

Túnez: nueva Constitución y la democracia posible

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

Tema

Túnez ya tiene su primera Constitución democrática, fruto del consenso y de una ardua negociación dentro y fuera de la Asamblea Constituyente.

Resumen

Las constituciones democráticas deben cumplir dos funciones: garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos y favorecer la gobernabilidad. La Asamblea Constituyente tunecina asumió hace más de dos años el desafío de incorporar ambas funciones en la nueva Constitución. Tal empeño ha exigido superar importantes obstáculos y rebasar el calendario oficial inicialmente previsto. Su resultado, aunque no representa la única ni la mejor alternativa de transformación política, sí ofrece una posible vía hacia la democracia. El alcance de su recorrido dependerá, en el corto plazo, del éxito de los procesos transitorios en el plano electoral y gubernativo.

Análisis

El presente estudio analiza el proceso constituyente tunecino con una triple finalidad: (1) identificar las claves de su desarrollo; (2) destacar los elementos innovadores en la nueva Constitución; y (3) valorar su impronta hasta la celebración de elecciones.

Desarrollo del proceso constituyente

Las elecciones del 23 de octubre de 2011 conformaron una Asamblea Constituyente encargada de elegir la jefatura del Estado y del Gobierno, fiscalizar al poder ejecutivo y redactar la nueva Carta Magna en el plazo de un año. Esta última tarea ha rebasado en más de un año el límite temporal previsto debido a causas de naturaleza parlamentaria y extra-parlamentaria que se detallan a continuación.

La Asamblea ha tenido que conciliar su función constituyente y de control gubernamental con la legislación de materias de difícil acuerdo. Entre ellas destacan: la reglamentación del orden del trabajo constituyente, la organización provisional de los poderes del Estado, la aprobación de los presupuestos estatales, el diseño de la justicia transicional y la revisión de la política electoral. Además, la Asamblea prefirió partir de cero en la redacción de la nueva Constitución,

asumiendo el coste temporal que suponía ignorar propuestas preliminares elaboradas por expertos juristas. Por otra parte, la inexperiencia de la inmensa mayoría de los diputados en materia jurídica provocó la elaboración de sucesivos borradores, necesariamente mejorables. Incluso el último borrador, de junio de 2013 y revisado a finales de año por una Comisión de Consenso, ha sido objeto de múltiples renegociaciones en enero de 2014.

Dos factores explicativos de carácter extra-parlamentario se suman a los anteriores. El primero es la heterogeneidad de los diferentes proyectos de sociedad defendidos por los partidos políticos, lo que requirió prolongadas y difíciles negociaciones para el logro del consenso. El segundo es la influencia que el terrorismo y la política regional han ejercido sobre la vida política y social en Túnez, provocando dos momentos de colapso institucional.

La primera crisis política aconteció en febrero de 2013. El asesinato de Chokri Belaid, un representante del Frente Popular, llevó a éste y a otros grupos parlamentarios minoritarios de la oposición a exigir la dimisión del Gobierno y la disolución de la Asamblea. Si bien no se consiguió dismantelar el poder constituyente, sí se produjo el relevo del presidente del Gobierno y la recomposición de su gabinete con tecnócratas encargados de la gestión de los llamados “ministerios de soberanía”. El segundo momento crítico aconteció en julio del mismo año a causa del asesinato político de Mohamed Brahmi, también del Frente Popular, y el atentado contra fuerzas de seguridad del Estado. Los opositores reunidos en un Frente de Salvación Nacional volvieron a reclamar la dimisión del Gobierno y la disolución de la Asamblea, que fue abandonada por un tercio de sus integrantes.

Para evitar la reproducción del escenario golpista de Egipto en el caso tunecino, una “Mesa de Diálogo” entre todas las fuerzas parlamentarias –arbitrada por el Sindicato General de Trabajadores Tunecinos, la Liga Tunecina para la Defensa de los Derechos Humanos, la patronal y la Orden de Abogados– acordó en octubre de 2013 una hoja de ruta apoyada en tres pilares: (1) la dimisión del Gobierno y su reemplazo por uno técnico encabezado por un presidente independiente; (2) la formación de una nueva Instancia Superior Independiente para las Elecciones (ISIE), a fin de adelantar los preparativos de los futuros comicios; y (3) la conclusión de la nueva Constitución.

