

Elecciones sin democracia A propósito de los regímenes híbridos*

Larry Diamond

Traducción de Darío López López

¿Es Rusia una democracia? ¿Y lo son Ucrania, Nigeria, Indonesia, Turquía o Venezuela? Años atrás, éstas eran simples preguntas para clasificar el régimen. Hoy en día, la realidad empírica en estos países es mucho más compleja de lo que era hace dos décadas, y por ello, en cierto modo, lo es la discusión interminable de cómo considerar y clasificar los regímenes.

En las últimas décadas, algunos aspectos conceptuales en ciencia política han sido objeto de un escrutinio más prolífico o detallado que el problema de lo que es y no es una democracia¹ y cuáles regímenes son una democracia o cuáles no lo son. Estamos saturados de definiciones, estándares y herramientas de medición, pero lo curioso es que –un cuarto de siglo en la “tercera ola” de democratización y renacimiento que suscitó los estudios comparativos democráticos– estamos muy lejos del consenso de lo que constituye la “democracia” y aún tenemos problemas para clasificar los regímenes ambiguos.

* Originalmente, este artículo fue publicado en inglés con el título “Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes”. *Journal of Democracy*, Vol. 13 (2), National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press, abril de 2002, pp. 21-35. Agradecemos a Johns Hopkins University Press el amable permiso para su publicación en castellano. El autor agradece a Terrence Blackburne por su asistencia de investigación y a Andreas Schedler, Steven Levitsky y Nicolas van de Walle por sus comentarios constructivos.

1 Philippe C. Schmitter y Terry Lynn Karl. “What democracy is... and is not”. *Journal of Democracy*, 2, Washington, Johns Hopkins University Press, verano de 1991, pp. 75-88.

Algunos insisten en una definición moderadamente fuerte (aunque procesal) de democracia, como la “poliarquía” de Robert Dahl. Bajo este concepto la democracia no solamente requiere de elecciones competitivas, justas y libres, sino también de libertades que las hagan realmente significativas (como la libertad de organización y la libertad de expresión), fuentes alternativas de información e instituciones para asegurar que las políticas del gobierno dependan de los votos y preferencias de los ciudadanos. Algunos, como Joseph Schumpeter, miden la democracia como un estándar “minimalista”: un sistema político en el que las posiciones principales de poder se logran “a través de una lucha competitiva para lograr el voto de la gente”.² Sin embargo, las aplicaciones contemporáneas de este concepto electoral se traslapan fuertemente con la poliarquía de Dahl, e implican las libertades políticas y civiles necesarias para el debate político y la campaña electoral.

Aun si aplicáramos un estándar electoral minimalista para la democracia, quedan algunas preguntas espinosas. Si, según Samuel Huntington, un sistema es democrático cuando “sus líderes colectivos más poderosos son elegidos por elecciones periódicas, honestas y justas en las que los candidatos compiten libremente por sus votos”,³ ¿qué significa elecciones libres, honestas y justas? ¿Cómo podemos saber si los candidatos han tenido una oportunidad justa para hacer la campaña electoral y si los votantes en todo el país (especialmente países tan grandes y diversos como Rusia, Nigeria e Indonesia) han podido ejercer libremente su derecho a la elección? ¿Cómo podemos saber –especialmente donde las elecciones no se benefician de las tabulaciones paralelas del voto– que los resultados reflejan con precisión los votos que fueron emitidos?⁴ Y, ¿cómo sabemos si los funcionarios elegidos son realmente los “líderes más poderosos”? ¿Si no son una “soberanía reservada” significativa del poder oligárquico, burocrático o militar?⁵

2 Joseph Schumpeter. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Nueva York, Harper, 1947, p. 269.

3 Samuel Huntington. *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Norman, University of Oklahoma Press, 1999, p. 7.

4 Larry Garbery Glenn Cowan. “The virtues of parallel vote tabulations”. *Journal of Democracy*, 4, Washington, Johns Hopkins University Press, abril de 1993, pp. 95-107.

5 J. Samuel Valenzuela. “Democratic consolidation in post-transitional settings: notion, process, and facilitating conditions”. En: Scott Mainwaring, Guillermo O’Donnell y J. Samuel Valenzuela (editores). *Issues in democratic consolidation: the new South American democracies in comparative perspective*. Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1992, pp. 64-66.

Estas preguntas han tomado una relevancia significativa en los últimos años por diversas razones. Primero, cada vez hay más regímenes que están adoptando la forma de democracia popular, con elecciones competitivas regulares y multipartidistas. Segundo, muchos de estos regímenes –un gran número de países sin precedentes en el mundo– adoptan la forma de democracia popular pero no pasan la prueba sustantiva, o lo hacen de manera ambigua. Y tercero, con las grandes expectativas externos y estándares para la democracia electoral, incluido el incremento de observadores internacionales en las elecciones, el escrutinio internacional de las prácticas democráticas de los países es cada vez más minucioso.

Pero aun con este minucioso escrutinio, los observadores independientes no se ponen de acuerdo en cómo clasificar estos regímenes. Freedom House clasifica los seis regímenes mencionados al comienzo de este ensayo como democracias. Sin embargo, por la lógica de los tres ensayos que siguen a continuación, todos ellos (o la mayoría) son algo menos que democracias electorales: sistemas autoritarios competitivos, sistemas de partidos hegemónicos, o regímenes híbridos de algún tipo. En el mejor de los casos, Ucrania, Nigeria y Venezuela son *casos ambiguos*. Quizá no tenemos la cantidad de información necesaria para saber si la administración electoral es suficientemente autónoma y profesional, y si los partidos opositores y los candidatos son suficientemente libres para hacer la campaña, si la oposición política tiene una oportunidad justa para vencer al gobierno en las próximas elecciones. La clasificación de régimen debe, en parte, evaluar la elección previa y las intenciones y capacidades de las élites ambiguamente democráticas que gobiernan, lo cual es muy difícil de hacer. Ya son más los observadores independientes que ven a Rusia como un régimen autoritario electoral y muchos ven a Nigeria de igual manera gracias al fraude masivo (y muy característico) en las elecciones de 1999. El nombramiento constitucional de representantes militares no elegidos en el parlamento contradice el principio básico de democracia, e incluso si fueran removidos de sus cargos, las fuerzas armadas seguirían ejerciendo en su mayoría el veto (como el ejército de Turquía, que en varias ocasiones ha forzado la inhabilitación del partido islámico moderadamente popular).

Éstos son tan sólo algunos aspectos o anomalías en la clasificación de los regímenes. En las décadas del setenta y ochenta, los académicos y observadores debatían si México, Senegal y Singapur eran realmente democracias (como lo afirmaban sus gobernantes). Estos debates fueron un fiasco, una vez que otros países y sus respectivas regiones comenzaron a experimentar la verdadera democratización y las deficiencias democráticas de estas hegemonías de un solo partido eran cada vez más obvias. Más recientemente, un creciente número de académicos está cuestionando la tendencia a clasificar los regímenes como democráticos sólo porque tienen elecciones multipartidistas con cierto grado de competición y ambigüedad. En una importante

contribución conceptual centrada en Eurasia y América Latina, Steven Levitsky y Lucan Way afirman en las páginas siguientes que los regímenes pueden ser competitivos y autoritarios.⁶

Estos artículos muestran una nueva ola de interés académico en las variedades de regímenes no democráticos y la asombrosa frecuencia con la cual los regímenes autoritarios contemporáneos manifiestan, por lo menos de manera superficial, algunas características democráticas. Este nuevo surgimiento intelectual refleja, en parte, agotamiento de la “tercera ola” de transiciones democráticas que esencialmente resonaron a mediados de la década del noventa.⁷ En los últimos años ha sido obvio que la mayoría de los nuevos regímenes no son propiamente democráticos o ya no están en “transición” a la democracia. Algunos de los países que figuran en la “zona política gris entre la democracia madura y la dictadura absoluta”, son de hecho democracias electorales, aunque “incompetentes” y de mal funcionamiento, pero muchas están en el umbral de la democracia electoral y probablemente permanezcan allí por mucho tiempo.⁸

1. Perspectiva histórica

Los regímenes híbridos (una combinación de elementos democráticos y autoritarios) no son nuevos. En los años sesenta y setenta ya había regímenes electorales, multipartidistas, pero no democráticos. De estas autocracias electorales—México, Singapur, Malasia, Senegal, Sudáfrica, Rhodesia y Taiwán (que permitieron competidores *dangwai*, o “ajenos al partido”)—sólo los regímenes de Malasia y Singapur se conservan hoy en día. Históricamente ha habido numerosos casos en Europa y América Latina de competición limitada de partido (élite) con un derecho de voto también limitado. En América Latina estas democracias “oligárquicas” del siglo XIX y principios del siglo XX “contribuyeron al desarrollo definitivo de la democracia plena” estableciendo algunas de sus instituciones políticas, así como los principios de limitación y rotación del poder.⁹ Estos países entonces caracterizaron el camino óptimo de Dahl hacia la poliarquía

6 Véase, en esta misma edición: Steven Levitsky y Lucan A. Way. “El surgimiento del autoritarismo competitivo”. pp. 159-176.

7 Larry Diamond. *Developing democracy: toward consolidation*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1999, capítulo 2.

8 Thomas Carothers. “The end of the transition paradigm”. *Journal of Democracy*, 13, Washington, Johns Hopkins University Press, enero de 2002, pp. 9, 18.

9 Larry Diamond y Juan J. Linz. “Introduction: politics, society, and democracy in Latin America”. En: Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset (editores). *Democracy in developing countries: Latin America*. Boulder, Lynne Rienner, 1989, p. 8.

estable, con el surgimiento de la competencia política que precedió la expansión de la participación, para que la cultura de la democracia primero echara raíces entre una pequeña élite y luego se difundiera en una población mayor a medida que se incorporaba gradualmente en la política electoral.¹⁰ En el mundo contemporáneo de participación de masas, este camino gradual ha sido cerrado y algunas élites ansiosas han encontrado otras maneras de limitar y controlar la competencia.

Hasta hace dos décadas, muchos esfuerzos en el control político incluían una prohibición contra los partidos políticos de oposición (o incluso en la competencia electoral) así como severos límites en la organización del disenso y la oposición en la sociedad civil. De allí que la obra *Regímenes autoritarios y totalitarios*, de Juan Linz (publicada por primera vez en 1975), mencione someramente la competencia electoral multipartidista dentro de los regímenes autoritarios. La política de partido figura dentro del marco de un partido único (típicamente de movilización) y tan solo se hace una breve mención de los “sistemas pseudo-multipartidistas”.¹¹ De hecho, Linz no identifica, dentro de sus siete principales tipos de régimen autoritario, el tipo de régimen “autoritario competitivo” discutido por Levitsky y Way –y con buena razón. Este tipo de régimen híbrido, que es ya tan común, es más un producto del mundo contemporáneo.

