

Introducción a los sistemas electorales de los países árabes e islámicos

DIETER NOHLEN

<Dieter.Nohlen@urz.uni-heidelberg.de>

Universidad de Heidelberg

Alemania

[Resumen] A partir del análisis conceptual y comparativo, el autor analiza las propiedades de los sistemas electorales de los países árabes e islámicos. Para ello desarrolla un panorama general de las elecciones como instituciones —en el mundo de las democracias occidentales— y las confronta con las elecciones árabes. De esa manera busca diferenciar mejor, sin dejar de considerar el contexto propio de la región objeto de estudio. Los títulos de las seis partes de los artículos dan un panorama del enfoque empleado por el autor: Elecciones, El sufragio, El sistema electoral, La organización de las elecciones, La integración de fuerzas políticas que son adversas a la democracia, y, La ambivalencia funcional de las elecciones.

[Palabras clave] Sistema electoral, países árabes e islámicos, sufragio, elecciones, organización de elecciones.

[Title] Introduction to the Electoral Systems of Arab and Islamic Countries

[Abstract] Based on a conceptual and comparative analysis, the author analyzes the properties of the electoral systems of Arab and Islamic countries. To this end, he develops a general overview of the elections as institutions - in the world of western democracies - and compares them with the elections of Arab countries. In this way he seeks to differentiate better, without ignoring the specific context of the region under study. The titles of the six parts of the articles give an overview of the approach used by the author: elections, voting, electoral system, the organization of elections, the integration of political forces that are opposed to democracy, and the functional ambivalence of elections.

[Keyword] Electoral system, Arab and Islamic Countries, Voting, Elections, Organization of Elections.

NOHLEN, Dieter. «Introducción a los sistemas electorales de los países árabes e islámicos». En: ELECCIONES, 2010, enero-diciembre, v. 9, n.º 10, pp. 117-140.

[Recibido] 06/04/10& [Aceptado] 15/10/10

INTRODUCCIÓN

El tema que los organizadores del Curso de Verano me propusieron, implica una referencia geográfica muy precisa: el mundo árabe.¹ Y me imagino que todos los participantes de este seminario internacional confiesan interés en el estudio del mundo en el norte de África y en el Oriente Próximo más allá del tema específico, los sistemas electorales, del cual me ocuparé en las siguientes consideraciones. La añadidura «islámico» la entiendo como una característica cultural de los países de esta región, que ya denota en cierto sentido algo de la problemática que tenemos que tratar.

Mi introducción tiene por objetivo vincular este interés regional con un conocimiento más amplio de la materia electoral. Se centra en consideraciones conceptuales y comparativas que permiten percibir las propiedades de los fenómenos estudiados en su contexto regional. Entiendo aquí —para empezar con lo conceptual— la noción «sistema electoral» en su sentido amplio que engloba todo lo relativo a las elecciones. Por supuesto se podría enfocar directamente la realidad árabe e islámica en lo que son las elecciones, describiendo por ejemplo de forma densa lo que se puede observar empíricamente en este u otro caso concreto para después llegar a algunas abstracciones. Mi enfoque es diferente y —si no me equivoco— más conveniente para una introducción. Voy a desarrollar un panorama general de las elecciones como instituciones en varias de sus dimensiones para luego confrontar las elecciones árabes con las propiedades que tienen los comicios en el mundo de las democracias occidentales.

Este tipo de comparación, por cierto, puede contener problemas cuando no se la restringe a funciones exclusivamente analíticas. Bastantes veces, sin embargo, el Occidente en sus expresiones político-institucionales figura como parámetro normativo del desarrollo político de las naciones que aún se diferencian del modelo occidental. Mi comparación no tiene esta intención. Se entiende más bien como aporte analítico para poder diferenciar mejor, recordando que todo trabajo científico tiene en su centro el hacer diferenciaciones. Esta sentencia lleva a tematizar, por sobre todo, los conceptos que aplicamos para el estudio de la realidad, así como enfocar los contextos, en los que se ubican los

¹ Conferencia inaugural del Curso de Verano de la Universidad Autónoma de Madrid: «¿Cómo entender, analizar y observar las elecciones en los países árabes e islámicos?», Miraflores de la Sierra, 7 de septiembre de 2009. Agradezco el apoyo del Dr. Dirk Axtmann (Heidelberg) en la preparación de este trabajo.

fenómenos que se analizan. El contexto es especialmente importante cuando llegamos a la evaluación de los fenómenos. Es decir, en la parte evaluativa del trabajo científico conviene considerar que no basta valorar las instituciones en un nivel abstracto, en relación con su excelencia teórica, sino se debe valorarlas en última instancia en su contexto.

En este sentido, y respecto a nuestro tema, es importante saber si hablamos de elecciones, del derecho electoral, del sistema electoral o de la organización electoral. Cada uno de los conceptos se refiere a objetos o contenidos diferentes, y en cuanto al análisis y la evaluación de estos fenómenos, cada uno requiere un planteamiento diferente y también criterios distintos para juicios específicos y tesis generales.

I. ELECCIONES

Empezamos con el concepto de elecciones. Las elecciones pueden ser definidas de manera doble; primero, en términos técnicos como instrumento para formar instituciones o para poner individuos en puestos; segundo, en términos axiológicos como instrumentos para la democracia, los que posibilitan la participación política, involucran a los ciudadanos en la toma de decisiones políticas a través de designar representantes y autoridades de gobierno, garantizando al mismo tiempo su correspondencia sistemática a intereses y opiniones públicas (PITKIN 1967: 234).

De acuerdo con la definición axiológica, es decir, su asociación vital con la democracia, las elecciones tienen que cumplir con determinados requisitos indispensables. Primero respecto a la integración del pueblo en el proceso político a través del sufragio, segundo respecto a condiciones políticas del entorno, y tercero respecto a los efectos de los resultados electorales para la estructura del poder. El carácter democrático de las elecciones es teóricamente garantizado por la vigencia del sufragio universal, igualitario, directo y secreto, la libertad de escoger entre candidaturas concurrentes que representan distintas plataformas políticas o ideologías, así como por la incertidumbre respecto al resultado electoral y la certeza de su aceptación, cualquiera que sea, por parte de todos los competidores.

