedentes del extranjero se les condenará a un año de prisión y una multa de 2.000.000 de dinares. Asimismo, éstos perderán su condición de elegible o elegido. Las candidaturas que infrinjan las disposiciones establecidas sobre financiación de la campaña electoral podrán ver anulados sus resultados electorales.

Conclusiones: La elección de la Asamblea Constituyente entraña una doble dificultad: es un juego bajo presión y contrarreloj. Por una parte, la atención del mundo occidental y el mundo árabe estará puesta el próximo 23 de octubre en este acontecimiento electoral. Hay muchos interesados en el éxito de esta operación, pero otros muchos que desean su fracaso. De su desarrollo y resultado dependerá no ya sólo el devenir de los próximos pasos del proceso de transición tunecina. Al convertirse en referente regional, influenciará seguramente también el curso político de otros países árabes y las relaciones entre éstos y el mundo occidental.

Por otra parte, la planificación y preparación de unas elecciones de tal transcendencia exige tiempo. Éste recurso escaso resulta imprescindible: (1) para definir de forma cuidadosa y transparente las reglas del juego electoral; (2) para darlas a conocer a todos los participantes y que éstos se familiaricen con ellas; (3) para reunir los medios materiales y humanos necesarios en la gestión de las elecciones; (4) para que los candidatos concreten sus estrategias de competición y programen y den a conocer su oferta electoral; y (5) para que los electores conozcan a los candidatos, sus propuestas y las diferencias entre ellos. En Túnez se ha pretendido reducir al máximo este necesario margen de tiempo.

Sólo a partir del 24 de octubre podremos calibrar en qué medida el pueblo tunecino ha querido involucrarse en este juego electoral y hasta qué punto ha sido capaz de salvar el elevado grado de complejidad que éste conlleva.

Guadalupe Martínez Fuentes
Profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada