

LA ÚLTIMA LÍNEA DE DEFENSA DEL AUTORITARISMO*

Andreas Schedler

Andreas Schedler es profesor de ciencia política en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México, D.F. Fue editor del libro Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition (2006).

Durante los últimos 20 años hemos visto un gran progreso democrático en el planeta. El colapso del imperio soviético se tradujo en una impresionante expansión de la democracia electoral, especialmente en Europa del Este y el África Subsahariana. Al mismo tiempo, hemos sido testigos de una asombrosa propagación de elecciones multipartidarias *sin* democracia. Hoy en día los regímenes inequívocamente no democráticos de los años de la Guerra Fría —sistemas unipartidarios, regímenes militares y dictaduras personales— casi han desaparecido (al mismo tiempo que el régimen unipartidario chino gobierna sobre un quinto de la humanidad).

Las nuevas estrellas en la constelación de la gobernabilidad no democrática son los regímenes “electorales autoritarios”, que llevan a cabo elecciones multipartidarias con regularidad en todos los niveles de gobierno, y sin embargo violan gravemente y en forma sistemática las normas democráticas fundamentales. Algunos de ellos corresponden a la prolongación de períodos anteriores (como Singapur y Egipto); algunos nacieron en las transiciones desde gobiernos unipartidarios (Gabón y Camerún); otros surgieron después de un golpe militar (Argelia y Gambia); y otros se originaron a partir de procesos de deterioro democrático (Venezuela y Rusia). Estos regímenes representan

* Publicado originalmente como “Authoritarianism’s last line of defense”. *Journal of Democracy* Vol. 21, No. 1, January 2010:69-80 © 2010 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

la última línea de defensa autoritaria en una larga historia de lucha que se ha estado desarrollando desde la invención de las instituciones representativas modernas.¹

El sistema de gobierno representativo que llamamos “democracia liberal” se basa en una configuración de instituciones que fueron concebidas y fundadas en el siglo XVIII: los gobiernos constitucionales, los derechos y las libertades individuales, el estado de derecho, los controles y contrapesos, la división funcional y territorial del poder, los poderes legislativos representativos, las elecciones populares, la sociedad civil y los medios de comunicación independientes. Los partidos políticos de masas surgieron más tarde, producto de las ampliaciones del derecho a voto en el siglo XIX. El siglo XX, desastrosamente creativo en el desarrollo de tecnologías de represión y destrucción, significó un escaso aporte al inventario de instituciones democráticas fundamentales, salvo por la creación de los tribunales constitucionales luego de la Primera Guerra Mundial y el desarrollo de la ley internacional de derechos humanos, posterior a la Segunda Guerra Mundial.

El nacimiento, en términos de ideas y de hechos, de las instituciones representativas en el Siglo de las Luces y la Revolución no condujo a su difusión inmediata en el conjunto cada vez mayor de los estados independientes. Sin embargo, sí provocó una lucha de largo plazo por el gobierno representativo, que se ha librado por más de dos siglos. Esta lucha siempre ha ocurrido en dos escenarios, primero la batalla para establecer instituciones representativas en cuanto a forma, y luego para hacerlas eficaces en la práctica.

Las batallas democráticas del siglo XIX en Europa y las Américas se libraban en gran parte para instituir y empoderar a las instituciones representativas, para liberarlas de la dominación de las élites poderosas, y para expandir las libertades civiles y los derechos políticos más allá de una minoría acaudalada y con educación. No obstante, los regímenes totalitarios de terror que aparecieron durante la primera mitad del siglo XX arrasaron con los triunfos democráticos del período posterior a la Primera Guerra Mundial. Hitler y Stalin clausuraron la mayor parte de las instituciones representativas; las pocas que conservaron —las cortes criminales en la Alemania nazi y los poderes legislativos en la Unión Soviética— estaban completamente integradas a la burocracia de represión y exterminio.

Luego de la desaparición del totalitarismo, la lucha por la democracia se reanudó bajo circunstancias diferentes. En el mundo poscolonial, los demócratas que intentaban construir instituciones representativas eficaces ya no enfrentaban monarquías semiconstitucionales u oligarquías electorales, sino regímenes militares y estados unipartidarios. En muchos casos obtenían concesiones limitadas, como la tolerancia parcial y contingente de las libertades civiles, las asociaciones cívicas y las elecciones legislativas. La caída del muro de Berlín —o más bien su

destrucción artesanal gracias a la reunión espontánea de alegres picapedreros— marcó otro momento decisivo en la administración autoritaria de las instituciones representativas. Provocó un gran cambio desde las concesiones institucionales selectivas a las exhaustivas, y por lo tanto de la manipulación institucional selectiva a la exhaustiva.

En lugar de suprimir todas las instituciones representativas, o aceptar solo algunas de ellas, los nuevos regímenes electorales autoritarios de la era posterior a la Guerra Fría las han aceptado todas. Han instalado toda la pompa de las instituciones liberal-democráticas: de las constituciones a las cortes constitucionales, de los poderes legislativos a los organismos de rendición de cuentas, de los sistemas judiciales a las organizaciones federales, de los medios de comunicación independientes a las asociaciones cívicas. Y lo que es más importante, celebran elecciones multipartidarias en forma habitual en todos los niveles del poder estatal. En su forma institucional, estos regímenes son prácticamente indistinguibles de las democracias liberales. No obstante, los gobernantes autoritarios invariablemente compensan estas concesiones formales con controles significativos. Si bien renuncian a acabar con las instituciones representativas, los regímenes electorales autoritarios se especializan en su manipulación. Funcionando bajo la supremacía de la represión, los sistemas totalitarios ocuparon un polo del continuo de los regímenes autoritarios. Funcionando bajo la supremacía de la manipulación institucional, las autocracias electorales ocupan el otro.

Menús de la manipulación institucional

Todas las creaciones institucionales suponen algún grado de delegación del poder, o al menos un simulacro formal de delegación. Su propia existencia implica que los gobernantes ponen a otros a cargo de emprender determinadas tareas. Sin embargo, la delegación autoritaria del poder nunca tiene como objetivo ratificar el ejercicio autónomo de este por parte del representante designado. Las criaturas institucionales que los regímenes autoritarios engendran no nacen para crecer y florecer en libertad. Su destino es ser dóciles animales domésticos; no ser meramente poderosas en apariencia e inofensivas en la realidad, sino actuar como resistentes caballos de tiro. Los gobernantes autoritarios no pueden tolerar la autonomía institucional genuina, siempre lucharán por restringir y contener sus propias creaciones institucionales para asegurarse de que los organismos y procedimientos nominalmente democráticos permanezcan autoritarios en esencia.

Los mandatarios autoritarios pueden desplegar una amplia gama de estrategias para mantener el control sobre sus representantes, así como sobre sus adversarios, en varios ámbitos institucionales. En los regímenes electorales autoritarios, las elecciones constituyen casi por definición el campo de batalla principal. En consecuencia, tanto los académicos

como quienes trabajan en la promoción de la democracia han prestado gran atención a las diversas estrategias que los autócratas llevan a cabo para controlar los procesos electorales competitivos solo de nombre. Nuestras coordenadas conceptuales y mapas empíricos son mucho menos desarrollados en cuanto a las múltiples técnicas de manipulación que los gobernantes autoritarios despliegan en otras arenas institucionales, incluidos el poder legislativo y el poder judicial, así como los medios de comunicación, la sociedad civil y los gobiernos subnacionales. No obstante, a continuación se presenta un esquema, a grandes rasgos, de los diversos menús de manipulación que los mandatarios autoritarios tienen a su disposición en estas áreas. Este “menú de menús” no pretende ser completo ni uniforme en su estructura analítica, pero es un esfuerzo inicial por explorar los métodos mediante los cuales este tipo de gobernantes domestica a las instituciones representativas en lo formal.

