

Elecciones sin democracia El surgimiento del autoritarismo competitivo*

Steven Levitsky

Lucan A. Way

Traducción de Darío López López

El mundo de la post Guerra Fría ha estado marcado por la proliferación de regímenes políticos híbridos. Las organizaciones políticas en la mayor parte de África (Ghana, Kenya, Mozambique, Zambia, Zimbabwe), Eurasia post comunista (Albania, Croacia, Rusia, Serbia, Ucrania), Asia (Malasia, Taiwán) y América Latina (Haití, México, Paraguay, Perú) combinaron los gobiernos democráticos y autoritarios durante la década del noventa en diferentes maneras y grados. Los académicos trataron estos regímenes como formas incompletas o en transición democrática. En muchos casos estos calificativos resultaron demasiado optimistas. Particularmente en África y en la antigua Unión Soviética, muchos regímenes siguen siendo híbridos o han tomado una dirección autoritaria. Ya es hora entonces de dejar de pensar en estos casos en términos de transición democrática y empezar a concebirlos como los tipos específicos de regímenes que realmente son.

Recientemente, muchos académicos han señalado la importancia de los regímenes híbridos. Es más, los escritos académicos más recientes han producido una variedad de términos para casos mixtos, en los que se incluye no solamente “régimen

* Originalmente, este artículo fue publicado en inglés con el título “Elections Without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism”. *Journal of Democracy*, Vol. 13 (2), National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press, abril de 2002, pp. 51-65. Agradecemos a Johns Hopkins University Press el amable permiso para su publicación en castellano. Los autores agradecen a Jason Brownlee, Timothy Colton, Michael Coppedge, Keith Darden, Jorge Domínguez, Steve Hanson, Marc Morjé Howard, Rory MacFarquhar, Mitch Orenstein, Maria Popova, Andreas Schedler, Oxana Shekely y Richard Snyder por sus comentarios en los primeros apuntes de este artículo.

híbrido”, sino también “semi-democracia”, “democracia virtual”, “democracia electoral”, “pseudo-democracia”, “democracia iliberal”, “semi-autoritarismo”, “autoritarismo blando”, “autoritarismo electoral” y “parcialmente libre” de Freedom House.¹ Gran parte de esta literatura sufre de dos debilidades importantes. Primero, muchos estudios se caracterizan por nociones preconcebidas de democratización. Los análisis frecuentemente tratan los regímenes mixtos como formas parciales o “moderadas” de democracia² o transiciones prolongadas en proceso a la democracia. Estas caracterizaciones implican que estos casos van en dirección a la democracia. Pero, como lo han señalado recientemente Jeffrey Herbst y Thomas Carothers, esto no siempre sucede.³ Aunque algunos regímenes híbridos (México, Senegal, Taiwán) sufrieron transiciones democráticas en los noventa, otros (Azerbaiján, Bielorrusia) se movieron en una dirección autoritaria muy diferente, y otros más permanecieron estables o tomaron múltiples direcciones (Malasia, Rusia, Ucrania, Zambia, Zimbabwe), lo que hace confusas las implicaciones unidireccionales del término “transición”.

Segundo, los términos “semi-democrático”, “semi-autoritario” y “parcialmente libre” son utilizados como categorías residuales y tienden a resaltar importantes

-
- 1 Terry Lynn Karl. “The hybrid regimes of Central America”. *Journal of Democracy*, 6, Washington, Johns Hopkins University Press, julio de 1995, pp. 72-87; William Case. “Can the ‘Halfway House’ stand? Semidemocracy and elite theory in three Southeast Asian countries”. *Comparative Politics*, 28, julio de 1996, pp. 437-464; Richard A. Joseph. “Africa, 1990-1997: from *apertura* to closure”. *Journal of Democracy*, 9, Washington, Johns Hopkins University Press, abril de 1998, pp. 3-17; Larry Diamond. *Developing democracy: toward consolidation*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1999; Fareed Zakaria. “The rise of illiberal democracy”. *Foreign Affairs*, 76, noviembre-diciembre de 1997, pp. 22-41; Thomas Carothers. *Aiding democracy abroad: the learning curve*. Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1999; Gordon P. Means. “Soft authoritarianism in Malaysia and Singapore”. *Journal of Democracy*, 7, Washington, Johns Hopkins University Press, octubre de 1996, pp. 103-117; Andreas Schedler. “Mexico’s victory: the democratic revelation”. *Journal of Democracy*, 11, Washington, Johns Hopkins University Press, octubre de 2000, pp. 5-19; M. Steven Fish. “Authoritarianism despite elections: Russia in light of democratic theory and practice”. Ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association. San Francisco, agosto 30 a septiembre 2 de 2001.
 - 2 Véase: David Collier y Steven Levitsky. “Democracy with adjectives: conceptual innovation in comparative research”. *World Politics*, 49, abril de 1997, pp. 430-451.
 - 3 Véase: Jeffrey Herbst. “Political liberalization in Africa after ten years”. *Comparative Politics*, 33, abril de 2001, pp. 357-375; Thomas Carothers. “The end of the transition paradigm”. *Journal of Democracy*, 13, Washington, Johns Hopkins University Press, enero de 2002, pp. 5-21.

diferencias entre los tipos de regímenes. Por ejemplo, El Salvador, Latvia y Ucrania fueron regímenes híbridos a principios de los noventa y cada uno recibió la calificación combinada de seis en libertades civiles y derechos políticos –o “parcialmente libre”– de Freedom House en 1992-1993.

Sin embargo, estos regímenes difieren en formas fundamentales. Mientras que en Latvia la principal característica antidemocrática fue la ausencia de derechos ciudadanos para los descendientes rusos, en El Salvador las principales características antidemocráticas incluían la violación a los derechos humanos fundamentales y la ausencia de control civil sobre los militares. Ucrania poseía derechos ciudadanos universales y control civil sobre los militares pero las libertades civiles eran violadas con frecuencia y los funcionarios comúnmente abusaban o manipulaban los procedimientos democráticos.