Si confrontamos las elecciones árabes con estas características, las diferencias son más que llamativas. Destaca que no son plenamente competitivas, a pesar de existir en varios países un cierto pluralismo político. Su resultado tampoco es incierto en términos del poder, ganan las fuerzas del régimen, y cuando ocurre que el resultado no conviene a los detentadores del poder, es improbable que sea aceptado por el régimen. No obstante, cabe preguntarse si es acertado llamarles «elecciones sin elección, dado que no hay posibilidad real de alternancia» (ÁLVAREZ-OSSORIO & ZACCARA 2009: 14), tomando el límite de opciones, la alternancia, como único criterio para el todo y para todos los casos. Las elecciones árabes caen —excepciones a parte (como, por ejemplo, el Líbano)— en las categorías de elecciones semicompetitivas y no-competitivas, acorde con el tipo de régimen en el que operan, más allá del hecho de que en algunos países no existe ninguna representación política elegida. En términos generales, en cuanto a lo electoral en el mundo árabe, conviene aplicar cuatro categorías: elecciones competitivas, semicompetitivas, no-competitivas y sin elecciones (véanse NOHLEN 1981, HERMET, ROUQUIÉ & LINZ 1986). La integración de los países en estas cuatro categorías cambia en el tiempo. Por ejemplo, a principios de nuestro siglo, las elecciones en Iraq eran no-competitivas y en Bahrein incluso no hubo elecciones. Diez años más tarde, en ambos casos las elecciones son bastante competitivas. El caso de un autoritarismo lo menos cambiante (y lo menos conocido) es Libia, con su llamada «democracia directa», que desde el golpe de Estado de 1969 se encuentra bajo el férreo control político ejercido por Muamar-el-Gadafi, no obstante que debido a su sucesión se avecinan cambios que generan perspectivas de «un sistema político en transición» (Djaziri 2010). Sin embargo, la gran mayoría de estos países permanece en la categoría de las elecciones semicompetitivas (Argelia, Egipto, Marruecos, Túnez, Irán, Jordania, Kuwait, Yemen), y —en función del tipo de régimen— «entre el autoritarismo y la democracia» (PAREJO 2010).

El grado de competitividad influye en las funciones que desempeñan las elecciones. En las democracias, en las que todo poder emana del pueblo —o sea, del electorado— las elecciones vinculan el poder con las preferencias políticas de los votantes. Constituyen el mecanismo legitimador del poder y a la vez de control, pues lo más característico de la función de las elecciones es que pueden servir para desplazar a los gobernantes del poder. En los países

árabes, sin embargo, «elections are not primarily intended to furnish domestic legitimacy, nor are they the arena where real power is being contested» (SCHLUMBERGER 2007: 15). El hecho de que no cumplan con las funciones de elecciones competitivas, no significa que no tengan funciones en absoluto. Al contrario: tratan de cumplir con otras funciones, y éstas pueden variar bastante entre países y según épocas, tomando en cuenta precisamente que existe un gran espectro de regímenes autoritarios (SNYDER 2006).

Aplicando la distinción conceptual entre las propiedades estático y estable, conviene enfatizar que los regímenes autoritarios no son inmóviles, pero consiguen ser estables justo por ser flexibles; ellos son capaces de poder adaptarse a las condiciones de coyuntura. Así, las funciones de las elecciones en el contexto de un régimen autoritario pueden interpretarse como elementos de estabilización del régimen vigente —siempre que no abran un horizonte de apertura democrática—, desde el enfoque de democratización dominante en los estudios del autoritarismo. Por lo tanto, conviene diferenciar entre elecciones en un ambiente autoritario —mejor dicho, aún autoritario—, y elecciones en un régimen autoritario, como instrumento de tal régimen. Las elecciones del primer tipo pueden constituir la (línea) divisora de las aguas entre autoritarismo y democracia, como ha ocurrido en muchos países de la tercera ola de democratización. Es posible que se den en un ambiente aún autoritario las condiciones mínimas pero suficientes para que estas elecciones cumplan con las funciones de elecciones competitivas, muy visible cuando son ganadas por la oposición política al régimen. Lo dicho ha pasado en Nicaragua en 1990, por ejemplo, o en Chile en 1988 por medio de un plebiscito, y en Uruguay en 1989. Las elecciones del segundo tipo, en un régimen autoritario, no ponen en cuestión las relaciones de poder, no abren una perspectiva de cambio de poder, sino tienen la función de estabilizar el régimen vigente. Pueden aportar algo al régimen que es su desempeño normal en una democracia, por ejemplo, algo de legitimidad. Pueden evocar la ilusión de una transformación del régimen hacia una democracia (BARREDA SUREDA 2009). Si se produce tal vez, por ejemplo gracias a la participación de grupos de oposición en la contienda electoral, este efecto es muy limitado, pues es contrarrestado por el control que el régimen ejerce sobre las elecciones y su desarrollo. Tales elecciones «rather can be seen as the mechanism through which opposition forces are incorporated into the formal political game» (SCHLUMBERGER 2007: 15). Volveré sobre esto más adelante.

En el autoritarismo «en la época de la democratización» (BROWNLEE 2007), las elecciones cumplen con una serie de otras funciones, todas proclives a la estabilidad del régimen político (véase AXTMANN 2007). Una de ellas es el intento de legitimar el régimen a través de elecciones frente a la comunidad internacional. Se impone el criterio de legitimación democrática en la actuación de un régimen autoritario para escapar del costo de pérdida de prestigio internacional que implica no celebrar elecciones. Así se entienden, por ejemplo, los intentos argelinos de los años noventa de recuperar a través de la celebración de actos electorales la autoridad del Estado hacia adentro y hacia afuera después de la abortada elección de 1991. Como otro ejemplo figura Mauritania, donde tras el derrumbe de la democracia en agosto de 2005 el «Consejo Militar para la Justicia y la Democracia» hizo celebrar en el plazo de un año un referéndum para aprobar la reforma constitucional, seguido de elecciones generales en noviembre de 2006 y elecciones presidenciales en marzo de 2007, aunque un golpe recién en agosto de 2008 terminó otra vez con la democracia, al parecer sin grandes perspectivas de un nuevo giro hacia la democratización (véase OJEDA GARCÍA 2010).