Un término para este fenómeno (muy utilizado en los siguientes tres ensayos)¹² es “autoritarismo electoral”. Sin embargo, el término “pseudo-democracia” resuena de manera diferente con la era contemporánea, donde la democracia es la única forma de régimen ampliamente legítimo y los regímenes han sentido una presión sin precedentes (a nivel nacional e internacional) para adoptar –o por lo menos imitar– la forma democrática. Al parecer, todos los regímenes híbridos en el mundo de hoy son intencionalmente pseudo-democráticos “en el sentido que las instituciones políticas formalmente democráticas, como la competencia electoral multipartidista, maquillan (con frecuencia y, en parte, para legitimar) la realidad de la dominación autoritaria”.¹³ Todos estos regímenes carecen de una arena de competencia lo suficientemente abierta, libre y justa como para que el partido gobernante pueda ceder

10 Robert Dahl. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven, Yale University Press, 1971, pp. 33-36.

11 Juan J. Linz. *Totalitarian and authoritarian regimes*. Boulder, Lynne Rienner, 2000, p. 60.

12 Véanse, en esta misma edición: Andreas Schedler. “El menú de la manipulación electoral”. pp. 137-156; Steven Levitsky y Lucan A. Way. “El surgimiento del autoritarismo competitivo”. pp. 159-176; Nicolas van de Walle. “La gama de los regímenes de África”. pp. 179-195.

13 Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset. *Op. cit.*, p. xviii.

el poder de forma voluntaria si ya no cuenta con el favoritismo de la mayoría del electorado. Si bien una victoria de la oposición no es imposible en un régimen híbrido, ésta necesita un nivel de movilización de oposición, unidad, destreza y heroísmo mucho mayor del que normalmente necesitaría para lograr la victoria en la democracia. También necesitaría observación e intervención internacional para anticipar y prevenir (como en el caso de Nicaragua en 1990) o desenmascarar y deslegitimar (como en el caso de Filipinas en 1986) las manipulaciones y fraudes electorales del régimen autoritario.

Si bien el tratamiento académico de los regímenes híbridos o “electorales autoritarios” es relativamente nuevo, no sería posible sin algunos fundamentos intelectuales en el paradigma de las transiciones y en otros trabajos comparativos anteriores sobre democracia. Guillermo O’Donnell y Philippe Schmitter hicieron énfasis en la ambigüedad inherente y la variación en los efectos de las transiciones del régimen. Una transición de un gobierno autoritario podría producir una democracia o terminar en un régimen autoritario liberalizado (*dictablanda*) o una democracia iliberal, restrictiva (*democradura*).¹⁴ Durante la ola temprana de entusiasmo por la expansión de la democracia en América Latina, Terry Kart criticó la tendencia a comparar la democracia con las elecciones multipartidistas competitivas y sostuvo que la dominación militar y los abusos a los derechos humanos hicieron de los regímenes de América Central de los años ochenta y principios de los noventa, “regímenes híbridos”, no democracias.¹⁵ Robert Dahl clasificó (circa 1969) de “casi poliarquías” seis regímenes electorales competitivos.¹⁶ Juan Linz, Seymour Martin Lipset y yo llamamos a estos regímenes “semi-democráticos”, en los cuales el poder efectivo de los candidatos oficiales elegidos es tan limitado, la competición del partido político es tan restringida o las elecciones libres y justas están tan comprometidas, que los resultados electorales, aunque competitivos, están aún muy lejos de las preferencias populares; y/o en los cuales las libertades políticas y civiles son tan limitadas que algunas orientaciones e intereses políticos no pueden organizarse o expresarse.¹⁷

14 Guillermo O’Donnell y Philippe C. Schmitter. *Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986, p. 9.

15 Terry Lynn Karl. “The hybrid regimes of Central America”. *Journal of Democracy*, 6, Washington, Johns Hopkins University Press, julio de 1995, pp. 72-86. Ver también: Terry Lynn Karl. “Dilemmas of democratization in Latin America”. *Comparative Politics*, 23, octubre de 1990, pp. 14, 15.

16 Robert Dahl. *Op. cit.*, p. 248.

17 Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset. *Op. cit.*, p. xvii.

Entre nuestros 26 casos, Senegal, Zimbabwe, Malasia y Tailandia (durante el período 1980-1988, cuando el gobierno fue liderado por un presidente no elegido) quedaron en la categoría que Levitsky y Way llamaron “régimen autoritario competitivo”. México se ajusta a un modelo de sistema de partido hegemónico en el cual el partido relativamente institucionalizado que gobierna monopoliza la arena política, valiéndose de la coerción, el apadrinamiento, el control de los medios y otros mecanismos para negar formalmente a los partidos legales de oposición cualquier oportunidad real para competir por el poder.¹⁸ Singapur, por su parte, sigue siendo un ejemplo clásico de este sistema.

2. El surgimiento de la pseudo-democracia

Una de las características más impactantes del “último período” de la tercera ola ha sido el crecimiento sin precedentes de los regímenes que no son claramente democráticos ni convencionalmente autoritarios. Si utilizamos un estándar estricto de democracia, que incluye no solo las elecciones democráticas sino también la protección sólida de las libertades civiles bajo un fuerte imperio de la ley, la proporción de regímenes intermedios se incrementa porque muchas de estas nuevas “democracias” de la tercera ola son “iliberales”.¹⁹ Sin embargo, creo que un enfoque analítico más fructífero es medir por separado la *democracia electoral*, en los términos minimalistas de Schumpeter, Huntington y otros, y la *democracia liberal*.²⁰ También podemos dividir los regímenes no democráticos en cierto tipo de regímenes de competición electoral multipartidista (“autoritarismo electoral”, “pseudo democrático” o “híbrido”) y los que son *políticamente cerrados*. Es más, podemos dividir los *regímenes electorales autoritarios* en *autoritarios competitivos* (según

18 Giovanni Sartori. *Parties and party systems: a framework for analysis*. Cambridge, Cambridge University Press, 1976, pp. 230-238.

