

IMAN AMINA OUENZAR

Cambios en el Gobierno argelino: una tempestad anunciada

El pasado 26 de agosto el primer ministro argelino, Ahmed Benbitour, presentó su dimisión y la de su Gobierno en pleno cuando llevaba sólo ocho meses en el cargo. En su carta de dimisión, acusa al presidente Abdelaziz Buteflika de crear un Gobierno paralelo y privarle de sus atribuciones constitucionales. Buteflika nombró inmediatamente un nuevo Gobierno de coalición, que incorpora a personalidades polémicas por sus tendencias islamistas y que tiene el objetivo último de repartir responsabilidades y neutralizar a los partidos políticos. En el plano exterior, el régimen argelino quiere diversificar sus relaciones y evitar el aislamiento internacional, pero evitando cualquier dependencia y sin comprometerse en ningún proyecto estratégico que no responda a sus intereses.

Hacia meses que corrían rumores de cambios inminentes en el Gobierno argelino, aunque no estaba claro si tendrían el objetivo de modificar los equilibrios dentro de la coalición o serían resultado de la voluntad del presidente Abdelaziz Buteflika de imponer, al frente de los distintos departamentos, a sus hombres de confianza, es decir, su Gobierno alternativo.

La existencia de un Gobierno paralelo, en el seno de la presidencia, era un secreto a voces y las tensiones que eso generaba con el Gobierno legalmente constituido habían sido muy comentadas por la prensa local. La importancia del "grupo de íntimos", las reuniones restringidas, la composición de las delegaciones acompañando al presidente en sus viajes, los hombres de confianza encargados de misiones especiales en el extranjero... todo esto era conocido desde abril de 1999, cuando Buteflika llegó a la presidencia. No es la primera vez que un presidente opta por rodearse de un círculo reducido de consejeros privilegiados

Iman Amina Ouenzar es doctora en Lingüística y doctoranda en Relaciones Internacionales

Es la primera vez que en Argelia dimite un jefe de Gobierno de forma tan rotunda y haciendo públicas las razones de su marcha

—todos conservan en la memoria el círculo de íntimos de Mitterrand o las “reuniones del lunes” en otros lugares—, pero el problema surge cuando se genera una bicefalia en el mecanismo de toma de decisiones.

La carta de dimisión de Ahmed Benbitour deja al descubierto, a este respecto, varios puntos:¹ una actuación del “Gobierno paralelo” autoritaria, además de ilegal, en contradicción con las decisiones gubernamentales; marginación completa del jefe de Gobierno; el propio presidente puso en entredicho a la figura misma de éste (de forma pública, en un mitin popular) y, por último, incumplimiento de las leyes de la República y la Constitución, al imponer el presidente la composición del Gobierno.

Es la primera vez que en Argelia dimite un jefe de Gobierno de forma tan rotunda y haciendo públicas las razones de su marcha. Su forma de actuar recuerda a Leïla Asloui (juez y ex ministra), cuando se marchó del Gobierno al iniciar el presidente Liamin Zerual negociaciones secretas con los dirigentes del disuelto Frente Islámico de Salvación. Tanto en un caso como en el otro se ha acusado al presidente de vulnerar la Constitución. Benbitour representaba, hasta el momento de su dimisión, a un perfecto alto cargo del Estado, tecnócrata y alejado de las disputas de los clanes. Sin embargo el tono de su carta, su brevedad y la rotundidad de sus argumentos dejan ver una protesta eminentemente política.

La estrategia de Buteflika

En abril de 1999, a su llegada al poder, Buteflika hubiera podido —aprovechando la dinámica surgida a raíz de su elección y la fuerza de los comités que le facilitaron el éxito— convocar elecciones legislativas y asegurarse así un Parlamento más favorable a sus planes.² No lo hizo, por lo que tenía como alternativa dos opciones:

- Constituir un Gobierno de coalición, agrupando a todos los partidos con alguna representatividad que aceptaran unirse a él. El reto de este Gobierno sería favorecer una política de consenso. Esta opción presenta la ventaja de neutralizar al Parlamento, al hacer participar al mayor número posible de partidos y asegurar, así, un cierto reparto de la responsabilidad.
- Constituir un Gobierno de choque, con un número reducido de carteras y compuesto por personalidades escogidas por el presidente (de su círculo o de otros ámbitos sociales). Este Gobierno, más homogéneo y sin concesión alguna a las presiones de los partidos, podría contar con más margen de libertad, aunque tendría que asumir totalmente su responsabilidad frente al Parlamento (la posible hostilidad del Parlamento podría ser compensada por un mayor apoyo popular).

El presidente escogió la primera opción, la de responsabilidad compartida (que algunos califican de “diluida”). Algunos analistas piensan que Buteflika se vio

¹ Ver el texto completo de la carta en el Anexo.

² Iman Amina Ouenzar, “El reajuste político en Argelia”, *Meridiano CERI*, Nº 27, junio de 1999, pp. 20-23.

obligado a ello por el empeño que puso la cúpula militar en favorecer la participación y el compromiso de todos, y sus presiones en ese sentido. La concepción del poder central en Argelia siempre ha sido muy favorable a este tipo de estructuras convergentes.

A pesar de sus protestas y del boicot de los debates en el Parlamento, el RND (Agrupación Nacional Democrática) terminó por dar su confianza al nuevo Gobierno y aceptar la supremacía recién adquirida de su rival, el Frente de Liberación Nacional (FLN). La agitación en el Parlamento sirvió, no obstante, para poner en evidencia un lento pero avanzado proceso de debilitamiento de los partidos. Un signo inequívoco de ello es el aumento del número de disidentes de todo color y matiz, que hace previsible la próxima constitución de un grupo independiente en el seno de esta institución.

Ante esta situación, surge una pregunta: ¿por qué continúan en la coalición el RND, el RCD (Agrupación para la Cultura y la Democracia) y los islamistas, si se sienten expoliados? El obstinado empeño de permanencia en el Gobierno —al fin y al cabo, virtual y sin ningún margen de decisión— nace de su convicción de que todo sigue siendo posible, que la suerte no está echada y que es necesario seguir presentes. Alejarse del centro (incluso virtual) del poder sería condenarse a una marginación que resultaría muy difícil de superar. Marcharse tendría un precio muy caro en términos de visibilidad. Aunque la prensa escrita es libre, la televisión y las radios siguen siendo estatales, puesto que la desconfianza entre grupos parlamentarios impidió la adopción de una ley de liberalización de los medios más fuertes. El presidente ha tenido, así, la posibilidad de seguir utilizando esos medios de forma casi exclusiva y de impedir que los partidos puedan acceder a ellos.

El presidente ha expresado en numerosas ocasiones su disconformidad con la Constitución, tanto en lo que se refiere a las atribuciones del jefe del Gobierno, como en lo referente al Senado. Su actitud frente a los partidos ha sido siempre de profunda desconfianza, cuando no de desprecio. Durante la campaña electoral que le llevó al poder, buscó apoyo en numerosos comités y en actores sociales como los nuevos empresarios, pero nunca en los partidos. Sin embargo, al no poder deshacerse de ellos, y obligado a tenerles en cuenta, intentó asegurarse, si no su lealtad, al menos su colaboración.

La participación en el Gobierno, aunque no supone en absoluto una participación en el poder, sí conlleva un reparto de responsabilidades frente a la opinión pública. El presidente es buen conocedor de las reglas que rigen el poder desde la guerra de liberación: “el poder central se mantiene sólo gracias al compromiso y a los equilibrios tortuosos de los centros de mando. Una de las paradojas heredadas de la experiencia trágica de Abane Ramdane viene de esa realidad del poder, no contemplada por ninguna disposición constitucional, aún cuando representa la piedra angular del edificio”.³

La noción de responsabilidad política conlleva la obligación de rendir cuentas, y una forma de evitar la rendición de cuentas es diluir la responsabilidad. En la coalición actual los “socios”, más que socios, son presos unos de otros. Esta forma

³ El Hadi Chalabi, “La conception de la Constitution chez Abane Ramdane”, *NAQD*, N° 12, verano de 1999, pp. 212-218.

de gobernar no es fruto de los acontecimientos de la pasada década, aunque ha resultado potenciada por la última crisis y la obligación impuesta al Ejecutivo —por medio de presiones internas y externas— de agrupar en su seno al mayor número posible de tendencias.

De este tipo de gestión puede surgir un peligro mortal para la democracia: el progresivo desinterés de la población por todo lo que se refiere a la vida de los partidos, las instituciones del Estado y las elecciones (salvo las presidenciales). La descalificación de los partidos no es, hoy en día, un proceso teórico y lejano, sino un hecho palpable en la sociedad. El investigador estadounidense William B. Quandt apunta el peligro que se deriva de la excesiva centralización del poder por parte del presidente: “Argelia tiene un sistema presidencial fuerte, lo que significa que los electores podrían volverse cínicos frente a las elecciones y los partidos, viendo que el verdadero poder queda en las manos del presidente y sus seguidores. La centralización del poder en la presidencia significaría, además, que la competición hacia ese objetivo (la presidencia) sería muy fuerte”.⁴ Tanto que podría llevar a paralizar las otras instituciones, restándoles visibilidad, posibilidad de actuar y reconocimiento popular. La Constitución argelina recoge todos los abusos presidencialistas de la Constitución francesa, con el agravante de aplicarlos a una sociedad en pleno aprendizaje democrático.