El poder legislativo. La mayoría de los regímenes autoritarios establecen algún tipo de asamblea legislativa. Es decir, crean algún tipo de cuerpo colectivo encargado de escribir las normas que el Estado central —respaldado por su capacidad de coerción— intenta imponer sobre las personas. Dado su tamaño relativamente pequeño, los poderes legislativos son fácil objeto del control autoritario. Con el fin de garantizar la subordinación legislativa, los mandatarios pueden aplicar tres estrategias generales:

- 1) *Desautorización.* Los gobernantes pueden implantar restricciones formales sobre las facultades del poder legislativo, limitando estrictamente lo que puede y no puede hacer;
- 2) *Control de los representantes.* Aun cuando el poder legislativo posea amplios poderes formales, los gobiernos autoritarios pueden transformarlo en un organismo de aprobación automática si controlan la elección de los legisladores, ya sea mediante el nombramiento directo de los diputados o decidiendo quién se presenta a los cargos electivos. La otra alternativa es que instauren una estructura de incentivos ineluctable —vía intimidación o cooptación— que incite a los diputados a cooperar con el Ejecutivo;
- 3) *Fragmentación.* Cuando los gobernantes no pueden controlar el comportamiento de los legisladores, pueden impedir la coordinación entre ellos manteniendo dividida la asamblea y promoviendo la multiplicación de facciones de los partidos.

El poder judicial. En principio, los sistemas judiciales modernos cumplen la función de arbitrar las disputas entre particulares, entre estos y las autoridades del Estado, y entre las propias autoridades. A pesar de que ningún régimen autoritario moderno puede prescindir de un sistema de administración de justicia, todos cuentan con una serie de métodos para cortar las alas de “la rama menos peligrosa”:²

- 1) *Desautorización*. Los mandatarios autoritarios pueden establecer restricciones formales sobre el poder de los tribunales, limitando su jurisdicción a áreas temáticas específicas y negándoles las facultades de investigación; así, no les queda más que depender de las autoridades estatales como la única fuente de evidencia pertinente. Pueden instaurar un sistema de apelación jerárquico que centralice y uniforme los fallos judiciales, coartando a los jueces de niveles inferiores mediante el control de los tribunales de más alto nivel. También pueden limitar el margen de discreción de los tribunales imponiéndoles densas redes de reglas formales, en otras palabras, burocratizando la deliberación judicial. Finalmente, los gobernantes pueden neutralizar los efectos de la toma de decisiones del poder judicial simplemente “subexigiendo” el cumplimiento de los fallos inconvenientes;
- 2) *Control de los agentes*. Tal como en el caso del poder legislativo, los mandatarios autoritarios pueden refrenar a un poder judicial formalmente poderoso controlando a los jueces por medio de una mezcla de procedimientos de designación y estructuras de incentivos: pueden elegir magistrados políticamente confiables, y los pueden disciplinar mediante penas disuasivas. Los regímenes autoritarios constituyen enormes agencias de empleo para los funcionarios leales, pero también son expertos en aquello que los estudiantes de administración pública llaman “compatibilidad de incentivos”. A través de un conjunto de incentivos intra y extrajudiciales que se refuerzan mutuamente, pueden asegurarse de que los jueces consideren costosa en términos personales y políticamente contraproducente cualquier estrategia judicial que no sea la “autolimitación”;³
- 3) *Fragmentación*. En lugar de establecer un poder judicial unificado, los gobernantes autoritarios pueden impedir la coordinación entre los tribunales y “refrenar el activismo judicial mediante el diseño de sistemas judiciales fragmentados” en que “los tribunales de excepción funcionan junto al sistema de justicia permanente”.⁴ Los tribunales especiales dominados por el Ejecutivo, cuya jurisdicción a menudo se superpone a la de los tribunales permanentes, facilita el control político de los casos delicados;
- 4) *Aislamiento*. A pesar de sus aspiraciones de ser sistemas cerrados de arbitraje de disputas sobre la base de normas, los sistemas judiciales, al igual que todas las otras instituciones estatales, están integrados a su entorno social. Su capacidad de proteger a los ciudadanos “horizontalmente” frente a hábiles actores privados, así como “verticalmente” frente a las autoridades públicas depende en gran medida de la red circundante de asociaciones profesionales y ciudadanas que estén dispuestas a desafiar a los actores poderosos, y sean capaces de hacerlo. Al “invalidar las redes de apoyo judicial”, los gobernantes autoritarios pueden eficazmente evitar el surgimiento de disputas judiciales.⁵