19 Guillermo O'Donnell. “Delegative democracy”. *Journal of Democracy*, 5, Washington, Johns Hopkins University Press, enero de 1994, pp. 55-69; Larry Diamond. “Democracy in Latin America: degrees, illusions, and directions for consolidation”. En: Tom Farer (editor). *Beyond sovereignty: collectively defending democracy in the Americas*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 52-104; Larry Diamond. *Developing democracy: toward consolidation*. *Op. cit.*, pp. 42-50; Fareed Zakaria. “The rise of illiberal democracy”. *Foreign Affairs*, 76, noviembre-diciembre de 1997, pp. 22-43.

20 La democracia liberal comprende la libertad, justicia, transparencia, responsabilidad y el estado de derecho del proceso electoral en todos los principales aspectos del gobierno y la articulación, competencia y representación de interés. Véase: Larry Diamond. *Developing democracy: toward consolidation*. *Op. cit.*, pp. 10-13.

Levitsky y Way) y los no competitivos o *hegemónicos* (según Schedler y, antes de él, Giovanni Sartori). Los cuadros 1 y 2 de las páginas siguientes clasifican los regímenes del mundo en estas cinco categorías, más una restante de los *regímenes ambiguos*.

Cuadro 1. Tipos y frecuencias de régimen a finales de 2001

<i>Tipos de régimen</i>	<i>Países con más de un millón de habitantes N (%)</i>	<i>Países con menos de un millón de habitantes N (%)</i>	<i>Todos los países N (%)</i>
Democracia liberal (calificación Freedom House 1- 2,0)	45 (30)	28 (66,7)	73 (38,0)
Democracia electoral	29 (19,3)	2 (4,8)	31 (16,1)
Regímenes ambiguos	14 (9,3)	3 (7,1)	17 (8,9)
Autoritario competitivo	19 (12,7)	2 (4,8)	21 (10,9)
Autoritario electoral hegemónico	22 (14,7)	3 (7,1)	25 (13,0)
Autoritario políticamente cerrado	21 (14)	4 (9,5)	25 (13,0)
Total	150 (100)	42 (100)	192 (100)

Durante la tercera ola, las democracias en el mundo han superado el doble, en número y proporción. Encontramos 104 democracias a finales de 2001, 17 menos de las reportadas por Freedom House,²¹ pero más del doble de 39 democracias a comienzos de la tercera ola; esto corresponde al 54% de los regímenes del mundo, el doble con respecto a 1974 (ver cuadro 1). Siete de cada diez democracias pueden ser consideradas liberales (que según Freedom House tienen una calificación menor o igual a 2,0 en una escala de 7 puntos promediando los derechos políticos y las libertades civiles). Otras 31 democracias son electorales pero no son liberales; algunas son claramente iliberales, con una calificación regular en derechos civiles.

Personalmente, considero 17 regímenes “ambiguos” ya que están en un punto incierto entre la democracia electoral y el autoritarismo competitivo, con observadores independientes que no coinciden en su clasificación.²²

21 Véase: Adrian Karatnycky. “The 2001 Freedom House Survey”. *Journal of Democracy*, 13, Washington, Johns Hopkins University Press, enero de 2002, p. 99.

22 La única excepción en este ambiguo grupo es Tonga, *the lone “liberal autocracy”*, una no democracia con calificación 4 de Freedom House en derechos civiles, y por consiguiente es difícil de clasificar en este marco.

Virtualmente todos los 17 podrían ser clasificados como “autoritarios competitivos” y aumentarían de 21 a 38, del 11% al 20% –un fenómeno muy significativo. Otros 25 regímenes son autoritarios electorales pero de manera más hegemónica, ya que no muestran el grado y forma de competitividad expuesto por Levitsky y Way, e ilustrado en algunos casos africanos por Nicolas van de Walle en su ensayo.²³ Sus elecciones y otras instituciones “democráticas” son básicamente fachadas, aunque brinden cierto espacio a la oposición política, a los medios independientes y a las organizaciones sociales que no critican o desafían seriamente al régimen. Por último, 25 regímenes carecen de cualquier estructura de competencia política y pluralismo, y son los regímenes políticamente cerrados.

La información del cuadro 1 y el esquema de clasificación suscitan algunos puntos importantes. El más sorprendente es la disminución de los regímenes políticamente cerrados a nivel mundial. Esta información se refleja parcialmente en el surgimiento estable y generalizado de la libertad en el mundo (según la calificación de Freedom House en la escala de clasificación de 1 a 7 que mejoró de 4,47 en 1974 a 3,47 en 2001). Igualmente, puede apreciarse en la disminución, en número y proporción, de los estados con las dos calificaciones más represivas de 6,5 y 7. Estos regímenes más represivos declinaron de 29 en 1974 a 21 en 2001, y en términos proporcionales de todos los estados, disminuyeron de una quinta parte a escasamente una décima (11%).

De aquí que la tendencia hacia la democracia ha sido acompañada de una tendencia aun más dramática hacia la pseudo democracia. Tan solo media docena de regímenes en 1974 (menos del 5%) habría sido clasificado según los criterios de autoritarismo electoral de Schedler: no democrático pero con elecciones multipartidistas y con cierto grado de pluralismo político. El resto eran regímenes militares, de un partido único o individual. Hoy en día, por lo menos 45 y quizás no más de 60 son regímenes autoritarios electorales –aproximadamente entre un cuarto y una tercera parte de todos los estados. En términos proporcionales, las formas autoritarias de competición electoral multipartidista han aumentado durante la tercera ola mucho más rápido que las democráticas.

Al mismo tiempo, los regímenes militares han desaparecido virtualmente como algo más que un tipo de gobierno en transición. Hoy en día los soldados ambiciosos legalizan su gobierno disputando para ser presidentes en las elecciones multipartidistas

23 Véanse, en esta misma edición: Steven Levitsky y Lucan A. Way. “El surgimiento del autoritarismo competitivo”. pp. 159-176; Nicolas van de Walle. “La gama de los regímenes de África”. pp. 179-195.

de competición (ya sea a través del fraude, la coerción y la manipulación), o elaboran amplias esferas autónomas de influencia política y dominación económica detrás del velo del gobierno civil y multipartidista. La iniciativa fue tomada por algunos hombres fuertes del ejército africano como Jerry Rawlings en Ghana, y más recientemente Yahya Jammeh en Gambia. El dictador de Nigeria, Sani Abacha, terminó comprometido en dicha maniobra al morir de un infarto en 1998. El general, y ahora presidente, Pervez Musharraf, bien podría hacer la misma conversión en Pakistán, aunque esta vez con un apoyo popular de mayor consideración. Otros militares han seguido los pasos en Indonesia y en menor grado en Turquía, Tailandia, Nigeria y algunos lugares de América Latina.

También hay una correlación sorprendente entre el tamaño del país y el tipo de régimen. Tal como lo observé hace algunos años,²⁴ los países con menos de un millón de habitantes tienen más probabilidades de ser democracias y democracias liberales. Dos terceras partes de estos países son democracias liberales, mientras que solo el 30% de países con más de un millón de habitantes lo son. Entre los 150 países de mayor población, solo la mitad son democracias, mientras que el 70% de los países con menor población lo son. Los países con más de un millón de habitantes tienen dos veces más probabilidad de tener un régimen electoral autoritario que los estados pequeños, y la mitad tiene probabilidades de ser un régimen autoritario cerrado.

3. Democracia electoral vs. autoritarismo electoral

Varios temas circulan en torno de los límites entre los tipos de régimen, que todos los autores reconocen como confusos y controvertidos, pues no puede ser de otra manera cuando se acomodan realidades elusivas y caóticas contra los tipos ideales. Es por eso que yo clasifico muchos regímenes como ambiguos –solo que es un juicio que apunta al límite entre la democracia y el autoritarismo electoral. Las diferencias entre democracia liberal y electoral, y entre autoritarismo electoral hegemónico y competitivo, pueden suscitar juicios discutibles y difíciles. Por tal motivo, la clasificación de los países en el cuadro 2 es más ilustrativa que definitiva.

Tal como lo plantea Schedler, la diferencia entre democracia electoral y autoritarismo electoral es crucial en la libertad, la justicia, la entereza y el significado de las elecciones. Es particularmente difícil determinar si las elecciones han sido libres y justas en el desempeño de los partidos y los candidatos de oposición para hacer campaña, y en el escrutinio y conteo de los votos. Por eso con frecuencia las validaciones de los observadores internacionales en las elecciones en regímenes

24 Larry Diamond. *Developing democracy: toward consolidation*. *Op. cit.*, pp. 117-119.

autoritarios electorales o ambiguos son criticadas como superficiales, inmaduras y políticamente manejadas.

Las elecciones son “libres” cuando los obstáculos legales para entrar en la arena política son mínimos, cuando hay libertad sustancial para los candidatos y seguidores de diferentes partidos políticos para hacer la campaña y conseguir votos, y cuando los votantes experimentan poca o ninguna coerción en el ejercicio de su derecho al voto. La libertad para la campaña requiere de una libertad considerable de expresión, movimiento y asociación en la vida política así como en la sociedad civil. Sin embargo, es difícil separar estas dos esferas o pesar la importancia de las violaciones en particular. ¿Cuántos candidatos de la oposición y simpatizantes deben ser asesinados o arrestados antes de reconocer claramente un patrón no democrático? Generalmente se necesita más de un asesinato pero menos de los 21 asaltos mortales que fueron cometidos durante los dos meses previos a las elecciones de Camboya de 1998.²⁵ En India los asesinatos relacionados con las elecciones tienen una larga historia y han aumentado recientemente a niveles alarmantes en algunos estados. Ningún observador reconocido niega que ese país sea una democracia, pero particularmente en estados (como Bihar) en donde la corrupción, el crimen, el asesinato y el secuestro deterioran gravemente el proceso electoral, se puede hablar de un régimen iliberal y degradado. Una consideración crucial en la evaluación de un régimen es si la violencia política es organizada clara y ampliamente por el Estado o el partido gobernante como un mecanismo para castigar, aterrorizar y desmoralizar a la oposición.

Para evaluar si las elecciones son libres o no, es necesario hacer juicios cuidadosos y matizados en relación con la escala, el patrón y el contexto de las violaciones. Lo mismo sucede con la dimensión de la justicia electoral. Levitsky y Way afirman que los sistemas políticos se convierten en autoritarismos electorales cuando las violaciones del “criterio mínimo para la democracia” son tan serias que crean “un campo de juego desigual entre el gobierno y la oposición”. Pero incluso en muchas democracias liberales y establecidas no hay un verdadero campo de juego equitativo. Con frecuencia, los partidos o ejecutivos que gobiernan aprovechan los beneficios de la incumbencia –acceso más inmediato a los medios, mayor facilidad para consecución del dinero y la habilidad (estrictamente legal o no) para usar transporte y personal oficial durante la campaña. Ningún sistema es una democracia perfecta, todos requieren de una vigilancia constante y las violaciones dispersas no niegan el carácter democrático general de las elecciones.

25 *Freedom House. Freedom in the world: The annual survey of political rights and civil liberties, 2000-2001*. Nueva York, Freedom House, 2001, p. 121.

Al evaluar las elecciones es crucial examinar su carácter sistémico. Hemos elaborado criterios para juzgar la justicia de las elecciones. Las elecciones son justas cuando son administradas por una autoridad neutral; cuando la administración electoral es suficientemente competente y recursiva para tomar precauciones específicas contra el fraude al votar y en el conteo de los votos; cuando la policía, el ejército y la Corte tratan a los candidatos y a los partidos que compiten de forma imparcial en todo el proceso; cuando los contendores tienen acceso a los medios públicos; cuando los distritos y reglamentos electorales no ponen sistemáticamente en desventaja a la oposición; cuando el monitoreo independiente de la votación y el conteo de los votos es permitido en todas las localidades; cuando el secreto del voto es protegido; cuando virtualmente todos los adultos pueden votar; cuando el procedimiento para la organización y el conteo del voto es transparente y conocido por todos, y cuando hay un procedimiento claro e imparcial para resolver reclamos y disputas.²⁶ Esta es una larga lista pero los grandes esfuerzos para comprometer la libertad y justicia de las elecciones forman un patrón (comienza bien antes del día de las elecciones) que es visible en todas las arenas institucionales. Las infracciones y predilecciones institucionales serán detectadas por los observadores internacionales si estos tienen el tiempo, la experiencia, el coraje y la destreza del país para hacerlo.²⁷

4. Grados de competición autoritaria

No menos difícil es el desafío de distinguir entre los regímenes autoritarios competitivos y los autoritarios electorales hegemónicos. Levitsky y Way conciben cuatro arenas en las cuales las “fuerzas de la oposición pueden periódicamente desafiar, debilitar y ocasionalmente vencer a los funcionarios autocráticos”. Mientras que la competencia en el poder judicial y en los medios es difícil de cuantificar, la competencia en las elecciones y el poder legislativo permite una comparación más estructurada.

El cuadro 2, como ya se dijo, clasifica los regímenes del mundo por la tipología de las seis clases previamente explicadas. Los regímenes son considerados democráticos

26 Estos apuntes son de Jørgen Elklit y Palle Svendsen. “What makes elections free and fair?” *Journal of Democracy*, 8, Washington, Johns Hopkins University Press, julio de 1997, pp. 32-46. Véanse también los ensayos de administración electoral en: Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (editores). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder, Lynne Rienner, 1999, pp. 75-142.

27 Para un pensamiento crítico de la observación internacional de elecciones, véase: Thomas Carothers. “The rise of election monitoring: the observers observed”. *Journal of Democracy*, 8, *Op. cit.*, pp. 16-31.

si tienen unas elecciones abiertas, libres y justas para todas las posiciones principales del poder político, tal como se definió anteriormente y según la contribución de Schedler. Además de la calificación de Freedom House, hay tres divisiones ilustradas en mi clasificación de regímenes no democráticos: el porcentaje de los puestos legislativos del partido gobernante, el porcentaje de los votos obtenidos por el candidato presidencial del partido gobernante y los años que el funcionario ha permanecido en el poder. Este último, tal como lo muestra van de Walle en su ensayo sobre África, puede ser un indicativo del grado en que un país se ha abierto, así como un pronóstico de su futura apertura hacia el cambio democrático. Aunque yo no uso ninguna fórmula matemática para combinar estos tres indicadores con los de Freedom House, vale la pena desarrollar un índice formal de la competencia autoritaria. Una característica esencial de los regímenes autoritarios competitivos es la oposición significativa del parlamento. En los regímenes en donde las elecciones son una fachada autoritaria, el partido dominante o gobernante gana casi todos los puestos: repetidamente más del 95% en Singapur, cerca del 80% en Egipto en 2000 y en Mauritania en 2001, el 89% en Tanzania en 2000 y muchas veces más del 80% en Túnez durante la década del noventa.²⁸ En Camboya el carácter hegemónico del gobierno del Partido del Pueblo Camboyano (PPC) de Hun Sen no fue notorio por la escasa mayoría de los puestos parlamentarios de 1998, pero fue mucho más manifiesto a principios de 2000 cuando el PPC ganó el control de cerca del 99% de las 1.621 comunidades locales, con el 70% de los votos.

Cuando los partidos son tan poco desarrollados –como en Kazajistán y Kirguzistán– que es difícil interpretar los escrutinios de la elección legislativa, los resultados de la elección presidencial ofrecen otra evidencia de hegemonía. Después de haber ganado un referendo presidencial con el 95% de los votos “a favor” en 1995, el presidente de Kazajistán, Nursultan Naz, fue reelegido con el 80% de los votos en 1999. En 1995 y posteriormente en 2000, el presidente de Kirguiz, Askar Akayev, en quien Occidente depositara antes (e inocentemente) las esperanzas para el progreso democrático, fue reelegido con el 75% de los votos. Un claro signo de hegemonía es cuando el presidente “gana” tres cuartas partes o más del voto popular. Lo mismo sucedió en Argelia en 1999, en Azerbaijón en 1998, en Burkina Faso en 1998, en Camerún (con un boicot de oposición) en 1997, en Djibouti en 1999 y en Tanzania en 2000.

28 No hay espacio para la presentación de información minuciosa de elecciones en este artículo. Hay dos cuadros con información detallada de los regímenes autoritarios electorales y ambiguos, que pueden encontrarse en la página web de *Journal of Democracy*, en <http://www.journalofdemocracy.org>