Otra función de las elecciones autoritarias se presenta en la glorificación del régimen, en el testimonio de la unidad entre pueblo y régimen. Túnez es un magnífico ejemplo, con una participación electoral que llega al 90% y un apoyo electoral al candidato y presidente que a veces llega al el 99%. (MARTÍNEZ & MONTABES 2010). Recientemente Argelia, al recuperar la unanimidad histórica por medio de una práctica plebiscitaria de la elección presidencial (90,2% de los votos para el candidato y presidente Buteflica en 2009), parece tomar de nuevo el mismo rumbo (véase BUSTOS 2010). Conviene considerar también la función de renovación generacional del régimen. Las elecciones pueden servir para abrir las puertas del partido (único) a nuevos miembros y de rejuvenecer sus cuadros. Nuevamente, el *Rassemblement Constitutionnelle Démocratique* (RCD) de Túnez parece un buen ejemplo, acompañado de Egipto (Partido Nacional Democrático, PND). En este sentido, la experiencia de Argelia es ambivalente y parece comprobar esta función de las elecciones sólo últimamente con el nuevo establecimiento del FLN (Frente de Liberación Nacional) como partido de Estado.

Finalmente, en el contexto del yihadismo, una función de enorme significado parece la de reducir el peligro terrorista en el mundo árabe e islámico. «La ausencia de cualquier cauce de participación política, o de expresión de la opinión pública en estos países, permite a los terroristas mantener la ficción de su representatividad, como “vanguardia armada” de la comunidad de creyentes. [...] De este modo, aquellos musulmanes que acuden a votar, no sólo están ignorando de manera expresa los llamamientos de estos grupos hacia la abstención, sino que se han convertido en parte integrante de un enemigo que debe ser derrotado y aniquilado» (TORRES 2010: 58). El cumplimiento de esta función puede depender del grado de apertura del régimen autoritario, o sea del alcance democrático de las elecciones, como demuestran en cierto sentido las elecciones en el Iraq posterior a la intervención militar. De este modo, es preciso puntualizar incluso que «[...] la democratización en el Magreb puede contemplarse como una efectiva política antiterrorista» (PAREJO 2010: 22).

II. EL SUFRAGIO

El sufragio, el derecho de elegir y de ser elegido, tiene principios claros cuya lesión es relativamente fácil de diagnosticar y de valorar. Desde su característica de «universal» se puede revisar si en realidad todos los ciudadanos disfrutan del derecho electoral, es decir, están incluidos en las listas de electores y son libres para participar. Con la característica «igual», se puede verificar si cada elector tiene el mismo peso electoral, o sea, que ningún voto vale numéricamente más que el que tiene otro elector: el derecho de grupos, estratos o individuos de tener más votos está descartado. Al mismo tiempo, el principio obliga al legislador a velar por la igualdad del voto en el proceso de limitación de circunscripciones electorales, o lo que llamaremos en adelante la «distritación». Con la característica «directo» se establece que el elector elige directamente un candidato o un partido y no lo hace por él una persona o un gremio, que efectúe entonces en una segunda fase la propia elección del titular del escaño.

Si confrontamos estos requisitos del sufragio con la realidad árabe, observamos grandes diferencias. El caso más llamativo en el ámbito del sufragio activo es el sufragio femenino, por cierto debido a convicciones religiosas. Durante decenios, las máximas autoridades islámicas se pronunciaron sobre la base de prescripciones religiosas en contra de la participación política de las mujeres.

Sólo en algunos países fue introducido el voto femenino, en el mismo momento cuando los hombres lograron el derecho a sufragio (Túnez 1959, Argelia 1962, Marruecos 1963). Uno de los casos contrarios más extremos es Kuwait, donde las mujeres consiguieron el derecho a sufragio definitivamente sólo en 2006, mientras que Bahrain, hasta hace poco sin celebrar elecciones, introducía en 2001 este derecho en el mismo momento de cambiar su sistema político, pasando de Emirato a monarquía constitucional. Era entonces el único país con sufragio femenino en la región del Golfo. Más allá del derecho a sufragio formal, hay que considerar la práctica política, el bajo grado de inscripción de las mujeres en los registros electorales, el alto absentismo electoral femenino, la poca representación femenina en los Parlamentos, todo por cierto debido a patrones culturales que expresan el continuo dominio de los hombres sobre las mujeres.

Mientras que el sufragio activo atañe, según Robert Dahl, a la dimensión de la participación, el sufragio pasivo influye en la dimensión de la contestación. Mientras que la restricción de la primera tiene su mayor fundamento en la religión y en la estructura de la sociedad, la segunda restricción tiene su origen primero en el tipo de régimen y segundo en las preferencias políticas de los electores árabes. Esta restricción determina, en buena medida, el carácter semicompetitivo de las elecciones, pues no existe libertad de candidatura. A veces hay prohibición de partidos políticos. En ocasiones partidos políticos de cierta tendencia son prohibidos o se permite sólo la candidatura de candidatos independientes. Por ejemplo en Bahrein, en las elecciones de 2006, la mitad de los candidatos era independiente, la otra mitad confesaba ser miembro de «sociedades políticas». Los partidos políticos, en estricto sentido, estaban prohibidos. Los regímenes árabes son muy cautelosos respecto a quienes compiten por los puestos parlamentarios. Cuidan su mayoría parlamentaria manejando las candidaturas. En su gran mayoría, las medidas restrictivas o manipulativas se dirigen contra grupos y partidos islámicos. A veces intentan equilibrar las fuerzas políticas cuando se trata de divisiones étnicas. Siempre tienen como objetivo evitar que ciertos avances concedidos en la democratización formal (canales de participación más amplios) tengan efectos negativos sobre la estabilidad del régimen. Pero, como vamos a ver más tarde, esta relación entre liberalización (pluralismo limitado) y estabilización es mucho más compleja. La estabilidad del régimen gana con la liberalización en la medida que sea capaz de contener el pluralismo.

