

Las posibilidades de la reforma política en Argelia a partir del sistema electoral y de partidos.

Rafael Bustos (FRIDE/ Madrid).

1. Tipo de régimen y sistema de partidos
 2. El hiperpresidencialismo en Argelia
 3. El sistema de partidos y la fórmula electoral como instrumento de cerramiento en Argelia
 4. Posibilidades de éxito de las reformas políticas en curso sin cambio electoral
- A modo de conclusión

La ciencia política enseña que no existen fuertes correlaciones entre el tipo de régimen (presidencial, parlamentario o semipresidencial) y el sistema de partidos. Aunque el presidencialismo tiende a funcionar con sistemas de dos partidos y el parlamentarismo con sistemas pluripartidistas, no escasean las excepciones a dicho principio: El Reino Unido es el sistema parlamentario por excelencia pero ha funcionado tradicionalmente en torno a dos grandes partidos. Francia es un sistema semipresidencial multipartidista. Indonesia y Argentina son sistemas presidenciales multipartidistas. Los países escandinavos disponen de sistemas parlamentarios consolidados que han basculado tradicionalmente sobre dos partidos¹⁵.

Mucho menos parece influir la organización territorial del Estado (unitario o federal) en el sistema de partidos y en la forma de régimen, pudiéndose encontrar ejemplos que resisten cualquier generalización: EEUU, estado federal con sistema presidencial y bipartidista; Alemania, estado federal con sistema parlamentario y pluripartidista.

Visto con el prisma inverso, es decir, regional en lugar de tipológico, advertimos que en los países del Tercer mundo priman los regímenes hiperpresidenciales acompañados de sistemas multipartidistas. Los ejemplos son numerosos: en el mundo árabe (Argelia, Egipto, Túnez, Yemen), en América Latina (Ecuador, Bolivia, Brasil, Perú), en África subsahariana (Nigeria, Senegal, Suráfrica, etc.) o en Asia (Indonesia, Filipinas, Pakistán, etc.). La aparente falta de relación entre estos dos elementos debe ser sometida a prueba, al menos en el área geográfica de estos países. Esto por dos razones. Primero, porque no se hallan apenas regímenes presidencialistas bipartidarios entre esos países, ni siquiera entre las excolonias británicas donde son más frecuentes¹⁶. Segundo, porque ninguno de esos países ha evolucionado hacia un régimen bipartidista, demostrando que la combinación hiperpresidencialismo-multipartidismo es bastante estable.

En realidad, puede que el sistema de partidos tenga poco o nada que ver con el tipo de régimen y que esto sea cierto como principio teórico, siendo la única correlación sustancial la que existe entre sistema de partidos y fórmula electoral. Sin embargo, avanzamos la siguiente hipótesis, que en el Tercer mundo, la peculiar génesis de los partidos políticos y sobre todo el hiperpresidencialismo favorecen e incentivan el multipartidismo. Hasta el punto que tales regímenes (previamente unipartidistas) encuentran ahora beneficiosa la existencia de frágiles pluripartidismos que a su vez perpetúan con fórmulas electorales adecuadas. En este sentido, el caso de Argelia resulta, como veremos más adelante, revelador. Ilustra sobre la complementariedad que existe entre el hiperpresidencialismo y el sistema partidario-electoral mostrando los límites a los que se enfrentan las actuales tentativas de reforma del presidente Abdelaziz Buteflika.

¹⁵ Esos dos partidos eran el social demócrata y el liberal-conservador. En las últimas décadas han aparecido en Suecia, Dinamarca y Noruega otros partidos más pequeños de corte nacionalista y ecologista que entran en todas las coaliciones de gobierno de uno y otro signo. Finlandia es quizá la excepción con un sistema de partidos tradicionalmente dividido y no bipolarizado.

¹⁶ Dejando de lado, los territorios de la Commonwealth que tienen a la Reina de Inglaterra como Jefe de Estado, los cuales funcionan como regímenes parlamentarios, las repúblicas de Nigeria, Pakistán o Yemen son buenos ejemplos de sistemas presidencialistas multipartidistas surgidos de antiguas colonias británicas. Ghana o Kenia son, por el contrario, ejemplos de presidencialismos bipartidarios.

1. Tipo de régimen y sistemas de partidos

La diferencia básica entre un régimen parlamentario y otro presidencial radica en la emanación del poder ejecutivo y en la relación de poderes entre el ejecutivo y el legislativo. En el sistema parlamentario, el poder ejecutivo principal (el primer ministro o jefe de gobierno) se forma a través del juego parlamentario que resulta de las elecciones legislativas. Mientras que el poder ejecutivo secundario (el Jefe de Estado) es bien una institución hereditaria (caso de las monarquías) o bien surge de una votación directa o indirecta. Esto significa que los partidos políticos con sus posibles alianzas y coaliciones parlamentarias son cruciales para la constitución del poder ejecutivo principal. En este sentido, el electorado ejerce pues una influencia directa menos importante en los sistemas parlamentarios que en los presidenciales.

El origen parlamentario del principal poder ejecutivo hace que el parlamento sea también un órgano relevante en el funcionamiento y estabilidad del régimen. Otra característica distintiva del régimen parlamentario es que posee por definición un ejecutivo dual, cuyos integrantes conservan papeles institucionales diferenciados y a veces orientaciones ideológicas opuestas. En el régimen semi-presidencial o semi-parlamentario cuyo modelo es Francia se observa con máxima nitidez esta división del ejecutivo en dos cabezas, ambas con poderes fuertes y a menudo en conflicto por ser de signo ideológico contrario, la conocida “cohabitación”.

En cambio, en el régimen presidencial, el principal poder ejecutivo, poco diferenciado del secundario como veremos, procede de una elección directa de la ciudadanía¹⁷. Es una elección en la que también intervienen los partidos políticos o agrupaciones de éstos, pero en la cual no hay mediación del parlamento ya que el veredicto popular zanja sin ambigüedad cuál es el candidato vencedor de la carrera presidencial. Todo lo más que pueden hacer los partidos es aliarse en segunda ronda, si la hay, y pedir el voto por tal o cual candidato, algo que no tendrá efecto por sí mismo hasta que la ciudadanía se pronuncia por una u otra opción. El electorado, no los partidos, tiene pues la última palabra en la formación del poder ejecutivo principal.

La segunda diferencia importante es que el poder ejecutivo secundario en un régimen presidencial es ocupado por el mismo jefe de Estado cuando no surge de la delegación que éste hace en otra persona, el jefe de gabinete. Aunque dicho poder ejecutivo secundario (el gobierno) debe recibir a menudo la ratificación del Parlamento, su legitimidad emana del respaldo popular obtenido por quien lo nombra y sólo secundariamente de la cámara baja. De hecho, el jefe de gabinete, cuando existe, es nombrado en tiempo y plazo independiente de las elecciones parlamentarias.

Este poder ejecutivo secundario es consecuentemente un poder delegado del poder ejecutivo principal cuando no se confunde con aquél, más que una autoridad investida de legitimidad propia. Una consecuencia inmediata de esto es la separación de poderes real, propia del sistema presidencial puro y especialmente de su modelo estadounidense. Los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) están separados no sólo porque lo dicte la Constitución sino porque su legitimidad originaria o fundacional es distinta. El sistema semi-presidencial francés posee sólo parcialmente esta separación efectiva de poderes, ya que el poder ejecutivo secundario (el gobierno) surge de la misma fuente de poder que el Parlamento, de las elecciones legislativas.

Otra consecuencia inmediata de la unidad del poder ejecutivo en el régimen presidencial es que no pueden darse en su seno conflictos como los que existen en regímenes parlamentarios y sobre todo, semi-presidenciales. Bajo el presidencialismo, las “cohabitaciones” y oposiciones ideológicas sólo pueden darse entre los distintos poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), no en el seno de ellos. Puesto que el Presidente nombra al jefe del ejecutivo cuando no lo es él mismo (EEUU y la mayoría de casos), no da lugar a la entrada de líderes de partidos rivales en el gobierno.

Finalmente, en el sistema presidencial la preferencia o jerarquía de poderes ejecutivos está invertida cuando hay dos cabezas distintas, siendo el poder secundario principal el jefe del Estado y el secundario el jefe del gobierno. Esto repercute a su vez sobre el papel del Parlamento en el juego político. En el

¹⁷ Incluso la elección presidencial en Estados Unidos basada en un colegio de electores de uno u otro partido puede considerarse hasta cierto punto una votación directa, ya que el ciudadano es plenamente consciente del candidato presidencial al que está apoyando con su voto.

presidencialismo prima la independencia y separación de funciones¹⁸ (no obstante, cabe el cese del Presidente por “impeachment” incoado por el Senado, pero no la disolución del parlamento por el Presidente ni la remoción del ejecutivo por el parlamento), mientras en el parlamentarismo impera la interdependencia entre ejecutivo y legislativo (moción de censura, voto de confianza, pérdida de mayoría parlamentaria, disolución fuera de plazo de las cámaras, responsabilidad individual y colectiva del gobierno ante el parlamento, etc.).

En el parlamentarismo, el parlamento puede dar la impresión de que es más poderoso que en el presidencialismo, puesto que interviene más en el juego político pero al mismo tiempo es más vulnerable ante los avatares del ejecutivo. Curiosamente, es en el semipresidencialismo donde el parlamento puede ser disuelto con mayor facilidad ya que se encuentra a expensas de dos poderes ejecutivos fuertes, el primer ministro y el presidente de la república.

¿Qué lugar ocupan los regímenes hiper-presidenciales en esta distribución institucional de poderes que hemos presentado? ¿Son automáticamente asimilables a los regímenes presidenciales? La respuesta a esta última pregunta es claramente negativa. El punto esencial que distingue el hiperpresidencialismo del presidencialismo es la ausencia de una separación efectiva de poderes y por ende del sistema de “checks and balances” que descansa en aquella. Es una diferencia muy importante llena de implicaciones ya que a la postre convierte una deformación del sistema democrático presidencial en un sistema semi-autoritario. Al no haber separación efectiva de poderes, la preponderancia del ejecutivo se transforma en subordinación y sumisión del legislativo y del judicial.

