



EROSIÓN DEMOCRÁTICA Y REBROTE AUTORITARIO EN AMÉRICA LATINA

Resumen de los hallazgos de un panel de expertos

El 28 de abril de 2022, NORC en la Universidad de Chicago, en colaboración con el Instituto Kellogg de Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame, convocó a un panel de expertos en erosión democrática para que compartan sus conocimientos con profesionales del desarrollo internacional. El panel incluyó a los profesores Matthew Cleary (Universidad de Syracuse), Javier Corrales (Amherst College) y Mneesha Gellman (Emerson College), y fue moderado por Aníbal Pérez-Liñán (Universidad de Notre Dame). Los panelistas definieron el concepto de erosión democrática e ilustraron dicho proceso mediante las experiencias de Venezuela (Corrales), El Salvador (Gellman) y México (Cleary). A partir de estas experiencias, los panelistas discutieron posibles estrategias para revertir procesos de erosión democrática y advirtieron sobre tácticas ineficaces.

Autores: Aníbal Pérez-Liñán y Eduardo Pagés Jiménez (Universidad de Notre Dame) con aportes de los panelistas.

Este documento fue producido por NORC en la Universidad de Chicago. Las opiniones aquí expresadas son de sola responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de NORC en la Universidad de Chicago, ni de todo el Instituto Kellogg de Estudios Internacionales o la Universidad de Notre Dame.

Definiendo erosión democrática

La erosión democrática es un proceso mediante el cual las democracias se vuelven menos democráticas. Ocurre cuando las instituciones democráticas son desmanteladas “desde adentro” por autoridades electas popularmente. Usualmente, el poder ejecutivo es el principal responsable. A diferencia del tradicional golpe de Estado, la erosión democrática ocurre gradualmente, mediante una serie de acciones progresivas. Si bien el proceso suele ser lento, puede ocurrir velozmente. El proceso puede ser revertido o contenido por las fuerzas democráticas o, por el contrario, acabar en una regresión autocrática. La erosión democrática no es un proceso lineal, implica altos niveles de incertidumbre y puede ser difícil de identificar mientras ocurre.

La erosión democrática tiende a ocurrir en tres pasos:

01

Líderes que rechazan los principios liberales movilizan apoyo popular, ganan elecciones y capturan el poder ejecutivo.

02

Una vez en el poder, los líderes iliberales activan dos procesos que se refuerzan mutuamente:

- **Capturan las instituciones estatales.** Por ejemplo, utilizan una mayoría calificada en el congreso para llenar la corte constitucional con aliados.
- **Suprimen a la oposición.** Por ejemplo, utilizan la corte constitucional aliada para defender la constitucionalidad de leyes que debilitan a los medios de comunicación independientes y a los partidos políticos opositores.
- **Estos dos procesos se refuerzan mutuamente.** La captura institucional implica menos oportunidades para que la oposición resista los abusos del ejecutivo y una oposición débil facilita la captura de nuevas instituciones.

03

Cuando ambos procesos están muy avanzados, se produce una regresión autocrática. Pero:

- Los líderes iliberales no siempre buscan establecer una dictadura (por lo menos durante las fases iniciales de erosión democrática).
- No existe un resultado predeterminado. Algunos procesos de erosión han sido contenidos e incluso revertidos.

Varios países latinoamericanos han experimentado algún nivel de erosión democrática durante el siglo XXI, incluyendo a Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela. Mientras que Nicaragua y Venezuela sufrieron una regresión autocrática como resultado de sus respectivos procesos, las fuerzas democráticas en Brasil, Colombia, Ecuador y Honduras lograron contener la erosión utilizando elecciones, acciones legales y movilización social. La erosión representa un desafío contemporáneo en países como El Salvador, Guatemala y México.

Ejemplos de instituciones estatales capturadas por líderes iliberales



Instituciones judiciales

La corte suprema, el tribunal constitucional, tribunales inferiores, fiscales, fiscal general, consejo de la judicatura y tribunal electoral.



Organismos de seguridad y defensa nacional

Policía, fuerzas armadas y agencias de inteligencia.



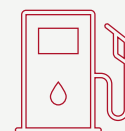
Organismos de control

Contraloría, defensor del pueblo, autoridades electorales a nivel nacional y local.



Agencias reguladoras

Órgano de administración y control electoral, servicio de rentas internas y superintendencias (de comunicación, industria, comercio, etc.).



Servicios públicos

Medios de comunicación públicos, empresas estatales de hidrocarburos.

LECCIONES DE TRES CASOS

El panel discutió tres casos que ilustran diferentes aspectos de la erosión democrática:

1. Bajo el presidente Hugo Chávez (1999–2013), Venezuela experimentó patrones de erosión comúnmente observados en otros casos.
2. Los acontecimientos en El Salvador bajo el presidente Nayib Bukele (2019–2022) ilustran como el proceso se refuerza con la captura del Estado.
3. La experiencia de México bajo el presidente Andrés Manuel López Obrador (2018–2022) ayuda a identificar ciertos factores que pueden estancar la erosión.



Venezuela: señales deladoras de erosión democrática

En seis años de gobierno, el presidente Hugo Chávez capturó una multitud de instituciones estatales y debilitó a la oposición con distintos mecanismos. Las tácticas de Chávez son comúnmente utilizadas por líderes iliberales, pero no son siempre reconocidas como prácticas antidemocráticas debido a su emparejamiento con reformas populares y otros tipos de “camuflaje”. Dado que las tácticas de Chávez se repiten en varios casos, pueden servir como un listado de verificación para identificar procesos de erosión. Estas tácticas incluyen:

- ✓ **Ambigüedad inicial.** Reformas electorales beneficiosas al gobierno de turno fueron instauradas gradualmente y a la par con reformas inclusivas como mayor gasto social. El gobierno alegó que la democracia “sustantiva” estaba siendo expandida mientras que debilitaba las bases institucionales del proceso democrático. Dada la naturaleza gradual y camuflada de la captura del Estado, algunos sectores del electorado no percibieron el deterioro de la democracia.
- ✓ **Polarización intencional.** La polarización es una táctica autocrática común en todos los procesos de erosión. Los líderes iliberales temen la formación de amplias coaliciones de oposición. Chávez impidió esto al moverse hacia la extrema izquierda, asegurando así que las divisiones entre izquierda y derecha predominaran sobre una posible reorganización de fuerzas políticas en el eje demócratas vs. autócratas. De este modo se redujo la posibilidad de que las fuerzas democráticas de diferentes ideologías encontraran un punto medio para cooperar.

Señales de erosión:



Captura legislativa

- Culto a la personalidad del líder iliberal dentro del partido oficialista.
- Hegemonía del partido oficialista dentro del legislativo (este factor se vuelve crítico cuando el oficialismo alcanza la mayoría calificada requerida para enmiendas constitucionales, reformas electorales y nombramientos de autoridades clave).
- División de la oposición.



Captura judicial

- Ocupación de la corte suprema o el tribunal constitucional con aliados oficialistas.
- Nombramiento de un fiscal supremo partidista.
- Cooptación de jueces y fiscales.
- Ocupación del consejo de la judicatura con aliados oficialistas.



Supresión de la oposición

- Reforma de leyes electorales en favor del oficialismo.
- Cooptación o ataques en contra de los medios de comunicación independientes.



Tácticas de camuflaje

- Expansión de derechos políticos y sociales para ciertos segmentos de la población a la par de una reducción de derechos políticos para la oposición.
- La expansión de derechos, ya sea real o simbólica, esconde las intenciones iliberales del gobierno.

Ejemplos de tácticas de camuflaje

La coalición del presidente Hugo Chávez adoptó una disposición constitucional permitiendo a los ciudadanos activar un referendo revocatorio para la presidencia. Sin embargo, la Constitución paralelamente restringió el financiamiento público a los partidos políticos.

El presidente Nicolás Maduro ofreció asistencia social durante la crisis económica (mediante las llamadas cajas de comida “CLAP”), pero en realidad estos mecanismos fueron usados para cooptar votantes y castigar disidentes.