Aunque cada uno de estos casos puede ser catalogado como “híbrido”, “semi democrático” o “parcialmente libre”, estos términos ocultan diferencias cruciales que pueden tener implicaciones causales importantes. Las diversas mezclas de características democráticas y autoritarias tienen distintas raíces históricas y pueden tener diferentes implicaciones para el desempeño económico, los derechos humanos y las perspectivas para la democracia.

1. Cómo definir el autoritarismo competitivo

Este artículo examina un tipo de régimen híbrido en particular: el autoritarismo competitivo. En los regímenes autoritarios competitivos las instituciones democráticas formales son ampliamente vistas como medios principales para obtener y ejercer la autoridad política. Los funcionarios violan estas reglas con mucha frecuencia, hasta el punto de que el régimen no logra tener los estándares mínimos convencionales para la democracia. Algunos ejemplos incluyen a Croacia bajo el mando de Franjo Tudjman, Serbia bajo el mando de Slobodan Milošević, Rusia con Vladimir Putin, Ucrania con Leonid Kravchuk y Leonid Kuchma, Perú con Alberto Fujimori, y después de 1995 y completando la década del noventa Haití, Albania, Armenia, Ghana, Kenya, Malasia, México y Zambia. Si bien algunos académicos han calificado muchos de estos regímenes como formas de democracia parcial o “moderada”, coincidimos con Juan Linz en que quedan mejor descritos como una forma (moderada) de autoritarismo.⁴

El autoritarismo competitivo debe diferenciarse, por un lado, de la democracia, y por otro, del autoritarismo absoluto. Los regímenes democráticos modernos cumplen

4 Juan J. Linz. *Totalitarian and authoritarian regimes*. Boulder, Lynne Rienner, 2000, p. 34.

con cuatro criterios mínimos: 1) Los cuerpos ejecutivo y legislativo son elegidos a través de elecciones abiertas, libres y justas; 2) virtualmente todos los adultos tienen derecho a votar; 3) los derechos políticos y las libertades civiles, incluida la libertad de prensa, la libertad de asociación y la libertad de criticar al gobierno sin represalias, son ampliamente protegidos; 4) las autoridades elegidas tienen autoridad real para gobernar y no están sujetas al control tutelar del ejército o a los líderes religiosos.⁵ Aunque los regímenes democráticos plenos a veces pueden violar uno o más de estos criterios, estas violaciones no logran impedir seriamente los desafíos democráticos a los funcionarios gubernamentales. En otras palabras, no alteran fundamentalmente el campo de juego entre el gobierno y la oposición.⁶

Al contrario, en los regímenes autoritarios competitivos las violaciones de estos criterios son lo suficientemente frecuentes y serias para crear un campo de juego desigual entre gobierno y oposición. Aunque se den con regularidad elecciones sin fraude, los funcionarios abusan constantemente de los recursos del Estado, no ofrecen a la oposición un cubrimiento adecuado de los medios, persiguen a los candidatos de la oposición y a sus seguidores y, en algunos casos, manipulan los resultados de las elecciones. De igual modo, periodistas, políticos de la oposición y otros críticos del gobierno pueden ser espiados, amenazados, perseguidos o arrestados. También miembros de la oposición pueden ser enviados a prisión, exilados o –con menor frecuencia– incluso asaltados, acosados o asesinados. Regímenes caracterizados por estos abusos no pueden ser llamados democráticos.

El autoritarismo competitivo debe entonces diferenciarse de los tipos de regímenes inestables, fútiles, cuando no inconsistentes, que no obstante cumplen algunos estándares de democracia, y esto incluye lo que Guillermo O'Donnell llamó “democracias delegativas”.⁷

Según O'Donnell, las democracias delegativas se caracterizan por tener bajos niveles de responsabilidad financiera y, por tanto, tienen funcionarios poderosos,

5 Véase: Scott Mainwaring, Daniel Brinks y Aníbal Pérez Linan. “Classifying political regimes in Latin America, 1945-1999”. *Studies in Comparative International Development*, 36, primavera de 2001. Esta definición es consistente con lo que Larry Diamond llama conceptos de “rangos medios” de democracia, en: Larry Diamond. *Op. cit.*, pp. 13-15.

6 Obviamente, el punto exacto en el que las violaciones a los derechos políticos y civiles comienza a alterar el campo de juego, es difícil de discernir y siempre estará abierto al debate. Sin embargo, el problema de clasificar los casos de líneas fronterizas es común a todos los conceptos de régimen.

7 Guillermo O'Donnell. “Delegative democracy”. *Journal of Democracy*, 5, Washington, Johns Hopkins University Press, enero de 1994, pp. 55-69.

plebiscitarios y, en ocasiones, abusivos. Sin embargo, estos regímenes cumplen con estándares mínimos de democracia. La democracia delegativa se aplica a casos como Argentina y Brasil a principios de los noventa, pero no a Perú después del golpe presidencial de Fujimori en 1992.

Pero si los regímenes autoritarios competitivos no alcanzan a ser democracias, tampoco llegan a ser autoritarismos absolutos. Aunque los funcionarios en los regímenes autoritarios competitivos puedan manipular frecuentemente las normas democráticas formales, no pueden eliminarlas o reducirlas a una mera fachada. En vez de violar abiertamente las normas democráticas (por ejemplo prohibiendo y reprimiendo a la oposición y a los medios), los funcionarios prefieren utilizar el soborno, la cooptación y otras formas más sutiles de persecución, como el uso de las autoridades de impuestos, judiciales condescendientes u otros organismos del Estado para acosar, perseguir o presionar “legalmente” un comportamiento cooperativo de los críticos. No obstante, si las cartas están a favor de los funcionarios autocráticos, la persistencia de las instituciones democráticas de peso crea arenas a través de las cuales las fuerzas de la oposición pueden –y frecuentemente lo hacen– lograr desafíos significativos. De esta manera, aun cuando las instituciones democráticas tiendan a ser defectuosas, tanto los funcionarios autoritarios como sus oponentes deben tomarlas en serio.

En este sentido, el autoritarismo competitivo es diferente a lo que se puede llamar regímenes electorales de “fachada” –es decir, regímenes en donde existen las instituciones electorales pero no representan una fuerza significativa para el poder (como Egipto, Singapur y Uzbekistán en los noventa). Estos regímenes han sido llamados “pseudo democracias”, “democracias virtuales” y “autoritarismos electorales”, pero a nuestro juicio son casos de autoritarismo a gran escala.⁸ La línea entre este tipo de régimen y el autoritarismo competitivo es difícil de trazar, y las instituciones electorales no competitivas pueden llegar a ser competitivas (como sucedió en México). Sin embargo, es esencial diferenciar regímenes en los que las instituciones democráticas ofrecen un canal importante a través del cual la oposición puede buscar poder, de estos regímenes donde las reglas democráticas simplemente sirven para legitimar un liderazgo autocrático existente.

Finalmente, el autoritarismo competitivo debe diferenciarse de otros tipos de regímenes híbridos. Los regímenes pueden combinar las características autoritarias y

8 Larry Diamond. *Op. cit.*, pp. 15, 16; Richard Joseph. “Africa, 1990-1997”. *Op. cit.*; Jason Brownlee. “Double edged institutions: electoral authoritarianism in Egypt and Iran”. Ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association. San Francisco, agosto 30 a septiembre 2 de 2001.

democráticas de diferentes maneras, y el autoritarismo competitivo no debe ser visto como el que abarca todos estos regímenes. Otros tipos de regímenes híbridos incluyen “repúblicas exclusivas”⁹ (regímenes con fuertes instituciones democráticas, pero con leyes civiles muy restrictivas) y democracias “guiadas” o “tutelares” (regímenes competitivos en los que los actores no democráticos, como las autoridades religiosas o militares, ejercen el poder del veto).

2. Cuatro arenas de competencia democrática

Debido a la persistencia de las instituciones democráticas significativas en los regímenes autoritarios competitivos, existen cuatro arenas de competencia a través de las cuales las fuerzas de la oposición pueden periódicamente desafiar, debilitar y hasta vencer a los funcionarios autocráticos: la arena electoral, la legislativa, la judicial y los medios.

2.1 La arena electoral

Es la primera y más importante arena de competencia. En los regímenes autoritarios no hay elecciones o, si las hay, no son seriamente competidas. La competencia electoral es eliminada por la ley, como en Cuba y China, o de hecho, como en Kazajistán y Uzbekistán. En esta última, los partidos de oposición son comúnmente prohibidos o descalificados de la competencia electoral y los líderes son enviados a prisión. Además, a los observadores independientes o externos no se les permite verificar los resultados ni el conteo de los votos con el método paralelo, lo cual crea muchas posibilidades para el robo de votos. En consecuencia, las fuerzas de la oposición no representan serias amenazas electorales para los funcionarios, y las elecciones, con todas las intenciones y propósitos, no son competitivas. Así, el presidente de Kazajistán, Nursultan Nazarbayev, fue reelegido en 1999 con el 80% de los votos, y en Uzbekistán el presidente Islam Karimov fue reelegido en 2000 con el 92% de los votos. (Como método práctico, los regímenes en los cuales los presidentes son reelegidos con más del 70% de los votos pueden ser, por lo general, considerados no competitivos). En estos casos, la muerte o expulsión violenta del presidente es un medio de sucesión más probable que su derrota electoral.

Por el contrario, en los regímenes autoritarios competitivos las elecciones son fuertemente reñidas. Aunque el proceso electoral puede estar caracterizado por grandes abusos del poder por parte del Estado, cubrimiento parcial de los medios (con

9 Philip G. Roeder. “Varieties of post-soviet authoritarian regimes”. *Post-Soviet Affairs*, 10, enero-marzo de 1994, pp. 61-101.

frecuencia violento), persecución a los candidatos y activistas de la oposición,¹⁰ y falta de transparencia, las elecciones son regularmente competitivas (la mayoría de los partidos y candidatos de oposición participan) y generalmente no se presenta fraude masivo. En muchos casos la presencia de observadores internacionales o los procedimientos paralelos del conteo de votos impide a los funcionarios involucrarse en fraudes a gran escala. De esta manera las elecciones pueden generar considerable incertidumbre y los funcionarios autócratas deben tomarlas seriamente. Por ejemplo, el presidente ruso Boris Yeltsin en 1996 y el presidente de Ucrania, Leonid Kuchma, en 1999, enfrentaron fuertes desafíos electorales de los partidos comunistas tradicionales. Pese a los intensos esfuerzos para utilizar el chantaje y otras técnicas para asegurar votos,¹¹ Kuchma logró solo el 35% de la votación en la primera ronda de las elecciones presidenciales de 1999 y el 56% en la segunda ronda. En Kenia, y por mucho tiempo, el autócrata Daniel arap Moi ganó la reelección con escasa mayoría de votos en 1992 y 1997, y en Zimbabwe, el Movimiento de Oposición para el Cambio Democrático estuvo a punto de ganar las elecciones parlamentarias de 2000. En algunos casos las fuerzas de la oposición han logrado vencer a los funcionarios autocráticos o a sus candidatos seleccionados, tal como sucedió en Nicaragua en 1990, Zambia en 1991, Malawi y Ucrania en 1994, Albania en 1997 y Ghana en 2000.

Si bien es cierto que los funcionarios pueden manipular los resultados de las elecciones, esto puede costarles mucho, incluso puede bajarlos del poder. En Perú, por ejemplo, Fujimori ganó la reelección en 2000 pero se vio obligado a renunciar, meses después, en medio de un escándalo. Igualmente, los esfuerzos de Miloševi por falsificar los resultados de las elecciones de Serbia en 2000 dieron lugar a una crisis del régimen y al posterior cambio de presidente. Otras crisis de régimen por fraude electoral también sucedieron en México en 1988 y en Armenia en 1996.

2.2 La arena legislativa

En la mayoría de los regímenes autoritarios de gran escala, el legislativo o no existe o está tan bien controlado por el partido gobernante que el conflicto entre las

10 En Kenia, escuadrones de la muerte, de respaldo al gobierno, fueron responsables de la violencia a gran escala, en particular en áreas étnicas minoritarias. Véase: Joel Barkan y Njuguna Ng'ethe. "Kenya tries again". En: Larry Diamond y Marc F. Plattner (editores). *Democratization in Africa*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1999, p. 185. También se presentaron importantes hechos de violencia contra las fuerzas de oposición en Serbia y Zimbabwe durante los noventa.

11 Véase: Keith Darden. "Blackmail as a tool of state domination: Ukraine under Kuchma". *East European Constitutional Review*, 10, primavera-verano de 2001, pp. 67-71.

ramas ejecutiva y legislativa es virtualmente impensable. En los regímenes autoritarios competitivos, el legislativo tiende a ser relativamente débil, aunque en ocasiones puede convertirse en punto focal de la actividad de la oposición, lo cual es muy probable cuando los funcionarios no son de partidos mayoritarios fuertes. Por ejemplo, tanto en Rusia como en Ucrania, los presidentes se enfrentaron con parlamentos recalcitrantes dominados por el antiguo partido comunista y otros partidos de izquierda. El parlamento ucraniano repetidamente bloqueó o hundió la legislación de la reforma económica propuesta por el presidente Kuchma, y durante 2000 y 2001, pese a las amenazas de Kuchma de tomar medidas “adecuadas” si aquel no cooperaba, el parlamento bloqueó los esfuerzos del presidente de llamar a un referendo que apuntaba a reducir el poder del legislativo.

Aunque los funcionarios puedan intentar evadir e incluso cerrar la rama legislativa (como en Perú en 1992 y en Rusia en 1993), estas acciones tienden a ser muy costosas, particularmente en el plano internacional. Tanto Fujimori como Yeltsin tuvieron elecciones legislativas en los tres años de “auto golpe”, y Yeltsin aún seguía enfrentando la oposición post golpe del parlamento de 1993.

Incluso donde los ejecutivos disfrutaran de grandes mayorías legislativas, las fuerzas de la oposición pueden utilizar la rama legislativa como un lugar de encuentro y organización y (si se cuenta con un medio independiente) como una plataforma pública para denunciar al régimen. En Perú, pese a que los partidos de oposición ejercían poca influencia sobre el proceso legislativo entre 1995 y 2000, los legisladores anti fujimoristas utilizaron el congreso (y el cubrimiento de los medios) como un espacio para ventilar sus opiniones. En Ucrania, en noviembre de 2000, el diputado de oposición Aleksandr Moroz utilizó el parlamento para acusar al presidente de asesinato y para distribuir a la prensa cintas perniciosas de éste.

2.3 La arena judicial

Por lo general, los gobiernos de los regímenes autoritarios competitivos intentan subordinar la rama judicial, con frecuencia a través de la persecución o, más sutilmente, con soborno, extorsión y otros mecanismos de cooptación. En Perú, por ejemplo, muchos jueces –incluidos algunos tribunales superiores de justicia– estaban metidos en la red de clientelismo, corrupción y chantaje construida por Vladimiro Montesinos, el jefe de inteligencia de Fujimori. En Rusia, cuando la Corte Constitucional declaró inconstitucional el decreto de 1993 de Yeltsin del cierre del parlamento, Yeltsin cortó las líneas telefónicas de la Corte y expulsó a los guardias. En algunos casos los gobiernos también recurren a la amenaza y la violencia. En Zimbabwe, cuando la Corte declaró ilegales las ocupaciones de la tierra de blancos –parte de la política de

redistribución de la tierra del gobierno de Mugabe-, las Cortes de Justicia independientes recibieron una ola de amenazas de violencia de los “veteranos de guerra” pro-gobierno. Cuatro Cortes de Justicia, incluyendo el Jefe de Justicia Anthony Gubbay, optaron por retirarse antes de tiempo en 2001 y fueron reemplazados por jueces con lazos más cercanos al gobierno.

Pero la combinación de la independencia judicial formal y el control incompleto de la rama ejecutiva puede dar una apertura a los jueces disidentes. En Ucrania, por ejemplo, la Corte Constitucional estipuló que el referendo del presidente Kuchma para reducir los poderes del legislativo no era necesario. En Eslovaquia, la Corte Constitucional evitó que el gobierno de Vladimir Mečiar negara a la oposición puestos en el parlamento en 1994, y en Serbia, las cortes legitimaron victorias electorales de la oposición en 1996. Las cortes también han protegido a los medios y a las figuras de la oposición de las persecuciones del Estado. En Croacia las cortes absolvieron a un periódico semanal de la oposición, erróneamente acusado de haber señalado al presidente Tudjman de ser un devoto de Francisco Franco de España. De igual forma, en Malasia en 2001, un juez de la Suprema Corte liberó a dos disidentes que habían sido enviados a prisión bajo el Acto de Seguridad Interna del régimen y cuestionó públicamente la necesidad de una ley draconiana.¹²

Aunque los gobiernos autoritarios competitivos pueden castigar a los jueces que gobiernan en su contra, estos actos contra la rama judicial formalmente independiente pueden generar costos significativos en términos de la legitimidad nacional e internacional. En Perú, por ejemplo, el congreso pro-Fujimori despidió a tres miembros del Tribunal Constitucional en 1997 tras haber intentado bloquear la dudosa propuesta constitucional para el tercer período presidencial de Fujimori. El movimiento generó una crítica fuerte tanto dentro como fuera del país y el caso siguió siendo una espina que acompañó al régimen por el resto de la década.

2.4 Los medios

Finalmente, los medios son con frecuencia el punto central de contención en los regímenes autoritarios competitivos. En la mayoría de las autocracias avanzadas, los medios son propiedad del Estado, altamente censurados y sistemáticamente controlados. Las estaciones de radio y televisión más importantes son controladas por el gobierno (o sus aliados más cercanos), y la prensa y revistas independientes son prohibidas por la ley (como en Cuba) o eliminadas de hecho (como en Uzbekistán y Turkmenistán). Los periodistas que provocan la ira del gobierno corren el riesgo de

12 *The Economist*. 14 de julio de 2001, p. 37.

ser arrestados, deportados e incluso asesinados. En los regímenes autoritarios competitivos, por el contrario, los medios independientes no sólo son legales sino que también tienen gran influencia y los periodistas –aunque frecuentemente amenazados y periódicamente atacados– a menudo surgen como figuras de oposición importantes. En Perú, por ejemplo, periódicos independientes como *La República* y *El Comercio*, y revistas de publicación semanal como *Sí y Caretas*, operaron libremente durante toda la década del noventa. En Ucrania los periódicos *Zerkalo nedeli*, *Deny*, más recientemente, *Vicherni visti*, funcionaron como fuentes importantes de opiniones independientes en el gobierno de Kuchma.

La prensa independiente con frecuencia juega un papel importante de vigilante al investigar y exponer las malversaciones del gobierno. La prensa peruana develó una serie de abusos del gobierno, incluyendo la masacre de los estudiantes en 1992 en la Universidad de Cantuta y la falsificación de las firmas que necesitaba el partido de Fujimori para calificar en las elecciones del año 2000. En Rusia, la televisión independiente de Vladimir Gusinsky fue una importante fuente de crítica al gobierno Yeltsin, particularmente con respecto a sus acciones en Chechenia. En Zimbabwe, el *Daily News* jugó un papel fundamental al revelar los abusos del gobierno de Mugabe. La prensa independiente también debe servir como portavoz de las fuerzas de oposición. En Serbia, la estación de radio B-92 de Belgrado sirvió como clave central de oposición a Miloševi en la segunda mitad de los noventa. La prensa también tuvo un rol primordial al apoyar las fuerzas de oposición en Panamá y Nicaragua a finales de los ochenta.

En los regímenes autoritarios competitivos, la rama ejecutiva busca con frecuencia reprimir la prensa independiente valiéndose de mecanismos de represión más sutiles que los de su contraparte en regímenes autoritarios. Estos métodos generalmente incluyen el soborno, la ubicación selectiva de la publicidad del Estado, la manipulación de deudas e impuestos de la prensa independiente, el fomento del conflicto entre los accionistas y las leyes de restricción de la prensa que facilitan la persecución de periodistas independientes y de oposición. En Rusia, el gobierno sacó provecho de las deudas de la televisión independiente con la principal compañía de gas, Gazprom, para maquinarse una toma por las fuerzas aliadas al gobierno. En Perú, el gobierno de Fujimori ganó control de hecho sobre todas las cadenas de televisión privada del país a través de una combinación de soborno y artificios legales, como la invalidación de la ciudadanía del propietario del canal 2, Baruch Ivcher. Los gobiernos también hacen amplio uso de las leyes de difamación para acosar o perseguir “legalmente” la prensa independiente.

En Ghana, por ejemplo, el gobierno de Jerry Rawling utilizó estatutos difamatorios de la época colonial para enviar a prisión a algunos editores y columnistas de

prensa en los noventa; en Croacia, el Instituto Open Society reportó en 1997 que los principales periódicos independientes habían sido acusados con más de 230 demandas difamatorias. Así mismo, el gobierno de Armenia utilizó demandas difamatorias para acallar la crítica de la prensa luego de las controvertidas elecciones de 1996.¹³

Los esfuerzos para reprimir los medios pueden ser muy costosos para los funcionarios de los regímenes autoritarios competitivos. Por ejemplo, cuando en 1996 el gobierno de Tudjman, en Croacia, intentó revocar la licencia de la estación de radio 101, una estación popular independiente en la capital, la protesta masiva estimuló a la oposición y dividió temporalmente al partido gobernante. En 2000, en Ucrania, los cargos contra el presidente Kuchma de haber querido asesinar a un periodista independiente, condujeron a grandes protestas nacionales y al aislamiento parcial de Occidente. En Perú, la persecución y exilio de Ivcher provocó una importante protesta nacional y se convirtió en punto central de crítica a nivel internacional.

3. Tensiones inherentes

Los gobiernos autoritarios pueden coexistir indefinidamente con instituciones democráticas significativas. Mientras los funcionarios no cometan abusos extraordinarios (y bien divulgados) de derechos y no cancelen ni roben abiertamente las elecciones, las contradicciones inherentes en el autoritarismo competitivo pueden ser manejables.

Cuando los gobiernos utilizan el soborno, la cooptación y otras formas de persecución “legal”, deben limitar los desafíos de la oposición sin provocar protestas masivas o repudio internacional.

