

EL AUMENTO DEL AUTORITARISMO COMPETITIVO*

Steven Levitsky y Lucan A. Way

Steven Levitsky es profesor asistente de Gobierno y Estudios Sociales en Harvard University. Su obra Transforming Labor-Based Parties in Latin America será publicada próximamente por Cambridge University Press. Lucan A. Way es profesor asistente de Ciencia Política en la Temple University y en la Academy for International and Area Studies de la Harvard University. Actualmente escribe un libro sobre los obstáculos a la consolidación autoritaria en la ex Unión Soviética.

El mundo posterior a la Guerra Fría ha estado marcado por la proliferación de regímenes políticos híbridos. De diferentes modos, y en grados variables, los gobiernos de gran parte de África (Ghana, Kenia, Mozambique, Zambia, Zimbabue), Eurasia poscomunista (Albania, Croacia, Rusia, Serbia, Ucrania), Asia (Malasia, Taiwán) y América Latina (Haití, México, Paraguay, Perú) combinaron normas democráticas con gobernabilidad autoritaria durante la década de 1990. Muchas veces los académicos consideraban estos regímenes como formas de democracia incompletas o de transición; sin embargo, en muchos casos estas expectativas —o esperanzas— demostraron ser demasiado optimistas. Particularmente en África y la ex Unión Soviética, numerosos regímenes se han mantenido híbridos o han avanzado en una dirección autoritaria. Por lo tanto, podría ser el momento de dejar de pensar en estos casos en términos de transiciones a la democracia y empezar a reflexionar acerca de los tipos específicos de regímenes que realmente son.

En los últimos años, muchos investigadores han señalado la importancia de los regímenes híbridos. En efecto, algunos escritos académicos

* Publicado originalmente como "The rise of competitive authoritarianism". Journal of Democracy Vol. 13, N° 2, abril 2002:51-65 © 2010 National Endowment por Democracy and The Johns Hopkins University Press.

recientes han exhibido varias calificaciones para los casos mixtos, entre ellas no solo “régimen híbrido”, sino también “semidemocracia”, “democracia virtual”, “democracia electoral”, “seudodemocracia”, “democracia iliberal”, “semiautoritarismo”, “autoritarismo moderado”, “autoritarismo electoral” y “parcialmente libre”, de Freedom House.¹ No obstante, mucha de esta literatura adolece de dos grandes debilidades. Primero, varios estudios se caracterizan por un sesgo de democratización. En los análisis a menudo se considera a los regímenes mixtos como formas parciales o “disminuidas” de democracia,² o como si estuvieran experimentando prolongadas transiciones hacia esta. Esas caracterizaciones suponen que estos casos avanzan en una dirección democrática, pero, conforme a lo que Jeffrey Herbst y Thomas Carothers afirmaron recientemente, con frecuencia esto no es así.³ Aunque algunos regímenes híbridos (México, Senegal, Taiwán) pasaron por transiciones democráticas en los años noventa, otros (Azerbaiyán, Bielorrusia) evolucionaron en una dirección claramente autoritaria. Algunos incluso permanecieron estables o avanzaron en múltiples direcciones (Malasia, Rusia, Ucrania, Zambia, Zimbabue), haciendo que las consecuencias unidireccionales del concepto “en transición” sean engañosas.

En segundo lugar, los términos “semidemocrático”, “semiautoritario” y “parcialmente libre” se emplean en general como categorías residuales y tienden a encubrir diferencias importantes entre los tipos de regímenes. Por ejemplo, El Salvador, Letonia y Ucrania eran regímenes híbridos a comienzos de la década de 1990, y en 1992-1993 todos ellos obtuvieron un puntaje combinado respecto de derechos políticos y libertades civiles equivalente a seis —“Parcialmente Libre”— de parte de Freedom House. Sin embargo, estos regímenes diferían en aspectos fundamentales. Mientras que en Letonia la característica no democrática esencial era la ausencia de derechos ciudadanos para las personas de ascendencia rusa, en El Salvador los principales rasgos no democráticos incluían considerables violaciones de los derechos humanos y la falta de un control civil sobre el Ejército. Ucrania poseía tanto derechos ciudadanos universales como un Ejército controlado por los civiles, pero frecuentemente se violaban las libertades ciudadanas y quienes ejercían el poder solían transgredir y manipular los procedimientos democráticos. En consecuencia, a pesar de que cada uno de estos casos podría ser calificado de “híbrido”, “semidemocrático” o “parcialmente libre”, dichas apreciaciones ocultan diferencias críticas, diferencias que pueden tener importantes efectos causales. Las diversas combinaciones de rasgos autoritarios y democráticos tienen raíces históricas precisas, y pueden tener distintos efectos sobre el desempeño económico, los derechos humanos y las perspectivas de la democracia.

Cómo se define el autoritarismo competitivo

En el presente artículo se analiza un tipo particular de régimen “híbrido”: el *autoritarismo competitivo*. En los regímenes autoritarios competitivos, las instituciones democráticas formales son vistas en general como el principal medio para obtener y ejercer la autoridad política. Sin embargo, los gobernantes violan estas reglas tan a menudo y en un grado tal, que el régimen no cumple con las normas convencionales mínimas de la democracia. Los ejemplos incluyen a Croacia bajo Franjo Tudjman, Serbia bajo Slobodan Milosevic, Rusia bajo Vladimir Putin, Ucrania con Leonid Kravchuk y Leonid Kuchma, Perú con Alberto Fujimori, y Haití después de 1995, así como Albania, Armenia, Ghana, Kenia, Malasia, México y Zambia en gran parte de la década de 1990. Si bien los académicos han caracterizado a varios de estos regímenes como formas de democracia parciales o “disminuidas”, concordamos con Juan Linz en que podrían ser mejor descritas como una forma —disminuida— de autoritarismo.⁴