III. EL SISTEMA ELECTORAL

El sistema electoral propiamente tal se define como el mecanismo por el que el elector expresa su preferencia política y mediante el cual se hace la conversión de votos en escaños parlamentarios en el caso del Poder Legislativo, o en cargos de gobierno, en el caso del Poder Ejecutivo. Aunque hay un sinnúmero de sistemas diferentes en uso, es posible calificarlos en dos tipos básicos y en una docena de tipos de sistemas electorales. Los básicos son la representación por mayoría y la representación proporcional. La distinción se basa en los probables efectos que estos sistemas ejercen sobre la composición del Parlamento, especialmente sobre la cantidad de partidos que entran en él, y, así, sobre la estructura del sistema de partidos. Mientras que los sistemas de representación por mayoría contribuyen generalmente a un proceso de formación de la voluntad política y a reducir la fragmentación, los sistemas de representación proporcional miden más bien la distribución de las preferencias políticas y transmiten su resultado al Parlamento. Lo importante es que desde el punto de vista democrático, ambas funciones y efectos son compatibles con la idea de la democracia. Lo mismo se puede decir de los tipos de sistemas electorales, por ejemplo, del sistema de mayoría relativa, aplicado en Gran Bretaña, en comparación con un sistema proporcional como el español, que —aunque se define como proporcional— produce altas desproporciones entre votos y escaños.

Si echamos una mirada sobre la distribución de los tipos de sistemas electorales en la región árabe, observamos una alta participación de sistemas de representación por mayoría. Se utilizan ambos tipos clásicos: el sistema de mayoría relativa y el sistema de mayoría absoluta. Esta alta presencia de los sistemas de representación por mayoría discrepa fuertemente con Europa y América Latina, donde prevalecen sistemas de representación proporcional. Por regla general se aplica en la región árabe el sistema de mayoría relativa, en distritos uninominales (Yemen, Marruecos hasta 2002), en distritos binominales (Kuwait), o combinando ambos tipos de distritos (Omán), en distritos plurinominales (Túnez, con escaños proporcionales adicionales). La diferencia interna se determina entonces por el tipo de distrito electoral. El sistema de mayoría absoluta se aplica en Egipto y en Bahrain. Se lo aplicó también en Argelia en 1991. De hecho, sistemas de representación proporcional constituyen una excepción; así, en Egipto en 1984 y 1987, y en Argelia a partir de 1997.

Una singularidad la constituye Jordania, donde se aplica a partir de 1993 el sistema de voto no transferible (SNTV).

Aunque en el caso de los países árabes se observa una notable similitud de los sistemas electorales, conviene destacar que existen muchas posibilidades de combinar sus elementos constitutivos. Los más importantes son la distribución, la forma de candidatura, la forma de votación, la fórmula de convertir votos en escaños y la barrera legal. Todas las variantes internas de estos elementos constitutivos son legítimas, aunque pueden obviamente ejercer un gran impacto sobre el resultado electoral. Son justamente estos efectos buscados los que influyen en el diseño de los sistemas electorales. De hecho, respecto a los motivos en el diseño, no existe gran diferencia entre los regímenes. Independientemente del tipo de régimen, los grupos que compiten tratan de aprovechar del sistema electoral en función de sus propios objetivos de poder. La más llamativa diferencia consiste en que, en una democracia, son en general los propios competidores por el poder los que en un momento dado determinan las reglas del juego y también su posible reforma, mientras que en un régimen autoritario es el detentador del poder el que fija e impone el sistema electoral. Lo hace para los que de hecho compiten, sin que él mismo compita realmente por el poder. Aunque los elementos técnicos del sistema electoral son democráticos, su origen no lo es. No se basa en el consenso de las fuerzas vivas del país. El sistema electoral puede así formar parte del manejo autoritario del poder. Es por lo menos la perspectiva, por la que la crítica a los regímenes autoritarios trata a los sistemas electorales como parte de este tipo de régimen mismo. A pesar de que no hay un sistema electoral autoritario, sino sistemas electorales que operan dentro de un régimen autoritario y, además, a pesar de que los mismos tipos de sistemas electorales son aplicados en sistemas democráticos. Hay una sola excepción: el sistema de mayoría relativa en circunscripciones plurinominales que no se usa en un sistema democrático por su efecto extremadamente mayoritario. Es el caso de Túnez. En el pasado, este sistema mayoritario se aplicó también en el Iraq de Saddam Hussein y parece en vigencia en Siria, aunque con matices diferentes, dentro de un sistema de bloque (de partidos).

Más allá de la cuestión de origen, las reglas del sistema electoral funcionan en gran medida acorde con criterios matemáticos. Ello implica que el conocimiento que tenemos acerca de sus efectos en general, es aplicable a regímenes

autoritarios por encima de las diferencias categoriales que hemos destacado respecto al tipo de régimen y al sufragio, especialmente al sufragio pasivo.

La distritación, por ejemplo, resulta ser un problema en casi todos los sistemas representativos. En general, la oposición o los perdedores de una elección reprochan a los que ganaron alguna injusticia respecto a la distritación. En la mira crítica aparece sobre todo la relación numérica entre un representante y la cantidad de habitantes o ciudadanos en un distrito electoral. Esta relación, llamada en inglés *malapportionment*, en la mayoría de los casos favorece a la población fuera de las grandes urbes. Otro reproche puede originarse por el formato geográfico de los distritos, lo que se conoce por el nombre *gerrymandering*, o sea una estructura de la distritación en favor de una fuerza política específica. Obviamente el régimen autoritario puede también usar estas técnicas y de hecho lo hace a menudo, facilitado en el mundo árabe debido a la alta presencia de sistemas mayoritarios en distritos uninominales, aunque se lo practica también en sistemas de distritos plurinominales donde rige la fórmula proporcional. En el Magreb, Argelia (para las elecciones de 1991) y Marruecos a partir de los años setenta hasta los noventa forman buenos ejemplos (véase Axtmann 2007). El *gerrymandering* se observa en los países árabes, especialmente allí donde divisiones étnicas y/o religiosas requieren un cuidadoso equilibrio en la representación para mantener la estabilidad del régimen, en Oriente Medio por ejemplo en Líbano y en Jordania. En este último caso, el *malapportionment* se presentó en las elecciones de 1997 de la siguiente manera: en el distrito electoral de Aman, marcado por su tendencia palestina, un diputado representaba numéricamente a 127.000 electores, mientras que en el muy poco poblado distrito Karak un diputado representaba sólo a 18.500 electores (véase DIETERICH EN NOHLEN, GROTZ & HARTMANN 2001: 146).