Los tres objetivos se han alcanzado a lo largo de enero de 2014, con importantes y sacrificadas concesiones hechas por todas las partes. Con ello, el consenso político queda institucionalizado como cauce del futuro devenir de la transición tunecina.

Innovaciones constitucionales

Pese a que la inestabilidad sociopolítica marcó la transición tunecina a lo largo de 2013, el país consiguió ascender 33 puestos en la escala del *Global Democracy Ranking*. Con ello, Túnez se posiciona como el Estado árabe más avanzado en

términos democráticos. Así queda reflejado en las novedades constitucionales referentes a la cuestión religiosa y de género, la libertad de los medios, el desarrollo social, la lucha contra la corrupción, la forma de gobierno y la justicia.

(1) Cuestión religiosa

Dos factores han alimentado la polémica sobre la relación entre Estado y religión: (1) la multiplicación de organizaciones islamistas como resultado de la liberalización del espacio político y cívico al inicio de la transición; y (2) la perenne desconfianza de los sectores modernistas hacia el compromiso democratizador del partido islamista de Gobierno, Ennahdha.

El poder constituyente ha procurado satisfacer a las facciones centristas tanto del islamismo político como del modernismo mediante un sofisticado juego de equilibrios. Si por una parte protege y refuerza el carácter islámico del Estado, por otra prescinde de la ley islámica (*sharía*) como fuente de derecho, institucionaliza un islam compatible con la democracia y obstaculiza la desviación del mismo.

El nuevo texto recoge una cláusula de cierre que impide revisar la condición del islam como religión oficial (art. 1). También para garantizar la perpetuación del referente islámico, el Estado asume el papel de guardián de la religión, protector de lo sagrado (art. 6) y garante de una educación pública alentadora de la identidad árabo-musulmana (art. 38). Puesto que el presidente de la República representa al Estado, éste deberá ser musulmán (art. 73). Además, la consagración de la libertad de organización social y política, sólo condicionada al respeto a la ley y a la renuncia a la violencia (art. 34), permite la actividad de asociaciones, sindicatos y partidos inspirados en el islamismo, lo que marca una clara ruptura con el régimen anterior.

No obstante, la expresión tunecina de la cultura árabo-musulmana objeto de protección estatal queda definida como una de carácter abierto, moderado, tolerante y conciliable con los derechos humanos universales (Preámbulo y art. 6 y 38). La misma pretende compatibilizarse con el inamovible carácter republicano y civil del Estado (art. 1 y 2). Este último se obliga a proteger la libertad de creencia, conciencia y culto (art. 6), así como a garantizar una cultura basada en el rechazo de la violencia, la apertura a diferentes referentes culturales y al diálogo entre civilizaciones (art. 41). Para reforzar la obligación estatal de respeto y garantía de las libertades y los derechos humanos, una cláusula de cierre impide reformas constitucionales regresivas en esta materia (art. 48).

El Estado protegerá este proyecto de sociedad islamo-centrista garantizando la neutralidad política de centros educativos, mezquitas y otros lugares de culto (art. 6 y 15). A fin de dificultar la difusión de una doctrina radical, se prohíbe tanto la acusación de apostasía como los discursos político-religiosos incitadores al odio y la violencia (art. 6).

Con todo, la presente regulación no cierra la polémica. Para los laicistas, el refuerzo del sentido islámico de la República supone un retroceso. Para los islamistas más conservadores, el islam de Estado constitucionalmente predefinido supone un atentado contra la ley islámica.

(2) Cuestión de género

La presión que el movimiento feminista tunecino ejerció sobre la Alta Instancia para el Cumplimiento de los Objetivos Revolucionarios y la Reforma Política en 2011 consiguió dos importantes logros: (1) la elaboración de listas paritarias para los comicios constituyentes; y (2) la inclusión del principio de respeto al Código del Estatuto Personal en el Pacto Republicano pre-electoral sellado por los principales partidos. A lo largo de 2012 y 2013, las organizaciones feministas progresistas desplegaron importantes campañas de movilización política con dos objetivos prioritarios: denunciar prácticas y discursos contrarios a los derechos y libertades de la mujer y exigir la inclusión de la igualdad de género y de medidas de discriminación positiva en la nueva Constitución.

Este combate ha calado en el debate constituyente, ofreciendo un resultado que satisface moderadamente a la mayoría del colectivo feminista. Entre los grandes logros destacan nuevas garantías de igualdad en los ámbitos jurídico, educativo y laboral, el compromiso con la discriminación positiva de la mujer en el terreno político y la constitucionalización de derechos en el espacio familiar.

El nuevo texto constitucional garantiza la conservación de los derechos adquiridos por la mujer y obliga al Estado a trabajar por el sostenimiento y desarrollo de los mismos (art. 45). Ahondando en esta lógica, queda garantizada la igualdad de “ciudadanos y ciudadanas” ante la ley, así como la obligación estatal de velar por sus libertades y derechos individuales y colectivos sin ningún tipo de discriminación (art. 20). También se estipula que hombres y mujeres compartan el mismo derecho, tanto a la educación gratuita hasta los 16 años (art. 38) como al trabajo (art. 39), lo que vendría a fomentar la igualdad inicial de oportunidades entre géneros. En el terreno de la política de discriminación positiva figura la garantía de la representación de la mujer en asambleas electas (art. 33) y la meta de conseguir la paridad en la composición de las mismas (art. 45). En materia de protección de la mujer en el ámbito doméstico, la Constitución introduce dos avances: (1) la obligación estatal de erradicar la violencia de género; y (2) que el concepto de familia objeto de protección estatal carezca de referencia a un fundamento matrimonial (art. 7), lo que favorece a las madres solteras.

Sin embargo, el sector más progresista muestra preocupación por la vaga redacción del derecho a la vida y la consideración del mismo como “sagrado”. Su flexible interpretación puede permitir, llegado el caso, la limitación de las condiciones de la ley del aborto ahora en vigor. Otra de sus inquietudes es la persistencia de las reservas estatales sobre determinados principios de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la

mujer (CEDAW, en sus siglas en inglés).

(3) Los medios

Ben Ali se valió de la vigilancia, la censura y la sanción de los medios de comunicación, tanto para silenciar la crítica como para difundir propaganda política. Con los mismos fines, su régimen intentó controlar también la información difundida a través de Internet y las redes sociales. Rompiendo con el pasado, la nueva Constitución recoge un nuevo marco de libertades y derechos en este ámbito.

Tras la creación de la Alta Autoridad Independiente de la Comunicación Audiovisual (HAICA) en febrero de 2011 y la promulgación del decreto-ley 116/2013 sobre los medios audiovisuales, el nuevo texto constitucional procura ahora proteger a los profesionales del ramo de la comunicación garantizando sus libertades de opinión, expresión, publicación e información (art. 30). Asimismo, constitucionaliza la HAICA encomendándole velar por tales libertades, promover el pluralismo y la integridad del sector y asesorar la producción normativa sobre la materia (art. 124).

La Constitución también dedica atención especial a los usuarios de los medios. Por una parte, compromete al Estado a garantizar el derecho a la información. Por otra, puesto que las redes sociales contribuyeron a la movilización social que sostuvo la revolución, queda constitucionalizado también el derecho de acceso a las mismas (art. 31).

Con todo, estas nuevas previsiones deberán complementarse con la reforma del Código Penal en materias como la producción y divulgación de información constitutiva de delitos de difamación, los ataques a los representantes del Estado y la alteración del orden público. También deberían acompañarse de políticas de formación y provisión de recursos para más de un millón de tunecinos que, hasta ahora, no han tenido acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

(4) Desarrollo social

Desempleo juvenil, depauperadas condiciones de vida y regiones subdesarrolladas fueron caldo de cultivo de la revolución tunecina. Por ello, los planes económicos de los sucesivos gobiernos post-revolucionarios han estado orientados en gran parte a intentar mitigar la tensión social aparejada a estas problemáticas. Ahora, la Constitución compromete al Estado a resolverlas.