El autoritarismo competitivo se debe distinguir, por una parte, de la democracia y, por otra, del autoritarismo pleno. Todos los regímenes democráticos modernos cumplen con cuatro criterios mínimos: 1) los poderes ejecutivo y legislativo se eligen por medio de elecciones abiertas, libres y justas; 2) prácticamente todos los adultos tienen derecho a votar; 3) los derechos políticos y las libertades civiles, incluidas la libertad de prensa, la libertad de asociación y la libertad de criticar al gobierno sin recibir represalias, son ampliamente protegidos; y 4) las autoridades elegidas poseen verdadera autoridad para gobernar, en el sentido de no estar sujetas al control tutelar de líderes militares o clericales.⁵ Aunque hasta los regímenes plenamente democráticos pueden a veces violar uno o más de estos criterios, dichas violaciones no son lo suficientemente generalizadas ni sistemáticas como para obstruir gravemente las demandas democráticas a los gobiernos en ejercicio. En otras palabras, no alteran de manera fundamental las condiciones que rigen al gobierno y la oposición.⁶

En cambio, en los regímenes autoritarios competitivos las violaciones de estos criterios son lo suficientemente frecuentes y graves como para crear condiciones desiguales entre el gobierno y la oposición. A pesar de que las elecciones se celebran con regularidad y en general sin fraude masivo, los gobernantes en ejercicio habitualmente hacen mal uso de los recursos del Estado, niegan a la oposición una cobertura mediática adecuada, hostigan a los candidatos opositores y a sus partidarios, y en algunos casos manipulan los resultados electorales. A veces se espía, amenaza, acosa o arresta a los periodistas, los políticos de oposición y otros críticos del gobierno. Los miembros de la oposición pueden ser encarcelados, exiliados o, con menor frecuencia, incluso atacados o asesinados. Los regímenes que se caracterizan por estos abusos no pueden ser llamados democráticos.

Por lo tanto, el autoritarismo competitivo debe distinguirse de los regímenes inestables, ineficaces o defectuosos en algún otro sentido, que sin embargo cumplen con las normas básicas de la democracia, y esto incluye lo que Guillermo O'Donnell ha denominado "democracias delegativas".⁷ Según O'Donnell, las democracias delegativas se caracterizan por un bajo nivel de rendición de cuentas horizontal —controles y contrapesos— y por ende exhiben ejecutivos poderosos, plebiscitarios y a veces abusivos. No obstante, dichos regímenes satisfacen las reglas mínimas de la democracia. Así, la democracia delegativa corresponde a casos como Argentina y Brasil a comienzos de los años noventa, pero no a Perú después del autogolpe presidencial de Fujimori en el año 1992.

Con todo, si bien los regímenes autoritarios competitivos no están a la altura de una democracia, tampoco lo están del autoritarismo pleno. Aunque los gobernantes de este tipo de regímenes puedan manipular las normas democráticas formales de manera habitual, son incapaces de eliminarlas o reducirlas a meras apariencias. En lugar de infringir abiertamente los criterios democráticos —por ejemplo prohibiendo o reprimiendo a la oposición y a los medios informativos—, es más probable que empleen el soborno, la cooptación y formas más sutiles de acoso, como el uso de las autoridades tributarias, un poder judicial condescendiente y otros organismos del Estado para, de manera "legal", hostigar, perseguir y extorsionar a los críticos a fin de obtener una conducta cooperativa de su parte. Sin embargo, aun cuando las circunstancias favorezcan a los gobernantes autocráticos, la persistencia de instituciones democráticas significativas produce escenarios mediante los cuales las fuerzas de oposición pueden plantear considerables retos, lo que con frecuencia hacen. Por lo tanto, aunque las instituciones democráticas puedan ser extremadamente defectuosas, tanto los gobernantes autoritarios como sus opositores deben tomarlas en serio.

En ese sentido, el autoritarismo competitivo es diferente de los que se podrían denominar regímenes electorales "de fachada", es decir, aquellos en que existen instituciones electorales pero no constituyen un desafío significativo para el poder, como es el caso de Egipto, Singapur y Uzbekistán en la década de 1990. Dichos regímenes han sido llamados "seudodemocracias", "democracias virtuales" y regímenes "electorales autoritarios"; a nuestro juicio, constituyen ejemplos de autoritarismo pleno.⁸ La línea entre este tipo de regímenes y el autoritarismo competitivo puede ser difícil de trazar, y algún día las instituciones electorales no competitivas podrían llegar a serlo, como ocurrió en México. No obstante, es esencial distinguir los regímenes donde las instituciones democráticas ofrecen un valioso canal por medio del que la oposición puede intentar conseguir el poder, de aquellos en que las normas democráticas sirven únicamente para legitimar la conducción autocrática existente.

Finalmente, se debe diferenciar el autoritarismo competitivo de otros tipos de regímenes híbridos. Los regímenes pueden combinar rasgos autoritarios y democráticos de varias maneras, y sería un error pensar que el autoritarismo competitivo las abarca todas. Entre los otros regímenes híbridos se incluye a las “repúblicas exclusivas”⁹ —que poseen instituciones democráticas sólidas, pero leyes civiles muy restrictivas— y las democracias “tutelares” o “guiadas”, es decir, regímenes competitivos en que actores no democráticos como el Ejército o las autoridades religiosas ejercen el poder de veto.

Cuatro arenas de competencia democrática

Debido a la permanencia de instituciones democráticas valiosas en los regímenes autoritarios competitivos, existen arenas de competencia por medio de las cuales las fuerzas de oposición pueden periódicamente desafiar, debilitar y en ocasiones incluso derrotar a los gobernantes autocráticos. Cuatro de estas arenas son de especial importancia: 1) la arena electoral; 2) el poder legislativo; 3) el poder judicial; y 4) los medios de comunicación.