Las “nuevas” y polémicas caras del Gobierno Benflis

El nuevo Gobierno cuenta, en realidad, con pocas caras nuevas. No se vislumbra ninguna “revolución” y las críticas que ha recibido se dirigen especialmente a dos nombramientos, el de Abdelaziz Belkadem para Asuntos Exteriores (con rango de ministro de Estado), y el de Mahieddine Amimur como ministro de Comunicación y Cultura. Dos ministros —al igual que el nuevo jefe de Gobierno, Ali Benflis— procedentes del FLN.

Estas nominaciones fueron inmediatamente interpretadas como una recomposición del espacio político en detrimento del RND y como expresión del retorno del ala panislamista y panarabista (que, en Argelia, van de la mano). La presencia en el ejecutivo de los partidos islamistas MSD (de Mahfud Nahnah) y EN-NAHDHA (de Adami), y el anuncio casi simultáneo de la reanudación de relaciones diplomáticas con Irán (rotas desde 1994), han caído como un jarro de agua fría sobre los demás socios del Gobierno, los izquierdistas, la UGTA (Unión General de los Trabajadores Argelinos), las asociaciones de familiares de víctimas... Se empieza a hablar claramente de vuelta atrás y de peligro islamista. El RND considera que “Argelia todavía no está a salvo de peligro del integrista islamista” y su secretario general —y ministro de Justicia, con rango de ministro de Estado— Ahmed Ouyahia ha declarado que no se halla “en estado de garantizar la preservación de la República argelina democrática y popular dentro de cuatro años...”. Por su parte, el RCD ha advertido al presidente que “la concordia civil no puede, de ninguna manera, significar la

⁴ William Quandt, *Société et Pouvoir en Algérie. La décennie des ruptures*, Casbah, Argel, 1999, p. 240 (originalmente en inglés: *Between Ballots and Bullets, Algeria's transition from authoritarianism*, The Brookings Institution, Washington DC, 1998).

rendición del Estado argelino” y que quieren ser consultados antes de “cualquier toma de decisión, tanto sobre cuestiones internas como externas”.

El nombramiento de Abdelaziz Belkadem al frente del Ministerio de Asuntos Exteriores resulta sorprendente. El nuevo ministro no tiene ninguna experiencia en materia de política internacional y representa al sector más favorable al islamismo dentro del antiguo partido único. Además, es uno de los políticos (junto con el nuevo ministro de Comunicación y Cultura) que más críticas y descalificaciones ha dirigido a Buteflika desde su llegada al poder, tanto por su supuesto acercamiento a las comunidades *Pied-noir* y judía de Argelia como por su uso sistemático de la lengua francesa. Otra razón del rechazo que ha suscitado es su oscuro papel durante los eventos que condujeron a la suspensión del proceso electoral en 1992, y su actuación como “cómplice” de Chadli Benjedid e intermediario entre él y los islamistas.

Se han barajado varias hipótesis para justificar este polémico nombramiento, entre ellas la necesidad que tiene Argelia de acercarse a los países del Golfo con el fin de buscar las ayudas que le han sido denegadas por Occidente (hay que recordar los decepcionantes resultados de las visitas de Buteflika a los países europeos y de la visita del presidente del Gobierno español, José María Aznar, a Argel). Sería, así, una decisión motivada por la *realpolitik*. La prensa argelina sugirió, también, que ese nombramiento podía contribuir a “borrar” la imagen del apretón de manos de Buteflika con el primer ministro israelí, Ehud Barak, durante los funerales de Hassan II de Marruecos, en julio de 1999.

Sin embargo, estas hipótesis presentan bastantes debilidades. En relación con los países del Golfo, la ayuda que podrían proporcionar está muy por debajo de lo que necesita Argelia. Además, bajo la dirección del propio presidente, Argelia ya ha ido tejiendo lazos complejos con estos países, diversificando sus relaciones y fomentando relaciones intensas con países como Qatar o Arabia Saudí. Se trata de dificultar, de cara al futuro, cualquier intento de aislamiento. De igual modo, la necesidad de mantener buenas relaciones con los países de la OPEP explica la reanudación de las relaciones diplomáticas con Irán.

En cuanto al apretón de manos a Barak, no ha supuesto en ningún momento un gran problema para Buteflika, que le restó importancia de cara a la opinión pública interior y lo aprovechó de cara al exterior (siguiendo el ejemplo de su vecino marroquí). Además, sería erróneo exagerar el apego que tiene el ciudadano argelino medio, hoy en día, a los asuntos de Oriente Medio.

Después de años de debilidad y falta de iniciativa, la diplomacia argelina ha vuelto a la escena. La situación internacional exige una redefinición y profundos cambios. Argelia está buscando un nuevo papel en el plano internacional (como lo está haciendo Cuba) y no parece idóneo poner, a la cabeza de la diplomacia argelina, a un político cuyas únicas “proyecciones” internacionales son los eslóganes panarabistas.

¿La inestabilidad como modo de gobierno?

El presidente Buteflika parece actuar movido por una doble intención: retener la iniciativa en el ámbito de la política interior e impulsar una nueva dinámica diplomática.

*El nuevo
ministro no
tiene ninguna
experiencia en
materia de
política
internacional
y representa
al sector más
favorable al
islamismo
dentro del
antiguo
partido único*

ca en el plano internacional. A nivel interno, se trata de crear una situación de inestabilidad permanente entre los componentes del Gobierno, cuyo fin es precisamente la estabilidad del sistema: se rompen cíclicamente todas las solidaridades entre partidos y personalidades políticas, para impedir cualquier posibilidad de dominio exclusivo por una parte (salvo la presidencia). Así, todos mantienen intactas sus opciones. Pueden protestar y expresar su malestar, pero no tienen ningún interés en romper el pacto. El equilibrio se mantiene a través de la inestabilidad.

En el ámbito internacional se puede hablar de una gran movilidad en las relaciones, con el fin de enviar un mensaje inequívoco sobre la determinación de Argelia de rechazar toda dependencia: en este marco se explica la reanudación de las relaciones diplomáticas con Irán, el nombramiento de un ministro de Asuntos Exteriores panarabista (aunque tenga escaso poder), el juego permanente de equilibrio entre la UE y EE UU y el acercamiento a algunos países asiáticos que podrían ejercer un contrapeso.⁵

La diplomacia argelina se está recuperando rápidamente, bajo la tutela del presidente, y parece haber tomado dos ejes de actuación. En primer lugar, la diversificación de los socios. Argel parece haber sacado conclusiones tanto de su aislamiento internacional de los últimos años como de las gestiones diplomáticas del año pasado (sobre todo, de la tibia respuesta europea a las necesidades argelinas). Argelia fue uno de los países del Sur que mejor supo instrumentalizar la Guerra Fría, a través del “no alineamiento”, y da la impresión de querer crear un nuevo no alineamiento que tenga en cuenta los cambios internacionales.⁶

Argelia tiene, en este sentido, la ambición de volver a ser fuente de propuestas alternativas, tal y como lo fue hace años. Su acción actual en África, en la OPEP e incluso en la ONU deja ver esta nueva dinámica. Argelia considera que este momento es vital, y por eso rechaza todas las ataduras —aunque tengan el atractivo aspecto de un Acuerdo de Libre Comercio—. Para un pequeño país del Sur, como éste, es vital volverse lo bastante escurridizo y no dejarse atrapar en redes de estrategias ajenas, que lo harían preso de intereses extranjeros.

⁵ Véase Bernard Ravenel, “L’Algérie entre la France et les Etats Unis”, en *NAQD*, Nº 12, verano de 1999, pp. 161-167; y J. Claude Chesson, entrevista en *Le Quotidien d’Oran*, 12 de junio de 2000.

⁶ Zaki Laïdi, *Un mundo sin sentido*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 310.

ANEXO

Carta de dimisión de Ahmed Benbitour

Señor presidente,

He recibido, con fecha de 25 de agosto de 2000, un proyecto de ordenación, organizando la gestión de los fondos públicos del Estado, que tiene por objeto principal la derogación de la orden n° 95-25, de 25 de septiembre de 1995. Este método, de gobernar, por ordenes introducidas por altos cargos de la Administración presidencial, aun cuando el tiempo entre las sesiones del Parlamento es como máximo de un mes, se asemeja a la puesta en marcha de un Gobierno paralelo y causa problemas al Parlamento en el ejercicio completo de sus atribuciones constitucionales.

Por otro lado, con ocasión de un mitin público el 6 de junio de 2000 en Orán, Ud ha expresado clara y públicamente su desacuerdo con las disposiciones del artículo 75 de la Constitución, relativo a la nominación del jefe de Gobierno, precisamente cuando, ignorando el artículo 79 de la Constitución, Ud ha elegido el conjunto de los miembros del Gobierno privándome, así, de la más importante de mis atribuciones constitucionales.

Resulta, en fin, que en el momento en que me disponía a preparar un programa para el relanzamiento de la economía, que le comuniqué el 19 de agosto de 2000, sus servicios se ocupaban, sin mi participación ni la del Gobierno, y sin haber sido ni siquiera informado, de preparar un proyecto de disposiciones incompatible con la estrategia propuesta.

Estas condiciones no me permiten seguir ejerciendo mis funciones con la autoridad y la serenidad necesarias. Por lo tanto, tengo a bien presentarle, conforme al artículo 86 de la Constitución, la dimisión de mi Gobierno.