Las elecciones. Cuando los gobernantes autoritarios convocan a elecciones, pueden minimizar el riesgo de perder manteniéndolas no competitivas o, si permiten la competencia multipartidaria, limitándolas a los niveles inferiores de gobierno. Aun cuando introduzcan elecciones multipartidarias a todo nivel, convirtiéndose así en regímenes “electorales autoritarios”, tienen a su disposición un vasto conjunto de herramientas de manipulación para reducir la incertidumbre que puedan producir las elecciones:⁶

- 1) *Desautorización.* Los gobernantes pueden simplemente eliminar áreas delicadas en relación con las políticas de la jurisdicción correspondiente al cargo de un funcionario elegido (dominios reservados) o someter a los funcionarios elegidos al derecho de veto de actores no elegidos (tutela autoritario);
- 2) *Restricciones de mercado.* Los mandatarios pueden limitar las opciones disponibles para los votantes mediante la exclusión, subversión o fragmentación de los partidos de oposición (restricciones de oferta); pueden obstaculizar la formación de preferencias en los votantes negando a la oposición el acceso justo al espacio público (restricciones de demanda); y pueden alterar la composición del electorado mediante la privación legal o de facto de los derechos civiles de los ciudadanos (expropiación de los votantes);
- 3) *Distorsión de las preferencias.* Los gobernantes pueden impedir que los ciudadanos expresen sus genuinas preferencias en las votaciones mediante la amenaza de violencia (intimidación de los votantes) o la seducción del dinero (compra de votos);
- 4) *Distorsión de los votos.* Finalmente, una vez que los votantes han expresado su voluntad en las urnas, los resultados se pueden distorsionar gravemente, ya sea a través de prácticas discriminatorias (fraude electoral) o por medio de instituciones discriminatorias establecidas de antemano para invalidar a los partidos de oposición en las votaciones (como normas electorales de mayoría que les niegan la representación legislativa).

Los medios de comunicación. Del mismo modo que el acceso a “fuentes de información alternativas”⁷ es una característica fundamental de la democracia, la información errónea y la desinformación constituyen rasgos esenciales del autoritarismo. Para minimizar la exposición de los ciudadanos a construcciones rivales de la realidad política, los gobernantes no democráticos pueden imponer limitaciones a los recursos necesarios para las comunicaciones, y al contenido y consumo de los medios de comunicación:

- 1) Con el objeto de restringir el control privado de los *recursos necesarios para la producción y distribución de información política*, los regímenes autoritarios generalmente ejercen el monopolio estatal de

- los medios de comunicación escritos, de radio y televisión, y electrónicos. Alegando el monopolio total sobre la comunicación política genuina, algunos estados dictatoriales han llegado aún más lejos, limitando el acceso de los particulares a recursos descentralizados de la comunicación escrita, como máquinas de escribir, fotocopiadoras, computadoras e Internet. Por supuesto, aun cuando un régimen elija permitir los medios de comunicación no estatales, igualmente tiene varias formas de restringir e incluso eliminar a las empresas que resulten conflictivas, por ejemplo, negándoles las licencias de operación y la publicidad, o consiguiendo que la policía, los servicios de administración tributaria o las oficinas anticorrupción las clausuren;
- 2) Los gobiernos autoritarios que dejan los medios de comunicación en manos privadas a menudo recurren a limitar su *contenido*. A veces emplean normas de censura, y también acuden a técnicas más informales, indirectas, como dar una paliza a los periodistas o someter a los medios de información al acoso de los organismos tributarios. Tanto la censura legal como la intimidación extralegal tienden a inducir la autocensura;
 - 3) Para restringir el *consumo* de los ciudadanos de la información disponible, los gobernantes pueden prohibir legalmente o hacer materialmente imposible el acceso masivo a la información que ha sido producida fuera de los límites del control autoritario, incluidos los medios de comunicación internacionales.