De la misma manera, el modo de votación puede influir en el equilibrio del poder. Al reintroducirse elecciones en Jordania en 1989, los partidos políticos no eran legales. Sin embargo, los candidatos daban por entender su identificación política, especialmente en el caso del partido islámico. Después de los primeros éxitos de los islamistas en las elecciones de 1989, el control de los partidos políticos en el proceso electoral fue de primer orden y se manifestó en un nuevo diseño del sistema electoral. En 1989 se aplicó el sistema plurinominal en veinte circunscripciones electorales de pequeño y mediano tamaño. Cada

elector tenía tantos votos como diputados por elegir, lo que permitía que los votantes dieran un voto al candidato de «su tribu o clan de familia» y otro(s) voto(s) a los candidatos islamistas. Cuando en 1992 se legalizaron los partidos, el partido islámico (Acción Frente Islámico) pudo incluso ganar las elecciones. Como reacción, el Monarca cambió el sistema electoral, introduciendo el voto único en la forma del sistema SNTV (voto único no transferible). Esta reforma hizo que los votantes privilegiaran a los candidatos de su tribu o clan de familia, dejando de lado opciones ideológicas. Se habló en la literatura de una «retribalización» de la política.

En términos generales, se puede decir que los países del Oriente Medio reúnen más experiencias con sistemas de votos múltiples que los países del Magreb. Pero en los últimos pueden ampliarse en el futuro como resultado de las reformas permanentes de los sistemas autoritarios. Cabe anotar que en Marruecos, la introducción de una lista adicional proporcional (de 30 escaños, todos reservados para las mujeres) en 2002 era acompañada de la introducción de un segundo voto.² En Túnez, sin embargo, los escaños proporcionales destinados a la oposición están adjudicados con base en sus resultados acumulados de todas las circunscripciones, en las que los partidos de oposición no tienen la menor posibilidad de ganar un escaño en el sistema extremo de mayoría en competencia con las listas del *Rassemblement Constitutionnelle Démocratique* (RCD) —véase MARTÍNEZ & MONTABES 2010.

IV. LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES

Las reglas electorales formales pueden tener una importancia solamente relativa si no se garantiza su implementación y la neutralidad del poder político en su aplicación. Es bien llamativo que, en situaciones autoritarias, las fuerzas de oposición no se restrinjan a pedir elecciones, sino elecciones libres. Su garantía depende de la autonomía de que goce el órgano encargado de administrar el proceso electoral. En los países de reciente democratización, se pudo observar la creciente importancia de la organización electoral para la aceptación de los resultados electorales por parte de todos los competidores y, de esta forma, de la permanencia de la democracia. En el mundo árabe, sin embargo, la organización electoral permaneció y permanece en manos del régimen, del ministerio

² Sobre el género en las elecciones marroquíes, véase AIXELÀ 2009, en términos comparativos KRENNERICH 2009.

de gobernación, con fuerte tendencia a dirigir administrativamente el proceso electoral hacia lo que el régimen espere en función de su resultado político. Se pudo observar incluso que el régimen autoritario, mientras ampliaba los derechos formales de participación, aumentaba compensatoriamente los obstáculos administrativos de su puesta en vigor, por ejemplo respecto al sufragio y su ejercicio. Se impide la inscripción de personas con derecho a voto en el registro electoral, o no se entrega la cédula electoral para poder votar, o se inscribe masivamente a nuevos electores (a veces no nacionales), mientras que se prohíbe el voto de los ciudadanos que viven en el extranjero. Por otra parte, parece lógico que un régimen autoritario, cuando abre el sistema político sin intención de rendirse, no deje libre el asunto electoral. El manejo autoritario de las elecciones es consubstancial con el tipo de régimen mismo.

V. LA INTEGRACIÓN DE FUERZAS POLÍTICAS QUE SON ADVERSAS A LA DEMOCRACIA

El hecho de que en las elecciones democráticas participen fuerzas políticas que tienen objetivos antisistémicos, que quieren abolir la democracia y sustituirla por otro tipo de régimen, no es nada nuevo en el mundo histórico de las democracias. En la gran mayoría de los casos estas fuerzas constituyen una minoría, sin perspectivas de llegar al poder por medio de elecciones. Alemania, por sus nefastas experiencias históricas, es única entre las democracias consolidadas en prohibir constitucionalmente los partidos antisistémicos.

El mundo árabe destaca por la fuerza de movimientos antidemocráticos que podrían aprovechar una democratización del régimen existente para instalarse por vía electoral en el poder y abolir el sistema por el que llegaron a ejercerlo. Esta situación limita, obviamente —más allá de otros factores que aquí no podemos enfocar—, el desarrollo democrático de la región. El caso paradigmático son las elecciones de Argelia en el año 1991, cuando la victoria del partido islamista (Frente Islámico de Salvación) hizo intervenir a los militares en la política y así terminar el intento de establecer una democracia representativa con riesgos de desembocar en una dictadura islámica. Hay autores que señalan «[...] una evidente contradicción entre el supuesto interés de los países occidentales por la democratización del mundo árabe y sus estridentes reacciones cuando los resultados [favorecen] a las formaciones islamistas»

(ÁLVAREZ-OSSORIO & ZARCARA 2009: 16). Sin embargo, el objetivo de la democratización es el establecimiento de una democracia y no la celebración de unas elecciones que terminan en la creación de otro tipo de régimen autoritario, aunque sea por medio electoral. Por lo tanto, la situación no es que «[...] el Occidente prefiere la perpetuación de los regímenes autoritarios antes que la constitución de verdaderas democracias de corte islámico» (ÁLVAREZ-OSSORIO & ZARCARA 2009: 16), sino su concepto de democracia está vinculado con pluralismo, tolerancia, alternancia, derechos humanos, Estado de derecho. El Occidente no cree que estos valores y derechos sean garantizados en un régimen de corte islamista. Por ello no quiere ni aplaude una democratización que desemboca en la victoria electoral de un partido antidemocrático. El lema electoral utilizado en los años noventa por el Frente Islámico de Salvación argelino, resulta de una franqueza aterradora: «Un hombre, un voto, y una sola vez» (TORRES 2010: 59). El Occidente se enfrenta con tal *outcome*.