Así, reconoce a la juventud tunecina como fuerza de construcción nacional, consagrándola como titular de un derecho de participación en los ámbitos sociales, económicos, culturales y políticos (art. 8). Con esta lógica, la Constitución prevé que la legislación electoral local garantice la representación de la juventud en el gobierno municipal (art. 130). Sin embargo, buena parte de los jóvenes tunecinos verán limitado su derecho de sufragio pasivo en la política nacional. Aunque serán electores los mayores de 18 años, sólo aquellos con más de 23 podrán presentar

candidaturas a las elecciones a la Asamblea de Representantes del Pueblo (art. 52). En el caso de las elecciones presidenciales, sólo podrán concurrir a las mismas candidatos mayores de 35 años (art. 73).

La nueva Constitución encomienda al Estado la tarea de equilibrar el desarrollo de las regiones y las comunidades locales mediante solidaridad y discriminación positiva para las más necesitadas (art. 12 y 133). Dada la riqueza natural del subsuelo de territorios empobrecidos, se prevé que los beneficios derivados de su explotación sean dedicados al desarrollo de los mismos (art. 133). Una Instancia para el Desarrollo Sostenible y los Derechos de las Generaciones Futuras y un Consejo Superior de Colectividades Locales asesorarán la producción legislativa sobre estas materias (art. 126 y 138).

Finalmente, el Estado asume la obligación de asegurar a todos sus ciudadanos condiciones de vida “decentes” (art. 20). Las mismas pueden ser interpretadas como base de un Estado social: cobertura social y asistencia sanitaria (art. 37), educación pública gratuita hasta los 16 años (art. 38), justicia y seguridad laboral (art. 39), protección de la infancia (art. 46) e integración social de los discapacitados (art. 47).

La implementación de muchas de estas disposiciones exige un importante desembolso de recursos públicos. Por ello, cabe esperar que la misma quede condicionada al previo saneamiento de las finanzas tunecinas.

(5) Lucha contra la corrupción

La corrupción del antiguo régimen también alentó las reclamaciones revolucionarias. De ahí que, justo al inicio de la transición, se creara una Comisión Nacional de Investigación de Casos de Corrupción y Malversación. Sus logros fueron impulsar la protección de los denunciantes, testigos, víctimas y expertos implicados en la investigación de casos de corrupción; la no prescripción de este tipo de delitos; y la institucionalización de una Instancia Nacional de Lucha contra la Corrupción a finales de 2011. El Gobierno elegido por la Asamblea Constituyente dedicó igualmente un ministerio a la Gestión Pública y Lucha contra la Corrupción. Aun así, estas iniciativas no han logrado mejorar la calificación tunecina en el Índice de Percepción de Corrupción elaborado por Transparencia Internacional.

El poder constituyente ha previsto tres mecanismos que pretenden contribuir a erradicar esta lacra del sistema: (1) la identificación de la ruptura definitiva con la corrupción como uno de los principios inspiradores del articulado constitucional (Preámbulo); (2) la constitucionalización de una Instancia de Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción (art. 127); y (3) la elaboración de disposiciones orientadas a cultivar una nueva cultura de gestión de los ámbitos fiscal, administrativo, partidista, policial, laboral y electoral.

Primero, el Estado queda obligado a articular mecanismos que garanticen la buena gestión de los recursos públicos y la lucha contra la evasión y el fraude fiscal (art. 10). En segundo lugar, el presidente de la República, el jefe del Gobierno, los diputados, los miembros de órganos constitucionales y los altos cargos quedan comprometidos a hacer públicas sus respectivas declaraciones de bienes (art. 11). Como tercera previsión, el funcionamiento de la Administración estatal queda sometido a las reglas de transparencia, integridad y rendición de cuentas (art. 14). El Tribunal de Cuentas y el Alto Tribunal Administrativo quedan encargados, como organismos independientes, de velar por el cumplimiento de las mismas (art. 113 y 114). La constitucionalización del principio de libre creación de partidos, sindicatos y asociaciones lleva aparejada la obligación del respeto a la regla de la transparencia financiera (art. 34).

Puesto que la corrupción de la policía estuvo vinculada en el pasado a la politización de la misma y su sometimiento a las consignas del Gobierno, el constituyente aborda esta cuestión exigiendo a las fuerzas de seguridad del Estado el cumplimiento de un principio de neutralidad (art. 18). Las prácticas de nepotismo y clientelismo presentes en el mundo laboral encuentran un freno constitucional en la obligación estatal de establecer medidas garantistas del derecho al trabajo sobre una base de competencia y de equidad (art. 39). Dado que el falseamiento de los resultados electorales fue una constante en el régimen anterior, la Constitución fundamenta el nuevo régimen en elecciones libres (Preámbulo) y exige expresamente el cumplimiento de condiciones de transparencia e integridad electoral (art. 54 y 74), fiscalizadas por una Instancia Electoral consagrada como órgano constitucional independiente compuesto por miembros de reconocida integridad (art. 123).

(6) Forma de gobierno

Una perversión personalista y autoritaria del presidencialismo conformó férreas dictaduras en el pasado tunecino. Por ello, la doble alternativa asamblearia fue la forma de gobierno parlamentaria o semi-presidencialista. La finalmente constitucionalizada representa una suerte de compromiso entre ambas, generando una compleja relación entre el Ejecutivo bicéfalo (Presidencia de la República y Jefatura del Gobierno) y un Legislativo unicameral (Asamblea de Representantes del Pueblo).

La formación del Ejecutivo se resuelve con la celebración de comicios presidenciales y parlamentarios. Mientras el jefe de Estado es elegido de forma directa por los votantes, la nominación del jefe de Gobierno y su equipo de ministros requiere la confianza de la mayoría absoluta de la Asamblea. Para evitar bloqueos del sistema de formación del Gobierno, la Constitución limita temporalmente este proceso a cuatro meses, tras los cuales el jefe de Estado disuelve la Asamblea y convoca nuevas elecciones parlamentarias.

Para limitar el poder del jefe de Estado, se reduce la duración de su permanencia en el cargo a dos mandatos de cinco años cada uno (art. 74). Tres mecanismos permiten el control de sus actuaciones. Sus iniciativas de reforma constitucional y los referéndums que pueda convocar requieren del previo pronunciamiento positivo del Tribunal Constitucional (art. 81 y 141). Otras tantas decisiones políticas del jefe de Estado exigen de ratificación parlamentaria y/o el visto bueno del jefe del Gobierno. Si dos tercios de la Asamblea estiman que el presidente de la República viola la Constitución, podrán remitir al Tribunal Constitucional una moción solicitando la revocación de su cargo y su inelegibilidad en posteriores elecciones (art. 87).

El poder constituyente también ha intentado prevenir la concentración de poder en manos del jefe de Gobierno mediante distintas disposiciones. Entre ellas figuran: la acumulación de materias de legislación reservadas al Parlamento, el elevado número de ámbitos cuya legislación exige el acuerdo de la mayoría absoluta parlamentaria, y un especial reconocimiento constitucional a la labor fiscalizadora de la oposición. Para controlar el ejercicio de poder del jefe de Gobierno, la mayoría absoluta de la Asamblea podrá cesarlo mediante la doble vía de la moción de censura constructiva y la moción de confianza (art. 96 y 97). También podrá forzar la dimisión de ministros por acuerdo de la mayoría absoluta.

No obstante, debe advertirse que el grado de influencia política real del ejecutivo dependerá de la conjunción de variables que escapan a la regulación constitucional: configuración del sistema de partidos, porcentaje de escaños del partido o coalición de Gobierno, disciplina y estabilidad de los grupos parlamentarios y coincidencia/divergencia política entre los dos titulares del ejecutivo bicéfalo.