1) La arena electoral. La primera y más importante arena de competencia es la arena electoral. En los regímenes autoritarios, no hay elecciones o no son seriamente disputadas. La competencia electoral se elimina ya sea *de jure*, como en Cuba y China, o *de facto*, como en Kazajstán y Uzbekistán. En este último país, los partidos de oposición en general están proscritos o son descalificados de la competencia electoral, y a menudo se encarcela a los dirigentes opositores. Además, a los observadores independientes o externos se les impide verificar los resultados por medio del escrutinio paralelo de los votos, lo que aumenta mucho las posibilidades de robo de votos. Por ende, las fuerzas de oposición no representan una amenaza electoral seria para quienes están en el poder y las elecciones son, en esencia, no competitivas. De este modo, el presidente de Kazajstán, Nursultan Nazarbayev, fue elegido en 1999 con el 80% de los votos, y en Uzbekistán, el presidente Islam Karimov fue reelegido en el año 2000 con un 92% de los sufragios. (Como criterio general, los regímenes en que el presidente es reelegido con más del 70% de la votación usualmente se pueden considerar no competitivos). En esos casos, la muerte o destitución violenta del presidente a menudo es vista como un medio de sucesión más probable que su derrota electoral.

En cambio, en los regímenes autoritarios competitivos las elecciones suelen ser intensamente disputadas. Aun cuando el proceso electoral pueda estar caracterizado por abusos a gran escala del poder estatal, una cobertura sesgada de los medios de comunicación, el acoso —con frecuencia violento— a los candidatos y activistas de la oposición,¹⁰

y una falta de transparencia generalizada, las elecciones se celebran con regularidad, son competitivas —ya que comúnmente participan los principales partidos y candidatos opositores—, y en general no se observa un fraude masivo. En muchos casos, la presencia de observadores internacionales o la existencia de procedimientos paralelos de conteo de votos limitan la capacidad de los gobernantes en ejercicio de participar en fraudes a gran escala. En consecuencia, las elecciones pueden generar considerable incertidumbre, y por lo tanto los gobernantes autocráticos deben tomarlas en serio. Por ejemplo, el presidente ruso Boris Yeltsin en 1996 y el presidente ucraniano Leonid Kuchma en 1999 enfrentaron grandes desafíos electorales por parte de los antiguos partidos comunistas. A pesar de los esfuerzos concertados por emplear el chantaje y otras técnicas para conseguir votos,¹¹ Kuchma obtuvo solo el 35% de estos en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 1999 y el 56% en la segunda. En Kenia, el autócrata de larga data Daniel arap Moi consiguió ser reelegido con una escasa mayoría en 1992 y 1997, y en Zimbabue, el opositor Movimiento por el Cambio Democrático estuvo cerca de triunfar en las elecciones parlamentarias del año 2000. En muchos casos, las fuerzas de oposición han logrado derrotar a los gobernantes autocráticos o a sus candidatos cuidadosamente elegidos, como ocurrió en Nicaragua en 1990, en Zambia en 1991, en Malawi y Ucrania en 1994, en Albania en 1997 y en Ghana en 2000.

A pesar de que quienes están en el poder pueden manipular los resultados electorales, a menudo esto les cuesta caro y hasta puede originar su caída. En Perú, por ejemplo, Fujimori pudo obtener la reelección en 2000 pero fue forzado a renunciar, en medio de escándalos, en los meses venideros. Del mismo modo, el intento de Milosevic de adulterar los resultados de las elecciones serbias en ese mismo año se tradujo en una crisis del régimen y en la expulsión del presidente. En México, en 1988, y en Armenia, en 1996, también se produjeron crisis en el gobierno como resultado del fraude electoral.

2) La arena legislativa. Una segunda arena de competencia es el poder legislativo. En la mayoría de los regímenes autoritarios plenos, el poder legislativo no existe o está tan minuciosamente controlado por el partido gobernante que en la práctica es impensable un conflicto entre aquel y la rama ejecutiva. En cambio, en los regímenes autoritarios competitivos el poder legislativo suele ser relativamente débil, pero a veces se convierte en punto focal de la actividad opositora. Esto es especialmente probable cuando los gobernantes en ejercicio carecen de un partido mayoritario fuerte. Por ejemplo, en los años noventa tanto en Ucrania como en Rusia los presidentes se vieron enfrentados a recalcitrantes parlamentos dominados por los antiguos partidos comunistas y otros partidos de izquierda. El parlamento ucraniano reiteradamente obstruyó o restó efectividad a la legislación relativa a las reformas económicas

propuesta por el presidente Kuchma, y entre los años 2000 y 2001, a pesar de las amenazas de este de tomar las medidas “apropiadas” si no cooperaba, el parlamento bloqueó la iniciativa presidencial de llamar a un referendo que apuntaba a reducir las facultades del poder legislativo. Aun cuando los gobernantes puedan intentar eludir e incluso clausurar la rama legislativa, como ocurrió en Perú en 1992 y en Rusia en 1993, dichas acciones suelen tener un alto costo, sobre todo en el ámbito internacional. Así, tanto Fujimori como Yeltsin celebraron nuevas elecciones legislativas dentro de los tres años posteriores a sus “autogolpes”, y Yeltsin continuó enfrentando la oposición del parlamento que surgió después del golpe de 1993.

Aun cuando el Ejecutivo en ejercicio goce de grandes mayorías legislativas, las fuerzas opositoras pueden utilizar el poder legislativo como un lugar de reunión y organización y, en la medida en que haya medios informativos independientes, como una plataforma pública desde la cual denunciar al régimen. En Perú, a pesar de que los partidos de oposición ejercieron escasa influencia sobre el proceso legislativo entre 1995 y 2000, los legisladores anti Fujimori empleaban el Congreso y su cobertura mediática como un espacio donde exponer sus puntos de vista. En Ucrania, en noviembre de 2000, el diputado opositor Aleksandr Moroz usó el parlamento para acusar al presidente de asesinato y para distribuir a la prensa una cinta magnetofónica que lo comprometía.