Sin embargo, la coexistencia de leyes democráticas y métodos autocráticos para mantener a los funcionarios en el poder crea una fuente inherente de inestabilidad. La presencia de elecciones, la rama legislativa, las cortes y la prensa independiente crean oportunidades periódicas para las protestas por parte de las fuerzas de oposición. Estas protestas representan un serio dilema para los funcionarios autocráticos. Por un lado, reprimirlas es costoso, en gran parte porque las protestas tienden a ser formalmente legales y ampliamente percibidas como legítimas (tanto a nivel nacional como internacional). Por otro lado, los funcionarios podrían perder poder si dejan

13 H. Kwasi Prempeh. “A new jurisprudence for Africa”. *Journal of Democracy*, 10, Washington, Johns Hopkins University Press, julio de 1999, p. 138; Nebojsa Bjelakovic y Sava Tatic. “Croatia: another year of bleak continuities”. En: *Transitions-on-Line*. <http://archive.tol.cz/countries/croar97.html> (1997); Mikhail Diloyen. “Journalists fall through the legal cracks in Armenia”. *Eurasia Insight*. Junio de 2000.

que las protestas democráticas tomen su curso.¹⁴ Los períodos de una competencia democrática serían traen contradicciones inherentes en el autoritarismo competitivo y obligan a los funcionarios autocráticos a elegir entre violar las reglas democráticas, pese al costo del aislamiento internacional y el conflicto nacional, o permitir que procedan las protestas, al costo de una posible derrota. Esto conlleva a una crisis del régimen, tal como ocurrió en México en 1988, Nicaragua en 1990, Zambia en 1991, Rusia en 1993, Armenia en 1996, Albania en 1997; Ghana, Perú, Serbia y Ucrania en 2000 y Zambia (una vez más) en 2001. Una crisis similar era muy probable en Zimbabwe en el marco de las elecciones presidenciales de marzo de 2002.

En algunos casos, como en Kenia, Malasia, Rusia y Ucrania, los funcionarios autócratas resistieron la tormenta. En unos de estos países, el régimen actuó con dureza y fue incluso hasta más allá. En otros casos, como en Nicaragua en 1990, Zambia en 1991, y Ghana y México en 2000, los gobiernos autoritarios competitivos no lograron hacerlo y perdieron poder; e incluso, en Perú y Serbia, los autócratas intentaron reprimir drásticamente pero, al hacerlo, se debilitaron y eventualmente cayeron.

Pero el éxito no significa democratización. Aunque en muchos casos (Croacia, Nicaragua, Perú, Eslovaquia, Serbia) el cambio de funcionarios condujo a transiciones democráticas, en otros casos como Albania, Zambia, Ucrania y Bielorrusia, los líderes elegidos recientemente continuaron o incluso intensificaron muchas de las prácticas autoritarias de sus predecesores. Por consiguiente, si bien la remoción de las élites autocráticas crea una oportunidad significativa para el cambio de régimen e incluso para la democratización, ésta no asegura tal resultado.

Aunque este artículo no pretende explicar las variaciones en la capacidad de los regímenes autoritarios competitivos para sobrevivir a la crisis producida por episodios de competencia, vale la pena observar un patrón.¹⁵ En regiones con lazos más cercanos a Occidente, en particular América Latina y Europa Central, la remoción de funcionarios autocráticos ha generado una democratización en el período de la post Guerra Fría. En América Latina, por ejemplo, cuatro de cinco regímenes autoritarios competitivos se democratizaron después de 1990 (República Dominicana, México,

14 Estos dilemas son presentados con detalle en: Andreas Schedler. "The nested game of democratization by elections". *International Political Science Review*, 23, enero de 2002.

15 Para una mayor comprensión, véase: Steven Levitsky y Lucan A. Way. "Competitive authoritarianism: hybrid regime change in Peru and Ukraine in comparative perspective". Documento de trabajo. *Studies in Public Policy*, 355, Glasgow, University of Strathclyde Center for the Study of Public Policy, 2001.

Nicaragua y Perú, pero no Haití). Así mismo, cuatro de cinco regímenes autoritarios competitivos en Europa Central se democratizaron (Croacia, Serbia, Eslovaquia y Rumania, pero no Albania). Contrariamente, el registro de regímenes autoritarios competitivos en África y en la antigua Unión Soviética es muy diferente. Entre las antiguas repúblicas soviéticas, sólo un régimen autoritario competitivo se democratizó en los noventa.

Esta evidencia sugiere que la cercanía a Occidente puede haber sido un factor importante para modelar la trayectoria de los regímenes autoritarios competitivos en los noventa. Las relaciones con Occidente –la influencia cultural y los medios, las redes de élites, los efectos de la manifestación y la presión directa de los gobiernos occidentales– parecen haber aumentado los costos del atrincheramiento autoritario, haciendo más probable la democratización de los regímenes autoritarios. Allí donde las relaciones occidentales eran más débiles, o en donde las hegemonías alternativas no democráticas (como Rusia y China) ejercían una influencia significativa, los regímenes autoritarios competitivos muy probablemente persistían o se movían en una dirección más autoritaria.

4. Líneas para el autoritarismo competitivo

Si bien los regímenes autoritarios competitivos no son un fenómeno nuevo (ejemplos históricos incluyen parte de la Europa del Este Central en los años veinte, y Argentina bajo el gobierno de Perón, de 1946 a 1955), han proliferado claramente en los últimos años. El autoritarismo competitivo surgió de tres líneas diferentes de régimen durante los noventa. La primera línea es la decaída del régimen autoritario de gran escala. En estos casos, los regímenes autoritarios establecidos fueron obligados –con frecuencia por la combinación de presión nacional e internacional– a adoptar instituciones democráticas formales o a adherirse seriamente a lo que antes habían sido instituciones democráticas de fachada. Sin embargo, debido a la impotencia de los movimientos de oposición, las transiciones no lograron convertirse en democracias y los funcionarios demostraron ser expertos en la manipulación o adhesión selectiva a las nuevas normas democráticas. Este tipo de transiciones sucedió en gran parte de la región de África subsahariana, en donde la crisis económica y la presión internacional obligaron a los autócratas establecidos a llamar a elecciones multipartidistas, pero muchas transiciones no lograron la democratización y muchos autócratas mantuvieron el poder.

Una segunda línea del autoritarismo fue la decadencia de un régimen autoritario seguida por el surgimiento de un nuevo régimen autoritario competitivo. En estos casos, los regímenes electorales débiles surgieron, tal vez por incompetencia, luego

de una caída autoritaria. Aunque la ausencia de tradiciones democráticas y las sociedades civiles débiles crearon oportunidades para que los gobiernos elegidos gobernaran autocráticamente, estos gobiernos no tenían la capacidad de consolidar un gobierno autoritario. Esta línea fue seguida por países post comunistas como Armenia, Croacia, Rumania, Rusia, Serbia y Ucrania, así como por Haití después de 1994.

Una tercera línea de autoritarismo competitivo fue la decadencia del régimen democrático. En estos casos las crisis económicas y políticas profundas y duraderas crearon condiciones bajo las cuales los gobiernos elegidos libremente desestabilizaron las instituciones democráticas –a través del “auto golpe” presidencial y los continuos abusos selectivos–, aunque carecían de la voluntad o capacidad para eliminarlas completamente. Ejemplos de estas transiciones incluyen a Perú a principios de los noventa y quizás a la actual Venezuela.

Las raíces de esta reciente proliferación yacen en las dificultades asociadas con la consolidación de los regímenes democráticos y autoritarios en el período inmediatamente posterior a la Guerra Fría. Pese al avance global de la democracia en los noventa (y al optimismo democrático que inspiró entre los académicos), en la mayoría de los regímenes democráticos del mundo seguía siendo difícil establecerla y mantenerla. Hubo muchas transiciones en países con altos niveles de pobreza, desigualdad y analfabetismo; estados y sociedades civiles débiles; inestabilidad institucional; fronteras nacionales disputadas y, en el antiguo mundo comunista, continua dominación de la economía, las principales instituciones religiosas y otras áreas de la actividad social por parte del Estado.

Si bien los pronósticos para la democratización de gran escala seguían siendo desoladores en gran parte del mundo de la post Guerra Fría, también lo eran para construir y mantener regímenes autoritarios absolutos.¹⁶ En gran parte, este cambio fue un producto del ambiente internacional de la post Guerra Fría. El triunfo del liberalismo occidental y la desintegración soviética desestabilizaron la legitimidad de los modelos de régimen alternativo y crearon fuertes incentivos para que los estados periféricos adoptaran instituciones democráticas formales. Así como lo afirmó Andrew Janos, los períodos de hegemonía liberal dejan una “red de limitaciones” en los gobiernos no democráticos, que busca mantener la respetabilidad y viabilidad internacional.

16 A propósito de obstáculos para el autoritarismo en la antigua Unión Soviética, véase: Philip G. Roeder. “The rejection of authoritarianism”. En: Richard Anderson, M. Stephen Fish, Stephen E. Hanson y Philip G. Roeder. *Postcommunism and the theory of democracy*. Princeton, Princeton University Press, 2001.

En consecuencia, durante el breve período de la hegemonía liberal que siguió la Primera Guerra Mundial, los gobiernos relativamente autoritarios en Europa Central enfrentaron una fuerte presión para tolerar la prensa semi-libre, el escrutinio regular de los miembros de oposición del parlamento y una rama judicial cuasi independiente.¹⁷ Sin embargo, cuando los estados liberales de Occidente son desafiados por poderes contra-hegemónicos autoritarios, estas “redes de limitación” tienden a desaparecer.

Los poderes contra-hegemónicos proveen fuentes alternativas de legitimidad y asistencia militar y económica, desmotivando así a las élites del gobierno a mantener las instituciones democráticas formales. Por consiguiente, la emergencia de la Alemania Nazi y la Unión Soviética como poderes regionales contribuyeron a la desintegración de los regímenes híbridos de Europa Central en los años treinta, y el poder de la Unión Soviética facilitó el asentamiento de dictaduras leninistas en muchos países del Tercer Mundo durante la Guerra Fría. Cuando los poderes de Occidente enfrentan un competidor a su hegemonía, muy probablemente éstos toleren las autocracias que pueden presentarse como defensa contra sus rivales.

La década del noventa marcó un período de hegemonía liberal occidental similar a la de los años veinte, pero de mayor alcance. Las influencias internacionales tomaron muchas formas, incluyendo la protesta, el condicionamiento (como en el caso de los miembros de la Unión Europea), la presión directa Estado a Estado (en forma de sanciones, diplomacia entre bastidores e incluso intervención militar directa) y las actividades de las instituciones y actores transnacionales de emergencia. En este nuevo contexto, el modelo democrático liberal ganó una aceptación sin precedentes entre las élites del Tercer Mundo y el post comunismo. Y quizá lo más significativo es que la ausencia de fuentes alternativas de ayuda militar y económica incrementó la importancia de estar en buenos términos con los gobiernos e instituciones occidentales. Aunque el efecto de la presión internacional varió considerablemente entre regiones (e incluso entre países), para la mayoría de los gobiernos en los países de ingresos medios y más pobres, los beneficios de adoptar instituciones democráticas formales –y los costos de mantener abiertamente las autoritarias– aumentaron considerablemente en los noventa.

Los autócratas potenciales y emergentes también confrontaron importantes impedimentos nacionales para la consolidación de los regímenes autoritarios. Para consolidar un régimen completamente cerrado, las élites autoritarias deben eliminar todas las fuentes de competencia importantes a través de la represión sistemática o

17 Andrew Janos. *East Central Europe in the modern world: the politics of Borderlands from pre-to postcommunism*. Stanford, Stanford University Press, 2000, pp. 97-99.

cooptación de los oponentes potenciales. Esta acción requiere de un aparato de Estado por lo menos efectivo –y económicamente solvente–, y de una cohesión de élites.