Cuadro 2. Clasificación de regímenes a finales de 2001

Democracia liberal FH 1-2, 0	Democracia electoral FH > 2	Regímenes ambiguos	Autoritario competitivo	Autoritario electoral hegemónico	Autoritario políticamente cerrado
DEMOCRACIAS OCCIDENTALES (28) 24 estados europeos occidentales Estados Unidos (1,1) Canadá (1,1) Australia (1,1) Nueva Zelanda (1,1)					
POSTCOMUNISTA (27) República Checa (1,2) Hungria (1,2) Polonia (1,2) Eslovaquia (1,2) Eslovenia (1,2) Estonia (1,2) Latvia (1,2) Lituania (1,2) Bulgaria (1,3) Croacia (2,2) Rumania (2,2)	Moldavia (2,4) Yugoslavia (3,3) Albania (3,4)	Armenia (4,4) Georgia (4,4) Macedonia (4,4) Ucrania (4,4)	Bosnia-Herzegovina (5,4)* Rusia (5,5) Belarus (6,6)	Azerbaiján (6,5) Kazajistán (6,5) Kyrgyzstán (6,5) Tajikistán (6,6) Uzbekistán (7,6)	Turkmenistán (7,7)
AMERICLATINA Y EL CARIBE (33) 8 Estados del Caribe ¹ Uruguay (1,1) Costa Rica (1,2) Panamá (1,2) Surinam (1,2) Bolivia (1,3) Perú (1,3) Chile (2,2) Rep. Dominicana (2,2) Guyana (2,2)	Argentina (2,3) El Salvador (2,3) Jamaica (2,3) México (2,3) Brasil (3,3) Ecuador (3,3) Honduras (3,3) Nicaragua (3,3) Trinidad & Tobago (3,3) Guatemala (3,4)	Venezuela (3,5) Paraguay (4,3) Colombia (4,4)	Antigua & Barbuda (4,2) Haití (6,6)		Cuba (7,7)

Democracia liberal FH 1-2,0	Democracia electoral FH > 2	Regímenes ambiguos	Autoritario competitivo	Autoritario electoral hegemónico	Autoritario políticamente cerrado
ASIA (E,SE & S) (25) Japón (1,2) Taiwán (1,2) Corea del Sur (2,2)	India (2,3) Mongolia (2,3) Filipinas (2,3) Tailandia (2,3) Bangladesh (3,4) Nepal (3,4) Sri Lanka (3,4)	Indonesia (3,4)	Timor del Este (5,3) Malasia (5,5)	Singapur (5,5) Maldives (6,5) Camboya (6,5) Pakistán (6,5) ²	Brunei (7,5) Bután (7,6) China (7,6) Laos (7,6) Vietnam (7,6) Afganistán (7,7) Burma (7,7) Corea del Norte (7,7)
ISLAS DEL PACÍFICO (12) 8 Estados del Pacífico ³	Papu Nueva Guinea (2,3) Islas Salomón (4,4)	Fiji (4,3) Tonga (5,3)			
AFRICASUBSAHARA (48) Cabo Verde (1,2) Mauritius (1,2) Santo Tomé y Príncipe (1,2) Sudáfrica (1,2) Botswana (2,2)	Ghana (2,3) Mali (2,3) Namibia (2,3) Benin (3,2) Madagascar (2,4) Seychelles (3,4) Senegal (3,4) Malawi (4,3) Níger (4,4)	Mozambique (3,4) Tanzania (4,4) Nigeria (4,5) Djibouti (4,5) Sierra Leona (4,5) Zambia (5,4)	Lesoto (4,4) Rep. Africana C (4,5) Guinea-Bissau (4,5) Cote d'Ivoire (5,4) Gabón (5,4) Gambia (5,5) Togo (5,5) Etiopia (5,6) Kenia (6,5) Camerún (6,6) Zimbabwe (6,6)	Burkina Faso (4,4) Congo (5,4) Comoros (6,4) Mauritania (5,5) Chad (6,5) ⁴ Guinea (6,5) Uganda (6,5) Angola (6,6) Liberia (6,6) Guinea Ecuatorial (6,7)	Suecia (6,5)** Burundi (6,6) Congo Kinshasa (6,6) Eritrea (7,6) Ruanda (7,6) Somalia (6,7) Sudán (7,7)
ÁFRICA DEL NORTE, ORIENTE MEDIO (19) Israel (1,3)		Turquía (4,5)	Lebanon (6,5) Iran (6,6) Yemen (6,6)	Kuwait (4,5)** Jordán (5,5)** Marruecos (5,5)** Argelia (5,6) Túnez (6,5) Egipto (6,6)	Barain (6,5)** ⁵ Oman (6,5) Emiratos Árabes U. (6,5) Qatar (6,6)** Irak (7,7) Libia (7,7) Arabia Saudita (7,7)** Siria (7,7)

* Protectoría internacional

** Monarquía tradicional. Tonga es una autocracia liberal con autonomía electiva parcial

1 Ocho Estados del Caribe: Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Grenada, St Kitts & Nevis, St Lucia, St Vicente & Los granadinos.

2 Pakistán no ha tenido elecciones desde el golpe militar de octubre de 1999. Es un régimen en transición difícil de clasificar ya que es más abierto y pluralista que los regímenes autoritarios cerrados.

3 Ocho Estados de las islas pacíficas: Kiribati, Islas Marshall, Micronesia, Nauru, Palau, Samoa, Tuvalu, Vanuatu.

4 Chad: técnicamente es un régimen sin partido pero con elecciones competitivas y parcialmente libres.

5 Barain: en transición a un sistema político más abierto y competitivo.

En el extremo fin del *continuum*, los presidentes de Egipto, Túnez y Yemen fueron “reelegidos” en los noventa con más del 90% de los votos. Estos hombres han estado en el poder durante 21, 15 y 12 años, respectivamente, lo que señala otro signo de hegemonía autoritaria: tenencia presidencial prolongada. Otros ejemplos incluyen 23 años en Angola, 20 años en Camerún, 35 en Gabón, 18 en Guinea y 16 en Uganda. Aunque algunos autócratas de gobierno prolongado han tenido que pelear por su vida política en los noventa. Daniel arap Moi (quien finalmente había prometido dejar el poder después de 24 años) fue elegido dos veces durante los noventa con menos del 42% de los votos. El presidente de Zimbabwe, Robert Mugabe, en el poder durante 22 años, estaba recurriendo a una violencia masiva e intimidación en su propuesta de reelección presidencial anti-popular cuando la versión original de este artículo estaba en imprenta. Su partido de gobierno ganó una escasa mayoría de puestos en una ardua elección del año 2000 que marcó un avance de la hegemonía entumecida al autoritarismo competitivo.