3) La arena judicial. Una tercera arena de potencial competencia es el poder judicial. En los regímenes autoritarios competitivos, el gobierno intenta permanentemente someter a este poder, a menudo por la vía de la acusación o, de manera más sutil, mediante el soborno, la extorsión y otros mecanismos de cooptación. En Perú, por ejemplo, un gran número de jueces —entre ellos varios magistrados de la Corte Suprema— fueron enredados en la maraña de favores políticos, corrupción y chantaje construida por el jefe de inteligencia de Fujimori, Vladimiro Montesinos. En Rusia, cuando el Tribunal Constitucional declaró que el decreto de Yeltsin de 1993 para disolver el parlamento era inconstitucional, el presidente cortó las líneas telefónicas del tribunal y eliminó los guardias. En algunos casos, los gobiernos recurren a las amenazas y la violencia. En Zimbabue, luego de que la Corte Suprema determinara que la ocupación de terrenos agrícolas de propiedad de los blancos —parte de la política de redistribución de tierras del gobierno de Mugabe—era ilegal, los jueces independientes recibieron una oleada de amenazas violentas de “veteranos de guerra” favorables al gobierno. Cuatro jueces, incluido el presidente de la Corte Suprema, Anthony Gubbay, optaron por el retiro anticipado en 2001, y fueron reemplazados por jueces cuyos vínculos con el gobierno eran más estrechos.

No obstante, la combinación de una independencia judicial formal y un control parcial por parte del Ejecutivo puede otorgar a los jueces

disidentes alguna oportunidad. Por ejemplo, en Ucrania el Tribunal Constitucional estipuló que el referendo del presidente Kuchma para reducir las facultades del poder legislativo no era válido. La institución similar de Eslovaquia impidió, en 1994, que el gobierno de Vladimir Meciar negara a la oposición escaños en el parlamento, y en Serbia los tribunales legitimaron las victorias electorales locales de la oposición en 1996. La justicia también ha protegido a figuras opositoras y de los medios informativos de la persecución del Estado. En Croacia, los tribunales absolvieron a un semanario opositor del cargo en su contra por acusar falsamente al presidente Tudjman de ser partidario de Francisco Franco de España. Del mismo modo, en 2001, en Malasia un juez del Tribunal Superior liberó a dos disidentes que habían sido encarcelados bajo la ley de seguridad interna del régimen y cuestionó públicamente la necesidad de una ley tan draconiana.¹²

Si bien los gobiernos autoritarios competitivos pueden posteriormente castigar a los jueces que fallan en su contra, dichas acciones en perjuicio de un poder judicial formalmente independiente podrían ocasionar grandes costos en términos de legitimidad interna e internacional. En Perú, por ejemplo, en 1997 el Congreso pro Fujimori despidió a tres miembros del Tribunal Constitucional luego de que intentaran bloquear el plan de Fujimori de lograr un tercer período presidencial, constitucionalmente dudoso. Sin embargo, la maniobra provocó una aguda crítica tanto dentro como fuera del país, y el caso se transformó en un constante motivo de irritación para el régimen durante el resto de la década.

4) Los medios de comunicación. Finalmente, los medios de comunicación son a menudo un punto central de disputa en los regímenes autoritarios competitivos. En la mayoría de las autocracias plenas, los medios informativos pertenecen completamente al Estado, y son duramente censurados y reprimidos de manera sistemática. Las principales estaciones de radio y televisión son controladas por el gobierno o sus aliados cercanos, y los diarios y revistas independientes más importantes están prohibidos por ley, como en Cuba, o son eliminados *de facto*, como en Uzbekistán y Turkmenistán. Los periodistas que incitan la ira del gobierno arriesgan el arresto, la deportación e incluso el asesinato. En contraste, en los regímenes autoritarios competitivos los medios de comunicación independientes no solo son legales sino que a menudo gozan de considerable influencia, y los periodistas —aunque sufren amenazas y ataques periódicos— suelen surgir como importantes figuras de la oposición. En Perú, por ejemplo, los diarios independientes *La República* y *El Comercio*, y las revistas semanales *Sí* y *Caretas* funcionaron libremente a lo largo de la década de 1990. En Ucrania, los diarios *Zerkalo nedeli*, *Den*, y últimamente *Vicherni visti* actuaron como una fuente valiosa de opiniones autónomas en el gobierno de Kuchma.

Los medios de comunicación independientes con frecuencia desempeñan un papel de vigilancia decisivo al investigar y revelar las malversaciones del gobierno. Los medios informativos peruanos descubrieron una serie de abusos del gobierno, incluida la masacre de estudiantes de 1992 en la Universidad de La Cantuta y la falsificación de las firmas necesarias para que el partido de Fujimori tuviera derecho a participar en las elecciones del año 2000. En Rusia, el canal de televisión independiente NTV, de propiedad de Vladimir Gusinsky, constituyó una fuente importante de críticas al gobierno de Yeltsin, sobre todo con respecto a sus acciones en Chechenia. En Zimbabue, el *Daily News* desempeñó un rol significativo al hacer públicos los abusos del gobierno de Mugabe. Los medios de información pueden servir también como voceros de las fuerzas opositoras. En Serbia, la estación de radio de Belgrado B-92 operó como un centro clave de la oposición a Milosevic durante la segunda mitad de los años noventa. Asimismo, los diarios fueron trascendentales en su apoyo a las fuerzas de oposición de Panamá y Nicaragua a fines de la década de 1980.