Por otra parte, conviene bien distinguir entre los adjetivos islámico e islamista. La primera condición se refiere a la religión y la importancia que los actores políticos adjudican a los valores del Islam en la sociedad y el ámbito público, en términos generales compatibles con la democracia (véase al respecto LEININGER 2009). La segunda, a un concepto de sociedad y Estado fundamentado en el Islam como propio proyecto de dominación, en términos generales no compatible con la democracia. Se trata de teocracias, como en el caso de Irán o Afganistán bajo la dominación de los talibanes. En esta diferenciación entre ambas nociones reside buena parte del problema analítico en el tratamiento del factor religioso en su relación con la democracia en el mundo árabe. Por supuesto, el carácter islámico o islamista de un grupo político es aún más importante en su actuación política, sin lugar a duda también en el contexto de un régimen autoritario. Los partidos islámicos mismos generan la confusión cuando llevan el adjetivo islámico en su nombre, pero su objetivo es esencialmente islamista. En este sentido, el comparatista en Ciencia Política es muy dependiente de estudios de casos muy diferenciados del fenómeno por parte de los especialistas que estudian monográficamente los países. Pero estos especialistas tienen que apoderarse por su parte de un instrumental conceptual-comparativo al tratar su respectivo caso. El voluntarismo individual del cientista social, que puede extenderse incluso hacia la defensa de esta u otra causa, no lleva a buen puerto.

Desde la experiencia argelina se pueden observar diferentes estrategias por parte de los propios sistemas políticos de la región sobre cómo tratar el fenómeno islámico en función de su integración o no en el proceso político. Entre la total represión y la plena integración, el modelo más practicado es el de la integración condicionada. Una variable importante es la fuerza del movimiento islámico mismo. Hasta el momento, casi ningún partido islámico ha sido legalizado donde podría conseguir sus objetivos a través de elecciones competitivas. La única excepción la constituye el movimiento Hamas, que ganó las elecciones en Gaza con los efectos políticos que están a la vista.

De acuerdo con Eva Wegner (2007), la integración de estos grupos islámicos en el proceso político tiene, por parte de la élite dominante, el objetivo de limitar sus posibilidades de poder y de moderar su disenso. Por lo demás, esta estrategia sirve para impulsar la división al interior del movimiento islámico entre moderados y extremistas, o sea, aumenta la fragmentación de las fuerzas de oposición que por su parte facilita su control y la manipulación. Dicha estrategia pone a los islámicos frente a una vital cuestión de descubrir qué tipo de compromiso es admisible en intercambio por la integración en el juego político. Participar en elecciones, es decir, aceptar las reglas del juego, rinde en función de evitar la represión, en cuidar el estatus legal del partido islámico, en bajar el grado de miedo en que viven sus líderes. Por otra parte, las limitaciones impuestas a los movimientos islámicos al mismo tiempo permiten demostrar a sus bases que ellos siguen siendo suprimidos. El compromiso entre el régimen autoritario y el movimiento islámico es un arreglo de ventaja mutua. Hay que añadir el efecto proclive al autoritarismo reinante, dado que la presencia de los grupos islámicos en el juego electoral puede llevar a que las fuerzas de la oposición secular dejen de seguir postulando reformas constitucionales, pues toman en consideración que con mayor democratización la influencia política de los movimientos islámicos podría fácilmente superar la que ellos mismos mantendrán. De esta manera, el régimen aprovecha su apertura limitada hacia los grupos islámicos. Sin elecciones, la oposición de diferente índole se dirigiría de forma unida contra el régimen autoritario. La apertura condicionada conduce a que islamistas y secularistas compitan entre ellos y en el mismo ámbito. Se deja fuera de la lucha el centro del poder, el régimen autoritario mismo (WEGNER 2007: 88). Así, cierta liberalización política puede contribuir a mayor estabilidad del régimen autoritario.

Por otra parte, pensando los acontecimientos y reformas desde la óptica autoritaria, no basta mirar sólo las elecciones generales y sus respectivos entornos inmediatos para determinar sus funciones en el proceso de estabilización del régimen autoritario. El método autoritario existe en la reforma de un elemento del tejido institucional, en sentido de ampliación, y también en sentido de restricción política. Se trata de una dialéctica de apertura y cierre, de un proceder de reforma sistémico-balanceador. Ello se puede observar en relación con la legislación electoral, por ejemplo, cuando se aumenta el grado de competitividad de las elecciones entre los partidos que concurren a los comicios, mientras se reduce el derecho a la participación de ellos por medio de la restricción de las respectivas condiciones legales de acceso. El ejemplo más significativo, sin embargo, es la creación de nuevas instituciones de control, cuando las tradicionales se abren a mayor participación y están dotadas de más facultades. Es el caso de las segundas cámaras en Marruecos y Argelia en 1996, y en Túnez en 2002. En Marruecos, el intercambio existía en la supresión del tercio de parlamentarios no elegidos, que era un postulado permanente de la oposición, y el establecimiento de una Cámara de Consejeros, en las que entraron los representantes de las organizaciones profesionales y de las municipalidades, elegidas indirectamente (AXTMANN 2007). En Argelia, la instalación de una segunda Cámara posibilitó el acceso de los islamistas moderados a la representación política.