En el hiperpresidencialismo suele haber, no obstante, un origen diferenciado de al menos dos poderes, el ejecutivo y el legislativo. Por tanto, ¿por qué estas instituciones acaban subordinándose la una a la otra? La respuesta hay que buscarla en el sistema de partidos y en la fórmula electoral. Estos dos elementos no son curiosamente determinantes en el resto de regímenes estudiados. Como muestra la TABLA I, existen casos reales en todos los tipos de regímenes funcionando con sistemas de partidos y fórmulas electorales diferentes. Aunque pueda dominar más un tipo que otro de régimen, puede comprobarse que no hay una correlación fuerte entre régimen y sistema de partidos o fórmula electoral.

TABLA I: CASOS DE REGÍMENES CON DISTINTOS TIPOS DE SISTEMAS DE PARTIDOS Y FÓRMULAS ELECTORALES

	SISTEMA DE PARTIDOS		FORMULA ELECTORAL ¹⁹	
	BIPARTID.	MULTIPAR	PROP.	MAY.
REG. PRESIDENCIAL	EE.UU. SENEGAL*	MEXICO* INDONESIA	INDONESIA	EE.UU
REG. SEMI-PRSDENCIAL	PORTUGAL FINLANDIA	FRANCIA RUSIA*	PORTUGAL FINLANDIA	FRANCIA
REG. PARLAMENTARIO	R.UNIDO, INDIA	ALEMANIA* ESPAÑA	ESPAÑA	R.UNIDO, INDIA
REG. HIPER-PRESIDENCIAL	COLOMBIA, VENEZUELA ^{20*}	ARGELIA, PERÚ	ARGENTINA, ARGELIA	EGIPTO, NIGERIA IRAN

Elaboración propia

Dadas las interferencias continuas que se producen en el hiperpresidencialismo, el poder ejecutivo puede a la vez controlar a los otros poderes del Estado y bloquear cualquier cambio por abajo procedente de los nuevos partidos políticos que accedan al parlamento. Incluso si un nuevo partido ganara la mayoría en el parlamento, el presidente todavía podría manejar la cámara y el gobierno, aunque evidentemente no

¹⁸ Pese a esta separación, cada uno de los poderes ejerce contrapesos y controles sobre los demás por medio del sistema de “checks and balances” que impide que una sola rama tome decisiones muy importantes en solitario.

¹⁹ En elecciones legislativas a la primera cámara.

* Estos países poseen sistemas electorales mixtos.

²⁰ Venezuela tuvo un sistema de partidos binario hasta la llegada de Hugo Chavez al poder en 1998.

progresarían muchas de sus leyes. Esto significa que las posibilidades de cambio en el sistema se limitan básicamente a una reforma desde arriba, ya que la irrupción sorpresiva desde abajo es altamente improbable. En estas circunstancias, se plantea la cuestión de si un sistema semi-autoritario como el hiperpresidencial puede democratizarse desde dentro o ha de derrumbarse o ser derrocado desde fuera (golpe o movilización popular). De la misma manera, en el hiperpresidencialismo, las autoridades del régimen han reducido a su mínima expresión los controles y pre-seleccionan a las élites que forman cámaras legislativas dóciles e impotentes. Este doble cerramiento (por arriba y por abajo) hace del hiperpresidencialismo un sistema autoritario, aunque formalmente pluralista, de gran estabilidad y resistencia al cambio. De ahí que resulte imprescindible conocer cómo se articula el doble cerramiento para evaluar las posibilidades de éxito que tendría cualquier intento de reforma interior.

En un sistema presidencial democrático, el cambio es posible por la renovación de las cámaras legislativas (un acto diferenciado de la formación del ejecutivo) y la elección presidencial. En el parlamentarismo, el cambio puede producirse por la pérdida de confianza parlamentaria del gobierno o por nuevas elecciones legislativas. En el hiperpresidencialismo, sin embargo, donde los contrapesos y controles han desaparecido y el cambio es todavía más importante, la alternancia puede hallarse bloqueada por el conjunto resultante que forman el sistema de partidos y la fórmula electoral. De este modo, la circulación abierta de las élites, uno de los rasgos destacados del juego democrático, es severamente restringido.

Mientras que en los sistemas presidenciales y parlamentarios “sanos” o democráticos, las funciones de control y de circulación de las élites se efectúan con relativa independencia la una de la otra, en sistemas no democráticos el régimen utiliza el sistema de partidos y la fórmula electoral para frenar la renovación de las élites y supervisar las instituciones. Una perversión del sistema parlamentario es la “alternancia pactada” practicada durante la España de la restauración o en Colombia durante la segunda mitad del siglo XX. En la alternancia pactada, los partidos acuerdan una renovación ordenada y selectiva del personal político así como un control exclusivamente endógeno de las instituciones, lo cual da lugar a abusos de todo tipo.

2. *El hiperpresidencialismo argelino*

Antes de analizar esta cuestión de la articulación, conviene describir someramente cómo actúa el hiperpresidencialismo en Argelia. El Presidente ocupa la cúspide de la estructura formal de poder, aunque otras estructuras informales y paralelas como el cónclave militar sea quien lo coopte, lo presione y ponga fin a sus funciones. La presidencia está investida, además de los poderes propios del jefe de Estado, de un número desmesurado de poderes: conducción de la política exterior y de defensa, poder legislativo, reglamentario y nombramiento y disciplina de la judicatura.

