

Reformar el sistema político en Túnez: retos y necesidades para la nueva etapa

*Guadalupe Martínez Fuentes **

Tema: El gobierno interino de la república tunecina afronta la gestión de la transición política mediante una reforma del sistema institucional y electoral.

Resumen: Ben Alí huyó de Túnez el 14 de enero dejando tras de sí un legado difícil de gestionar: una forma de gobierno inservible para afrontar la transición a la democracia y un sistema electoral incapaz de promover el cambio político. Este trabajo señala los principales dilemas que se abren en el proceso de reforma política recientemente emprendido. En él se identifican las principales controversias presentes en la negociación de las nuevas reglas de un doble juego político: el de la relación entre los Poderes del Estado en el marco constitucional y el de la relación entre partidos políticos en los marcos electoral e institucional.

Análisis: La lógica que inspira el diseño institucional de un régimen político se sustenta sobre un único principio y fin. Éste es el de generar mecanismos de contención o de solución de problemas políticos concretos que ponen en riesgo la gobernabilidad del Estado. No obstante, no todos los diseños institucionales resultan igualmente exitosos y eficaces a este respecto. De ahí la necesidad de su evaluación y revisión.

¿Cuándo un régimen político debe someter sus instituciones a un proceso de reforma? Cuando queda patente que éstas no cumplen la misión para la que fueron creadas. Cuando el resultado de su labor es el agravamiento de los problemas clásicos del régimen y/o la degeneración de los mismos en problemas nuevos. Cuando, en definitiva, las reglas formales y las prácticas informales propiciadas por y en las instituciones representan en sí mismas un problema para el desarrollo político del sistema.

Adentrarse en un proceso reformista de tal calibre –como ahora pretende hacer Túnez– exige afrontar una larga cadena de interrogantes. ¿Qué es lo que ha venido funcionando mal? ¿Qué se puede corregir? ¿Qué se quiere corregir? ¿Cómo pretenden corregirlo las distintas fuerzas políticas? ¿Quién está legitimado para actuar como corrector? En las siguientes secciones se tratará de dar algunas claves para responder a estas preguntas.

¿Qué es lo que funcionaba mal en el pasado?

La forma de gobierno presidencialista fue instaurada en Túnez bajo el mandato de Habib Bourguiba y prolongada luego bajo el liderazgo de Ben Alí. Esta fórmula de distribución institucional del poder demostró, durante más de medio siglo, galvanizar un poderoso

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

mecanismo de concentración y personalización del poder político en torno a una sola figura (el presidente) que simultaneó la titularidad de la Jefatura de Estado y la Jefatura de Gobierno.

Una de las fuentes de energía que alimentó el motor de esta maquinaria, convirtiendo en irrevocable, incontrollable e incontestable el poder político de ambos presidentes, fue la configuración del sistema de partidos tunecino. Con Bourguiba, el sistema adoptó la forma de partido único. Con Ben Alí, la de sistema de partido “ultradominante”. Ambos modelos se confeccionaron a través de tres principales artimañas: una cuidadosa legislación sobre partidos, una perversa regulación de la competencia electoral y una indiscreta manipulación del resultado de los comicios.

Habib Bourguiba concibió el pluripartidismo como un obstáculo a la ejecución de su proyecto de desarrollo integral del país y como una amenaza a la unidad de la nación. En su cosmovisión política no tenía cabida forma alguna de oposición. Con esta lógica, sometió a la sociedad tunecina al principio del unanimismo político durante tres décadas, gracias a dos tácticas elementales. La primera, mantener en casi perpetuo estado de ilegalidad a los partidos opositores. La segunda, instaurar y consolidar un sistema electoral parlamentario de fórmula mayoritaria que permitiera a su partido, el Neo-Destur, monopolizar la Cámara de los Diputados, llegar a confundirse con las instituciones políticas y las organizaciones sociales del país y disolver toda barrera de separación de poderes. De este modo, Bourguiba se convirtió en Jefe de Estado y Gobierno vitalicio.

Ben Alí, por su parte, encontró en el pluralismo limitado un recurso político con el que apuntalar su programa de desarrollismo liberal y su proyecto de reconciliación y seguridad nacional. Accedió a la Presidencia comprometiéndose tanto a someter la titularidad de la Jefatura del Estado y del Gobierno a un proceso electivo, como a abrir el espacio político parlamentario a los partidos de la oposición. Más tarde desvirtuó dicho compromiso con tres maniobras de poder destinadas a afianzar su posición al frente del Estado y del Gobierno.