Esta información es mucho más reveladora cuando se compara con el informe anual de Freedom House de los derechos políticos y las libertades civiles. Generalmente, los regímenes autoritarios electorales están entre 4,0 y 6,0 en una escala combinada de 1 a 7. Los regímenes más cercanos a la calificación menos represiva (4,0) permiten más espacio cívico y pluralismo político, y por tanto es más probable que sean autoritarismos competitivos. Algunos ejemplos incluyen a Perú bajo el gobierno de Fujimori (4,5 en 1995), Senegal bajo el Partido Socialista hegemónico (con un promedio de 4 ó 4,5 durante los noventa) y Côte d’Ivoire (4,5 hoy, con elecciones legislativas y presidenciales competitivas en 2000). Muchos observadores consideran a Tanzania una democracia con su régimen relativamente bondadoso (4,0), pese a las irregularidades electorales persistentes. Sin embargo, si rastreáramos el *pedigree* del partido TANU, original del presidente Julius Nyerere, el Chama Cha Mapizindi (CCM) es el único partido de gobierno que han conocido los tanzanios en casi cuarenta años de independencia.

La razón por la cual debemos examinar algunas variables es que los niveles de libertad y los niveles de competencia electoral no siempre son paralelos. Es más, cuando los gobernantes autoritarios de períodos prolongados enfrentan serios desafíos (como recientemente en Malasia y Zimbabwe), deben recurrir a los peores niveles de represión y llevar a cabo formas de violencia e intimidación que son innecesarias cuando la dominación política puede ser más segura y sutil en las urnas de votación. Rastrear la interacción entre los cambios en la competición política y los cambios en la represión política puede ayudarnos a entender cuándo y cómo se cierran y se abren los momentos de posible transición en los regímenes electorales autoritarios.

5. ¿Blanco y negro o sombras grises?

La política comparada está regresando con nuevos conceptos e información a un asunto muy antiguo: las formas y dinámicas del gobierno autoritario. Los tres artículos siguientes muestran que estas formas divergentes son importantes.²⁹ Así como las democracias difieren entre sí en formas y grados, lo mismo sucede con los regímenes autoritarios contemporáneos, y si queremos entender las dinámicas, causas, límites y posibilidades contemporáneas del cambio de régimen (incluida la posible democratización futura) debemos entender los diferentes, y de alguna manera nuevos, tipos de gobierno autoritario.

Igualmente, debemos comprender que esquemas de clasificación como los de estos artículos, imponen un orden ansioso en un mundo empírico desordenado. No debemos olvidar a los críticos del pensamiento del “sistema íntegro”, quienes evaden esfuerzos en la clasificación de régimen y buscan identificar las formas en las que cada sistema político combina las características democráticas y no democráticas.³⁰ Estos enfoques nos recuerdan que la mayoría de regímenes son “mixtos” de una manera u otra.³¹ Incluso muchos regímenes políticamente cerrados tienen mecanismos cuasi-constitucionales para limitar el poder y consultar una opinión más amplia. Por ejemplo, aunque China no tiene elecciones competitivas de nivel significativo, ha tomado algunos pasos para rotar el poder y verificar ciertos abusos de corrupción local por parte de oficiales provinciales. Cada paso hacia la liberación política es importante para el prospecto de una transición hacia la democracia y para la calidad de la vida política, ya que diariamente es experimentada por ciudadanos abusados y lastimados.

Según Levitsky y Way, los pasos significativos hacia un sistema autoritario más restringido, pluralista, competitivo y abierto pueden emerger en arenas diferentes a las electorales.

29 Véanse, en esta misma edición: Andreas Schedler. “El menú de la manipulación electoral”. pp. 137-156; Steven Levitsky y Lucan A. Way. “El surgimiento del autoritarismo competitivo”. pp. 159-176; Nicolas van de Walle. “La gama de los regímenes de África”. pp. 179-195.

30 Para un tratamiento crítico clásico en esta línea, véase: Richard L. Sklar. “Developmental democracy”. *Comparative Studies in Society and History*, 29, octubre de 1987, pp. 686-724.

31 Para una perspectiva africana, véase: Richard L. Sklar. “The significance of mixed government in Southern African studies: a preliminary assessment”. En: Tuyen Falola (editor). *African politics in postimperial times: the essays of Richard L. Sklar*. Trenton, Africa World Press, 2002, pp. 479-487.

Los regímenes democráticos también son formas “mixtas” de gobierno no solo en la manera en que dan poder a las instituciones que están intencionalmente fuera del alcance de los candidatos elegidos (como las cortes constitucionales o los bancos centrales) sino también en aspectos menos deseables. En su lucha constante por evitar la corrupción y en su frustración por mantener el papel del dinero en la política, hasta las democracias más liberales muestran las imperfecciones dominantes de reacción que condujeron a Robert Dahl a adoptar el término “poliarquía” en lugar de “democracia” para su estudio original.

Cuando agreguemos las formas y dinámicas del autoritarismo electoral a nuestra larga lista en los estudios democráticos comparados, no debemos olvidar estas imperfecciones en nuestros propios sistemas. Las transformaciones de Taiwán, México y Senegal en los noventa muestran que los regímenes autoritarios competitivos pueden llegar a ser democracias. Pero las democracias, nuevas y viejas, liberales e iliberales, también pueden llegar a ser más democráticas.