En los regímenes autoritarios competitivos, el poder ejecutivo a menudo intenta activamente sofocar a los medios de comunicación independientes, empleando mecanismos más sutiles de represión que su contraparte de los regímenes autoritarios. Estos métodos incluyen en general el soborno, la asignación selectiva de propaganda del Estado, la manipulación de los impuestos y otras deudas de los medios informativos, el fomento de los conflictos entre los accionistas, y las leyes de prensa restrictivas que facilitan el procesamiento de los periodistas independientes y de oposición. En Rusia, el gobierno aprovechó las deudas de NTV con la principal empresa gasífera, Gazprom, para fraguar su adquisición por parte de fuerzas favorables al gobierno. En Perú, el gobierno de Fujimori obtuvo el control *de facto* sobre todas las estaciones de televisión privadas del país mediante una combinación de soborno y artificios legales, como quitarle la nacionalidad a Baruch Ivcher, propietario de Canal 2. Asimismo, los gobiernos hacen uso masivo de las leyes de difamación para hostigar y perseguir a los diarios independientes de manera “legal”. En Ghana, por ejemplo, el gobierno de Jerry Rawlings utilizó estatutos de la época colonial respecto de la calumnia para encarcelar a varios editores y columnistas de diarios en la década de 1990, y en Croacia, el Open Society Institute informó en 1997 que los principales diarios independientes habían enfrentado más de 230 juicios por difamación. Del mismo modo, el gobierno de Armenia usó este tipo de litigios para acallar la crítica de la prensa después de las controvertidas elecciones de 1996 en el país.¹³

Sin embargo, los esfuerzos por reprimir a los medios de comunicación pueden costar caro a quienes ejercen el poder en los regímenes autoritarios competitivos. Por ejemplo, cuando en 1996 el gobierno de Tudjman en Croacia intentó revocar la licencia de Radio 101, una popular

estación independiente de la capital, estallaron protestas masivas que constituyeron un estímulo para la oposición y dividieron temporalmente al partido gobernante. En Ucrania, en el año 2000, las acusaciones respecto de que el presidente Kuchma estaba implicado en el asesinato de un periodista de oposición se tradujeron en grandes protestas internas y en un aislamiento parcial de Occidente. En Perú, la persecución y exilio de Ivcher dio origen a considerables protestas dentro del país y se convirtió en un punto central de la crítica del exterior.

Tensiones intrínsecas

Los gobiernos autoritarios pueden coexistir indefinidamente con instituciones democráticas significativas. Siempre que los gobernantes eviten los abusos excesivos —y muy publicitados— de los derechos y no supriman o roben abiertamente las elecciones, es posible manejar las contradicciones inherentes al autoritarismo competitivo. Por medio del soborno, la cooptación y las diversas formas de persecución “legal”, los gobiernos pueden limitar las exigencias de la oposición sin inducir protestas masivas ni el repudio internacional.

No obstante, la coexistencia de normas democráticas y métodos autocráticos cuyo objetivo es mantener a los gobernantes en el poder constituye una fuente intrínseca de inestabilidad. La existencia de elecciones, poder legislativo, poder judicial y medios de comunicación independientes crea reiteradas oportunidades para que las fuerzas de oposición pongan a prueba al gobierno. Estos desafíos dan origen a un serio dilema de los gobernantes autocráticos. En primer lugar, reprimirlos tiene un alto costo, en gran parte debido a que suelen ser legales en la forma y ampliamente percibidos, a nivel nacional e internacional, como legítimos. Además, es posible que los gobernantes pierdan poder si dejan que los cuestionamientos democráticos sigan su curso.¹⁴ Así, los períodos de serias disputas democráticas sacan a la luz las contradicciones inherentes al autoritarismo competitivo, obligando a los gobernantes autocráticos a elegir entre violar gravemente las reglas de la democracia, a costa del aislamiento internacional y el conflicto interno, y permitir que la controversia prosiga, a expensas de una posible derrota. El resultado es generalmente algún tipo de crisis del régimen, 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. Es probable que una crisis similar surja en Zimbabue en torno a la elección presidencial de marzo de 2002.

En algunos casos, como los de Kenia, Malasia, Rusia y Ucrania, los gobernantes autocráticos resistieron la tormenta. En varios de los países antes mencionados, el régimen tomó medidas enérgicas y adoptó una posición aún más inflexible. En otros, como Nicaragua en 1990,

Zambia en 1991 y Ghana y México en 2000, los gobiernos autoritarios competitivos no lograron actuar con firmeza y perdieron el poder. Existen otros ejemplos, entre ellos Perú y Serbia, en que los autócratas intentaron aplicar mayor fuerza represiva, pero al hacerlo se debilitaron seriamente y con el tiempo colapsaron.

Con todo, la sucesión no es democratización. Aunque en muchos casos, como Croacia, Nicaragua, Perú, Eslovaquia y Serbia, la rotación de gobernantes tuvo como consecuencia una transición democrática, en otros, incluidos Albania, Zambia, Ucrania y Bielorrusia, los líderes recién elegidos mantuvieron e incluso intensificaron muchas de las prácticas autoritarias de sus predecesores. Por lo tanto, si bien la remoción de las élites autocráticas crea una valiosa *oportunidad* para el cambio de régimen y aun para la democratización, no garantiza ese resultado.

Aunque explicar las variaciones de la capacidad de los regímenes autoritarios competitivos para sobrevivir a las crisis originadas por episodios de disputa democrática está más allá del alcance de este artículo, vale la pena señalar un patrón.¹⁵ En las regiones que poseen vínculos más estrechos con Occidente, especialmente América Latina y Europa Central, la destitución de los gobernantes autocráticos en general ha tenido como consecuencia la democratización en el período posterior a la Guerra Fría. Por ejemplo, en América Latina cuatro de cada cinco regímenes autoritarios competitivos se democratizaron después de 1990: República Dominicana, México, Nicaragua y Perú, pero no Haití. Durante el mismo período se democratizaron también cuatro de cada cinco de este tipo de regímenes en Europa Central: Croacia, Serbia, Eslovaquia y Rumania, pero no Albania. En contraste, el historial de los regímenes autoritarios competitivos en África y la ex Unión Soviética es asombrosamente diferente. Entre las ex repúblicas soviéticas, solo uno de este tipo de regímenes, Moldavia, se democratizó durante la década de 1990.

