

## IX. LOS SISTEMAS ELECTORALES DE LOS PAÍSES ÁRABES E ISLÁMICOS<sup>1</sup>

Mi ensayo tiene por objetivo vincular un interés regional, el mundo árabe e islámico, que ha aumentado mucho a partir de la “primavera árabe”, con un tema específico: las elecciones y los sistemas electorales en el norte de África y en el Oriente próximo. 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. El ensayo se centra en consideraciones conceptuales y comparativas, que permiten percibir las propiedades de los fenómenos estudiados en su contexto regional. Entiendo, para empezar con lo conceptual ya, la noción sistema electoral aquí 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 las elecciones en el mundo de las democracias occidentales.

Este tipo de comparación por cierto puede contener problemas, cuando no se lo 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

---

<sup>1</sup> Versión ampliada y actualizada de la 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 de Dirk Axtmann, doctor phil. (Heidelberg) en la preparación de este trabajo, publicado en su versión original en *Justicia Electoral*, cuarta época, vol. 1, núm. 5, 2010: 19-36. Esta segunda versión incluye las reformas electorales en el marco de la “primavera árabe”.

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

### 1. *Las elecciones*

Empezamos con el concepto de elecciones. Las elecciones pueden ser definidas de manera doble; primero en términos técnicos como instrumentos 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 convenga a los detentadores del poder, es improbable que sea aceptado por el régimen. No obstante, conviene preguntarse si era 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 cayeron, excepciones aparte (como por ejemplo el Líbano), en las categorías de elecciones semicompetitivas y no competitivas, acorde con el tipo de régimen en el que operaron, más allá del hecho de que en algunos países no existía 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 cambió en el tiempo. Por ejemplo, a principios de nuestro siglo las elecciones en Irak eran no competitivas, y en Bahrein incluso no hubo elecciones. Diez años más tarde, en ambos casos las elecciones eran bastante competitivas. El caso de un autoritarismo lo menos cambiante (y lo menos conocido) era Libia, con su llamada “democracia directa”, que desde el golpe de Estado de 1969 se encontró bajo el férreo control político ejercido por Muamar-el-Gadafi, no obstante que se avecinaron cambios debido a su sucesión, que generaron perspectivas de “un sistema político en transición” (Djaziri 2010). Sin embargo, la gran mayoría de los países permanecían en la categoría de las elecciones semicompetitivas (Argelia, Egipto, Marruecos, Túnez, Irán, Jordania, Kuwait, Yemen), y en términos 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 estáticos,

pero consiguen ser estables justo por ser flexibles, 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 al 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. Esto ha pasado en Nicaragua en 1990, por ejemplo, o por medio de un plebiscito en Chile en 1988, y 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 2003: 15). Volveré a esto más tarde.

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 después del derrumbe de la democracia en agosto de 2005 el “Consejo Militar para la Justicia y la Democracia” hizo

celebrar dentro 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 sobrepasó el 90%, y un apoyo electoral al candidato y presidente que a veces sobrepasó el 99 % (Martínez Fuentes/Montabes Pereira 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 Buteflika 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 parecía 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 Soriano 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 Irak 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).

## 2. *El sufragio*

Pasamos ahora al sufragio, primero a su concepto. El sufragio, el derecho de elegir y de ser elegido, tiene principios claros cuya lesión es relativamente fácil de diagnosticar y de valorar. Con la característica “universal” se puede revisar si en realidad todos los ciudadanos disfrutaban del derecho electoral; es decir, están incluidos en las listas de electores y libres para participar. Con la característica “igual”, se puede verificar si cada elector tiene el mismo peso electoral; es decir, 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 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, destacan grandes diferencias. El caso más llamativo en el ámbito del sufragio activo es el sufragio femenino, por cierto debido a convicciones religiosas. Durante decenios, altas autoridades islámicas se pronunciaron con base en prescripciones religiosas en contra de la participación política de las mujeres. Sólo en algunos países fue introducido 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 Bahrein, 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. A veces, partidos políticos de cierta tendencia son prohibidos. A veces se permite sólo la candidatura de candidatos independientes. Por ejemplo, en Bahrein en las elecciones de 2006, la mitad de los candidatos eran independientes, la otra mitad confesaban ser miembros 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 tratan de 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 más compleja. La estabilidad del régimen gana con la liberalización en la medida en que sea capaz de contener el pluralismo.