Junto a los poderes habituales que un presidente tiene en un sistema presidencial (nombramiento y destitución del gobierno, dirección del mismo, poder de veto, prerrogativa de gracia, etc.), el presidente de Argelia posee poderes y mecanismos de actuación adicionales. Entre ellos se encuentran el poder legislativo o reglamentario, la dirección de la defensa y las relaciones exteriores, el nombramiento y disciplina de jueces, la iniciativa de revisión constitucional, el poder de convocar referenda y la prerrogativa de designar a 1/3 de los miembros del Senado.

Esta amplia extensión de atributos no está compensada por un mayor número de contrapesos o controles sobre el ejecutivo, sino al contrario por un déficit flagrante de los que serían normales en un sistema presidencial. Por ejemplo, el “impeachment” o procedimiento de destitución contra el presidente está limitado a actos de alta traición contra la patria. Asimismo, hay pocas materias de especial importancia (como los tratados internacionales o las declaraciones de guerra) que requieran una mayoría especial del parlamento. Los derechos y libertades tampoco gozan de la protección que las leyes orgánicas reservan a ciertas materias, por lo que pueden ser modificados o contradichos por otras leyes. Por tanto, las cámaras legislativas pueden difícilmente detener o anular un acto del ejecutivo que afecte a las relaciones exteriores o a los derechos humanos. Una dificultad que es tanto mayor por la falta de alternancia parlamentaria.

Otros poderes no constitucionalizados de los que disfruta el presidente argelino son el control de la TV pública, la radio y su influencia sobre la prensa escrita a través de medios periodísticos y

extraperiodísticos como la publicidad, las imprentas, la importación de papel o tinta o las sanciones a periodistas.

Además, el gobierno, nombrado por el presidente, está legitimado para intervenir y zanjar las disputas que surjan entre las dos cámaras durante el proceso legislativo. Una intromisión impensable en un sistema presidencial que respete la separación de poderes. Por todo lo cual, el sistema hiperpresidencial argelino se comporta como un híbrido, en el que el Presidente retiene poderes aun mayores que los de un jefe de Estado en un régimen presidencial y al que se le permite injerirse en la acción del legislativo y el judicial, como si se tratara de un sistema parlamentario.

Por último, en el sistema centralizado (no federal) que es Argelia, no hay contrapoderes regionales o locales fuertes al gobierno central. Aunque los códigos de wilaya (provincia) y de comuna atribuyen bastantes competencias a los entes locales, en la práctica las autoridades electas de wilaya y comuna se subordinan a los walis o gobernadores nombrados por el presidente y disponen de escasos recursos financieros propios para cumplir sus funciones.

3. Sistema de partidos y fórmula electoral como instrumento de cerramiento político en Argelia

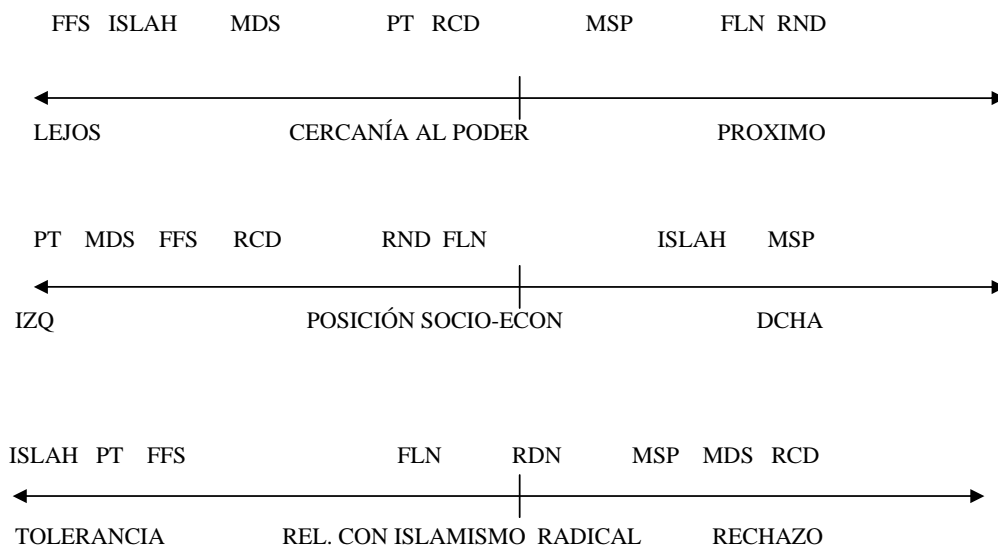
El sistema electoral argelino actual y su correspondiente sistema de partidos surge en 1996-97, con la aprobación de la Constitución, la ley de partidos y la ley electoral. En este segundo sistema multipartidista²¹, los partidos han de pasar una fuerte criba de adhesiones a la Constitución y a la legalidad vigente y una evaluación selectiva de lo que es un partido confesional, étnico, lingüístico o laico, adscripciones todas ellas ilegales por ser contrarias a la constitución. Este sistema excluye por supuesto al disuelto FIS, así como a otros partidos liderados por personalidades como Ahmed Taleb Ibrahimi (Wafa) o el propio ex primer ministro Gozali, los cuales nunca obtuvieron el reconocimiento legal.