(7) Justicia

El régimen anterior acosó a los abogados de los disidentes y manejó políticamente los tribunales para configurar una justicia servil a sus consignas. De ahí que la reforma del sistema judicial figure entre las tareas pendientes para la construcción de un Estado de Derecho.

La Asamblea –tras tensos debates bajo la presión de influyentes organizaciones de juristas tunecinos– ha intentado contribuir a dicha misión mediante cuatro innovaciones constitucionales. La primera es la garantía de protección de la labor de abogacía. La segunda, la exigencia de que los magistrados demuestren su independencia política mediante la exhibición de imparcialidad, integridad y responsabilidad en el ejercicio de sus funciones (art. 100 y 101). La propuesta de la promoción de los mismos a tribunales ordinarios y especiales, la fiscalización y sanción de sus actuaciones, así como el asesoramiento de las proposiciones de ley sobre la administración de justicia quedan encomendados al Consejo Superior de la Magistratura (art. 103 y 111), como tercera novedad. La última es el refuerzo de la labor de abogados y magistrados en la investigación de la violación de derechos humanos mediante la constitucionalización de una Instancia de Derechos

Humanos, elegida por una mayoría parlamentaria cualificada (art. 125).

Conclusión: perspectivas más allá de la Constitución

Celebrando el tercer aniversario de la revolución, el presidente de la República se dirigió a los tunecinos valorando la trayectoria política recorrida por el país en los tres últimos años. Destacando el potencial democratizador del consenso logrado para redactar y aprobar la nueva Constitución, concluyó: “Hemos conseguido el milagro”.

En adelante, será necesario superar otros tantos retos. El primero, lograr el necesario consenso para el desarrollo constitucional de la regulación electoral que debe concretar asuntos espinosos como el registro de electores y candidaturas, la financiación electoral de partidos, las condiciones de pre-campaña y la campaña, el sistema de cobertura mediática de las elecciones, los procedimientos de votación y el recuento de sufragios. La Constitución tunecina tan sólo estipula las condiciones del sufragio activo y pasivo (art. 53 y 73) y la fórmula electoral que se empleará en las elecciones presidenciales (art.74). Por lo tanto, la ingente cantidad de ámbitos regulatorios por cubrir todavía depara a la Asamblea un laborioso trabajo.

El tiempo empleado para acordar una ley electoral, el montante de recursos económicos y humanos destinados a la nueva ISIE y la puesta en marcha de mecanismos de coordinación entre ésta, el Tribunal de Cuentas, el Tribunal Administrativo, partidos, medios de comunicación y sociedad civil condicionarán, a su vez, la fecha de los próximos comicios. Aunque no existe aún un cronograma, una disposición constitucional transitoria fija la fecha límite de la misma para final de 2014. Por lo tanto, la conducción de la transición tunecina seguirá sometida a un apretado calendario.

En este plazo, el nuevo presidente del Gobierno interino, Mehdi Jomaa, investido el pasado 28 de enero, deberá acometer controvertidas misiones. Una consiste en propiciar que la Asamblea reforme la ley de presupuestos generales del Estado, motivo de levantamiento popular en múltiples localidades del país. Otra, intentar contener la escalada de la inflación. La tercera, aplicar la controvertida legislación sobre justicia transicional. La cuarta, revisar los nombramientos de altos cargos y de dirección política en las regiones. La última, reforzar los mecanismos de seguridad ante la amenaza terrorista. En éstas y otras materias, Jomaa y su Gobierno deberán demostrar competencia e independencia política para conservar la confianza de tres quintas partes de la Asamblea y evitar así un tercer bloqueo institucional.

El entendimiento entre Ejecutivo y Legislativo será imprescindible para hacer pedagogía política que contribuya a incrementar la valoración social de la nueva Constitución, el interés ciudadano ante los próximos comicios y la legitimación electoral de las nuevas instituciones políticas. Tal tarea parece ineludible, puesto que demasiados tunecinos se declaran nostálgicos del régimen anterior, desafectos

hacia la oferta política electoral o abstencionistas. Afortunadamente, mejorar esta realidad también es posible.