

La reforma constitucional en las jóvenes democracias árabes

Kristina Kausch

>> En todo el mundo árabe las nuevas democracias se proponen reescribir las reglas fundamentales de su orden político. Túnez, Egipto y Libia están a punto de redactar nuevas constituciones con el fin de romper por completo con su pasado autoritario. Un repaso de otras experiencias de transición en todo el globo, tanto logradas como fracasadas, ofrece datos útiles sobre las principales trampas que aguardan a la reforma constitucional.

Para fijar la disposición en la que hacer la reforma constitucional y celebrar las elecciones habrá que encontrar una solución de compromiso entre la estabilidad y la legitimidad que ofrecen unos comicios inmediatos, y el vacío político y legal que se produce cuando se instaura un nuevo orden político sin la base de un consenso legal básico.

La legitimidad es la piedra angular del amplio consenso nacional que cualquier constitución debe representar. Los gobiernos provisionales y no elegidos de Túnez, Libia y Egipto han tenido que afrontar distintos grados de insatisfacción y protestas de la población por la falta de participación, transparencia e inclusión en el proceso de redacción de las respectivas constituciones. Una integración insuficiente de las minorías étnicas y religiosas en el nuevo orden y, sobre todo, la exclusión de los leales al antiguo régimen, alimentan una polarización social que puede poner en peligro todo el proceso de transición. La integración deliberada de los *perdedores* de la revolución a la nueva estructura política, aunque se encuentre con gran resistencia, a la larga es mejor para la cohesión nacional.

Las reformas constitucionales en las nuevas democracias árabes necesitarán conseguir la desconcentración del poder, mediante la descentralización de la toma de decisiones y los recursos, e instituir una estricta separación de

CLAVES

- Túnez, Egipto y Libia están a punto de emprender la redacción de nuevas constituciones con el fin de romper por completo con su pasado autoritario.
- Los principales retos son: decidir el orden en el que deben hacerse las reformas constitucionales y las elecciones; asegurarse una amplia legitimidad; evitar la polarización mediante la inclusión y desconcentrar el poder político y económico.
- Un repaso de las experiencias de reforma constitucional en el mundo permite ver cómo se afrontaron problemas similares.

»»»» los poderes, con un sistema de controles y equilibrios y unas salvaguardas eficaces que protejan los derechos humanos y las libertades.

RUPTURA CONSTITUCIONAL EN TÚNEZ, EGIPTO Y LIBIA

A diferencia de Egipto y Libia, el Gobierno provisional de Túnez ha cedido a las demandas populares y ha dado prioridad a la redacción de una nueva constitución por encima de la celebración de elecciones. Un Comité para la Reforma Política, compuesto por expertos legales y políticos, representantes de la sociedad civil y partidos de todo el espectro, tiene la tarea de elaborar unas leyes provisionales y dirigir el proceso de transición. La Asamblea Constituyente que será elegida el 23 de octubre redactará una nueva constitución que se someterá a referéndum popular. A diferencia de las hojas de ruta para la transición egipcia y libia, el documento tunecino no establece ningún plazo para su redacción.

La integración de los islamistas en el proceso político y, más en concreto, el lugar que ocuparán los principios islámicos en la nueva constitución, será un reto muy complicado para el sistema laico de Túnez, en el que, durante décadas, estos movimientos políticos estuvieron prohibidos y oprimidos. Por primera vez en la historia del país, unos partidos islamistas legales participarán en las elecciones. El papel de la religión en la nueva composición política del país será, sin duda, controvertido. La división entre islamistas y laicos durante el régimen de Ben Alí ha dejado huella en la cultura política. La retirada de la agrupación islamista más popular de Túnez, En Nahda, de la Comisión para la Reforma Política, en protesta por el aplazamiento de los sufragios hasta octubre, puede ser una señal de polarización peligrosa. Para la legitimidad y el éxito de la nueva constitución será crucial la participación de todos los grupos políticos importantes.

Una labor que habrá que hacer rápidamente es promover la educación y la concienciación de los votantes. Los procedimientos para inscribirse y votar no están claros, sobre todo en las zonas rurales. Una encuesta reciente mostraba que, aunque el 95% de

los tunecinos pensaban participar en las elecciones del 23 de octubre, más de la mitad de ellos no sabía o sabía vagamente a qué partido iba a elegir. Algunos creían que iban a nominar a un nuevo presidente y otros expresaban su esperanza de que la Asamblea Constituyente asumiera las tareas de gobierno.