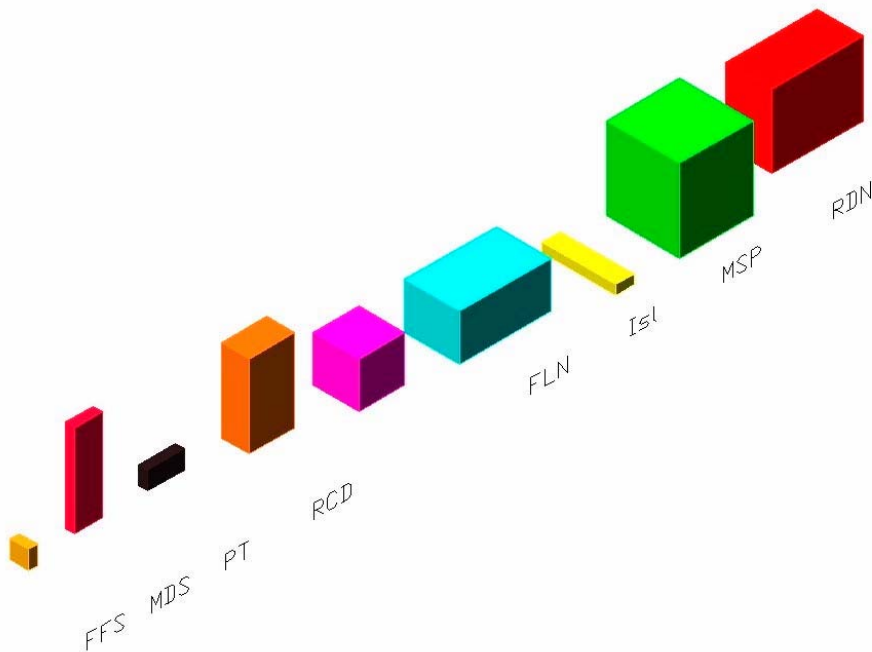
El sistema cuya preocupación fundamental es crear un sistema multipartidista estable y protegido de partidos islamistas de corte popular nace igualmente al mismo tiempo que se produce la escisión en el FLN. El partido entonces dominado por los dialoguistas no sirve de plataforma presidencial al jefe de estado, a la sazón, Liamin Zerual. Por ello, se crea a partir de dirigentes del FLN y utilizando otras estructuras cercanas al Estado, el Reagrupamiento Nacional Democrático. El RND se apoya entre otras organizaciones en el antiguo sindicato único (UGTA), en las organizaciones de antiguos combatientes y de familiares de aquellos. El resto de partidos que se presentan son formaciones más pequeñas salidas del ala islamista “moderada” (legal) (MSP-ex Hamas y en-Nahda), del berberismo (FFS y RCD) o de la izquierda (Partido de los Trabajadores, PT (trotskista) y Movimiento Democrático Social, MDS, comunista).

Se trata de un sistema básicamente dualista en el que no hay un centro claro ya que los partidos ocupan distintas posiciones en el espectro según la dimensión de que se trate, socioeconómica, respecto al poder y a los islamistas radicales (ver TABLA II y CUADRO I). En la tabla II, esto se aprecia porque los partidos que ocupan el centro cambian de una dimensión a otra. En el CUADRO I, lo vemos porque no existe un partido con la forma del cubo rosa, que representa la posición de centro (en una escala de 1 a 10, obtiene los valores 5,5,5). Lo curioso de este sistema de partidos argelino es la existencia de 2 o 3 partidos en cada bloque o ala ideológica (nacionalistas, islamistas, berberistas e izquierda) separados por pequeñas diferencias a menudo personales aunque también ideológicas. Esta ausencia de un centro político claro puede a su vez dificultar las alianzas de la oposición con vistas a producir un cambio político.

²¹ El primero, cuyos errores trata de evitar, transcurrió entre 1989 y 1992.

TABLA II: DISTINTAS DIMENSIONES IDEOLOGICAS DEL ESPECTRO PARTIDISTA ARGELINO





CUADRO I

En este sistema de partidos, con dos partidos oficialistas en alternancia y una serie de pequeños partidos de distintas tendencias ideológicas, la fórmula electoral elegida es la de “Hare”, una fórmula teóricamente proporcional. Teóricamente, decimos, porque la forma especial en que se aplica le resta considerable proporcionalidad, como vamos a ver. El fin perseguido de esta fórmula es evitar las “desagradables” sorpresas de las victorias alcanzadas por el FIS en 1990 y 1991.

La ley electoral argelina aplica la fórmula “Hare” de dos maneras distintas según se trate de las elecciones legislativas o locales. En las primeras existe una barrera electoral del 5% mientras que en las segundas es del 7%, siempre aplicado al distrito electoral. La fórmula de “Hare” es una fórmula de resto más alto que se obtiene después de dividir el número de votos de los partidos que superan la barrera electoral por el coeficiente electoral (ver CUADRO II). En una primera ronda, los escaños se atribuyen a las listas que obtienen cocientes enteros de tal división. En la segunda ronda, los escaños restantes, se distribuyen con una importante variación según se trate de las elecciones locales o legislativas. En las locales, los escaños sobrantes se reparten entre todos los partidos que superaron la barrera electoral (L1, L2, L3 y L4), tengan o no cocientes enteros en la primera ronda. En cambio, en las legislativas, el reparto de escaños sobrantes se efectúa sólo entre los partidos con cocientes enteros, es decir, entre los que obtuvieron escaños en la primera ronda (L1 y L2). En ambos casos se sigue el orden de mayor a menor resto.