La primera de ellas fue la relegación de los partidos de la oposición disidente a un permanente estatus de ilegalidad. Los afectados por esta táctica presidencial fueron los islamistas moderados (Ennahda) y la izquierda considerada radical: Partido Comunista de los Obreros y el Trabajo (PCOT), Congreso por la República (CPR) y Túnez Verde (TV).

La segunda, el diseño de un sistema electoral parlamentario de fórmula mixta que, desde 1994, reservó entre un 80%-90% de los escaños al partido mayoritario –su partido, el Neo-Destur de Bourguiba refundado como Asamblea Constitucional Democrática (RCD, en sus siglas en francés)–. Este recurso normativo, sumado a la práctica informal de manipulación de los resultados electorales, permitió al RCD conservar su hegemonía en la Cámara de los Diputados y perpetuar su naturaleza de Partido-Estado. Aquellos partidos políticos que pudieron acceder al reparto de la cuota minoritaria de escaños reservada para la oposición lo hicieron gracias a la cuidadosa instauración y conservación de una relación de clientelismo con Ben Alí. Estos fueron: la Unión Democrática Unionista (UDU), el Partido de la Unión Popular (PUP), el Movimiento Democrático Socialista (MDS), Ettajdid (antiguo Partido Comunista de Túnez), el Partido Social-Liberal (PSL) y la escisión ecologista de éste último: el Partido de los Verdes por el Progreso (PVP).

La última, la limitación de la oferta electoral en las elecciones presidenciales. La regulación de los requisitos para el ejercicio del sufragio pasivo en los comicios de 1989 y 1994 permitió a Ben Alí concurrir como único candidato. Más tarde, las cambiantes exigencias establecidas para las elecciones de 1999, 2004 y 2009 autorizaron la presentación de candidaturas alternativas sólo a algunos dirigentes de algunos de los partidos parlamentarios que mantenían una relación de “diálogo constructivo” con el gobierno y no aspiraban sino a legitimar el plebiscito presidencial. Según datos oficiales del régimen, Ben Alí se hizo en 1999 con el 99,4% de los votos válidos emitidos en las elecciones presidenciales. Más tarde, su equipo de asesores le recomendó “moderar” su alarde de éxito electoral. De ahí que en 2004 el escrutinio oficial concediera a su candidatura “sólo” el 94,4% de los votos, y en 2009 “apenas” el 89,2% de los sufragios.

¿Qué se puede corregir ahora? ¿Qué condiciones de futuro se persigue propiciar?

Una reforma política podría enmendar algunos de los defectos y perversiones del sistema institucional y del sistema electoral tunecinos legados por el último presidente. Sin embargo, no todos ellos, como se verá a continuación.

Dado que el tipo de gobierno presidencialista implementado en Túnez ha demostrado ser vulnerable a la desmedida ambición de poder de sus líderes políticos, éste se constituye en objeto de revisión. El modelo de gobierno existente podría sustituirse por un modelo parlamentario racionalizado o por un tipo de gobierno semi-presidencialista. No obstante, la remodelación del sistema tunecino de distribución institucional del poder no constituye una garantía de éxito. La eficacia democrática del tipo de gobierno de un país no queda determinada sólo por prescripciones constitucionales, sino también por la normativa legal que la acompaña y por la cultura política, así como por las expectativas y el comportamiento de los actores políticos y sociales.

Puesto que el sistema tunecino de elección de la Presidencia y de la Cámara de los Diputados aplicado hasta ahora se ha manifestado ineficaz para hacer valer el principio del pluralismo político en la arena política institucional, éste se postula como segundo elemento a reformar. Con todo, ni reemplazar la fórmula electoral mixta por una proporcional pura o corregida, ni canjear las actuales condiciones de sufragio pasivo por otras más flexibles e inclusivas, puede garantizar la construcción de un nuevo modelo de sistema de partidos. El efecto pluralista del sistema electoral de un régimen político no viene determinado sólo por sus elementos normativos, sino que se encuentra también condicionado por la cultura política, las expectativas y el comportamiento de los partidos y los electores.

Aún a sabiendas de la limitada capacidad transformadora de este tipo de reforma, las fuerzas políticas tunecinas reunidas en el proceso de negociación parecen haber apostado por la revisión de la forma de gobierno y del sistema electoral.