Esta evidencia sugiere que la proximidad a Occidente fue quizás un factor importante que moldeó la trayectoria de los regímenes autoritarios competitivos en los años noventa. Los lazos con Occidente —en la forma de la influencia cultural y de los medios de comunicación, las redes de la élite, los efectos de las manifestaciones, y la presión directa de los gobiernos occidentales— parecen haber aumentado los costos de la consolidación autoritaria, haciendo más probable la democratización de los regímenes autoritarios competitivos. Cuando las relaciones con Occidente eran más débiles o cuando las hegemonías alternativas, no democráticas, como Rusia o China, ejercían una gran influencia, era más probable que los regímenes autoritarios competitivos perduraran o evolucionaran en una dirección más autoritaria.

Los caminos hacia el autoritarismo competitivo

A pesar de que los regímenes autoritarios competitivos no son un fenómeno reciente —entre los ejemplos históricos se cuentan algunas zonas de Europa centro-oriental en la década de 1920, y Argentina bajo Perón de 1946 a 1955—, claramente han proliferado en los últimos años. El autoritarismo competitivo surgió a partir de tres diferentes trayectorias seguidas por los regímenes durante los años noventa. Una fue la decadencia de un régimen autoritario pleno. En estos casos, los regímenes autoritarios establecidos fueron obligados, a menudo por una combinación de presión interna e internacional, ya sea a adoptar instituciones democráticas formales o a adherir seriamente a las que antes habían sido instituciones democráticas en apariencia. Sin embargo, a causa de la debilidad de los movimientos opositores, las transiciones no llegaron a convertirse en democracias, y quienes ejercían el poder demostraron ser expertos en manipular y adherir selectivamente a las nuevas reglas democráticas. Las transiciones de este tipo tuvieron lugar en gran parte del África Subsahariana, donde la crisis económica y la presión internacional forzaron a los autócratas establecidos a llamar a elecciones multipartidarias, pero varias transiciones no llegaron a democratizarse y muchos autócratas conservaron el poder.

Una segunda vía hacia el autoritarismo competitivo fue la caída de algún régimen autoritario, con el posterior nacimiento de un régimen autoritario competitivo nuevo. Sucedió que tras un colapso autoritario surgieron regímenes electorales débiles, más o menos por omisión. Aunque la ausencia de tradiciones democráticas y una sociedad civil poco vigorosa crearon oportunidades para que los gobiernos elegidos actuaran de manera autocrática, estos carecían de la capacidad para consolidar un régimen autoritario. Esta senda fue seguida por países poscomunistas como Armenia, Croacia, Rumania, Rusia, Serbia y Ucrania, así como por Haití después de 1994.

Un tercer camino hacia el autoritarismo competitivo fue el deterioro de un régimen democrático. En estos casos, las crisis políticas y económicas profundas y con frecuencia de larga data crearon las condiciones bajo las cuales gobiernos elegidos libremente socavaron las instituciones democráticas, ya sea mediante un “autogolpe” presidencial o por la vía de abusos selectivos y graduales, pero no tuvieron la voluntad ni la capacidad de eliminarlas completamente. Entre este tipo de transiciones se incluye a Perú al inicio de la década de 1990 y quizás a la actual Venezuela.

Las causas de esta reciente proliferación se encuentran en las dificultades asociadas a la consolidación tanto de los regímenes democráticos como de los autoritarios en el período inmediatamente posterior a la Guerra Fría. Pese al avance mundial de la democracia en los años noventa y al optimismo democrático que inspiró entre los académicos,

en gran parte del mundo los regímenes democráticos siguieron siendo difíciles de establecer y sostener. Muchas transiciones tuvieron lugar en países con altos niveles de pobreza, desigualdad y analfabetismo; estados y sociedades civiles débiles; inestabilidad institucional; fronteras nacionales en disputa; y en zonas del antiguo mundo comunista, la dominación permanente del Estado sobre la economía, las principales instituciones religiosas y otras áreas de la actividad social.

No obstante, aunque la perspectiva de una democratización a gran escala se mantuvo sombría en gran parte del mundo post Guerra Fría, también lo fue la posibilidad de construir y sostener regímenes autoritarios plenos.¹⁶ Este cambio se debió, sobre todo, al ambiente internacional que primó durante este período. El triunfo del liberalismo occidental y el colapso soviético minaron la legitimidad de los modelos alternativos de regímenes y dieron origen a poderosos incentivos para que los estados periféricos adoptaran las instituciones democráticas formales. Como Andrew Janos ha señalado, los períodos de hegemonía liberal establecen una “red de limitaciones” sobre los gobiernos no democráticos que intenten mantener la respetabilidad y la viabilidad internacionales. Así, durante el breve período de hegemonía liberal posterior a la Primera Guerra Mundial, los gobiernos relativamente autoritarios de Europa Central enfrentaron una gran presión para admitir una prensa semilibre, el escrutinio permanente de los miembros opositores del parlamento, y un poder judicial cuasi independiente.¹⁷ Sin embargo, cuando los estados liberales de Occidente son desafiados por potencias contrahegemónicas autoritarias, estas “redes de limitaciones” tienden a desaparecer. Las potencias contrahegemónicas proporcionan fuentes alternativas de legitimidad y asistencia militar y económica, debilitando de esta manera el incentivo de las élites gobernantes para conservar las instituciones democráticas formales. Fue así que el surgimiento de la Alemania nazi y la Rusia soviética como potencias regionales contribuyó al colapso de los regímenes híbridos de Europa Central en la década de 1930, y el poder de la Unión Soviética facilitó el establecimiento de dictaduras leninistas en gran parte del Tercer Mundo durante la Guerra Fría. Cuando las potencias occidentales son puestas a prueba en su hegemonía, es más probable que toleren las autocracias, que pueden presentarse como un agente amortiguador frente a sus rivales.