CUADRO II: EJEMPLO DE APLICACIÓN DE LA FORMULA “HARE” A UN DISTRITO TIPO ARGELINO

Votos válidos emitidos:	Número de escaños a asignar: 5	Barrera electoral: 5%	Nº de votos a distribuir entre escaños: 34.250
Coeficiente Electoral: $34.250 / 5 = 6850$ votos; Barrera electoral en: 700 votos			
Resultados de las distintas listas electorales:			
L 1	L 2	L 3	L 4
L 5	L 6	L 7	

GRUPO DE TRABAJO 17:
 Los procesos electorales como elemento democratizador en le Zagreb.

12.000	8000	4000	2000	700	500	300
Resto 1	Resto 2					
5240	1240					
1.) Primera Ronda de la Asignación: Después de aplicar la barrera electoral, se dividen los votos de cada lista entre el coeficiente electoral, asignando los escaños por orden entre los restos mayores: L1: 1 escaño L2: 1 escaño						
2.) Segunda Ronda de la Asignación: Los escaños restantes (5) se reparten entre las listas que obtuvieron escaño en la primera ronda, ordenándolos por orden entre los restos mayores: L1: 1 escaño; L2: 1 escaño; L1: 1 escaño.						
El resultado final es: L1: 3 escaños, L2: 2 escaños (% de votos retenidos: 57%; % de votos excluidos: 43%). Si se hubiera aplicado la fórmula que existe para las elecciones locales, que permite el reparto en segunda ronda entre todas las listas que han superado la barrera electoral, entonces, la distribución hubiera sido la siguiente: L1: 2 escaños, L2: 1 escaño, L3: 1 escaño y L4: 1 escaño. Un resultado bastante más proporcional ya que da representación a más partidos y excluye un menor número de votos del recuento. El porcentaje de votos retenidos sube a 74%.						

Elaboración propia

Esta diferencia sutil pero importante revierte en el siguiente efecto. En las elecciones legislativas, se multiplica el número de listas y por tanto de votos que se quedan sin representación (ver TABLA III). Esto ha permitido que en las elecciones de 2002, casi un 30% de los votos no fueran tenidos en cuenta a la hora de la asignación de escaños. Al mismo tiempo, esta exclusión aumenta el peso electoral de las listas que sí obtienen representación, de modo que su coeficiente de representación se multiplica por un factor que oscila entre 1.2 y 1.6. El reducido tamaño de las circunscripciones acentúa si cabe este efecto mayoritario. Todo lo cual significa que la fórmula “Hare” opera de hecho en las elecciones legislativas como una fórmula casi mayoritaria, en la que un partido con un 35% de los votos puede obtener la mayoría absoluta. Esto gracias a la existencia de una virtual “doble” barrera electoral, la formal y la invisible.

A escala nacional, el resultado puede ser de dos tipos: mayoría absoluta holgada de uno de los dos partidos oficialistas, si hay una diferencia considerable entre el primero y los demás, o resultado equilibrado entre los dos partidos oficialistas, si hay poca diferencia entre el primero y el segundo. En ambos casos, los partidos ganadores han recurrido a coaliciones para formar gobierno, que no eran necesarias estrictamente y que han incluido al otro partido oficialista.

TABLA III: TASAS DE REPRESENTACION EN LA ASAMBLEA POPULAR (2002)

Partidos políticos y listas independientes	Porcentaje de escaños en la APN	Número de Escaños obtenidos	Porcentaje de votos en relación al número total de votos emitidos	Número de votos retenidos para la asignación de escaños	Nº de escaños que habría obtenido en un sistema proporcional puro	Factor de multiplicación obtenido por cada lista
Frente de Liberación Nacional	51.16%	199	35.28%	2.618.003	133 (+66)	1.5
Reagrupamiento Nacional Democrático	12.08%	47	8.23%	610.461	31 (+16)	1.5
Movimiento Islah	11.05%	43	9.50%	705.319	36 (+7)	1.19
MSP-Harakat Moudjetmaa es-Silm	9.77%	38	7.05%	523.464	27 (+11)	1.4
Independientes	7.71%	30	4.93%	365.594	18 (+12)	1.6
Partido de los Trabajadores	5.40%	21	3.33%	246.770	12 (+9)	1.6
Frente Nacional Argelino	2.06%	8	1.53%	113.700	6 (+2)	1.33
Movimiento de la Entente Nacional	0.26%	1	0.19%	14.465	0 (+1)	2.0
Movimiento de la Nahda	0.26%	1	0.65%	48.132	2 (-1)	0.5
Partido de la Renovación Argelina	0.26%	1	0.27%	19.873	1 (+0)	1

TOTAL	100%	389	70.96%	5.265.781 ²²		
--------------	------	-----	--------	-------------------------	--	--

Elaboración propia a partir de los resultados oficiales publicados en el Journal Officiel de la République Algérienne, n° 43, 23 de junio de 2002.

Esto es precisamente lo que ocurrió en las elecciones de 1997 y 2002. En las primeras, el RND obtuvo un resultado ajustado y formó coalición provisional con el RCD y MSP, mientras en 2002, el FLN obtuvo una mayoría holgada y llamó al gobierno al MSP, otros partidos islamistas y al RND. En realidad, la única diferencia constatada entre ambos gobiernos, es la mayor predisposición del FLN a gobernar con fuerzas islamistas moderadas. Una diferencia aún más matizada por cuanto que el Presidente puede nombrar jefe del gobierno al líder de un partido que no sea el más votado, como ocurrió cuando llamó al líder del RND, Ahmed Uyahia, en 2002.