Con esta iniciativa persiguen dos objetivos diferenciados. Por una parte, pretenden romper con su pasado político. Para ello, necesitan distanciarse de las fórmulas institucionales y normativas que facilitaron la confusión de poderes en un líder único, contribuyeron a la acumulación de una pesada herencia autoritaria y acabaron minando la legitimidad política de la autoridad. Por otra parte, intentan construir condiciones propiciatorias de futuro. Así, aspiran a articular instituciones y leyes capaces de promover un nuevo orden de estabilidad, imprescindible para recuperar la confianza ciudadana en el sistema e instaurar y consolidar valores y prácticas democráticas de gobierno.

¿Qué alternativas de reforma se barajan?

Por el momento, todas las partes parecen coincidir al valorar como medidas necesarias las siguientes:

- La legalización de los partidos hasta ahora excluidos.
- La desvinculación de la Jefatura del Estado y la Jefatura de Gobierno, reduciendo el papel de la primera a tareas de representación internacional y como símbolo de la unidad nacional.
- La instauración de un tipo de gobierno parlamentario.
- El establecimiento de una fórmula electoral proporcional para la composición de la Cámara de los Diputados.

Coyunturalmente, y para conferir una imagen de limpieza a los próximos comicios, se apuesta también de forma unánime por solicitar la observación electoral internacional, principalmente de la UE.¹ No se ha profundizado aún en el debate sobre si la segunda Cámara –Cámara de Consejeros– debe desaparecer o ser reformada en su sentido, función y forma de elección. En todo caso, sí parece existir un acuerdo generalizado acerca de la necesidad de que esta figura institucional sea revisada en el marco del proceso de reforma.

Otras preguntas son igualmente relevantes: ¿por qué la legalización de los hasta ahora partidos ilegales?, por la necesidad de dotar de credibilidad la disposición aperturista del gobierno; ¿por qué disociar la Jefatura del Estado y del Gobierno?, para dificultar la reproducción de la práctica de personalización del poder político en una única figura; ¿para qué un sistema parlamentario?, para que la Cámara de los Diputados pueda controlar al primer ministro y a su gabinete de gobierno; y ¿para qué una fórmula electoral proporcional?, para evitar que el curso y destino de la transición política quede sujeto al arbitrio de una única fuerza electoral mayoritariamente votada –ya sea ésta expresión del RCD post-benalista o reflejo del islamismo político– que acabe obstaculizando el efectivo control parlamentario del Ejecutivo.

La incertidumbre sobre la decisión de voto del electorado tunecino justifica tal coincidencia de pareceres entre las fuerzas políticas tunecinas. Tanto laicos como islamistas comparten las mismas vacilaciones y dilemas, y ante la duda, responden con prudencia. En palabras del líder islamista, Rached Ghannouchi, “no queremos que el poder sea monopolizado por un único partido, independientemente de quién pueda ser éste. Lo que queremos es un sistema basado en coaliciones porque sólo éste nos protegerá de la tiranía”.² Esta valoración es compartida por los demás líderes políticos.

Ni los integrantes del gobierno –ex dirigentes del RCD, líderes de Ettajdid y del PDP e “independientes”– ni sus interlocutores laicos e islamistas en la oposición se encuentran en condiciones de prever las preferencias electorales mayoritarias. Dos razones principales motivan el generalizado estado de incertidumbre. La primera es que no existen antecedentes de elecciones transparentes. Resulta imposible hacer previsiones en base al historial de resultados electorales porque la competencia electoral siempre estuvo limitada y porque los datos arrojados por las urnas siempre fueron manipulados.

¹ La posición común de las partes ante estos elementos fue confirmada por Ghazi Gherairi, portavoz de la Comisión Superior para la Reforma Política, el pasado 3 de febrero durante una entrevista telefónica.

² Traducción por la autora de la entrevista concedida por Rached Ghannouchi al semanario alemán *Spiegel* el pasado 24 de enero (<http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,741291,00.html>, acceso 4/II/2011).

La segunda razón es que la oferta electoral aún no se ha terminado de perfilar. Existen rumores tanto sobre la posible refundación del RCD como fuerza unitaria, como sobre su eventual fractura en dos facciones. Se desconoce además si Ettajdid concurrirá a los comicios con una candidatura autónoma, o si en cambio intentará liderar una coalición electoral con el PDP y el FDTL –como ya procuró hacer en las dos últimas convocatorias electorales–.