La sociedad civil. La represión y la cooptación son las estrategias autoritarias más obvias para evitar que los ciudadanos practiquen el moderno “arte de asociación”. En términos generales, para aliviar las presiones que vienen desde abajo, los gobiernos autoritarios pueden someter a los grupos de interés a una organización controlada por el Estado (jerarquía), impedir que los ciudadanos actúen en conjunto (desorganización), o enfrentar a las asociaciones civiles entre ellas (división):

- 1) Tanto los regímenes unipartidarios de movilización como los regímenes corporativistas estatales emplean una organización jerárquica para impedir el surgimiento de una sociedad civil autónoma;
- 2) En contraste, los regímenes autoritarios de desmovilización, incluida la mayoría de las autocracias electorales, aspiran a confinar a los ciudadanos atomizados en su esfera privada, para luego apostar a la desorganización de las fuerzas sociales a fin de conseguir la aquiescencia popular;
- 3) Si la sociedad civil constituye una esfera de asociación que es autónoma con respecto al Estado, la jerarquía y la desorganización representan formas lógicamente opuestas de controlar esa esfera: la primera establece organización sin autonomía, y la última, autonomía

sin organización. Para los propósitos de la represión autoritaria, el control vertical y la ruptura de la comunicación horizontal son funcionalmente equivalentes. Entre estos dos extremos se encuentra la estrategia de “dividir y vencer”: por medio de la distribución selectiva de castigos y favores, los gobernantes pueden sembrar la división entre las organizaciones de la sociedad civil. Encontramos tales situaciones intermedias por ejemplo en las “estructuras de competencia divididas” que contribuyen a sostener los regímenes contemporáneos en el Medio Oriente.⁸

Gobierno local. Los gobiernos de tipo autoritario rara vez se traducen en el fin de la política local. Sin embargo, para evitar que emerjan disputas locales, las autoridades centrales deben diseñar mecanismos institucionales que minimicen las probabilidades de perder el control sobre las élites locales.⁹ Quizás los mecanismos más prominentes sean la represión, el control burocrático, la rendición de cuentas y el arbitraje.

- 1) En los *regímenes represivos* de relaciones centro-periferia, las autoridades centrales instauran burocracias paralelas de vigilancia y castigo físico, como la policía secreta soviética bajo Stalin, para aterrorizar a las autoridades de niveles inferiores y conseguir su subordinación;
- 2) En los *regímenes burocráticos*, las autoridades centrales establecen capas de gobierno territoriales en forma jerárquica. Controlan a las autoridades locales imponiendo nombramientos desde los niveles superiores de la jerarquía hacia los inferiores. En tales escenarios, cada unidad de gobierno subnacional está “seriamente restringida por la capacidad de una unidad jerárquicamente superior de nombrar, trasladar y destituir a los funcionarios más importantes”;¹⁰
- 3) En los *regímenes de rendición de cuentas*, los gobiernos autoritarios delegan una gran autoridad a los actores locales, pero los hacen responsables de las fallas de desempeño graves. Los criterios para esta rendición de cuentas orientada a los resultados pueden ser políticos (como el mantener la paz social) o apolíticos (como el logro del crecimiento económico);¹¹
- 4) Finalmente, en los *regímenes de arbitraje*, el gobernante autoritario, desde la ciudad capital, actúa como árbitro entre facciones subnacionales rivales que compiten por sus favores. Similar a una hegemonía regional en las relaciones internacionales, aparece como el apabullante actor externo cuya intervención inclina el equilibrio de poderes interno en las regiones y localidades.

La ambigüedad institucional

Los investigadores del autoritarismo moderno han estado conscientes, desde hace tiempo, de las bases institucionales de los gobiernos no

democráticos. Ya sea examinando la lógica de las dictaduras totalitarias o de los gobiernos militares, han reconocido el papel tanto de las burocracias militares (incluida la policía política) como de las burocracias civiles (incluidos los partidos únicos) como instrumentos decisivos del poder dictatorial.¹² En contraste con las instituciones represivas, las instituciones formalmente representativas de los regímenes autoritarios han sido objeto de escasa atención. Los observadores han supuesto que los regímenes autoritarios son dominios en que las restricciones formales no tienen importancia frente a las correlaciones de poder *de facto* y a las prácticas de gobierno informales.

Sin duda, las instituciones representativas constituyen una hermosa decoración en los escaparates de los regímenes autoritarios. No obstante, además de su valor estético, es probable que dichas instituciones también posean un valor instrumental para los gobiernos autoritarios, al ayudarles a ejercer y mantener el poder. Ya sea presidiendo un Estado jerárquico premoderno o las complejas estructuras burocráticas de un Estado moderno, los gobiernos deben decidir respecto de dos tareas básicas: primero, cualesquiera sean las metas fundamentales que persigan, deben asegurar su capacidad de gobernar (el desafío de la gobernabilidad), y en segundo lugar, deben asegurar su continuidad en el poder (el desafío de la supervivencia política). A menudo los académicos consideran el primero como un problema de “cooperación”, dado que quienes están sometidos tienen que aportar trabajo e impuestos de modo de desarrollar y mantener las estructuras de poder, y el segundo como un problema de “sumisión”, pues los súbditos, así como la élite, deben aceptar el *statu quo* a fin de que los gobernantes permanezcan en el poder.