Por tanto y habida cuenta de las limitaciones que impone esta fórmula electoral, ¿cuáles son las posibilidades de un vuelco electoral? La primera posibilidad es un cambio interno de los partidos oficialistas, algo que debido a su naturaleza de aparatos cercanos al Estado no es probable. La segunda posibilidad es la emergencia de un partido de gran simpatía popular que tenga un fuerte tirón electoral. Este partido debería, sin embargo, obtener previamente la aceptación legal para actuar, lo que implica cumplir los requisitos establecidos por la Constitución y la ley de partidos y la interpretación que de ellas hace el régimen. Además debería obtener, en las condiciones menos desfavorables de baja participación y gran distancia con el segundo, al menos un 35% de cuota electoral para asegurarse la mayoría absoluta. Al aumentar la participación o reducirse la distancia con el segundo, necesitaría un porcentaje de voto popular aún más alto. Esto es bastante complicado teniendo en cuenta la apatía ciudadana y la crisis que atraviesan los partidos.

La tercera posibilidad es una coalición de los partidos de oposición ya legalizados, una coalición de lista conjunta o única que redujera sustancialmente el porcentaje de votos no contabilizados en el reparto de escaños. Esta coalición necesitaría un aumento fuerte de la intención de voto para cada uno de los partidos miembros para arrebatar la mayoría absoluta a uno de los partidos oficialistas. Sin embargo, aunque lo consiguiera, tendría que evitar también que los dos partidos oficialistas juntos ganaran la mayoría absoluta y formaran gobierno. Esta opción se enfrenta también a las hondas divisiones que existen en el seno de cada ala ideológica y entre las distintas alas. Más difícil cuanto que la actual tendencia del sistema de partidos argelino es la atomización y no la concentración.

Por tanto, incluso aunque ningún partido oficialista lograra la mayoría absoluta, cualquier partido o coalición opositora tendría que repartirse algo más de la mitad de los escaños con el segundo partido oficialista. Esto evidentemente complica sumamente la alternancia fuera del binomio oficialista. Parece por consiguiente que es del interés del actual régimen argelino mantener y reforzar la debilidad de los partidos y su atomización, algo que consigue de diferentes maneras. Por ejemplo, solicitando el apoyo de unos y otros a la plataforma presidencial, el voto favorable en un referéndum, o invitándolos a entrar en el gobierno. Esto crea fuertes debates y tensiones en los partidos pequeños que acaban por erosionarlos cuando no desgajándolos.

4. Reforma política sin cambio del sistema partidario-electoral

En los últimos años desde que se apreciara una mejora sensible de la situación securitaria, especialmente desde 2001, la Presidencia argelina emprendió diversas reformas orientadas al buen gobierno y a mejorar el funcionamiento de las instituciones. Estas reformas a menudo en la línea de las recomendaciones de los organismos internacionales han pasado a convertirse en el argumento central del programa presidencial, junto a la segunda iniciativa de reconciliación nacional centrada en la amnistía general. Hasta el punto de sonar equivalentes reformas y Buteflika, como si pretendiera el Presidente que sin su persona no son posibles las reformas. Como quiera que sea, Buteflika cuenta con el apoyo de los principales socios occidentales, sobre todo, desde los atentados de septiembre de 2001 y el lanzamiento de las iniciativas por la democracia en el mundo árabe. No obstante, Argelia arrastra según las estadísticas del Banco Mundial un importante retraso en materia de buen gobierno comparado con otros países de la región.

Las medidas de reforma emprendidas por la Presidencia han abarcado principalmente las siguientes áreas: finanzas, comercio, agricultura, justicia, administración, derechos humanos y minorías y más recientemente, educación y lucha contra la corrupción. En las finanzas se han dado algunos pasos importantes como dejar de cubrir deuda de empresas públicas con emisiones de bancos. O constituir un colchón de seguridad con las reservas de divisas acumuladas por la venta de hidrocarburos. En materia de comercio, la legislación se está adaptando para permitir la entrada de Argelia en la OMC y en el área de libre comercio euro-mediterránea, en 2010. En materia de agricultura, el retraso era muy grande y se ha hecho un importante trabajo para reconvertir una agricultura abandonada en pro de la industria y subvencionada a una agricultura más moderna y competitiva. En justicia y administración, la ayuda técnica especialmente francesa ha sido empleada para la profesionalización de los cuerpos e instituciones, algo que todavía está en marcha. Los primeros

²² Número total de votos válidos emitidos: 7.420.867. Por tanto, resultaron excluidos del recuento a efectos de asignación de escaños 2.200.000 votos, un 29.04 % del total.

efectos se observan ya en el sistema penitenciario, la modernización de las infraestructuras de los gobernadores, la informatización de los servicios administrativos con portales de Internet y acceso online para los ciudadanos o la reforma de cuerpos judiciales como la magistratura en sus órganos de formación y disciplina. Así como la creación separada de un órgano supremo de la jurisdicción administrativa y tribunales especializados.