No hay indicios fiables acerca de si el atractivo electoral será capaz de desplegar el MDS, partido tiempo atrás respetado y valorado como oposición anti-Bourguiba, y luego posicionado como primera fuerza parlamentaria de la oposición durante dos décadas. Tampoco se vislumbran señales claras de si el PCOT y el CPR –protagonistas laicos de la resistencia “anti-benalista”– accederán a ser legalizados y a participar en el proceso electoral. Hasta el momento han preferido no involucrarse de forma alguna en las iniciativas de un gobierno que consideran ilegítimo. Sí se espera que Ennahda materialice por fin en una candidatura electoral su promesa de contribuir de forma pacífica al cambio político. No obstante, ni siquiera el líder del partido islamista es capaz de anticipar la fortaleza electoral de su formación. Según Ghannouchi, “No nos hacemos ilusiones acerca de nuestra popularidad. El Ennahda de hoy... no es el Ennahda de 1989. Sólo las elecciones pueden decirnos cuán fuertes somos”.³ Por otra parte, sólo existen meras especulaciones sobre la naturaleza de la estrategia que los islamistas emplearán para apelar al voto. ¿Adoptarán una táctica islamo-centrista para persuadir a los intelectuales y a la clase media tunecina y recomponer su imagen ante la UE y EEUU, o se regirán por principios conservadores para buscar la identificación y complicidad de las clases más desfavorecidas? Ennahda tiene incentivos suficientes para optar por cualquiera de ambas alternativas. En todo caso, Ghannouchi ya ha advertido que no aspira personalmente a formar parte del futuro gobierno, sino a contribuir intelectualmente a la transición política hacia una democracia.

Por otra parte, ¿por qué es necesaria la intervención de la UE? Por dos motivos: uno en clave nacional, otro en clave internacional. En todo juego en el que los jugadores mantienen reservas acerca de la limpieza de las maniobras de sus adversarios se requiere el papel de un árbitro vigilante, garantía de *fair play*. La presencia de observadores europeos en las elecciones constituyentes representa tal papel. A su vez, el desempeño de dicho papel convierte a la UE en parte indirectamente co-responsable de la gestión del proceso electoral y de sus resultados, y por ello, también de alguna forma, en co-responsable del devenir de las siguientes etapas del proceso de transición. Recordemos que el régimen de Ben Ali solicitó el verano pasado a la UE un impulso de su relación asociativa a través de un Estatuto Avanzado. El nuevo régimen –sea cual sea su color político– no va a renunciar a dicha posibilidad, más aún teniendo en cuenta las dificultades económicas y financieras que atraviesa el país en este momento.

En cualquier caso, todas las fuerzas políticas implicadas en el proceso de negociación comparten el convencimiento de que resulta de vital importancia que la reforma institucional y la nueva ingeniería electoral consigan acallar las protestas sociales. La dificultad de dicho logro reside en la actual superposición de demandas. Por una parte, están las reivindicaciones de los que reclaman una ruptura radical porque consideran que el actual gobierno interino está contaminado por la experiencia de poder “benalista”. Por otra, aparecen las de aquellos que desean prolongar en el tiempo el sistema de poder establecido. Finalmente, figuran las reivindicaciones de los que prefieren reformas y no

³ *Ibidem.*

rupturas, demandando un ciclo de paz social y política que permita al gobierno interino llevar a buen término su labor reformista. El potencial riesgo desestabilizador que entraña tal grado de fragmentación e incompatibilidad de intereses socio-políticos es precisamente lo que ha empujado al gobierno y al Parlamento a adoptar medidas de urgencia. El gobierno ha suspendido la actividad del RCD, reemplazado a gobernadores y comisarios de policía, y reactivado a los reservistas. A su vez, el Parlamento ha concedido al presidente interino la potestad de regir por decreto-ley los siguientes pasos de la transición.

¿Quién está legitimado para realizar la reforma?