VI. LA AMBIVALENCIA FUNCIONAL DE LAS ELECCIONES

Al final de mi exposición, retomo el hilo de la ambivalencia funcional de las elecciones. Éstas pueden servir, como hemos visto, como instrumento de apoyo para generar mayor estabilidad a un régimen autoritario o como instrumento de apertura política y de democratización de regímenes autoritarios, acorde con lo que se espera por parte de la corriente de pensamiento comprometida con la democracia como objetivo universal del desarrollo político. Hay razones para ambas interpretaciones, pero las más fuertes afirman la primera hipótesis. En el plano teórico, no conviene considerar el proceso de democratización como teleológico, como lineal, sin quiebres ni retrocesos. En el ámbito empírico, las reformas en dirección a mayor participación y a mayor pluralismo que

se observan en algunos países del mundo árabe, no parecen ser expresión de un auténtico e irreversible proceso hacia un modelo occidental de dominación.³

Estos procesos parecen más bien formar parte integrante de un ambiguo proceso cultural de imitación y —al mismo tiempo— de rechazo de los valores, convicciones y comportamientos occidentales por parte de las sociedades árabe-islámicas. Esta ambigüedad permite que la integración de estructuras y conductas racionales occidentales puedan servir, en un sentido inverso, para estabilizar el autoritarismo tradicional. En otras palabras, puede haber olas de reformas que se orienten en estándares de estructuras occidentales, impulsados por motivaciones, estructuras y estándares autóctonos que dentro de nuevas constelaciones sociopolíticas recaen en reproducir elementos tradicionales o regresivos de dominación. Sin embargo, esta interpretación no puede restar importancia a las elecciones, pues como señalábamos antes, éstas tienen funciones indispensables, al margen del tipo de régimen en el que se encuentran incorporadas.

3 En esta misma línea, ahora también PAREJO 2010.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABUKHALIL, As'ad

- 1994 «Women and Electoral Politics in Arab States». En: RULE, Wilma; Joseph F. ZIMMERMAN (eds.). *Electoral Systems in Comparative Perspective. Their Impact on Women and Minorities*. Westport, CT: Greenwood Press, pp. 127-137.

AIXELÀ, Yolanda

- 2009 «Las elecciones marroquíes de 2007: Partidos políticos y discursos de género». En: ÁLVAREZ-OSSORIO & ZACCARA 2009: 301-325.

ALBRECHT, Holger & Kevin KÖHLE, (eds.)

- 2008 *Politischer Islam im Vorderen Orient. Zwischen Sozialbewegung, Opposition und Widerstand*. Baden-Baden: Nomos.

ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio & Luciano ZACCARA (eds.)

- 2009 *Elecciones sin elección. Procesos electorales en Oriente Medio y el Magreb*. Guadarrama (Madrid): Ediciones del Oriente y del Mediterráneo.

AXTMANN, Dirk

- 1999 «Algeria». En: NOHLEN, Dieter; Michael KRENNERICH & BERNHARD THIBAUT (eds.). *Elections in Africa*. Oxford: Oxford University Press, pp. 41-64.
- 2007 *Reform autoritärer Herrschaft in Nordafrika. Verfassungs- und Wahlrechtsreformen in Algerien, Tunesien und Marokko zwischen 1988 und 2004*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

BARREDA SUREDA, Javier

- 2009 «Funciones, disfunciones e ineficiencias de las elecciones no democráticas en Egipto (1981-2008)». En: ÁLVAREZ-OSSORIO & ZACCARA 2009: 215-261.

BEHRENDT, Sven; Christian-Peter HANELT (eds.)

- 1998 «Elections in the Middle East and North Africa». Ponencia presentada en el seminario de la Fundación Bertelsmann «Lectons

in the Middle East and North Africa», Bruselas, 18-20 de enero de 1998; Múnich: Bertelsmann Foundation.

BROWNLEE, Jason

2007 *Authoritarianism in the Age of Democratization*. Cambridge: Cambridge University Press.

BUSTOS, Rafael

2010 «Elecciones y cambio político en Argelia (1990-2009)». En: PAREJO 2010: 149-184.

DJAZIRI, Moncef

2010 «Estado y poder en Libia. Un sistema político en transición». En: PAREJO 2010: 215-248.

HARTMANN, Christof

2007 *Wandel durch Wahlen? Wahlen, Demokratie und politischer Wandel in der arabischen Welt*. Wiesbaden: Reichert-Verlag.

HERMET, Guy; Alain ROUQUIÉ & J. Juan LINZ

1986 *¿Para qué sirven las elecciones?* México: Fondo de Cultura Económica.

KOCH, Cordelia

2009 *Verfassung im Kraftfeld von Krieg und Frieden. Von der Konkurrenz zur Konkordanzdemokratischen Verfassung im Libanon*. Baden-Baden: Nomos.

KÖHLER, Michael A.

1995 «Wahlen – Partizipation – Demokratie? Der Einfluß von Wahlen auf die Entwicklung der parlamentarischen Systeme und der politischen Parteien im Nahen und Mittleren Osten». En: STEINBACH, Udo & Volker NIENHAUS (eds.). *Entwicklungszusammenarbeit in Kultur, Recht und Wirtschaft. Grundlagen und Erfahrungen aus Afrika und Nahost*. Opladen: Leske & Budrich, pp. 261-278.

KRENNERICH, Michael

2009 «¡Mujeres al parlamento! Sistemas electorales y cuotas de género en la mirilla». En: REYNOSO NÚÑEZ, J. SÁNCHEZ DE LA BARQUERA & H. ARROYO (coords.). *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*. México: UNAM, pp. 173-205.

LANDAU, Jacob; Ergun ÖZBUDUN & Frank TACHAU

1980 *Electoral Politics in the Middle East*. Londres/Stanford: Croom Helm/Hoover Institution Press.

LAYNE, Linda L. (ed.)

1987 *Elections in the Middle East. Implications of Recent Trends*. Londres: Westview Press.

LEININGER, Julia

2009 «Religión, democratización y promoción internacional de la democracia». En: REYNOSO NÚÑEZ, J.; SÁNCHEZ DE LA BARQUERA & H. ARROYO (coords.). *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*. México: UNAM, pp. 709-737.

LÓPEZ GARCÍA, Bernabé et ál. (eds.)

1991 *Elecciones, participación y transiciones políticas en el norte de África*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe

LUST-OKAR, Ellen

2004 Divided They Rule. «The Management and Manipulation of Political Opposition». *Comparative Politics Studies* 37, 1, pp. 159-179.

2005 *Structuring conflict in the Arab world: incumbents, opponents, and institutions*. Cambridge-Nueva York: Cambridge University Press.

2006 «Elections under Authoritarianism: Preliminary Lessons from Jordan». *Democratization* 13, 3, pp. 456-471.

LUST-OKAR, Ellen & Amaney JAMAL

2002 «Rulers and Rules. Reassessing Electoral Laws and Political Liberalization in the Middle East». En: *Comparative Politics Studies* 35, 3, pp. 337-366.

MARTÍNEZ FUENTES, Guadalupe & Juan MONTABES PEREIRA

2010 «Las elecciones en Túnez». En: PAREJO 2010: 185-214.

MONTABES PEREIRA, Juan

1999a *Las otras elecciones. Los procesos y sistemas electorales en el Magreb*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional.

1999b «Tunisia». En: NOHLEN, KRENNERICH, & THIBAUT 1999: 911-924.

MONTABES PEREIRA, Juan & PAREJO FERNÁNDEZ, María A.

1999 «Morocco». En: NOHLEN, KRENNERICH, & THIBAUT 1999: 623-644.

NOHLEN, Dieter

1981 *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

1991 «Transiciones políticas y regímenes electorales». En: LÓPEZ GARCÍA, Bernabé; Gema MARTÍN MUÑOZ, Miguel H. de LARRAMENDI (eds.): *Elecciones, participación y transiciones políticas en el Norte de África*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, pp. 57-65.

NOHLEN, Dieter, Florian GROTZ & Christof HARTMANN (eds.)

2001 *Elections in Asia and the Pacific*. Vol. 1: Middle East, Central Asia and South Asia. Oxford: Oxford University Press.

NOHLEN, Dieter; Michael KRENNERICH & Bernhard THIBAUT (eds.)

1999 *Elections in Africa*. Oxford: Oxford University Press.

OJEADA GARCÍA, Raquel

2010 «Reflexiones sobre la evolución del sistema político en Mauritania». En: PAREJO 2010: 87-113.

OWEN, Roger

- 1993 «The Practice of Electoral Democracy in the Arab East and North Africa: Some Lessons From Nearly a Century's Experience». En: GOLDBERG, Ellis; Resat KASABA & Joel MIGDAL (eds.). *Rules and Rights in the Middle East*. Seattle, WA: University of Washington Press, pp. 17-40.
- 2000 *State, Power and Politics in the Making of the Modern Middle East*, 2.^a edición. Londres: Routledge.

PAREJO, M. Angustias (coord.)

- 2010 *Entre el autoritarismo y la democracia. Los procesos electorales en el Magreb*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.

PAWELKA, Peter

- 2008 *Der Staat im Vorderen Orient. Konstruktion und Legitimation politischer Herrschaft*. Baden-Baden: Nomos.

PITKIN, Hanna

- 1967 *The Concept of Representation*. Berkeley, Cal: University of California Press.

PRIPSTEIN POSUSNEY, Marsha

- 1998 «Behind the Ballot Box: Electoral Engineering in the Arab World». *Middle East Report* 28, 4, pp. 12-16.
- 2002 «Multi-Party Elections in the Arab World: Institutional Engineering and Oppositional Strategies». *Studies in Comparative International Development* 36, 4, pp. 34-62.
- 2004 «Enduring Authoritarianism. Middle East Lessons for Comparative Theory». *Comparative Politics* 37, 1, pp. 127-138.
- 2005 «Multiparty Elections in the Arab World: Election Rules and Opposition Responses». En: PRIPSTEIN POSUSNEY, Marsha & Michele PENNER ANGRIST (eds.). *Authoritarianism in the Middle East. Regimes and Resistance*. Boulder: Lynne Rienner, pp. 91-118.

RIES, Matthias

- 1999 «Egypt». En: NOHLEN, KRENNERICH & THIBAUT 1999: 327-350.

SCHLUMBERGER, Oliver

2008 Autoritarismus in der arabischen Welt. Ursachen, Trends und internationale Demokratieförderung. Baden-Baden: Nomos.

SCHLUMBERGER, Oliver (ed.)

2007 *Debating Arab Authoritarianism. Dynamics and Durability in Nondemocratic Regimes*. Stanford: Stanford University Press.

SNYDER, Richard

2006 «Beyond Electoral Authoritarianism: The Spectrum of Nondemocratic Regimes». En: SCHEDLER, Andreas (ed.). *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Enfree Competition*. Boulder: Lynne Rienner, pp. 219-231.

TORRES SORIANO, Manuel R.

2010 «Terrorismo yihadista y procesos electorales en el mundo musulmán: repercusiones en el Magreb». En: PAREJO 2010: 93-62.

WEGEMUND, Regina

1999 «Mauritania». En: NOHLEN, KRENNERICH & THIBAUT 1999: 585-602.

WEGNER, Eva

2007 «Islamist Inclusion and Regime Persistence: The Moroccan Win-Win-Situation». En: SCHLUMBERGER 2007: 75-89.

[Sobre el autor]

DIETER NOHLEN

Alemán. Estudió Ciencia Política, Historia y Literatura francesa en las Universidades de Colonia, Montpellier y Heidelberg. Doctor en Ciencia Política, Doctor Honoris Causa por la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Universidad de Buenos Aires. Profesor Emérito de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg. Ha sido Director Científico del Heidelberg Center para América Latina. Especialista en instituciones políticas y experto en temas electorales. Entre sus últimas publicaciones destacan: (Ed.) *Elections in the Americas* (2 tomos, Oxford: Oxford University Press, 2005); *Diccionario de Ciencia Política* (2 tomos, México: Porrúa/El Colegio de Veracruz, 2006); *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales* (editado e introducido por Richard Ortiz Ortiz. México: Porrúa, UNAM, 2006); *Instituciones políticas en su contexto. Las virtudes del método comparativo* (Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 2007); (Comp. junto con Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson) *Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina* (2.ª edición. México: Fondo de Cultura Económica, 2007); «La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada» (en: *Revista de Ciencia Política* 26 (1), Santiago de Chile, 2006, pp. 191-202); «Tendencias internacionales en el desarrollo de los sistemas electorales» (en: *Elecciones* 5 (6), Lima, 2006, pp. 15-44). *La Democracia. Instituciones, conceptos y contexto*, Lima, Universidad Inca Garcilaso de la Vega, 2009; *Ciencia Política y democracia en su contexto*, Quito, Tribunal Contencioso Electoral, 2010; (Comp. junto con Philip Stöver) *Elections in Europe*, Baden-Baden, Nomos, 2010.