El responder a las presiones de democratización mediante la creación y manipulación de instituciones representativas debería ayudar a los gobiernos autoritarios a aliviar sus problemas existenciales de gobernabilidad y supervivencia. Debería ayudarlos a inducir la cooperación de los grupos sociales y los actores individuales, y a disminuir los desafíos —reales o potenciales— que estos representen para el régimen. En general, como lo indica el campo emergente de los estudios comparados sobre los regímenes autoritarios, las instituciones representativas de hecho parecen cumplir dichas funciones de apoyo a estos regímenes.¹³ Inevitablemente, no obstante, aunque en diferentes grados, contienen las semillas de la subversión. Las instituciones no son máquinas. Debido a que son manejadas por seres humanos, no pueden estar sujetas a un control absoluto; y si lo estuvieran, dejarían de estar al servicio de las necesidades de sus dictatoriales creadores.

Este es el dilema de las concesiones institucionales por parte de los regímenes autoritarios: a menos que a las instituciones políticas se les otorgue aunque sea un margen mínimo de poder y autonomía, no pueden hacer una contribución independiente a la gobernabilidad y la supervivencia autoritarias. Sin embargo, tan pronto como se les concede

algo de poder y autonomía, las instituciones políticas pueden ponerse en contra del dictador. Establecen arenas de lucha y sitios de resistencia —públicos o clandestinos, explícitos o velados, heroicos o mundanos, altruistas o movidos por intereses personales— donde múltiples actores ponen a prueba de múltiples maneras los límites de lo permisible.

En las autocracias, entonces, las instituciones representativas son esferas de control y cooptación, pero también de disputa. Aun cuando las instituciones autoritarias funcionen según lo presupuestado, encauzando, desviando o dispersando los esfuerzos opositores, los críticos del régimen podrían de igual modo tener éxito en alguna medida en la neutralización de estas instituciones o incluso en apropiarse de ellas para sus propios fines. A pesar de que las instituciones democráticas solo de nombre hacen funcionar a las autocracias y aumentan la *probabilidad* de que los gobernantes autoritarios sobrevivan en el poder y gobiernen con eficacia, de igual modo contienen la *posibilidad* de corroer la estabilidad y la gobernabilidad autoritarias. No obstante, si las instituciones políticas no son únicamente útiles sino también amenazantes, si no solo tienen el poder de sostener sino también el potencial de socavar a los gobiernos autocráticos, ¿por qué son creadas o toleradas por los gobernantes autoritarios?¹⁴

La respuesta es más bien sencilla: los gobernantes no pueden tener una cosa sin la otra. No pueden fundar instituciones que efectivamente resguarden sus gobiernos sin aceptar los riesgos estructurales que esto supone. Estos riesgos incluso se extienden a las instituciones represivas diseñadas para ser los principales custodios del orden autoritario. ¿Cuántos dictadores han sido víctimas de las fuerzas paramilitares de seguridad instauradas por ellos para su protección personal? ¿Cuántos han sido destituidos por facciones de los partidos políticos que ellos habían creado como instrumento de dominación? Incluso el proyecto totalitario de una burocratización completa de la sociedad en nombre del socialismo terminó causando su propia derrota. Las instituciones todopoderosas del imperio soviético que habían definido a los sistemas socialistas y que presumiblemente también los defenderían, con el tiempo terminaron funcionando para subvertir tanto al régimen como al Estado.¹⁵

La política de lo posible

Los líderes autoritarios ciertamente sueñan con “purgar de ambivalencia”¹⁶ sus creaciones institucionales y sin duda querrían construir instituciones de apoyo a sus regímenes que no dieran cabida a posibilidades de subversión. No obstante, un mundo autoritario sin tales contradicciones inherentes es el sueño imposible del autócrata. Las instituciones representativas en la forma pueden facilitar y prolongar la vida de un autócrata, pero también podrían algún día amenazar la propia

Las autocracias electorales contemporáneas han renunciado a la antigua batalla contra el establecimiento de instituciones representativas. Han trasladado sus energías autoritarias desde la represión de las instituciones formalmente democráticas hacia su manipulación.

existencia de su creador. Sin embargo, normalmente dichas instituciones difieren ampliamente con respecto a la naturaleza y la magnitud de los diversos riesgos estructurales que implican. En los últimos años, los científicos políticos han centrado gran parte de su atención en la institución que parece suponer el mayor riesgo para los líderes autoritarios: las elecciones multipartidarias. En respuesta al extendido uso de estas por parte de los regímenes autoritarios, los investigadores han comenzado a examinar de manera sistemática “el poder de las elecciones”¹⁷ bajo este

tipo de gobiernos.

Fiel reflejo de la naturaleza ambigua de las elecciones autoritarias, el debate ha experimentado una curiosa bifurcación: la literatura sobre la economía política de las dictaduras ha enfatizado el valor de las elecciones autoritarias como *sostén de los regímenes*, mientras los estudios comparados de la “democratización mediante elecciones” han destacado su potencial de *subversión al régimen*. Estas dos ramas de investigación teórica y análisis empírico se han estado desarrollando en la coexistencia pacífica y la mutua ignorancia. A pesar de que sus principales aseveraciones parecen estar en desacuerdo, en realidad son esencialmente compatibles. Que muy probablemente las elecciones multipartidarias de los autoritarismos fortalecen la capacidad de supervivencia de quien está en el poder es una afirmación *probabilística*; que las elecciones crean oportunidades para que las fuerzas de oposición debiliten e incluso derriben al régimen gobernante es una afirmación relativa a las *posibilidades*.¹⁸

Las autocracias electorales contemporáneas han renunciado a la antigua batalla contra el establecimiento de instituciones representativas. Abandonando toda pretensión de rivalidad ideológica, introdujeron el conjunto completo de instituciones formales que asociamos a la democracia liberal. Han trasladado sus energías autoritarias desde la represión de las instituciones formalmente democráticas hacia su manipulación. En respuesta, las fuerzas de oposición prodemocráticas han redirigido sus esfuerzos desde establecer el esqueleto institucional de la democracia a infundir vida democrática a los huesos de las instituciones representativas solo de forma. Si la manipulación institucional representa la última trinchera de la defensa autoritaria, entonces la liberación institucional —es decir, la emancipación de las instituciones formalmente democráticas de los controles autoritarios— representa el último frente

de la lucha por la democracia. Se podría decir, por supuesto, que esto es solo lo habitual: los defensores de la democracia nunca han podido simplemente dar por sentadas la autonomía y la efectividad de los organismos representativos. Su instauración requirió una lucha política, y lo mismo sucede con su funcionamiento eficaz.

Si implantar y dirigir un régimen electoral autoritario involucra profundas ambigüedades, lo mismo ocurre con el acto de oponerse a uno. Esto es así para los opositores internacionales, así como para los nacionales. Los actores externos siempre corren el riesgo de que sus esfuerzos por debilitar a un régimen autoritario o por empujarlo hacia la democratización terminen provocando el efecto contrario. Los dictadores siempre tienen la posibilidad de chantajear a los actores internacionales amenazando con hacer daño a la población que tienen de rehén. Del mismo modo, la oposición interna debe elegir si oponerse, apoyar o relacionarse de manera crítica con las instituciones representativas que sostiene y manipula el régimen autoritario. Cada una de estas opciones conlleva el riesgo de fortalecer en lugar de debilitar al régimen, ya sea en el momento o en el largo plazo. Sin embargo, aun cuando las fuerzas de oposición estén conscientes de la *probabilidad* de que el régimen se beneficie gracias al surgimiento de la democracia, pueden delinear estrategias subversivas y reunir fuerzas en base a la *posibilidad* realista de que la democracia perdure.