En materia de derechos humanos y libertades, se han dado pasos significativos aunque no suficientes. Entre ellas destacamos: el reconocimiento de la lengua bereber en la Constitución, implantación en el sistema educativo de su enseñanza, aceptación de las principales reivindicaciones contenidas en la Plataforma de Kseur, avance en la lucha antiterrorista con la disolución de varios grupos armados islamistas, reconocimiento de 6.000 desaparecidos cuya responsabilidad (no culpabilidad) es del Estado y los aparatos de seguridad, leves mejoras en el status legal de la mujer tras las reformas de los códigos de familia y de nacionalidad. En cambio, la situación de la prensa ha empeorado y hay más restricciones e intimidaciones por el endurecimiento de las sanciones contra periódicos y periodistas.

El sistema educativo y la lucha contra la corrupción, así como la sanidad, son otros tantos objetivos de las reformas aunque es aún demasiado pronto para evaluar su eficacia.

La pregunta que se plantea es si estas reformas, algunas muy valiosas, pueden producir o no un efecto de arrastre en la sociedad y en el resto del sistema político. Como hemos visto, el sistema está bloqueado tanto por arriba (subordinación de los poderes al ejecutivo) como por abajo (elecciones legislativas). El acceso a la Presidencia, clave de bóveda del régimen, está igualmente restringido por la validación de las 75.000 firmas necesarias de los candidatos y por el visto bueno tácito que ha de conceder el cónclave militar. La llamada "sociedad civil" trata tímidamente de organizarse, sin que a día de hoy haya conseguido superar las trabas e interferencias del régimen ni autonomizarse plenamente de las luchas partisanas y de clanes. Algo que ocurre tanto en los grupos de empresarios, como entre los pequeños sindicatos como entre organizaciones de víctimas.

La situación económica es favorable a pesar de las terribles carencias de ciertos estratos de la sociedad y regiones del país. Incluso el ejército ha hecho un movimiento alentador al replegarse a posiciones menos directamente involucradas en la vida política. A raíz de ciertos pronunciamientos de oficiales contra Buteflika en vísperas de las elecciones presidenciales de 2004, que no fraguaron sin embargo en un apoyo decidido a un candidato alternativo (como podía haber sido Benflis), y la consiguiente victoria abrumadora de Buteflika (con 85% de los votos), el ejército argelino decidió volver a su silencio tradicional. Para ello, el general La`amari ha dejado la dirección del Ejército y le han relevado en el cargo generales más jóvenes y sobre todo más anuentes y reservados.

A modo de conclusión

Pese a todos estos cambios prometedores, el éxito y la capacidad de arrastre de las reformas de la presidencia Buteflika serán limitados a menos que vengan acompañados de otros. En concreto, si las reformas técnicas de la administración no producen un avance del Estado de derecho; si a la reforma de la justicia no le sigue una verdadera independencia del poder judicial; si la reforma financiera y comercial no se complementa con el desarrollo de la capacidad productiva y de inversión, así como con la gestión transparente de SONATRACH²³; si las concesiones obtenidas en materia de derechos humanos, reconciliación y minorías no se transforman en una afirmación clara y firme de la totalidad de los derechos y libertades, que no vaya aparejada de retrocesos en otros ámbitos: acoso sindical, endurecimiento de penas contra periodistas, impunidad de los terroristas, ocultamiento de las desapariciones y no compensación a las víctimas, violencia de género y machismo encubierto, persistencia del estado de excepción y de las restricciones sobre el derecho de reunión y manifestación. Igualmente, el repliegue táctico del ejército, no valdrá si no se aclara definitivamente el papel y las funciones de la institución militar y se procede a controlar civilmente sus actividades. La limpieza "formal" de las elecciones será insuficiente si no se eliminan las (pre-)campañas abusivas y el uso desproporcionado de medios y recursos por el candidato saliente.

Si la presidencia de Buteflika sigue afrontando los problemas políticos como meras cuestiones técnicas que requieren la atención ilustrada y paternal de un buen guía y sigue tratando las cuestiones centrales del Estado de derecho, el papel del Ejército y los derechos y libertades como terreno de graciosas concesiones que se pueden revocar o compensar con otros endurecimientos, sus reformas no tendrán poder alguno de arrastre sobre la sociedad, por mucho que mejore la situación securitaria y económica.

Mientras los líderes actuales, los principales de los cuales son todavía protagonistas de la lucha de independencia, sigan dando soluciones paternalistas y tecnocráticas, el cerramiento del sistema sobre sí mismo se hará más evidente y pondrá de manifiesto los defectos del hiperpresidencialismo, de las estructuras informales paralelas y del sistema partidario-electoral. La caída continuada de la participación electoral desde 1991 y la crisis actual de los partidos así lo atestiguan. Un porcentaje cada vez mayor de ciudadanos no creen que un cambio real a través de las elecciones legislativas o presidenciales sea posible, y por eso, no votan.

²³ Compañía estatal de hidrocarburos.

Si esta tendencia se acentúa, Argelia estará confrontada a la opción pacífica de un tránsito a un sistema semi-presidencial o parlamentario -- en el cuál el gobierno tenga poderes propios y surja del Parlamento, necesariamente más representativo y proporcional que el actual -- o la opción violenta de los golpes, desde arriba, y los disturbios populares, desde abajo, como su historia reciente demuestra.