En Egipto, el dilema del orden cronológico quedó patente en la controversia pública sobre si la mejor forma de conducir la revolución hacia la democracia era “Constitución primero” o “Elecciones primero”. El Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas (CSFA), que gobierna en la actualidad, ha trazado el rumbo del periodo de transición según una secuencia inequívoca: elecciones parlamentarias a partir del 28 de noviembre, seguidas de la nominación de un comité constituyente (formado y elegido por miembros de las dos cámaras del Parlamento), que tendrá seis meses para redactar una nueva constitución antes de someterla a referéndum.

El CSFA, elogiado inicialmente por ponerse del lado de los revolucionarios contra Mubarak, ahora es objeto de las sospechas de la población, porque le recuerda a la época anterior. La caótica e improvisada dirección de la transición que ha llevado a cabo se ha caracterizado por la falta de transparencia, participación y coherencia. En marzo, el Consejo sometió a referéndum varias enmiendas de la Constitución egipcia de 1971, pero unas semanas después hizo públicas otras completamente distintas. Durante el proceso de reforma constitucional, las decisiones las tomó en gran parte el CSFA desde arriba, rechazando un proceso consultivo formal que fuera integrador. Un reto importante en el proceso constitucional del país será la rápida retirada de los jefes militares de sus tareas de gobierno actuales. Las insinuaciones que han hecho algunos generales en el sentido de que Egipto debería seguir el ejemplo turco y establecer al Ejército como salvaguarda constitucional del orden democrático no son muy alentadoras. Muchos han interpretado los últimos choques violentos entre los coptos y los militares como un plan del CSFA para prolongar su presencia en el poder.

El Consejo Nacional de Transición de Libia (CNT) presentó en julio un borrador de la constitución

provisional, que incluye un calendario claro para el resto del periodo de transición, hasta la aprobación de una constitución definitiva. Establece una secuencia clara de hechos y plazos: dentro de los ocho meses siguientes a la caída del régimen de Gadafi, habrá que celebrar elecciones para constituir una Asamblea Nacional, tras las que el CNT dimitirá. Entonces, un comité electo redactará una nueva constitución que la Asamblea aprobará y someterá a referéndum popular.

Aunque la hoja de ruta en sí adopta los principios de transparencia, participación e inclusión, la manera de redactar el documento no lo hace. Se ha acusado al CNT de representar exclusivamente los intereses

de la zona este de Libia y la OTAN. En agosto estallaron protestas contra la opacidad con la que el autodesignado Consejo había seleccionado a varios antiguos leales a Gadafi como miembros de un nuevo gobierno sin consulta previa. Ya antes se había señalado la falta de transparencia del CNT en relación con los contratos del petróleo. El Consejo, un órgano que nadie ha elegido y que va a

tener un poder considerable durante el periodo de transición, deberá garantizar un proceso más integrador y claro si quiere seguir siendo legítimo a los ojos de los libios y los socios internacionales.

Los retos de la reforma constitucional en Túnez, Egipto y Libia son, entre otros, decidir el orden en el que deben hacerse los cambios constitucionales y las elecciones; asegurarse una amplia legitimidad; evitar la polarización mediante la inclusión y descentralizar el poder político y económico. Un repaso de las experiencias de reforma constitucional en otras regiones permite ver cómo se afrontaron problemas similares.

LECCIONES DE LAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

En relación con el orden que conviene seguir, el caso de Kenia ilustra los equilibrios que exige cualquier decisión al respecto. Tras la crisis de 2007-2008, se formó un Gobierno de Unidad Nacional (GUN) antes de la redacción de una nueva constitución. Ese orden influyó negativamente en las posibilidades de conseguir una mayor integración a largo plazo, porque las disfunciones y disputas políticas dentro del GUN impidieron sacar adelante una serie de leyes esenciales para poner en práctica disposiciones importantes de la Constitución de 2010.

Entre las acciones prácticas para dar más legitimidad al gobierno pueden figurar no solo las elecciones a una asamblea constituyente sino también un proceso de redacción integrador y transparente, consultas a las partes interesadas, educación cívica, observadores electorales independientes y la aprobación del texto definitivo en referéndum. El proceso de reforma constitucional de Kenia, en su conjunto, recibió elogios internacionales por los métodos participativos con los que se llevó a cabo. Se consideró, con razón, que las amplias consultas a las partes interesadas de la sociedad civil fueron un factor importante en el proceso de reconciliación nacional. El programa de reformas acordado en esa evolución dio lugar a la nueva constitución, que, en el proceso consultivo de 2010, fue aprobada casi por el 70% del electorado.

Un inconveniente de la necesidad de asegurarse la legitimidad mediante la transparencia, la participación, la integración y la representación electoral es que todas esas cosas suelen costar tiempo y eficacia. En Nepal, el desacuerdo entre los distintos actores a propósito del federalismo, la representación étnica proporcional y la diversidad religiosa en la Constitución ha desembocado en un punto muerto en el proceso de reforma política. Igualmente, el caso de Sudáfrica muestra las soluciones del compromiso que es preciso encontrar entre los esfuerzos para garantizar la legitimidad y una mayor inclusión económica. En los últimos años, el fracaso de los políticos a la hora de redistribuir el pastel económico,



La cúpula militar ha utilizado los temores generalizados a que los islamistas se adueñen del proceso constitucional para justificar la prolongación de su papel político

»»»»» ha contribuido a la presencia de nuevos participantes con potencial para descarrilar el proceso. Hoy en día, la actualización de las salvaguardas constitucionales para proteger a los grupos económicamente vulnerables es el problema más grave que afronta el orden constitucional sudafricano.

La importancia de la inclusión de todos los grupos sociales en la nueva ordenación está muy presente en la literatura sobre las transiciones. Abundan los casos en los que los pactos pragmáticos entre rivales han desempeñado un papel fundamental a la hora de proporcionar la estabilidad que permitió una transición pacífica. España es un ejemplo típico de transición pactada que salió bien. Construida sobre un amplio consenso a pesar de que había divisiones importantes, incluida la inserción deliberada y sistemática de los antiguos fieles a Franco, fue el producto de una compleja serie de acuerdos. Sin embargo, este periodo pactado también tuvo sus inconvenientes, como la falta de una justicia de transición, que sigue persiguiendo al país casi cuatro décadas más tarde. La reforma constitucional de 1989 en Chile fue un acuerdo entre el Ejército y la oposición por el que el primero conservaba una autonomía y unos privilegios considerables a cambio de la liberalización política. El resultado fue una transición dirigida, lograda, con una coordinación institucionalizada entre la oposición y la derecha/los militares. Aunque esa solución de compromiso proporcionó estabilidad, también institucionalizó, a largo plazo, una amplia autonomía militar respecto al control civil.

Los peligros inherentes a la exclusión de grupos específicos se ven con claridad en el caso de Irak. La historia de conflictos sectarios del país se reflejó en la reforma constitucional dirigida por fuerzas extranjeras tras la guerra, en 2005. Aunque, al final, se forjó un consenso en favor de la nueva Constitución, tanto la redacción como el proceso de referéndum estuvieron llenos de tensiones sectarias entre la mayoría chií y la minoría suní, porque esta última sintió que se estaban menoscabando sus derechos y sus intereses. Cuando el conflicto hizo que el poder pasara de manos de los suníes a las de los chiíes, los primeros consideraron que el orden de posguerra era una forma de venganza. Esto ha perpetuado las

tensiones. El ejemplo iraquí muestra los riesgos de excluir a los *perdedores* de la participación activa en la nueva estructura. Otro ejemplo también negativo es el del Gobierno de Sri Lanka, que ha adoptado un rumbo deliberadamente excluyente respecto a la minoría tamil después de la brutal derrota de los Tigres de Tamil. Las reformas constitucionales reforzaron los poderes del presidente y, por tanto, ayudaron al Ejecutivo a poner en práctica políticas discriminatorias. La estrategia sistemática de aislar a la minoría tamil de las decisiones políticas y económicas acabará probablemente causando más problemas en el futuro, por lo que las perspectivas de transición pacífica son reducidas.

El proceso de reforma constitucional en Sudáfrica, a mediados de los 90, fue un compromiso que protegía de forma explícita los intereses políticos y económicos del régimen saliente y sus fuerzas militares y de seguridad. Enfatizar deliberadamente la necesidad de construir un consenso integrador proporcionó suficientes salvaguardas a ambas partes. Fue crucial que el Congreso Nacional Africano aceptara tener un periodo de reparto de poder transitorio y prometiera proteger los puestos de trabajo y los ingresos de los funcionarios, el Ejército y la policía. Timothy Sisk señala que las amplias “concesiones a posibles terceros en el pacto llevaron a las dos partes al Gobierno de Unidad Nacional en el último minuto y evitaron un derramamiento de sangre (...)”. En Kenia, por su lado, la población prefirió abordar los temas más controvertidos en la nueva Constitución, en vez de ceder a las demandas de posibles terceros. Como consecuencia, políticos obstructionistas y altos personajes de la seguridad han conseguido retrasar la puesta en práctica de la Constitución desde entonces.

La inclusión de las minorías étnicas y religiosas y de figuras de los antiguos regímenes será una de las trampas principales en las que pueden caer las reformas constitucionales de las nuevas democracias árabes y sus perspectivas democráticas en general. La promesa del CNT libio de contar con los seguidores de Gadafi no acusados de crímenes contra la humanidad en el nuevo gobierno provisional ha provocado protestas en todo el país. La protección de los derechos de las minorías étnicas y religiosas,

ya sean los coptos en Egipto o los bereberes y los subsaharianos en Libia, será otro reto fundamental para las constituciones salidas de la primavera árabe. La notable ausencia de cualquier forma de identidad étnica o racial específica en el borrador de una constitución provisional de Libia contrasta con la reciente introducción de una referencia explícita a los bereberes y su lengua tamazight en la Constitución de Marruecos.

La desconcentración del poder político y económico mediante la reforma constitucional ha demostrado ser un reto importante en todo el mundo. Durante las revoluciones populares en la Europa poscomunista y después de ellas, los regímenes, tanto los viejos como los nuevos, recurrieron a las enmiendas constitucionales para afianzar su poder. En Ucrania, ante la perspectiva de perder el poder contra la oposición, el Gobierno autoritario de Kuchma enmendó la Constitución de 1996 en plena crisis electoral de 2004, que acabó desembocando en la Revolución Naranja. Las enmiendas cambiaron el sistema político del país, que dejó de ser presidencialista para ser parlamentario. Muchos las consideraron un intento precipitado —y, en definitiva, fracasado— del régimen para resolver la crisis electoral en su favor.

Ahora bien, la instrumentalización de la reforma constitucional para consolidarse en el poder no ha sido una táctica exclusiva de regímenes autoritarios no elegidos. Cuando el antiguo líder de la Revolución Rosa de Georgia, Mijail Saakashvili, estaba llegando al límite constitucional de su mandato presidencial en 2010, introdujo una serie de enmiendas para reducir los poderes del presidente en favor del primer ministro. Los observadores han criticado esas medidas por considerarlas un intento de Saakashvili de esquivar los límites de mandato presidencial y, como en la situación actual en Rusia, conservar todo su poder desde un puesto de primer ministro reforzado. Otro caso característico es la Constitución de Venezuela, promulgada en 1999 bajo el poder de Hugo Chávez. Las enmiendas aprobadas en 2009, a iniciativa suya, permiten la reelección ilimitada del presidente y otros cargos fundamentales, lo cual crea las condiciones favorables para un gobierno autoritario.

Por el contrario, la Constitución aprobada en 2010 por Kirguistán se ha recibido en general como un logrado intento de descentralizar el poder a través de una carta magna democrática en un contexto posrevolucionario. Todo ello en una región en la que el gobierno centralizado en manos de un hombre fuerte sigue siendo lo habitual. Después de derrocar a dos presidentes que abusaban de su autoridad mediante sendas revoluciones en cinco años, los kirguizos aprobaron en julio de 2010 una nueva Constitución que instauró un sistema parlamentario en el país y estableció salvaguardas especialmente amplias para impedir una concentración de la fuerza en manos de una sola persona o un solo brazo del Ejecutivo.

CONCLUSIÓN

En los escenarios posrevolucionarios de Egipto, Túnez y Libia, garantizar el seguimiento de un orden apropiado en el que desarrollar un proceso constitucional legítimo e integrador, que desembogue en una desconcentración de poderes y una transición democrática pacífica, es un reto complejo.

En primer lugar, mantener el equilibrio entre las demandas públicas de representación electoral y la legitimidad democrática mediante una rápida reforma constitucional seguirá siendo una delicada tarea en las nuevas democracias árabes. Por un lado, puede ser preferible la celebración de elecciones parlamentarias antes del cambio constitucional, si el gobierno provisional es débil o carece de legitimidad ante la población, como ocurre en Egipto y, cada vez más, en Libia. Por otro, como ha demostrado el aplazamiento repetido de los comicios en los tres países, en una región con partidos políticos débiles o inexistentes y escasa capacidad electoral, pensar que es posible celebrar unos comicios verdaderamente democráticos a los pocos meses de una revolución es iluso. Para los egipcios, las rápidas elecciones en un marco electoral prerrevolucionario no solo alimentarán la desestabilización sino que distorsionarán la contienda política en favor de los partidos establecidos, en especial los Hermanos Musulmanes y los antiguos bastiones del PND. En cambio, la decisión de Túnez de celebrar antes



»»»»» sufragios a la Asamblea Constituyente, corre el peligro de dejar la gestión gubernamental en manos de una dirección provisional no elegida durante demasiado tiempo y, por lo tanto, que aumenten las posibilidades de que se produzcan abusos de poder.

En segundo lugar, los procesos de redacción constitucional en Libia, Egipto y, en menor medida, Túnez, carecen hoy de la legitimidad popular necesaria para que el texto definitivo sirva de punto de partida para construir un orden democrático sostenible. Las direcciones provisionales y no elegidas, es decir, el CSFA, el CNT y el Gobierno provisional tunecino, con una influencia considerable durante todo el periodo de transición, necesitan hacer mucho más hincapié en aplicar de forma sistemática la transparencia si quieren evitar que las muchedumbres indignadas los aparten del poder.

Tercero, la inclusión de todos los partidos políticos, las regiones, los grupos étnicos, las tribus y las organizaciones religiosas y partidistas en el nuevo consenso social será fundamental para la estabilidad de las transiciones. En Túnez y Egipto, donde el pueblo ha defendido el nuevo orden, y todavía más para los libios, donde el cambio ha costado una guerra civil, la gente se siente dueña del legado de su lucha, como es natural. La tentación de vengarse de los leales al régimen anterior es grande. Los llamamientos a la exclusión de las antiguas figuras del PND y la inmediata aplicación de la justicia de la transición en El Cairo han sido muy enérgicos. En Libia, la venganza ha llevado a ejecutar violentos castigos colectivos. Sin embargo, numerosos ejemplos de otras transiciones pasadas, tanto logradas como fracasadas, demuestran que la polarización de la sociedad derivada de la retribución y el aislamiento

político y económico puede desembocar rápidamente en el regreso al orden prerrevolucionario, al impedir la formación del consenso básico que se necesita para empezar de cero.

En cuarto lugar, las experiencias de transiciones pasadas muestran que los gobiernos han utilizado muchas veces las reformas constitucionales para afianzar su poder. Ese es un peligro muy tangible en la actualidad en estos tres países. Las controversias acaloradas sobre la reforma constitucional suelen tener su base en los temores a que estos cambios sean una oportunidad única que no se puede dejar pasar. En Egipto, la perspectiva de incorporar a la constitución el papel del Ejército en el poder como salvaguarda del orden democrático es un peligro palpable. La cúpula militar ha utilizado los temores generalizados a que los islamistas se adueñen del proceso constitucional para establecer un orden teocrático irreversible con el fin de justificar la prolongación de su papel político. Sin embargo, ahora que la polarización entre islamistas y laicos, fomentada por los regímenes autoritarios anteriores, está llegando a su fin, la manipulación autoritaria no puede seguir siendo un obstáculo para llevar a cabo un proceso constitucional verdaderamente representativo que devuelva el poder a un gobierno civil democráticamente elegido.

Kristina Kausch es investigadora senior en FRIDE.

**e-mail: fride@fride.org
www.fride.org**