Los regímenes electorales autoritarios son vulnerables. La última línea de defensa autoritaria —la manipulación de las instituciones formalmente democráticas— es frágil. A pesar de todas sus dificultades, atravesar las líneas defensivas de la manipulación en general es más fácil que derribar los muros autoritarios de la represión. Aunque las probabilidades de éxito parezcan bajas, la oposición democrática puede razonablemente abrazar la política de lo posible solicitada por Albert O. Hirschman.¹⁹ Con esperanza realista, puede atraer a sus adversarios autoritarios hacia batallas de democratización que probablemente perderá, dentro de una campaña de democratización en la que tiene posibilidades de triunfar.

NOTAS

1. Véase una síntesis de los avances y retrocesos democráticos desde mediados de los años setenta en Larry Diamond, *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World* (Nueva York: Henry Holt, 2008), 39-87. En relación con el surgimiento y la desaparición de la autocracias electorales, véase Andreas Schedler, ed., *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 2006) y Staffan I. Lindberg, ed., *Democratization by Elections: A New Mode of Transition* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009).

2. Mi esquema de las estrategias autoritarias para la represión judicial se basa en gran parte en Tamir Moustafa y Tom Ginsburg, "Introduction: The Functions of Courts in Authoritarian Politics", en Tom Ginsburg y Tamir Moustafa, eds., *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), 1-22, aunque yo reformulo y doy nuevos nombres a algunas de sus categorías analíticas.

3. Véase Martin Shapiro, "Courts in Authoritarian Regimes", en Ginsburg y Moustafa, eds., *Rule by Law*, 326-35.

4. Moustafa y Ginsburg, "Introduction", 18.

5. Moustafa y Ginsburg, "Introduction", 20. Véase también Daniel Brinks, *The Judicial Response to Police Killings in Latin America: Inequality and the Rule of Law* (Nueva York: Cambridge University Press, 2008).

6. Véase además Andreas Schedler, "Elections Without Democracy: The Menu of Manipulation", *Journal of Democracy* 13 (abril de 2002): 36-50, y "The Logic of Electoral Authoritarianism", en Schedler, *Electoral Authoritarianism*, 1-23.

7. Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971), 3.

8. Véase Ellen Lust-Okar, *Structuring Conflict in the Arab World: Incumbents, Opponents, and Institutions* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005).

9. Pierre F. Landry, *Decentralized Authoritarianism in China: The Communist Party's Control of Local Elites in the Post-Mao Era* (Nueva York: Cambridge University Press, 2008), 25.

10. Landry, *Decentralized Authoritarianism*, 40 y 79.

11. Véase Joy Langston y Alberto Díaz-Cayeros, "From Hegemony to Glory: Mexico's Governors", inédito; Carlos Bravo, "The Science of Not Losing: Electoral Politics in Mexico during the Porfiriato", documento presentado en la reunión "Mellon Latin American History Conference", Universidad de Chicago, 2 y 3 de mayo de 2008; Landry, *Decentralized Authoritarianism*, 39.

12. Véase Carl J. Friedrich y Zbigniew K. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy* (Nueva York: Praeger, 1961); Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics* (Berkeley: University of California Press, 1973); y Valerie Bunce, *Subversive Institutions: The Design and the Destruction of Socialism and the State* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

13. Véase Jennifer Gandhi y Adam Przeworski, "Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats", *Comparative Political Studies* 40 (noviembre de 2007): 1279-1301; Barbara Geddes, "Why Parties and Elections in Authoritarian Regimes?", documento presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, Washington, D.C., 2005; y Beatriz Magaloni, "Credible Power-Sharing and the Longevity of Authoritarian Rule", *Comparative Political Studies* 41 (abril-mayo de 2008): 715-41.

14. Jennifer Gandhi, *Political Institutions under Dictatorship* (Nueva York: Cambridge University Press, 2008), xvii.

15. Bunce, *Subversive Institutions*, 2.

16. Zygmunt Bauman, *Modernity and Ambivalence* (Cambridge: Polity, 1991), 24.

17. Guisepppe Di Palma, *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions* (Berkeley: University California Press, 1993), 85.

18. Véase una explicación más detallada de este argumento en Schedler, "The Contingent Power".

19. Albert O. Hirschman, "In Defense of Possibilism", en Albert O. Hirschman, *Rival Views of Market Society and Other Recent Essays* (Cambridge: Harvard University Press, 1986), 171-75.