El pasado 22 de enero el gobierno interino delegó en lyadh Ben Achour la misión de presidir y decidir la composición de un comité independiente integrado por expertos en derecho público y constitucional. Éstos serían los encargados de dotar de forma y contenido jurídico a un nuevo proyecto de Constitución y a las medidas políticas necesarias para garantizar la limpieza de las elecciones y la neutralidad del Estado en el proceso electoral. Tres días más tarde, Ben Achour manifestó que quedarían excluidos de la Comisión Superior para la Reforma Política tanto los juristas que el verano pasado apoyaron la revalidación de la candidatura presidencial de Ben Ali para los comicios de 2014, como los sospechosos de haber colaborado con el régimen “benalista”. Así mismo, concluyó que escucharía a todas las fuerzas políticas.

El 28 de enero se publicó la identidad de los 12 comisionados. Desde entonces, éstos han recibido tantas críticas como parabienes. Su vinculación a la Universidad y a la Academia Internacional de Derecho Constitucional de Túnez ha sido valorada positivamente por algunos, considerando que la experiencia jurídica y el prestigio profesional han primado como criterios de nominación. Otros, por el contrario, encuentran en la trayectoria de estos juristas indicios suficientes de connivencia con el ex presidente. Para éstos últimos, la Comisión es un mero extracto de la elite intelectual que en 2002 dio forma legal a la reforma constitucional por la que Ben Ali pudo renovar su candidatura presidencial en 2004 y 2009.

Con todo, el recelo sobre la legitimidad e independencia de la Comisión encargada de perfilar la reforma política no es la única sombra de duda que se cierne sobre el proceso. Otra se refiere al papel que deben desempeñar el presidente interino y el actual Parlamento en la ratificación de la propuesta de reformas legales emanada de la Comisión. Una primera alternativa es que el presidente la apruebe, sancione y publique como decreto-ley regulador del próximo proceso electoral. Una segunda es que sea el Parlamento quien le conceda su visto bueno, aprobándola como ley de base de un nuevo código electoral. He aquí el dilema, de difícil resolución: ¿cuál de las dos instancias goza de mayor legitimidad en este momento? El actual Parlamento está totalmente desacreditado a ojos de la sociedad tunecina. No todos los sectores conceden al presidente interino un grado de credibilidad suficiente. Por añadidura, la propia naturaleza interina de su cargo transmite directamente un carácter también provisional al marco normativo que éste venga finalmente a aprobar.

En consecuencia, la nueva Cámara de los Diputados electa en las próximas elecciones legislativas se presenta como la única legitimada para deliberar y decidir acerca de la inmutabilidad, enmienda parcial o rechazo total de la reforma inicial del sistema electoral y del sistema de gobierno. Así pues, la misma incertidumbre que pesa sobre la aritmética parlamentaria de la futura composición de la Cámara, recae igualmente sobre la permanencia de las propuestas de reforma que ésta debe considerar.

Conclusión

A modo de prospectiva

Si, como parece, las principales fuerzas políticas apuestan por una fórmula electoral proporcional para la elección de la Cámara de los Diputados, llegado el momento no ofrecerán resistencia a que el presidente interino apruebe por decreto-ley esta regla de juego para la celebración de elecciones constituyentes. Resulta igualmente poco probable que las que lleguen a convertirse en fuerzas parlamentarias legítimamente electas pretendan modificar mucho e inmediatamente la regulación electoral que favoreció su acceso a la Cámara.

Así ocurrió en el caso español. Recuérdese que la redacción de la Constitución de 1978 se suscribió al sistema electoral previsto en la Ley para la Reforma Política de 1977, remitiendo a una ley ulterior el desarrollo de la normativa. Ésta última –la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG)– no fue aprobada hasta 1985, siete años después de la ratificación del texto constitucional y una vez que ya se habían celebrado dos procesos electorales post-constitucionales. Además, la regulación de la competición electoral no llegó a completarse hasta 1987, fecha de aprobación de Ley de Financiación de Partidos Políticos.

Nuestra propia experiencia nos ha enseñado que todas las reformas institucionales y legales –y mucho más aún las que arrancan y discurren en un inestable marco de transición política– requieren de tiempo. Podemos, por ello, concluir que tiempo es también un valor indispensable para el curso del proceso político tunecino. Tiempo para ganar confianza y articular pactos imprescindibles entre líderes políticos, para hacer pedagogía política entre la ciudadanía, para que el pueblo de Túnez vuelva a depositar su confianza en sus representantes políticos, y para que éstos últimos demuestren que su verdadera preocupación es ofrecer un nuevo y mejor porvenir a sus representados.

Guadalupe Martínez Fuentes

Profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada