

Las primeras elecciones legislativas de Qatar, 2021: ¿un paso hacia la inclusión política ciudadana?

LUCIANO ZACCARA Y SALEM GHURAB

Resumen

Las primeras elecciones al Consejo de la Shura en Qatar tuvieron lugar en octubre de 2021, marcando un hito en la historia política del país. Fueron precedidas por debates en torno a la elegibilidad de los votantes, el mecanismo de representación tribal elegido y la distribución de votantes por distritos en función de su residencia histórica. Con el marco legal de la ley de ciudadanía de 2005, la controversia se centró en la representatividad e inclusividad del proceso electoral. Este capítulo busca comprender y responder a esa controversia. Aunque es innegable que se ha dado un paso hacia la inclusión ciudadana, el proceso aún presenta limitaciones en cuanto a reforma política, representación, transparencia y rendición de cuentas. Las dificultades para acceder a datos oficiales y la percepción general de insatisfacción indican que, si bien se ha progresado, aún hay un largo camino por recorrer para una verdadera inclusión política en Qatar.

Palabras clave: Qatar; Consejo de la Shura; elecciones legislativas; política tribal; Sheikh Tamim Al Thani

Abstract

The first elections for the Shura Council in Qatar took place in October 2021, marking a milestone in the country's political history. They were preceded by debates surrounding voter eligibility, the chosen tribal representation mechanism, and the distribution of voters by districts based on their historical residence. With the legal framework of the 2005 citizenship law, controversy centered on the representativeness and inclusiveness of the electoral process. This chapter seeks to understand and address that controversy. While it is undeniable that a step has been taken towards citizen inclusion, the process still presents limitations in terms of political reform, representation, transparency, and accountability. Difficulties in accessing official data and the general perception of dissatisfaction indicate that, while progress has been made, there is still a long way to go for true political inclusion in Qatar.

Keywords: Qatar; Shura Council; Legislative elections; Tribal politics; Sheikh Tamim Al Thani

Introducción

Las largamente anunciadas primeras elecciones al Consejo de la Shura de Qatar se celebraron el 2 de octubre de 2021, tras el anuncio realizado un año antes por el Emir Tamim bin Hamad Al-Thani en la inauguración de la 49ª sesión del Consejo ocurrida el 3 de noviembre de 2020 (HH The Amir Speech at the 49th Ordinary Session of the Shura Council, 2020). Según el artículo 77 de la Constitución de Qatar de 2003, el Consejo de la Shura cuenta con 45 miembros, 30 de ellos elegidos por los ciudadanos de Qatar y 15 de ellos nombrados por el Emir (Qatar's Constitution in Arabic, n.d.). El artículo 76 establece que el Consejo de la Shura “asumirá la autoridad legislativa, aprobará la política general del gobierno y el presupuesto, y ejercerá control sobre la autoridad ejecutiva”, lo contrario al consejo precedente, que, al ser totalmente nombrado por el Emir, sólo tenía capacidad consultiva.

La formalización de este nuevo proceso electoral se remonta a octubre de 2019, cuando se formó un comité superior, siguiendo un decreto del Emir para redactar la ley electoral (HH The Amir Issues Decision to Establish Higher Committee to Prepare for Shura Council Elections, 2019). La ley incluyó tres aspectos principales que generaron debate dentro de la sociedad qatarí. En primer lugar, el marco legal para determinar la elegibilidad de los votantes, teniendo en cuenta las disposiciones existentes en la Constitución y la ley de Ciudadanía de 2005 que definen quiénes son considerados ciudadanos con plenos derechos políticos. En segundo lugar, la determinación de un mecanismo de representación y fórmula electoral. En este caso, el debate se centró en la definición de un sistema proporcional basado en la definición territorial de distritos o un sistema basado en una afiliación tribal definida en términos de un “residencia virtual”. En tercer lugar, y después de definir el segundo aspecto, la distribución de los votantes entre los distritos electorales, ya sea siguiendo una distribución similar a las elecciones del Consejo Municipal Central (CMC) o siguiendo un patrón diferente.

El objetivo de implementar una nueva institución elegida para reemplazar a la nombrada sin producir un gran cambio en la composición del consejo elegido resultó ser un desafío teniendo en cuenta el marco legal elegido para las elecciones. Más aún, considerando que esta primera elección sentaría el precedente para el futuro en términos de garantías en cuanto a una representación justa de todos los segmentos de la sociedad que componen la nación qatarí. El 19 de mayo de 2021, la ley electoral obtuvo la aprobación del Gabinete en sus reuniones regulares presididas por el Primer Ministro, Khalid bin Khalifa Al-Thani (Cabinet approves draft law on Shura Council's electoral system, 2021). La Ley No. 6 fue finalmente aprobada y publicada el 29 de julio (Ley N° 6, 2021 Electoral System for the Shura Council), fecha no exenta de polémica, dado que ocurrió en pleno receso veraniego en el que una gran mayoría de qataríes viajan al extranjero.

El proceso de registro de votantes también resultó polémico ya que muchos qataríes remarcaron la falta de inclusividad de una ley electoral y una ley de ciudadanía que restringía los derechos electorales a parte de la ciudadanía, y establecía, en definitiva, la existencia de ciudadanos de segunda clase con menos derechos que los de derecho pleno. Las disposiciones de la ley también dejaron claro que las posibilidades de que las mujeres obtuvieran cualquier escaño a través del sufragio sería una tarea imposible.

Teniendo en cuenta los aspectos mencionados y los precedentes electorales de Qatar desde la implementación de elecciones municipales de 1999, el objetivo de esta investigación es determinar si este primer proceso electoral legislativo representa un cambio en el proceso político en términos de inclusión de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones eligiendo a sus representantes. Perteneciendo a un grupo de estados considerados monarquías absolutas con derechos políticos muy limitados y escasa participación de los ciudadanos en el proceso político, estas elecciones se convirtieron en una prueba para las reformas políticas proclamadas por el gobierno representado por ambos, el actual Emir, Sheikh Tamim bin Hamad, y su padre Sheikh Hamad bin Khalifa, quien gobernó el país desde 1995 hasta 2013.

Diversas preguntas surgieron a lo largo de la investigación, que este capítulo intenta responder. En primer lugar, si la inclusión de todos los ciudadanos qataríes estaría garantizada en el proceso electoral legislativo. En segundo lugar, si el sistema electoral elegido reforzaría el tribalismo como herramienta de control político de la población y mecanismo de representación. En tercer lugar, si el nuevo Consejo de la Shura es elegido y las elecciones están contribuyendo a aumentar la rendición de cuentas y la transparencia del gobierno.

El argumento principal de este capítulo, que pretende responder esas preguntas, es que, aunque estas elecciones representan un primer y muy importante paso hacia la inclusión de los ciudadanos en el proceso político, con la oportunidad de elegir a sus representantes (tribales) en la cámara legislativa, sigue siendo un paso muy limitado en términos de reforma política, aumento de la representación política, transparencia gubernamental y rendición de cuentas. A pesar de que los ciudadanos de Qatar efectivamente votaron por sus propios candidatos, las limitaciones representadas por el marco legal en cuanto a los derechos de voto, las aún limitadas y no muy claras atribuciones que el Consejo de la Shura tendrá durante este primer mandato, y los desarrollos presenciados durante el proceso electoral, contribuyen a evaluar el alcance limitado de este evento electoral como un verdadero cambio de juego en la política qatarí. La dificultad de acceder a datos oficiales sobre participación electoral y resultados, impide evaluar de manera fiable la confianza ciudadana en el proceso, pero la observación *in situ*, entrevistas realizadas por los investigadores y fuentes primarias y secundarias consultadas reflejan una cierta insatisfacción por parte de la ciudadanía respecto a la totalidad del proceso electoral legislativo.

Revisión de la literatura

Las reformas políticas en Qatar y su primera manifestación en las elecciones del CMC en 1999 han atraído una atención académica significativa que desafía las suposiciones dominantes sobre las reformas políticas en la región del Golfo y amplía nuestra comprensión de tales procesos. La literatura sobre las elecciones del CMC ha evolucionado en dos aspectos: los motores de las reformas políticas y la celebración de elecciones en Qatar; y la dinámica tribal en las preferencias de votación en las elecciones del CMC en Qatar. Ambos aspectos proporcionan conocimientos cruciales para entender la política de reforma y las elecciones en Qatar.

En la literatura más temprana, la personalidad del Emir Hamad bin Khalifa al-Thani, quien asumió el poder destronando a su padre en 1995, se presenta como un reformador de nueva generación y precursor de las reformas políticas en Qatar, especialmente la celebración de elecciones del CMC con sufragio femenino (Bahry, 1999). Sin embargo, otros trabajos discuten que el Emir Hamad inició la liberalización política como un movimiento calculado para asegurar su legitimidad tanto a nivel doméstico como internacional. Andrew Rathmell y Kristen Schluzé desafían la sabiduría convencional que establece un vínculo directo entre el cambio socioeconómico y la reforma política al mostrar que el acuerdo rentista es más evidente y tácito en Qatar que en cualquier otro lugar. Según ellos, las elecciones del CMC con la participación de mujeres en 1999 obtuvieron una amplia cobertura de prensa internacional y las reformas políticas fueron “una elección de política consciente para ganar el apoyo de la generación más joven y de Occidente” asegurando la supervivencia política del Emir (Rathmell y Schluzé, 2006; 60). De manera similar, Kamrava argumenta que, dada la neutralización política de las clases comerciantes y religiosas y la falta de una sociedad civil autónoma en Qatar, la única oposición que el nuevo Emir Hamad tuvo que enfrentar fue el faccionalismo y su frágil base de apoyo dentro de la familia Al-Thani. Frente a una posible oposición intrafamiliar y las intenciones de los estados vecinos para restaurar el antiguo régimen, la razón principal para iniciar las reformas políticas en Qatar fueron los esfuerzos del Emir Hamad para obtener apoyo internacional, particularmente el de los Estados Unidos (Kamrava, 2009). Desde una perspectiva matizada, Jennifer Lambert

(2011) articula el instrumentalismo normativo, más precisamente cómo las normas se utilizan para ciertos objetivos políticos, para explicar el lanzamiento de las elecciones del CMC con sufragio universal, un movimiento revolucionario en el contexto del Golfo en ese momento. La reforma política y las elecciones que se alinean con las normas internacionales fueron instrumentales para generar atención internacional para reforzar la legitimidad y la seguridad del nuevo régimen qatari (Lambert, 2011). Acreditando los factores domésticos e internacionales como causas de la liberalización, Battaloglu (2018) también introduce la dimensión regional en la explicación de los motores de las reformas políticas del Emir Hamad. El espíritu de la época regional de los años 90 fue la liberalización política, que coincidió con la maduración de los regímenes petroleros; y los movimientos de reforma política en Omán, Kuwait y Bahrein habían creado un efecto de contagio en la liberalización de Qatar (Battaloglu, 2018).

La segunda línea de la literatura destaca el papel político de las tribus y los patrones de votación étnicos en Qatar. Dada la ausencia de partidos políticos en el Golfo, las tribus y los candidatos tribales aparecen como fuentes importantes de poder político. Contrariamente a las explicaciones tradicionales del rentismo en las que las tribus se ven como meros clientes del estado, el estudio de Freer (2019) sobre las instituciones políticas elegidas en Kuwait, Qatar y los Emiratos Árabes Unidos, revela que las tribus en el Golfo tienen un impacto genuino en el comportamiento social y político y la cooptación del estado no garantiza la lealtad de las tribus al régimen.

El primer estudio empírico a nivel individual se llevó a cabo en 2002 para probar la lealtad tribal y la votación utilizando modelos de regresión en el período posterior a las primeras elecciones del CMC en 1999 (Shawi, 2002). Se midió el impacto de la edad, la afiliación a la mayoría tribal, los ingresos, el nivel de educación, la religiosidad y la lealtad general tribal en la votación tribal. Los resultados demuestran que a) la edad está correlacionada negativamente, a medida que aumenta la edad la votación por el candidato tribal disminuye; b) la afiliación a la mayoría tribal está correlacionada positivamente ya que las personas votan por el candidato que está relacionado con su área y su tribu; c) la educación es insignificante ya que las personas con una educación superior aún votan por el candidato tribal; d) la religiosidad está positivamente relacionada ya que a medida que aumenta la religiosidad auto-declarada, también aumenta la votación por su candidato tribal; y e) la lealtad tribal es el predictor más fuerte, positivamente relacionado con la votación tribal (Shawi, 2002). Un estudio realizado por Corstange (2018) revela que la votación de parentesco en el Medio Oriente es una ramificación del clientelismo ya que, en ausencia de partidos políticos, la red informal de parentesco facilita el acceso a los recursos estatales. El trabajo de Corstange en 2018 basado en los datos del Barómetro Árabe de 2006-2008 es uno de los pocos estudios a nivel individual en la votación étnica en el Medio Oriente. Sin embargo, carece de datos de las elecciones de Qatar y reitera el clientelismo como la explicación dominante para la votación étnica. Una encuesta experimental reciente sobre las elecciones del CMC de Qatar en 2015 ofrece una explicación no económica para la votación coétnica al mostrar que los sesgos sociales también juegan un papel (Shockley y Gengler, 2020). Los resultados del experimento muestran que, en consonancia con las percepciones de la teoría de la identidad social, los qataríes presentan una fuerte y consistente preferencia de votación por candidatos coétnicos, incluso en ausencia de recompensas clientelistas, dada la naturaleza de las elecciones del CMC. En diversas publicaciones, también Zaccara (2023, 2021a, 2021b y 2011) ha identificado una tendencia persistente de voto intra-tribal en las elecciones municipales desde 1999 hasta 2023. Por otro lado, al analizar la reducida participación en dichas elecciones y fundamentándose en encuestas aplicadas a estudiantes de la Universidad de Qatar, Zaccara (2021a) destaca una incongruencia. La mencionada participación no se correlaciona con las manifestaciones de apoyo hacia los procesos electorales como mecanismo preferente para la elección de representantes, ni con las perspectivas qataríes sobre la democracia y la esfera política.

Marco legal de las elecciones al Consejo de la Shura

El marco legal para las primeras elecciones al Consejo de la Shura en 2021 fue establecido por la Constitución de Qatar de 2003, la Ley de Nacionalidad N. 38 de 2005, y la Ley de Elecciones de la Shura N. 6 de 2021. Estas determinaron la elegibilidad de los votantes, así como el mecanismo de representación.

El artículo 76 de la Constitución de Qatar de 2003, establece que: “El Consejo de la Shura asumirá la autoridad legislativa, aprobará la política general del gobierno y el presupuesto, y ejercerá el control sobre la autoridad ejecutiva”. Antes de eso, y desde su creación en 1972, el Consejo de la Shura designado sólo tenía capacidad consultiva. El mismo artículo 76 determina la composición del consejo estableciendo que: “El Consejo de la Shura contará con 45 miembros, 30 de ellos elegidos por los ciudadanos de Qatar, y 15 de ellos nombrados por el Emir”. Esto significa que, a partir del establecimiento de un consejo electo, sólo dos tercios del poder legislativo se transfieren a representantes de los ciudadanos, quedando el tercio restante aún en manos del Emir.

El segundo documento que establece el marco legal para las elecciones, la Ley de Nacionalidad N. 2 de 1961, modificada por la Ley N. 38 de 2005, estableció el aspecto más importante de la elegibilidad de los votantes al determinar quién es considerado realmente un ciudadano de Qatar con todos los derechos políticos garantizados. El Artículo 1 determina las condiciones para ser considerado un ciudadano de Qatar con plenos derechos, al afirmar que: “Aquellos residentes de Qatar que han residido en el país desde 1930 y que mantuvieron una residencia legal regular en el país hasta la fecha de entrada en vigor de la mencionada Ley N. 2 de 1961”. Por otro lado, el Artículo 16 limita los derechos políticos otorgados a los ciudadanos de Qatar que no se ajustan a la definición anterior, al establecer que:

*los qataríes naturalizados no serán equiparados con los nacionales de Qatar en términos del derecho a trabajar en puestos públicos o trabajar en general hasta cinco (5) años después de la fecha de naturalización. Los qataríes naturalizados **no tendrán derecho a participar en elecciones o nominaciones ni a ser nombrados en ningún cuerpo legislativo.** [cursiva del autor]*

A la luz de los debates que rodearon la primera ley de elecciones del Consejo de la Shura, y los desarrollos posteriores ocurridos durante el proceso de registro, este aspecto de la ley de ciudadanía sigue siendo el más controvertido. Después de que el Emir anunciara en la inauguración de la 49ª sesión del Consejo de la Shura el 3 de noviembre de 2020 que las elecciones se celebrarían en octubre de 2021, el debate comenzó en torno a dos aspectos importantes ya sensibles después de la promulgación de la ley de ciudadanía. El primer debate giró en torno a definir quién puede votar, considerando las disposiciones de la Constitución y la ley de ciudadanía. El segundo debate giró en torno a la definición de un mecanismo o representación elegida, considerando el carácter tribal de la sociedad qatarí, la prohibición de tener partidos políticos y los precedentes de las elecciones del Consejo Municipal Central. El término “lugar de nacimiento (o residencia) virtual” fue, por lo tanto, el término más destacado en muchas entrevistas realizadas y debates en línea.

Después de una larga espera, finalmente se aprobó la Ley Electoral N. 6 de 2021 el 29 de julio de 2021, estableciendo las principales características del sistema electoral, las condiciones para postularse y votar, las limitaciones de la campaña, etc. Los aspectos más importantes de la ley fueron, en primer lugar, la determinación de quién puede votar. El artículo 2 estableció que:

cualquier persona cuya ciudadanía original sea qatarí y sea mayor de 18 años tiene derecho a votar por los candidatos al Consejo de la Shura. La única excepción a la condición de ciudadanía original es cualquier persona que haya sido naturalizada, siempre

que su abuelo sea qatari y haya nacido en Qatar. Aquellos que están en el ejército y también los civiles tienen derecho a votar.

El segundo aspecto tenía que ver con el mecanismo de representación. El artículo 4 lo definió como: “El votante comienza a ejercer su derecho a votar en el distrito electoral en el que se encuentra su residencia permanente. Por residencia permanente se entiende que un votante tiene una residencia familiar o tribal, dependiendo de las circunstancias”.

Ambos aspectos fueron objeto de debate antes y después de la promulgación de la ley electoral, y trajeron aparejadas inusuales protestas por parte de un sector de la población qatari, como se refleja en la siguiente sección.

El debate sobre la ley electoral

La legislación electoral ha sido objeto de deliberación por varios años, al menos desde el año 2016, de acuerdo con diversas fuentes y entrevistas realizadas. En los múltiples eventos celebrados y en los artículos de opinión publicados (Al-Ishaaq, 2021; Al-Sayed, 2021; Clubhouse, 2021; Shura Council Elections; 2021; Hamad Bin Khalifa University, 2021; How to prepare for Shura Council elections: parties and all Citizens must rise above their sectarian and tribal identities, 2020; Qatar University, 2010), no había claridad respecto a qué fórmula electoral y distribución de distritos estaban siendo discutidas. Debido a esta falta de claridad e información, la polarización se hizo presente, y más relevante aún, surgieron interrogantes sobre el papel de la afiliación tribal como mecanismo de representación y la correspondiente definición del distrito electoral. Un segundo aspecto en discusión era la posibilidad de que los qataríes naturalizados tuvieran derecho a voto, lo cual, conforme al artículo 16 de la Ley de Nacionalidad de 2005, estaba restringido a los qataríes originarios, de acuerdo con la definición provista por el artículo 1 de la misma ley (State of Qatar, 2005). No menos importante resultaba la ausencia de partidos o grupos políticos, en conformidad con la legislación qatari, y la potencial representación femenina resultante de la fórmula electoral y de representación dentro del consejo electo (Zaccara y Ghurab, 2021).

La polarización y las posturas divergentes adquirieron forma poco después del anuncio realizado por el Emir en noviembre de 2020. Aunque la expectativa ante un cambio histórico en la trayectoria de Qatar denota un sentimiento común compartido por dos corrientes notablemente distintas, no logró mitigar el escepticismo respecto a las áreas no especificadas que quedaron sin respuesta. La primera corriente abogaba por la serie de anuncios referentes al Consejo de la Shura, a pesar del hecho de que se anticipaban diversos desafíos que serían insuperables de no ser debidamente aclarados, resultando ineficaces en el proceso. Por ejemplo, Krieg, escribía que “...la circunscripción no se basará en la afiliación tribal sino en la geografía” (Krieg, 2021). Esto estaba en desacuerdo con muchas declaraciones de funcionarios que señalaban que Qatar es, ante todo, una sociedad tribal donde tal característica juega un papel determinante en la próxima ley electoral. Dado que los límites de los distritos no habían sido específicamente declarados, la geografía como base es de importancia secundaria, por no mencionar que se menciona en el proyecto de ley aprobado por el Gabinete. En resumen, Krieg apoyaba la idea de que el proceso era un paso esencial hacia una representación auténtica y un poder legislativo real (Qatar’s Shura Council elections an ‘expansion of civil society’: analyst, 2021). Youssef Al-Zaman, un destacado experto legal, argumentaba que las elecciones en sí mismas eran un buen comienzo para que los electores participaran y acudieran voluntariamente a las urnas. Tal inicio, creía, era un paso esencial que implicaría un proceso continuo, dado que todos los regímenes representativos en todo el mundo se desarrollan continuamente dependiendo de las necesidades de su Estado. A pesar de ser consciente de las deficiencias del proceso al principio, alentó a

seguir adelante, ya que, según él, las experiencias democráticas pueden corregirse a sí mismas a través de la reforma y la enmienda en su proceso continuo. Al-Zaman sostenía la creencia de que la democracia se desarrolla a través de la experiencia y que, de acuerdo con tal trayectoria democrática, el progreso depende igualmente de “...elegir al representante calificado en función de las calificaciones, trascendiendo otras afiliaciones” (Rasheed, 2021).

La segunda tendencia advertía contra una variedad de problemas, siendo el más prominente las implicaciones de la afiliación tribal en la obstaculización de una representación auténtica. La dimensión tribal conllevaba dos resultados: la inserción de la lealtad tribal sobre la nación-estado y la disminución de la igualdad entre hombres y mujeres en términos de representación. Para empezar con este último, el tribalismo como característica social implica el patriarcado. Es muy improbable, si no imposible, en la Península Arábiga en general y en Qatar en particular, que una tribu esté liderada por una mujer. Si la dimensión tribal es el factor determinante en la elección de los candidatos para las elecciones, se presume que la voz masculina tendrá la ventaja. Peor aún, la población femenina en Qatar es mayor que la masculina, lo que indica una brecha proporcional entre el ganador basado en el factor tribal y las mujeres que compiten por un asiento legislativo. Hassan Al-Sayyed, profesor de derecho constitucional en la Universidad de Qatar, advirtió contra la disminución de la presencia de mujeres en las elecciones. Sobre la idea de que se podría introducir un sistema de cuotas que establezca el límite para la representación de las mujeres, creía que si sucediera, sin embargo, legalizaría la desigualdad en vez de reducirla (*Is the Qatari Woman Qualified For the upcoming Shura Council Elections?*, 2021). La ausencia de una cláusula que articule la ecuación hombre-mujer con respecto a las elecciones, seguirá siendo un obstáculo en la inclusión plena de la mujer en el proceso político.

La afiliación tribal merece atención por el impacto efectivo que ejerce sobre los qataríes. Eisner argumentó que tal tendencia no está enraizada en la política gubernamental, sino más genuinamente “...refleja las tensiones que ya existen en la sociedad” (*Opinion: Shura Council elections would provide Qatari citizens with a stake and voice in government affairs*, 2021). Basándose en la mayoría de las especulaciones el “lugar de nacimiento virtual” aseguraba que cada tribu tuviera su propio representante. Dado que la mayoría de las tribus en Qatar han residido históricamente en ciertas áreas, cada área específica tendría candidatos de una tribu que se conoce como residente allí. Sin embargo, tal escenario, añadiría cargas y desafíos a la experiencia democrática desde un principio. En primer lugar, las tribus en Qatar son muchas más de 30, los escaños a elegir. En segundo lugar, las magnitudes de las tribus son muy disímiles, lo que va en detrimento de la representación proporcional. Suponiendo que los desafíos mencionados anteriormente se hayan tratado con éxito, el proceso en sí mismo sitúa la afiliación en manos tribales, no estatales. Tal proceso, advertía Abdulaziz al Khater a los qataríes, no añadirá nada excepto reiterar “...que la sociedad no busca tanto al mejor cualificado, como al hijo leal de una tribu que representa la unanimidad según la perspectiva de la tribu” (Al-Shark, 2021).

Antecedentes electorales: el Consejo Municipal Central

El CMC ha sido hasta las elecciones legislativas de 2021, la única institución electiva de Qatar desde 1999, cada cuatro años. El CMC es un sólo cuerpo a nivel nacional con atribuciones consultivas formado por 29 miembros, elegidos en 29 distritos uninominales con fórmula electoral de mayoría simple. Los distritos electorales son definidos geográficamente en base al número de votantes con capacidad de voto en cada distrito, y no coinciden con las delimitaciones de las ocho municipalidades existentes. La definición de los límites de los distritos fue revisada una única vez hasta el momento, en la reforma electoral de 2014.

La participación electoral en las elecciones municipales, determinada a partir de los votantes registrados, ha mostrado fluctuaciones a lo largo del tiempo. Es notable el significativo interés en la

primera elección de 1999, con una participación del 79,7%, y la de 2015 con un 69,8%. Sin embargo, se observa una declinación en las subsiguientes elecciones, siendo particularmente marcada en las de 2023, con un 40,7%. Estas últimas son especialmente relevantes por ser las primeras municipales posteriores a las inaugurales elecciones de la Shura. La fig. 1 ilustra tanto la trayectoria de la participación como las variaciones en el número de votantes registrados previos a cada elección. Es destacable que la cifra máxima de votantes registrados para el CMC se alcanzó en las elecciones de 2023, con un total de 32.527 ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Dada la ausencia de datos oficiales respecto al número total de ciudadanos qataríes, una situación frecuente en los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), resulta complejo determinar con precisión el porcentaje de ciudadanos en condiciones de registrarse. Sin embargo, para propósitos electorales, se ha asumido que el número total de ciudadanos qataríes asciende a 333.000, siguiendo estimaciones del año 2019 (Snoj, 2019), que el propio gobierno y los medios de prensa han aceptado como válidos al momento de las elecciones (Qatari voters weigh in on first legislative elections, 2021). La cifra no ofrece información detallada sobre la distribución etaria. No obstante, podemos inferir que menos del 10% de la población se registró para las elecciones de 2023, una proporción común en el contexto del CCG, pero bastante más baja que en democracias consolidadas como Estados Unidos (65%), Reino Unido (70%), y Francia (74%), que también requieren registro previo de votantes (Election Guide – Qatar, n.d.). Como se verá en la siguiente sección, no ocurrirá lo mismo con las elecciones de la Shura de 2021.

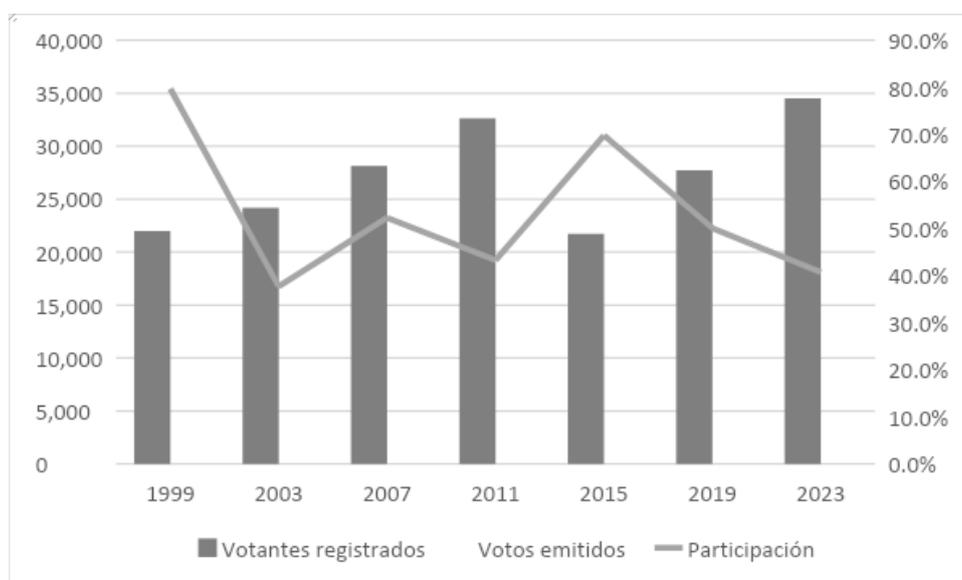


Figura 1. Qatar, Elecciones del Consejo Municipal Central. Votantes registrados, votos emitidos y participación electoral (1999-2023). [Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior]

Un factor crucial al definir los distritos electorales según las tribus, conforme a la ley electoral de la Shura, es la asignación de escaños derivada de las elecciones municipales, organizada según el lugar de residencia efectiva de los votantes. En la tabla de la fig. 2 se puede notar la presencia de algunas tribus con más de un representante de manera habitual, siendo los Al Marri, y en segundo lugar los Al Hajri, los que más representantes de una misma tribu han podido ubicar en la composición del CMC. La reforma de las delimitaciones de los distritos de 2014, de acuerdo a comunicaciones personales con los autores, y en base a la evidencia de los resultados posteriores, parece haber apuntado a reducir las opciones de los miembros de la tribu Al Marri, lo que efectivamente ocurrió al pasar de 8 representantes en las elecciones de 2011 a 5 en 2015.

Tribu	1999	2003	2007	2011	2015	2019	2023
Al Marri	6	5	7	8	5	4	6
Al Hajri	4	4	3	4	5	3	2
Al Kuwari	2	3	1	1	1	1	1
Al Kaabi	3	1	2		2	2	1
Al Mohammadi	2	2	2	2	2	1	1
Al Khulaifi							2
Al Kubaisi							2

Figura 2. Escaños del CMC en función de tribus con 2 o más representantes (1999-2023).
[Elaboración propia]

Los poderes limitados otorgados al CMC, cuyo papel se reduce a uno de asesoramiento y cabildeo ante diferentes ministerios, han puesto en cuestión la relevancia de estas elecciones, y han justificado en parte la falta de interés de los qataríes por participar de los procesos electorales. Los votantes y miembros del CMC han lamentado la falta de poderes ejecutivos o legislativos del CMC, advirtiendo que esto causaría una falta de interés definitiva entre la población en futuras elecciones que eventualmente tendrán lugar en el país, ya sean municipales o legislativas (Zaccara, 2021a y 2011).

El proceso electoral del Consejo de la Shura

El proceso electoral se inició con la fase de registro de votantes, que tuvo lugar del 1 al 5 de agosto de 2021. Los interesados podían registrarse de manera presencial o electrónica, utilizando la aplicación gubernamental "Mettrash". Una vez completado el registro, los aspirantes recibían una notificación vía mensaje telefónico que confirmaba su inclusión en el padrón electoral. No obstante, el sistema no proporcionaba notificaciones a aquellos que no eran registrados. Esta particularidad generó la primera controversia del proceso: quedaban en una situación ambigua aquellos que no habían sido registrados, dado que, en términos técnicos, tampoco habían sido rechazados. Adicionalmente, en el mensaje de confirmación se informaba a los votantes sobre el número del distrito en el que se les asignaba sufragar.

El periodo de apelaciones para aquellos que no habían sido registrados tuvo lugar entre el 8 y el 12 de agosto. Durante este intervalo, el descontento y las controversias emergieron con mayor prominencia, especialmente en la plataforma de Twitter. Específicamente, numerosos individuos de la tribu Al Marri expresaron su inconformidad debido a que no habían sido registrados. Como resultado de estas protestas en redes sociales, se produjo una inusual concentración de ciudadanos los días 7 y 8 de agosto. Este evento culminó con la detención de los hermanos Hazza y Rashed bin Ali Abu Shurayda al-Marri. Posteriormente, fueron condenados a cadena perpetua por "utilizar redes sociales para propagar noticias infundadas e incitar a conflictos raciales y tribales", según un informe de Amnistía Internacional (2022). La insatisfacción de los integrantes de la tribu Al Marri, quienes al parecer fueron desproporcionadamente afectados por los criterios de las leyes de Ciudadanía y Electorales, fue patente durante el proceso. Esta percepción se corroboró tanto por las observaciones en redes sociales como por las entrevistas realizadas por los autores durante esas semanas.

Al momento de redactar este capítulo, aún no se ha divulgado información oficial referente al número total de votantes que se registraron en primera instancia, ni cuántos recibieron el mensaje de

confirmación. Asimismo, se desconoce el número exacto de apelantes y de quienes finalmente fueron incorporados al padrón electoral. Sin embargo, conforme a datos no oficiales recopilados por los autores, se estima que aproximadamente 80.000 individuos se registraron después del proceso de apelaciones, más del doble de lo habitual en las elecciones municipales. De estos, 18.000 no fueron aprobados en primera instancia, y tan solo un 30% logró su aprobación tras la apelación. Información parcial y no oficial sobre la cantidad de registrados en determinados distritos puede verse en la tabla de la fig. 3.

Distrito electoral	Votantes registrados
7 Al Jasra	5.781
8 Al Bidda	1.940
11 Rawdat Al Khail	3.850
13 Fareej Al Najada	2.316
14 South Al Wakra	1.943
15 North Al Wakra	3.826
16 Al Sayliyah	9.000-10.000 (aprox.)
23 Al Ruwais	1.870
24 Aba Dhalouf	2.216
26 Al kuwariya	5.913
27 Al Nasraniya & Al Khraib	1.500 (aprox.)
28 Dukhan	2.363

Figura 3. *Votantes registrados en diversos distritos, 2023.*
[Elaboración propia en base a prensa escrita local en árabe]

La delimitación de distritos se erigió como un punto de controversia significativa durante el proceso de registro. Específicamente, se identificó que se designaron distritos concretos para ciudadanos de afiliación religiosa shii, aquellos con ancestros de origen iraní o saudí, y aquellos con apellidos históricamente vinculados a la esclavitud. En un marco tribal-nacional donde la demostración de linaje puro es esencial para manifestar la lealtad al estado y al monarca, la configuración de distritos que agrupaba a individuos de distintos orígenes fue interpretada por algunos como una señalización de su estatus de menor "qataricidad" en comparación con otros. Comunicaciones personales, además de decenas de publicaciones en la red social Twitter, evidenciaron ese descontento entre parte de la población qatari.

A pesar de la exclusión inicial de ciertos ciudadanos pertenecientes a contextos tribales en el proceso de registro, algunos lograron ser incorporados durante la etapa de apelación. Un ejemplo notable es el de Sheikha Al Jufairi, la más distinguida y veterana ex-miembro del Consejo Municipal Central, quien aspiraba a integrar el Consejo de la Shura. Es esencial subrayar que uno de los requisitos fundamentales para ser candidato es haber sido previamente registrado como votante. Según datos obtenidos por los autores, aquellos que no fueron aprobados en primera instancia perdieron la posibilidad de postularse, lo que eliminaba a Al Jufairi de la contienda electoral. Sin embargo, posteriormente fue seleccionada como uno de los 15 nombramientos del Emir para integrar la Shura después de la elección de 30 escaños mediante votación popular.

El período de registro de candidatos se llevó a cabo del 22 al 26 de agosto, de forma presencial, en las instalaciones que el comité electoral designó en la Universidad de Qatar. El proceso de apelación para los candidatos no admitidos se extendió desde el 31 de agosto hasta el 2 de septiembre. Aunque la lista definitiva de candidatos se anunció el 15 de septiembre, hasta la fecha no hay cifras oficiales proporcionadas por el Departamento de Elecciones del Ministerio del Interior. Sin embargo, según fuentes periodísticas locales, más de 400 individuos se registraron como candidatos. De estos, 294, incluyendo 29 mujeres, fueron aceptados. Después de algunas renunciaciones voluntarias y decisiones internas dentro de las respectivas familias o tribus para seleccionar al candidato más adecuado – similar a unas elecciones primarias tribales–, la lista se redujo a 228 candidatos (208 hombres y 20 mujeres) para el 27 de septiembre.

A partir del análisis de cómo se distribuyeron las diferentes tribus en los 30 distritos electorales, y observando las candidaturas presentadas, es posible deducir algunas tendencias iniciales. Primero, varios distritos consistían predominantemente en una tribu importante, lo que reveló dos tendencias opuestas de competencia dentro de las tribus. Como lo refleja la tabla de la fig. 4, por un lado, múltiples candidatos de una misma familia se postulaban, aparentemente debido a la falta de consenso en las discusiones previas a las elecciones, siendo el distrito de Al Ghariya el caso más notable con hasta 18 candidatos de la tribu Al Kuwari. Por otro lado, había distritos con un único candidato o una competencia limitada a dos candidatos, lo que reflejaba un acuerdo previo para reducir la competencia electoral intra-tribal al mínimo, como en los casos de los distritos de Fareej Al Ghanim (1), Fereej Al Khulaifat (2) y Al Kharaitiyat (2).

Distrito	Tribu	Candidatos	Cand. por tribu
1 Fereej Al Khulaifat	Al Khulaifi	2	2
5 Fereej Al Ghanim	Al Ghanem (Al Maadid)	1	1
8 Al Bidaa	Al Subaei	6	6
16 Al Sailiya	Al Marri	4	4
18 Al Kharaitiyat	Al Attiyah	2	2
21 Al Mashrab	Al Kaabi	6	6
22 Al Ghariya	Al Kuwari	19	18
	Al Saeed		1
24 Abu Dhalouf	Al Mannai	8	8
25 Al Jemail	Al Kubaisi	9	9
29 Al Kharsaah, Ummahat Suwai, and Al Uwaynah	Al Hajri	9	9

Figura 4. Candidatos registrados en distritos mono-tribales, 2023. [Elaboración propia]

En otro aspecto, dada la presencia de numerosas tribus de menor envergadura en Qatar, diversos distritos agruparon a varias de estas tribus menores. Esto, a priori, sugería que la competencia por los escaños estaría centrada entre diferentes tribus. En tales escenarios, y como lo demuestra la tabla de la fig. 5, se observó la postulación de una amplia gama de candidatos pertenecientes a distintas tribus. En general, aquellos candidatos que consiguieron el respaldo de las tribus más pequeñas, o quienes contaban con un mayor número de registros dentro de su propio linaje, resultaron ser los triunfadores.

Distrito	Tribu	Candidatos	Cand. X c/tribu
7 Al Jasra	Al Fakhro	13	1
	Obeidan (Al Fakhro)		1
	Al Saeeid		1
	Darwish		1

	Al Hor		1
	Al Mosleimani		3
	Al Meer		1
	Al Bakr		1
	Al Mahasena		1
	Al Marwani		1
	Nimah		1
11 Rawdat Al Khail	Al Khayat	10	1
	Al Mohsen		1
	Al Sayegh		1
	Abu Alfein		1
	Al Khozai		1
	Buksheisha		1
	Al Khalaf		1
	Al Duhnaim		1
	Al Majid		1
	Al Haddad		1

Figura 5. Candidatos registrados en distritos multi-tribales, 2023. [Elaboración propia]

En el contexto de Qatar, un estado patrimonial donde la tribu Al Thani es predominante, es esencial remarcar que, si bien sus miembros tienen derecho a voto, no pueden postularse como candidatos, ni al Consejo de la Shura ni al Consejo Municipal Central. Esta disposición presumiblemente busca prevenir un desbalance en el equilibrio de poder entre las distintas tribus que integran el pacto nacional. Adicionalmente, es relevante señalar que los miembros de la tribu Al Thani no están concentrados en un único distrito electoral, sino dispersos en diferentes distritos, probablemente basándose en su lugar de residencia efectivo y no en residencia histórica o virtual.

El modelo de distribución tribal, plasmado en la normativa electoral, planteaba finalmente un dilema complejo de resolver, al menos en la elección de los 30 miembros de la Shura: ¿debía priorizarse la equidad en la distribución de escaños basada en la prevalencia numérica de cada tribu, o garantizar que un diverso conjunto de tribus, en particular las más significativas en el ámbito qatari, tuviera representación en el consejo? Como se expondrá en la sección subsiguiente, la designación de los 15 miembros adicionales por el Emir no inclinó decididamente la situación hacia ninguna de estas alternativas.

Los resultados electorales y la composición del Consejo de la Shura

Al igual que en el proceso de registro de votantes y candidatos, el Ministerio del Interior no ha divulgado, hasta la redacción de este capítulo, los resultados electorales desagregados por distritos

ni los votos individuales de cada candidato, ya fueran vencedores o no. Esta tendencia ha sido consistente en las elecciones de Qatar desde 1999. Sin embargo, cabe señalar que hasta 2015 se proporcionaban datos sobre votantes registrados, votos emitidos y votos obtenidos por el vencedor de cada distrito. Por ende, la única cifra oficialmente anunciada corresponde a la participación total, situada en el 63,5% de los votantes registrados, pero sin que conste la base numérica de ese cálculo porcentual, ni tampoco la participación en cada uno de los 30 distritos. Es pertinente mencionar que solo los candidatos, sus representantes en los centros de votación y, en ocasiones, medios de comunicación autorizados durante el recuento de votos han tenido acceso a información de algunos centros electorales. Estos datos, en determinados casos, han sido publicados en medios impresos o han circulado a través de redes sociales y sistemas de mensajería instantánea. Basándonos en la información recopilada, se han podido consolidar datos de algunos distritos, los cuales se presentan en las tablas de las figs. 6, 7, 8, 9 y 10. Para los demás distritos, los autores no han podido obtener los resultados a pesar de numerosos intentos.

Abdullah Ali Al-Sulaiti	1.292 (43,8%)
Ahmed Muhammed Hasan Al-Sulaiti	531
Ibrahim Al-Maliki	381
Moozah Muhammed Al-Sulaiti	284
Abdullah bin Hayee Al-Sulaiti	234
Jassem Al-Badar	230
Total	2.952

Figura 6. Distrito 3 - Fareej al Slata (12 candidatos)

Isa Al Nasser	487 (60,2%)
Nasser Ali Al Maliki Al Johani	234
Ahmed Hassan Al Maliki Al Johani	87
Total	808

Figura 7. Distrito 4 - Al Murqab (3 candidatos)

Khalid Abbas Kamal Al-Emadi	737 (44.3%)
Muhammed Abd Al-Karim	413
Abd Al-Aziz Al-lshaq	278
Nasser Al-Ansari	180
Jassem Al-Emadi	33
Jassem Zainal	20
Total	1.661

Figura 8. Distrito 10 - Nuevo Doha (6 candidatos)

Ali Fetais Al-Marri	4.560 (73%)
---------------------	-------------

Mubarak Abdullah Al-Nabit (Al-Marri)	1.429
Ali Muhammed Fetais Al-Marri	132
Ali Al-Adham (Al-Marri)	32
Votos anulados	87
Total	6.240

Figura 9. Distrito 16 - Al Sailiya (4 candidatos)

Ali Said Al-Hajri	2.689 (59.4%)
Muhammed Said Al-Hajri	512
Fahad Mubarak Habab	561
Ghanim Abdullah Al-Hajri	346
Muhsin bin Shoyel	160
Murait bin Hadi	115
Nasser bin Sanad	71
Tulmais Hamad Al-Hajri	62
Said bin Mubarak Al-Motowa'	20
Total	4.530

Figura 10. Distrito 29 - Al Kharsaah, Ummahat Suwai, and Al Uwaynah (9 candidatos)

A pesar de contar con datos parciales y no oficiales, al cotejar la información de la Tabla 2, que muestra a los votantes registrados, con la Tabla 8, que refleja los resultados del distrito de Al Sailiya —designado para los miembros de la tribu Al Marri—, se deduce que dicha tribu es la más numerosa en Qatar. A pesar de las polémicas restricciones a sus derechos de voto en estas elecciones, Al Sailiya registró la cifra más alta de votos emitidos, con un total de 6.240. Además, el vencedor del escaño por ese distrito, Ali Fetais Al Marri, fue el candidato con mayor cantidad de votos en estas elecciones, alcanzando 4.560 sufragios.

Por otro lado, y conforme al diseño del sistema de distritos segmentados por tribus, los resultados corroboraron las predicciones de que ninguna candidata femenina lograría asegurar un escaño por sus propios méritos.

1 Fereej Al Khulaifat: Abdulrahman Yousef Abdelrahman Al Khulaifi

2 Fereej Al Hitmi: Ahmed Hitmi Ahmed Al Hitmi

3 Fereej Al Salata: Abdullah Ali Jumaa Al Sulaiti

4 Al Mirqab: Issa Ahmed Al Nasr

5 Old Al Ghanim: Hassan Abdullah Al Ghanim Al Maadeed

6 Msheireb: Khalid Ghanim Nasser Al Ali Al Maadeed

7 Al Jasra: Khalid Nasser Ahmed Al Obaidan

8 Al Bidda : Nasser Salmin Khalid Al Suwaidi

9 Barahat Al Jafairy: Hamad Abdullah Abdulrahman Ali Al Mulla

10 Doha Al Jadeeda: Khalid Abbas Ali Kamal Al Emadi

11 Rawdat Al Khail: Nasser Mohsin Mohammed Bukshaisha

12 Al Rumailah: Issa Arar Issa Ali Al Rumeihi
13 Fareej Al Najada: Mohammed Yousef Abdulrahman Al Manaa
14 South Al Wakra: Mohammed Muftah Abdulrahman Al Muftah
15 North Al Wakra: Yousef Ali Yousef Al Khater (Al Buanin)
16 As Sayliyah: Ali Futais Al Marri
17 Old Rayyan: Mohammed Bati Salem Khalifa Al Abdullah
18 Al Kharaitiyat: Ali Shbaib Nasser Al Attiyah
19 Al Daayen: Nasser Metref Essa Al Metref Al Humaidi
20 Al Khor Thakhira: Ahmad bin Hamad Al Muhannadi
21 Al Mashrab: Mohammed Eid Saad Al Hassan Al Kaabi
22 Al Ghariya: Mubarak Mohammed Al Matar Al Kuwari
23 Al Ruwais: Yousef Ahmed Ali Al Sada
24 Aba Dhalouf: Mohammed Al Salem Al Mannai
25 Al Jumail: Nasser Hassan Al Nfeihi Al Kubaisi
26 Al kuwariya: Nasser Mohammed Al Jufaili Al Nuaimi
27 Al Nasraniya & Al Khraib: Sultan Al Dabet Al Dosari
28 Dukhan: Mubarak Saif Hamdan Maasad Al Mansouri
29 Al Kharsa'ah, Ummahat Sawi & Al Uwaynah: Ali Saeed Al Khayareen
30 Rawdat Rashid: Salem Rashed Salem Rashed Al Muraikhi

Figura 11. Miembros electos del Consejo de la Shura, 2021

A partir de la revisión de la tabla de la fig. 11, que presenta a los ganadores de los 30 distritos, es evidente que una proporción significativa de estos ha ocupado previamente cargos de relevancia en el ámbito político de Qatar: tres actuaron como ministros; tres fueron integrantes designados del Consejo de la Shura; dos resultaron electos para el CMC; dos ejercieron roles diplomáticos; uno desempeñó funciones como fiscal general del estado y cuatro participaron en la redacción de la constitución de 2003. De acuerdo a comunicaciones personales de los autores con miembros de determinadas tribus, no obstante, no todos los candidatos ganadores habrían sido los esperados por el gobierno. La elección del presidente del consejo, Al Ghanem, en principio favorito del gobierno, con 37 votos a favor pero 8 votos en contra, podría representar en cierta medida esta aseveración.

Asimismo, dos candidatos pertenecientes a la tribu Al Maadeed lograron escaños en los distritos 5 y 6. Contrariamente, en el distrito Al Najada, supuestamente destinado a individuos originarios del Najd (análogos a los saudíes), no resultó victorioso ningún representante najdi, sino un integrante de la tribu Al Mana.

Luego de la designación de los 15 miembros por el Emir Tamim al Thani, detallada en la fig. 12, se aprecia una composición final del consejo con cuatro representantes de la tribu Al Maadeed, tres de Al Mohammadi y dos de las tribus Al Kuwari, Al Marri, Al Sulaiti, Al Nuaimi y Al Buanin. Según informaciones proporcionadas por diversos especialistas y miembros de tribus qataríes, esta distribución reflejaría la influencia y posición de cada tribu en el tejido tribal en relación con el estado y la tribu Al Thani. A su vez, tres miembros designados, Al Subaei, Al Maliki y Al Muslim, que habían competido sin éxito, se incorporaron con el objetivo de que sus respectivas tribus no quedaran desprovistas de representación en la primera cámara electa.

En último lugar, es importante destacar que únicamente dos mujeres fueron incorporadas al consejo: Sheikha Al Jufairi, quien ya había participado con éxito en cinco contiendas municipales entre 2003 y 2019, y Hamda Al Sulaiti. En contraposición a la anterior formación del consejo, donde el Emir designaba a todas sus integrantes y contaba con cuatro mujeres, esta nueva estructura mixta (electa y designada) significa un retroceso en la representación femenina.

1 Mohammed bin Mansour Al Shahwani Al Hajri
2 Mohammed bin Mahdi Al-Ahbabi
3 Yusuf bin Ahmed Al-Kuwari
4 Saad bin Ahmed Al Ibrahim Al Muhannadi
5 Saad bin Ahmed Al-Misnad (Al Muhannadi)
6 Muhammad bin Fahd Al-Muslim
7 Abdullah bin Libdah Al Marri
8 Sheikha Al-Jufairi
9 Hamda Al Sulaiti
10 Ahmed bin Ibrahim al-Maliki
11 Umair bin Abdullah Al Jabr Al Nuaimi
12 Badi bin Ali Al Badi Al Maadid
13 Ahmed bin Sultan Al-Asiri Al Maadid
14 Saud Jazim Al Buanin
15 Abdullah bin Nasser Al-Subaie

Fig. 12 Miembros designados del Consejo de la Shura, 2021

Conclusiones

El objetivo de esta investigación era determinar si este primer proceso electoral legislativo representaba un cambio en el proceso político en términos de inclusión de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones eligiendo a sus representantes, a través de dar respuesta a tres preguntas. Si la inclusión de todos los ciudadanos qataríes estaría garantizada en el proceso electoral legislativo; si el sistema electoral elegido reforzaría el tribalismo como herramienta de control político de la población y mecanismo de representación; y si el nuevo Consejo de la Shura elegido y las elecciones contribuirían a aumentar la rendición de cuentas y la transparencia del gobierno.

Tras un meticuloso estudio de la literatura existente, el escrutinio de antecedentes electorales, el seguimiento del proceso electoral legislativo, la realización de entrevistas y el análisis detallado de datos y material relevante, se pueden formular varias conclusiones que abordan las cuestiones planteadas y refuerzan nuestra tesis inicial.

Adoptando el marco de análisis electoral propuesto por el Observatorio Electoral de la Asociación Árabe Abierta, cuya sigla en inglés es OPEMAM (Open Arab Partnership Electoral Monitor, n.d.), las elecciones pueden ser examinadas bajo cinco dimensiones: participación, competencia, transparencia, representación, y debate, apertura y relevancia.

La dimensión de participación presentó controversias, debido a las limitaciones impuestas por las leyes de ciudadanía de 2005 y la ley electoral de 2021. Estas restricciones, sumadas a las protestas

tras la exclusión de un conjunto no especificado de votantes y la detención de miembros de la tribu Al Marri, y la ausencia de datos oficiales complicaron una evaluación precisa sobre el grado de participación, que en principio habría sido mayor que en las elecciones municipales.

En cuanto a la competencia, esta estuvo restringida por el sistema de representación tribal y por acuerdos tribales previos al proceso electoral, que dejaron a muchos candidatos sin posibilidades reales. Específicamente, el enfoque tribal marginó a las mujeres de tener una oportunidad real de obtener un escaño.

La transparencia fue deficiente durante el proceso electoral, y objeto de crítica por parte los ciudadanos qataríes. Esta falencia se evidenció en la escasa información oficial acerca de votantes y candidatos, tanto admitidos como rechazados, y en la falta de resultados electorales completos desglosados por distrito.

La representación quedó circunscrita a los delegados tribales seleccionados en las primarias o en las generales, sin espacio para otros clivajes electorales como partidos o asociaciones políticas o sociales. No se observó una campaña electoral tradicional, sino más bien presentaciones individuales ante comunidades locales o apariciones breves en medios públicos. El debate en redes sociales todavía se encontraba en una fase temprana.

La predictibilidad de los resultados, influenciada por la estructura distrital y los patrones de votación, limitó la inclusión de candidatos alternativos o no previamente establecidos.

Finalmente, el impacto y relevancia del proceso electoral parecen haber sido limitados. La conformación tribal del consejo electo no presenta grandes variaciones con respecto a estructuras anteriores, y no se anticipa un incremento sustancial en las competencias del consejo en su primera legislatura electa.

Si bien estas primeras elecciones legislativas del Consejo de la Shura representan un primer y muy importante paso hacia la inclusión de los ciudadanos en el proceso político, con la oportunidad de elegir a sus representantes (tribales) en la cámara legislativa, ha sido un paso aún muy limitado en términos de reforma política, aumento de la representación política, transparencia gubernamental y rendición de cuentas.

Aunque los ciudadanos qataríes tuvieron la oportunidad de votar por sus candidatos, las restricciones impuestas por el marco legal en relación con los derechos de voto resultaron evidentes. La normativa reveló discriminaciones basadas en criterios de origen, tales como la fecha de asentamiento de las tribus en el país, afiliación a determinadas sectas religiosas o grupos étnicos, y conceptos relacionados con la “pureza de sangre”. Además, la distribución de distritos y la designación de miembros por parte del Emir mostraron un trato preferencial hacia ciertas tribus, particularmente aquellas con una influencia fáctica preexistente. Como consecuencia, el tribalismo, en su función de mecanismo de representación política, se ha consolidado. Esto se debe a la configuración y definición de los distritos, que resultó en una composición tribal del Consejo de la Shura similar, si no idéntica, a la de designaciones anteriores, manteniendo patrones observados desde 1933. Esto ha permitido que las tribus más cercanas a los Al Thani, como los Al Hajri, Al Mohannadi, y Al Maadid, tuvieran en definitiva más representantes que el resto en la composición definitiva del consejo, y que otras tribus, numéricamente superiores como los Al Marri, no quedaran en principio satisfechos, tanto por las restricciones de voto como por la representación obtenida, de sólo dos representantes. El efecto secundario de este sistema de representación y patrón de voto tribal es la inexistente representación femenina como resultado de las urnas.

Por otra parte, las aún limitadas y no muy claras atribuciones que el Consejo de la Shura tendrá durante este primer mandato, y los desarrollos presenciados durante el proceso electoral, contribuyen a evaluar el alcance limitado de este evento electoral como un verdadero cambio de juego en la política qatarí.

Finalmente, la falta de datos oficiales acerca de la participación electoral y los resultados dificultó una evaluación precisa de la confianza de la ciudadanía en el proceso. Sin embargo, la investigación sugiere la existencia de un cierto nivel de insatisfacción entre la población con respecto al proceso electoral legislativo en su conjunto, y en particular a la gestión y composición resultante del consejo. A pesar de ello, las elecciones incentivaron un aumento en la conciencia política, especialmente entre la juventud qatarí, y estimularon notablemente el debate presencial y en distintas plataformas de redes sociales sobre las múltiples facetas del proceso electoral, lo que en definitiva contribuye (aunque de manera aún limitada) a la gradual incorporación de los ciudadanos en los procesos políticos y de toma de decisiones.

Bibliografía

- Al-Ishaaq, A. (2021, 6 de abril) The Role of Media in Spreading and Promoting Electoral Awareness [Seminario].
- Al-Khatir, A. bin M. (2020, 23 de noviembre) How to prepare for Shura Council elections: parties and all Citizens must rise above their sectarian and tribal identities. *The Doha Globe*.
- " ندوة " انتخابات مجلس الشوري : مرتكزات دستورية ورؤى مستقبلية "
- (2021, 6 de mayo) Shura Council Elections: Constitutional Anchors and Future Visions [Evento en línea]. Al Jasra Cultural and Social Club <https://www.youtube.com/watch?v=3lZlek0dcxg>.
- Al-Sayed, H. A. (2021, 29 de marzo) Will Tribe Determine the Electoral Districts for the Prospective Qatar Shura Council? Arab Center for Research & Policy Studies.
- AlSharif, F. (2021, 23 de mayo) Qatar's Shura Council elections an 'expansion of civil society': analyst. *DN Special Reports News*. <https://www.dohanews.co/qatars-shura-council-elections-an-expansion-of-civil-society-analyst/>
- Al-Shark (2021, 23 de mayo) مرشح-مجلس-الشوري-وجود-مادي-أم-ثقافي
- Al Shawi, A. A. H. (2002) Political influences of tribes in the state of Qatar: Impact of tribal loyalty on political participation (Tesis doctoral, Mississippi State University, Department of Sociology).
- Amnesty International Report 2022/23: Qatar (2022) Amnesty International. <https://www.amnesty.org/en/documents/mde22/5603/2022/en/>
- Bahry, L. (1999) Elections in Qatar: A window of democracy opens in the Gulf. *Middle East Policy*, 6(4), 118.
- Battaloglu, C. (2018) Political Reforms in Qatar: From Authoritarianism to Political Grey Zone. Berlín y Londres: Gerlach
- Cabinet approves draft law on Shura Council's electoral system. (2021, 19 de mayo). *The Peninsula*. <https://www.thepeninsulaqatar.com/article/19/05/2021/Cabinet-approves-draft-law-on-Shura-Council-s-electoral-system>
- Corstange, D. (2018) Kinship, partisanship, and patronage in Arab elections. *Electoral Studies*, 52, 58-72.
- [Debate en Clubhouse] (2021, 3 de mayo) "Power and Tasks of Elected Shura Council".
- Eisner, M. (2021, 21 de mayo) Opinion: Shura Council elections would provide Qatari citizens with a stake and voice in government affairs. *Doha News*. <https://dohanews.co/opinion->

[shura-council-elections-would-provide-qatari-citizens-with-a-stake-and-voice-in-government-affairs/](#)

- Election Guide - Qatar. (n.d.). International Foundation for Electoral Systems. <https://www.electionguide.org/countries/>
- Freer, C. (2021) Clients or challengers?: tribal constituents in Kuwait, Qatar, and the UAE. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 48(2), 271-290.
- Hamad Bin Khalifa University (2021, 11 de febrero) Is the Qatari Woman Qualified For the upcoming Shura Council Elections? [Evento en línea]
- HH The Amir Issues Decision to Establish Higher Committee to Prepare for Shura Council Elections Diwan of the Amiri Court Qatar. https://www.diwan.gov.qa/briefing-room/news-general/lg/2019/301019/lg02?sc_lang=en
- HH The Amir Speech at the 49th Ordinary Session of the Shura Council. (2020, 3 de noviembre). Diwan of the Amiri Court Qatar. https://www.diwan.gov.qa/briefing-room/speeches-and-remarks/2020/november/3/hh-the-amir-speech-at-the-49th-ordinary-session-of-the-shura-council?sc_lang=en
- Is the Qatari Woman Qualified For the upcoming Shura Council Elections? (2021, 11 de febrero) Hamad Bin Khalifa University.
- Kamrava, M. (2009) Royal factionalism and political liberalization in Qatar. *The Middle East Journal*, 63(3), 401-420.
- Krieg, A. [@andreas_krieg] (2021, 19 de mayo) Twitter. https://twitter.com/andreas_krieg/status/1395124599822692359?s=20
- Lambert, J. (2011) Political reform in Qatar: Participation, legitimacy and security. *Middle East Policy*, 18(1), 89.
- Open Arab Partnership Electoral Monitor. (n.d.). Open Arab Partnership Electoral Monitor. www.opemam.org
- Qatar University (2010, 25 de noviembre) Qatari Shura Council Elections: a Future Vision. [Evento en línea]
- Qatar's Constitution in Arabic. (n.d.). Government Communications Office - State of Qatar. <https://www.gco.gov.qa/wp-content/uploads/2016/09/Arabic-Constitution-1.pdf>
- Qatari Ley Electora del Consejo de la Shura No. (6) of 2021. (n.d.). Al Meezan. <https://www.al-meezan.qa/LawPage.aspx?id=8662&language=ar>
- Qatari voters weigh in on first legislative elections (2021, 2 de octubre) *Al Jazeera*. <https://www.aljazeera.com/news/2021/10/2/vox-pops-qatari-voters-weigh-in-on-first-legislative-elections>
- Rasheed, A. E. (2021, 3 de mayo) *صلاحيات ومهام مجلس الشورى المنتخب بقطر*. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=7TOSROyZGyl>
- Rathmell, A., & Schulze, K. (2000) Political reform in the Gulf: The case of Qatar. *Middle Eastern Studies*, 36(4), 47-62.
- Snoj, J. (2019, 15 de agosto) Population of Qatar by nationality - 2019 report. *Our Perspectives, Our Expertise*.
- State of Qatar (2005) Law No. 38 of 2005 on the acquisition of Qatari nationality. *Official Gazette*, 12, 348.
- Shockley, B., & Gengler, J. J. (2020) Social identity and coethnic voting in the Middle East: Experimental evidence from Qatar. *Electoral Studies*, 67, 102213.
- Zaccara, L. (2023) Post-electoral analysis: Qatar Central Municipal Council elections 22 June 2023. *OPEMAM Analysis y GSC Gulf Insights*.
- Zaccara, L. (2021a) Political Participation in Qatar: The Central Municipal Council elections (1999-2019), en M. Zweiri & F. Al Qawasmi (Eds.) *Contemporary Qatar: An Examination of State and Society*. Singapur: Springer.

Zaccara, L. (2021b) Post-electoral analysis: Qatar First Shura Council Elections. *OPEMAM Analysis y GSC Gulf Insights*.

Zaccara, L. (2011) Electoral Report: QATAR/Central Municipal Council 2011. *OPEMAM Analysis*.

Zaccara, L. & Ghurab, S. (2021) Pre-electoral analysis: The Qatar Shura Council Elections: A Preliminary Assessment. *OPEMAM Analysis y GSC Gulf Insights*.

Cómo citar este capítulo

Zaccara, L. & Ghurab, S. (2023) Las primeras elecciones legislativas de Qatar, 2021: ¿un paso hacia la inclusión política ciudadana?, en O. Fabani e I. Rullansky (Editores), *¿Y ahora adónde vamos? Nuevos desafíos en el Medio Oriente* (pp. 101-120). La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.