### 3. *El sistema electoral*

Pasamos ahora al sistema electoral propiamente tal. El sistema electoral se define como el mecanismo por el que el elector expresa su preferencia política y por el que 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 clasificarlos en dos tipos básicos y 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 aplicó 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 aplicó en Egipto y en Bahrain. Se lo aplicó también en Argelia en 1991. De hecho, sistemas de representación proporcional constituyeron una excepción, así en Egipto en 1984 y 1987 y en Argelia a partir de 1997. Una singularidad la constituye Jordania, donde se aplicó 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 distritación, 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 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 el sistema electoral según 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. Era el caso de Túnez. Anteriormente, este sistema mayoritario se aplicó también en el Irak de Saddam Hussein, y parecía 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. Esto 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 años 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 treinta escaños, todos reservados para las mujeres) en 2002 (sobre el género en las elecciones marroquíes véase Aixelà 2009, en términos comparativos Krennerich 2009) era acompañada de la introducción de un segundo voto. En Túnez, sin embargo, los escaños proporcionales destinados a la oposición estaban adjudicados con base en sus resultados acumulados de todas las circunscripciones, en las que los partidos de oposición no tenían la menor posibilidad de ganar un escaño en el sistema de mayoría extremo en competencia con las listas del *Rassemblement Constitutionnelle Démocratique* (RCD) (véase Martínez Fuentes/Montabes Pereira 2010).

#### 4. *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 restringen 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 de Gobernación, con fuerte tendencia a dirigir administrativamente el proceso electoral hacia lo que el régimen espere en términos de su resultado político. Se pudo observar incluso que el régimen autoritario, mientras que 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 deja libre el asunto electoral. El manejo autoritario de las elecciones es consustancial con el tipo de régimen mismo.

##### *5. 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 a 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 lo siguen siendo las elecciones de Argelia en 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” (*Idem*), 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. Es por esto que no quiere ni aplaude una democratización que desemboca en la victoria electoral de un partido anti-democrático. El eslogan 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 Soriano 2010: 59). El Occidente se enfrenta con tal *outcome*.

Por otra parte, conviene bien distinguir entre los adjetivos islámico e islamista. Lo primero se refiere a la religión y a la importancia que los actores políticos adjudican a los valores del islam en la sociedad y en el ámbito público, en términos generales compatibles con la democracia (véase al respecto Leininger 2009); lo segundo, 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 de cómo tratar el fenómeno islámico en términos 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 elite 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. Esta 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, o sea, aceptar las reglas del juego, rinde en términos 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 nivel. 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 otra en sentido de restricción política. Se trata de una dialéctica de apertura y cerradura, de un proceder de reforma sistémico-balanceador. Esto 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 las elecciones, 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 mayores facultades. Era 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.

#### 6. *Primavera árabe y reforma de los sistemas electorales*

En el curso de la “primavera árabe” en casi todos los países de la región se llevarían a cabo elecciones libres. En el centro de la atención se pusieron los países en los que los dictadores fueron desplazados del poder —asesinados o llevados ante los tribunales: Túnez, Libia, Egipto—. Mientras que las revoluciones fueron forjadas principalmente por parte de fuerzas laicas, en Túnez y Egipto las elecciones relativamente libres y honestas fueron ganadas por partidos de orientación islamista, y por consiguiente pusieron en entredicho el desarrollo democrático de estos países. Como había puntualizado bien Guy Hermet (1989), el pueblo puede expresarse en contra de la democracia en elecciones libres y honestas, aunque el propio principio de la democracia no lo permite (véase Nohlen 2014a).

En relación con los sistemas electorales, con la “primavera árabe” empezó todo un proceso de reforma. En los países del derrumbe autoritario, estas reformas resultaron ahora de negociaciones de los diferentes grupos políticos. Se demostró, por lo demás, que los actores políticos considerados como más o menos igualitarios en poder favorecieron en estas condiciones sistemas de representación proporcional o combinados, una experiencia

ya vivida en los procesos de transición en Europa central y oriental (véase Nohlen/Kasapović 1996). Sin embargo, las elecciones produjeron mayorías parlamentarias partidistas muy significativas, aunque fueron muchos partidos los que participaron en la contienda y múltiples consiguieron escaños en el parlamento. El mayor factor causante de la formación mayoritaria fue el tamaño de las circunscripciones. Por regla general, las circunscripciones eran pequeñas o medianas. Otra característica de las reformas consistió en agregar la cuestión de género. Se reservaron escaños fijos para las mujeres.

En Túnez se introdujo para la elección de la asamblea constituyente (octubre de 2011) el sistema proporcional en circunscripciones plurinominales de diferente tamaño. Se preveía un diputado por 60,000 habitantes. La constituyente iba a tener 217 escaños más 18 para tunecinos viviendo en el exterior. El país fue dividido en 27 circunscripciones, cuyo tamaño varía entre seis y diez escaños. Se juntaron seis circunscripciones en el exterior (Marsella, París, Italia, Alemania, Canadá y Abu Dhabi). Las listas eran cerradas y bloqueadas. Hombres y mujeres tenían que ser presentados en las listas de forma rotativa. Para la conversión de votos en escaños se aplicó el sistema Hare con el resto mayor. Estas primeras elecciones fueron ganadas por el partido islamista Ennahda con el 37.0% de los votos y el 41.0% de los escaños, con alta distancia al segundo partido más votado, Congreso por la República (CPR), con solo el 8,7% de los votos y el 13.4% de los escaños. Sin embargo, este último partido se benefició especialmente del efecto desproporcional de las pequeñas y medianas circunscripciones. El 27% de los escaños fueron ganados por mujeres (Carter Center 2011).

En Libia, la combinación de los elementos individuales del sistema electoral fue varias veces ajustada a criterios coyunturales. Al final se estableció que 120 representantes fueran elegidos con voto personal en 69 circunscripciones y 80 representantes por voto de lista en 20 circunscripciones. La distritación fue vinculada con la cuestión de candidaturas independientes versus de partido. La candidatura por partido, o sea, la contienda por partidos, solo resultó permitida para los mandatos de lista. La distribución de los escaños por regiones alcanzó también cierta importancia: 102 correspondieron al occidente, 60 al oriente, 29 al sur y nueve al centro del país. En Libia, la agrupación laicista “Alianza de las Fuerzas Nacionales” se mostró con el 48.1% de los votos como el partido de lejos más fuerte (para una evaluación de estas elecciones véase Carter Center 2012b).

En Egipto se introdujo para las elecciones parlamentarias de 2011/2012 un sistema electoral segmentado: 166 de los en total 508 diputados (entre ellos 498 elegidos) fueron elegidos por mayoría absoluta, 332 por representación proporcional. Los partidos islámicos/islamistas pudieron reunir en

conjunto 70% de los votos. Como partido más fuerte resultó el de los Hermanos Musulmanes con el 37.0% de los votos y el 45.7% de los escaños, lejos del segundo partido más votado, el Partido de la Luz, de orientación islamista radical. Las elecciones presidenciales, en las que se aplicó el sistema de mayoría absoluta, fueron ganadas en la segunda vuelta por el candidato de los Hermanos Musulmanes, Mohamed Morsi (para una evaluación de estas elecciones véase Carter Center 2012a).

En los países árabes que se adelantaron a un cambio de régimen a través de reformas políticas, se materializó también a nivel de los sistemas electorales una tendencia hacia el fortalecimiento de los elementos proporcionales. Marruecos ya había experimentado una cierta apertura en 2002 a través de la introducción de un sistema de doble voto y una lista proporcional adicional de treinta escaños, los que eran reservados para mujeres (véase Aixelà 2009; sobre cuotas de género en comparación véase Krennerich 2009). Esta línea de reforma, la combinación de representación proporcional y de género, fue continuada en 2011 a través del aumento del número de los escaños de listas adicionales a noventa (de un total de 395 escaños), de los cuales sesenta fueron reservados para mujeres y treinta para candidatos jóvenes por debajo de los treinta años. Jordania corrió un camino parecido, sin embargo, de dimensión más restringida. Se abandonó en 2012 el sistema de voto no transferible y se introdujo un sistema mayoritario con representación de minorías y doble voto. A los 123 escaños uninominales se añadieron 27 escaños proporcionales compensatorios de lista nacional. Quince escaños fueron reservados para mujeres, nueve para cristianos y tres para otras minorías. No obstante, la reforma fue impuesta, al igual que en Marruecos, por el rey, el que quería restringir los escaños proporcionales al 18.0% del total, lo que originó el boicoteo de las elecciones por parte del Frente de Acción Islámico.

### *7. La ambivalencia funcional de las elecciones*

Al final de mi ensayo retomo el hilo de la ambivalencia funcional de las elecciones que 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. A nivel teórico, no conviene considerar el proceso



de democratización como teleológico, como lineal, sin quiebres ni retrocesos. A nivel 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 (en esta misma línea también Parejo 2010). 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 o a su regreso. En otras palabras, puede haber olas de reformas que se orientan 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, tienen importantes funciones, independientemente del tipo de régimen en el que se encuentran incorporadas.