La década de 1990 marcó un período de hegemonía liberal occidental semejante a aquella de los años veinte, pero de un alcance mucho mayor. Las influencias internacionales adoptaron diversas formas, incluidos los efectos de las manifestaciones, la condicionalidad —como en el caso de la afiliación a la Unión Europea—, la presión directa de un Estado a otro —en la forma de sanciones, diplomacia secreta e incluso intervención militar—, y las actividades de actores e instituciones transnacionales emergentes. En este nuevo contexto, el modelo democrático liberal logró una aceptación sin precedente entre las élites

poscomunistas y del Tercer Mundo. Quizás lo más significativo sea que la ausencia de fuentes alternativas de ayuda militar y económica aumentó la importancia de estar en buenos términos con los gobiernos y las instituciones occidentales. Aunque el efecto de la presión internacional varió considerablemente entre regiones, e incluso entre países, para los gobiernos de la mayoría de los países más pobres y de ingresos medios, los beneficios de adoptar instituciones democráticas formales, y los costos de mantener instituciones claramente autoritarias, aumentaron en forma notable durante los años noventa.

Los autócratas emergentes y potenciales enfrentaron también grandes impedimentos internos para la consolidación de los regímenes autoritarios. A objeto de afianzar un régimen completamente cerrado, las élites autoritarias deben eliminar las principales fuentes de controversia mediante la represión y la cooptación sistemáticas de los adversarios potenciales. Esta acción requiere tanto la cohesión de la élite como un aparato estatal con un mínimo de eficacia, además de solvente en términos financieros. La escasez de recursos ha hecho más difícil para los líderes mantener las redes de favores políticos que antes sostenían las estructuras estatales autoritarias. Asimismo, el incierto control jerárquico sobre los órganos represivos, junto con elevar el riesgo de una guerra civil, también ha aumentado la dificultad de consolidar un gobierno autoritario. Finalmente, en muchos regímenes poscomunistas la dispersión del control sobre los diferentes recursos del Estado y económicos entre diversos grupos hizo difícil que un líder único estableciera un control absoluto, lo que dio como resultado un cierto pluralismo por omisión.

En la década de 1990 un número considerable de regímenes fueron capaces de superar los obstáculos nacionales e internacionales al establecimiento de gobiernos autoritarios. Algunos se beneficiaron de los focos de permisividad en el sistema internacional, debido en gran parte a problemas económicos y de seguridad que predominaron sobre el fomento de la democracia en las agendas de política exterior de Occidente. Otros fueron favorecidos por el control estatal sobre los ingresos provenientes de valiosos productos básicos, como el petróleo, que socavó el desarrollo de una sociedad civil autónoma y otorgó a los gobernantes los medios para cooptar a los potenciales opositores; y finalmente, algunos se aprovecharon de las redes de élites cuasi tradicionales que facilitaron el establecimiento de regímenes neopatrimoniales, como fue el caso de Asia Central.

Sin embargo, en los años noventa, en gran parte de África, América Latina y la Eurasia poscomunista los autócratas emergentes y potenciales carecieron de esas ventajas. Debido a una combinación de presión internacional, debilidad del Estado y fragmentación de la élite, muchos gobernantes consideraron que el costo de cooptar o reprimir a sus adversarios era prohibitivamente alto. En consecuencia, incluso algunos

líderes muy autocráticos fueron incapaces de eliminar importantes arenas de disputa. Las fuentes de debilidad de los autoritarismos fueron diferentes en cada caso. Por ejemplo, en Albania y Haití los factores internacionales fueron probablemente decisivos en impedir los gobiernos autoritarios plenos. En África, una disminución de recursos debida al fin del patrocinio correspondiente a la época de la Guerra Fría y a la condicionalidad impuesta por las instituciones financieras internacionales dejó a algunos gobiernos demasiado frágiles como para cooptar o reprimir incluso los desafíos opositores relativamente débiles.¹⁸ En países possoviéticos como Moldavia, Rusia y Ucrania, la fragmentación del control sobre los recursos estatales y económicos generó competencia política aun cuando la sociedad civil seguía siendo ineficaz. No obstante, lo que sucede prácticamente en todos estos casos es que el pluralismo y la competencia democrática perduraron no tanto porque las élites los deseaban, sino porque simplemente no podían deshacerse de ellos.

Durante la década de 1990, entonces, era más probable que surgieran regímenes autoritarios competitivos donde las condiciones eran desventajosas para la consolidación de regímenes tanto democráticos como autoritarios. Es necesario señalar, por supuesto, que tales condiciones no necesariamente desembocan en un autoritarismo competitivo. En algunos casos, entre los que se cuentan El Salvador, Mali y Mongolia, la democracia puede afianzarse a pesar de condiciones muy desfavorables. En otros, la caída de un gobierno autoritario puede traducirse en el colapso del Estado y en una guerra civil, como ocurrió en Liberia, Sierra Leona y Somalia.

La conceptualización de las no democracias

Desearíamos concluir haciéndonos eco del llamado de Thomas Carothers a avanzar más allá de lo que él denomina el “paradigma de la transición”.¹⁹ Hoy en día es evidente que las esperanzas iniciales respecto de la democratización en gran parte del mundo fueron demasiado optimistas. Muchos regímenes autoritarios han sobrevivido a la “tercera ola” de democratización. En otros casos, el desplome de un tipo de autoritarismo no produjo una democracia sino una nueva forma de gobierno no democrático. En efecto, una década después del colapso de la Unión Soviética, la mayoría de los estados independientes del mundo seguían siendo no democráticos. No obstante, mientras que ha surgido gran cantidad de literatura en torno a las causas y consecuencias de la democratización, los tipos emergentes de democracia y los problemas de la consolidación democrática, se ha llevado a cabo muy poca investigación sobre el surgimiento y la persistencia de los regímenes no democráticos.

La hegemonía liberal de Occidente posterior a la Guerra Fría, el cambio económico mundial, los avances de las tecnologías de la información y

las comunicaciones y el crecimiento de las redes internacionales dirigidas a la promoción de la democracia y los derechos humanos han contribuido a redefinir las oportunidades y las limitaciones que enfrentan las élites autoritarias. Por ende, algunas formas de autoritarismo, como el totalitarismo y el autoritarismo burocrático, se han vuelto más difíciles de sostener. Al mismo tiempo, no obstante, varios tipos de regímenes no democráticos nuevos, o parcialmente nuevos, adquirieron mayor importancia en los años noventa, incluido el autoritarismo competitivo. Una serie de otros desenlaces no democráticos también se hicieron más relevantes, entre ellos otros tipos de regímenes híbridos, dictaduras patrimoniales poscomunistas, y algunos casos de colapso sostenido del Estado (“caoscraia”).²⁰ La investigación acerca de estos resultados no democráticos es crítica para adquirir una mejor comprensión del conjunto completo —en lugar del esperado— de alternativas disponibles para los regímenes de transición posteriores a la Guerra Fría.

NOTAS

Los autores desean agradecer 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 Shevel y Richard Snyder por sus comentarios a versiones anteriores de este artículo.

1. Terry Lynn Karl, “The Hybrid Regimes of Central America”, *Journal of Democracy* 6 (julio de 1995): 72-87; William Case, “Can the ‘Halfway House’ Stand? Semidemocracy and Elite Theory in Three Southeast Asian Countries”, *Comparative Politics* 28 (julio de 1996): 437-64; Richard A. Joseph, “Africa, 1990-1997: From *Abertura* to Closure”, *Journal of Democracy* 9 (abril de 1998): 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): 22-41; Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999); Gordon P. Means, “Soft Authoritarianism in Malaysia and Singapore”, *Journal of Democracy* 7 (octubre de 1996): 103-17; Andreas Schedler, “Mexico’s Victory: The Democratic Revelation”, *Journal of Democracy* 11 (octubre de 2000): 5-19; y M. Steven Fish, “Authoritarianism Despite Elections: Russia in Light of Democratic Theory and Practice”, artículo preparado para la reunión anual de 2001 de la American Political Science Association, San Francisco, 30 de agosto a 2 de septiembre.

2. Véase David Collier y Steven Levitsky, “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research”, *World Politics* 49 (abril de 1997): 430-51.

3. Véase Jeffrey Herbst, “Political Liberalization in Africa after Ten Years”, *Comparative Politics* 33 (abril de 2001): 357-75; Thomas Carothers, “The End of the Transition Paradigm”, *Journal of Democracy* 13 (enero de 2002): 5-21.

4. Juan J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 2000), 34.

5. Véase Scott Mainwaring, Daniel Brinks y Aníbal Pérez Liñán, “Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999”, *Studies in Comparative International Development* 36 (primavera de 2001). Esta definición es coherente con lo que Larry Diamond llama concepciones “promedio” de la democracia (Larry Diamond, *Developing Democracy*, 13-15).

6. Por supuesto, el punto exacto en que las violaciones de los derechos civiles y políticos comienzan a alterar de modo fundamental las reglas del juego es difícil de distinguir, y siempre

será motivo de debate. Sin embargo, el problema de calificar los casos dudosos es común a todas las conceptualizaciones en torno a los regímenes.

7. Guillermo O'Donnell, "Democracia delegativa", *Journal of Democracy en Español* 1 (julio de 2009): 7-23.

8. Larry Diamond, *Developing Democracy*, 15-16; Richard Joseph, "Africa, 1990-1997"; Jason Brownlee, "Double Edged Institutions: Electoral Authoritarianism in Egypt and Iran", artículo presentado en la reunión anual de 2001 de la American Political Science Association, San Francisco, 30 de agosto a 2 de septiembre.

9. Philip G. Roeder, "Varieties of Post-Soviet Authoritarian Regimes", *Post-Soviet Affairs* 10 (enero-marzo de 1994): 61-101.

10. En Kenia, las patrullas de la muerte respaldadas por el gobierno fueron responsables de una violencia a gran escala, especialmente en zonas de minorías étnicas. Véase Joel Barkan y Njuguna Ng'ethe, "Kenya Tries Again", en Larry Diamond y Marc F. Plattner, eds., *Democratization in Africa* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999), 185. También se observó gran violencia contra las fuerzas de oposición en Serbia y Zimbabue en la década de 1990.

11. Véase Keith Darden, "Blackmail as a Tool of State Domination: Ukraine Under Kuchma", *East European Constitutional Review* 10 (primavera-verano de 2001): 67-71.

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

13. H. Kwasi Prempeh, "A New Jurisprudence for Africa", *Journal of Democracy* 10 (julio de 1999): 138; Nebojsa Bjelakovic y Sava Tatic, "Croatia: Another Year of Bleak Continuities", *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).

14. Estos dilemas se presentan con agudeza en Andreas Schedler, "The Nested Game of Democratization by Elections", *International Political Science Review* 23 (enero de 2002).

15. Véase una explicación más elaborada en Steven Levitsky y Lucan A. Way, "Competitive Authoritarianism: Hybrid Regime Change in Peru and Ukraine in Comparative Perspective", *Studies in Public Policy Working Paper No. 355* (Glasgow: University of Strathclyde Center for the Study of Public Policy, 2001).

16. Con respecto a los obstáculos al autoritarismo en la ex 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).

17. Andrew Janos, *East Central Europe in the Modern World: The Politics of Borderlands From Pre- to Postcommunism* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 2000), 97-99.

18. Michael Bratton y Nicolas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective* (Nueva York: Cambridge University Press, 1997), 100.

19. Thomas Carothers, "The End of the Transition Paradigm".

20. Véase Richard Snyder, "Does Lootable Wealth Breed Disorder? States, Regimes, and the Political Economy of Extraction", artículo presentado en la reunión anual de 2001 de la American Political Science Association, San Francisco, 30 de agosto a 2 de septiembre; y Juan J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, 37.