La escasez de recursos ha hecho más difícil que los líderes mantengan las redes de apoyo que antes soportaban las estructuras del Estado autoritario. Un control jerárquico que insiste en órganos represivos, además de intensificar el riesgo de una guerra civil, también ha aumentado la dificultad para consolidar un gobierno autoritario. Finalmente, en muchos regímenes post comunistas la dispersión de control sobre diferentes recursos económicos y del Estado ha hecho difícil que un líder establezca control absoluto, dando lugar a un tipo de pluralismo por deficiencia. Muchos regímenes pudieron sobrepasar los obstáculos nacionales e internacionales a un gobierno autoritario en los noventa. Algunos se beneficiaron de los radios de tolerancia en el sistema internacional debido, en gran parte, a los aspectos económicos o de seguridad que anunciaban la promoción de la democracia en las agendas de política extranjera occidental. Otros se beneficiaron del control del Estado sobre las ganancias de insumos de valor (como el petróleo), que desestabilizaron el desarrollo de una sociedad civil autónoma y le dieron a los gobernantes medios para cooptar oponentes potenciales. Otros se aprovecharon de las redes de élites cuasi tradicionales que facilitaron el asentamiento de los regímenes neo patrimoniales (como en Asia Central).

Sin embargo, en gran parte de África, América Latina y Eurasia post comunista en los noventa, los autócratas repentinos o potenciales no tenían estas ventajas. Debido a la combinación de la presión internacional, la debilidad del Estado y la fragmentación de la élite, muchos funcionarios se dieron cuenta de que cooptar o reprimir a los oponentes era demasiado costoso; en consecuencia, ni los más altos líderes autócratas podían eliminar las arenas importantes de la competencia. Las fuentes de debilidad autoritaria variaban en todos los casos. En Albania y Haití, por ejemplo, los factores internacionales fueron probablemente decisivos para el impedimento del gobierno autoritario absoluto. En África, una contracción de recursos causada por el fin del apoyo de la Guerra Fría y el condicionamiento impuesto por instituciones financieras internacionales dejaron algunos gobiernos demasiado frágiles para cooptar o reprimir protestas de oposición relativamente débiles.¹⁸ En los países post soviéticos como Moldavia, Rusia y Ucrania, la fragmentación del control sobre el Estado y los recursos económicos generó una competencia política donde la sociedad civil se debilitó. Lo que es común en casi todos estos casos es que el

18 Michael Bratton y Nicolas van de Walle. *Democratic experiments in Africa: regime transitions in comparative perspective*. Nueva York, Cambridge University Press, 1997, p. 100.

pluralismo y la competencia democrática persistieron no por voluntad de las élites sino porque simplemente no podían deshacerse de éstos.

Por consiguiente, en los noventa, los regímenes autoritarios competitivos muy posiblemente surgían allí donde las condiciones para la consolidación de los regímenes democráticos o autoritarios eran desfavorables. Cabe anotar, desde luego, que estas condiciones no llevan necesariamente a un autoritarismo competitivo. En algunos casos, incluyendo El Salvador, Malí y Mongolia, la democracia puede tener lugar pese a las condiciones altamente desfavorables. En otros casos, la ruptura del gobierno autoritario puede dar lugar a la desintegración del Estado y la guerra civil, tal como ocurrió en Liberia, Sierra Leona y Somalia.

5. **Cómo conceptualizar las no democracias**

Concluimos repitiendo las palabras de Thomas Carothers para ir más allá de lo que él llama “paradigma de transición”.¹⁹ Es claro ahora que las primeras expectativas en torno a la democratización en gran parte del mundo fueron demasiado optimistas. Muchos regímenes autoritarios han sobrevivido a la “tercera ola” de democratización. En otros casos la desintegración de un tipo de autoritarismo produjo, no una democracia, sino una nueva forma de gobierno no democrático. Es más, una década después de la desintegración de la Unión Soviética, la mayoría de los estados independientes del mundo seguían siendo no democráticos. No obstante, si bien ha surgido mucha literatura con respecto a las causas y consecuencias de la democratización, tipos emergentes de democracia y aspectos de consolidación democrática, es muy poca la investigación que se ha hecho sobre la emergencia o persistencia de regímenes no democráticos.

La hegemonía liberal occidental de la post Guerra Fría, el cambio económico global, los desarrollos de las tecnologías de medios y comunicaciones, y el crecimiento de las redes internacionales enfocadas hacia la promoción de la democracia y los derechos humanos, han contribuido en la reestructuración de las oportunidades y limitaciones que enfrentan las élites autoritarias. Por consiguiente, algunas formas de autoritarismo, como el totalitarismo y el autoritarismo burocrático han sido más difíciles de mantener. Al mismo tiempo, algunos tipos nuevos (o parcialmente nuevos) de regímenes no democráticos tomaron mayor importancia en los noventa, incluyendo el autoritarismo competitivo. Otro rango de resultados no democráticos ganó importancia, como otros tipos de regímenes híbridos, dictaduras patrimoniales

19 Thomas Carothers. “The end of the transition paradigm”. *Op. cit.*

post comunistas y casos de desintegración de Estado sostenido (“caosocracia”).²⁰ La investigación de estos resultados no democráticos es crucial para tener una mejor comprensión (más que una esperanza) de todo un conjunto de alternativas abiertas a los regímenes en transición de la post Guerra Fría.

20 Véase: Richard Snyder. “Does lootable wealth breed disorder? States, regimes, and the political economy of extraction”. Ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association. San Francisco, agosto 30 a septiembre 2 de 2001. Véase también: Juan J. Linz. *Op. cit.*, p. 37.