El Salvador: condiciones para una erosión democrática veloz

El Salvador ha experimentado la erosión más aguda de la región desde que Nayib Bukele asumió la presidencia en 2019. Dada la situación actual caracterizada por arrestos arbitrarios y represalias en contra de periodistas, jueces, académicos y defensores de derechos humanos, el régimen político de El Salvador ya no se puede clasificar como una democracia liberal. Este caso ilustra las condiciones que hacen posible una erosión democrática veloz:

- ✓ **Altos niveles de aprobación presidencial.** El apoyo popular a Bukele (85 por ciento de aprobación a inicios de 2022) lo ha empoderado al punto de poder dismantelar las instituciones democráticas sin temer una disminución en su legitimidad. Él ha capturado el apoyo popular debido a su rechazo a los partidos establecidos, lo que es visto como una señal de cambio por parte de los votantes. Esto le permitió obtener la presidencia en 2019 y una mayoría calificada en el legislativo en 2021.
- ✓ **Impunidad como motivación.** La lista “Engel” publicada por el Departamento de Estado de los Estados Unidos ha divulgado “información fidedigna” de casos de corrupción en la administración de Bukele. El periodismo local ha documentado negociaciones ilícitas entre pandillas y altos oficiales del gobierno, incluyendo la protección de pandilleros solicitados para extradición por parte de los Estados Unidos. El control autocrático del Estado y las fuerzas armadas ofrecen protección a líderes del oficialismo contra futuros procesos legales.

Procesos que se refuerzan mutuamente:



La captura legislativa permitió la captura judicial: Poco después de ganar una mayoría calificada en la Asamblea Legislativa, los diputados de Bukele reemplazaron al Fiscal General y a todos los miembros de la Sala Constitucional de la Corte Suprema y aprobaron una ley para forzar la jubilación de los jueces de tribunales inferiores y fiscales mayores de 60 años.



La captura judicial permitió el debilitamiento de la oposición: La Corte Suprema ocupada por aliados de Bukele ratificó la supuesta legalidad de la reelección presidencial indefinida. La cooptación del Tribunal Electoral por parte del ejecutivo ha disminuido aún más las posibilidades de elecciones presidenciales libres y justas en 2024.



La captura judicial permitió la represión de la sociedad civil: La Asamblea Legislativa creó una comisión para “investigar” a organizaciones no gubernamentales (ONG) y aprobó una ley ambigua sancionando a cualquiera que transmita mensajes relacionados a pandillas y que “infundan miedo” censurando a periodistas y medios de comunicación en la práctica. Junto con el estado de emergencia, utilizado ampliamente para encarcelar a críticos del gobierno, estas medidas resultaron en el arresto de 16,053 personas a lo largo de un mes. El 6 junio de 2022 entró en vigor una norma emitida por el Fiscal General obligando a las fundaciones y organizaciones sin fines de lucro a registrarse en la fiscalía y proveer información sobre su dirigencia y benefactores más importantes.



México: erosión estancada

El presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) llegó al poder presentándose como un outsider político al igual que Bukele y utiliza tácticas de camuflaje al igual que Chávez. Sin embargo, sus intenciones autocráticas no han sido tan claras como en otros casos y la oposición mexicana no se ha radicalizado. Estas diferencias han reducido la posibilidad de que la erosión continúe avanzando en el caso de México.

El caso mexicano es similar a otros casos de erosión democrática:



Populismo arraigado en descontento popular: AMLO fue electo en rechazo a los partidos establecidos. Movilizó apoyo popular al presentarse como un hombre del pueblo peleando en contra de las élites. No existe una combinación específica de factores que garantice la elección de outsiders. Las recesiones económicas, la debilidad estatal y altos niveles de inseguridad pueden contribuir a la victoria de outsiders al causar descontento popular.



Ataques camuflados: AMLO suele utilizar las instituciones democráticas para perseguir objetivos antidemocráticos. Ofrece conferencias de prensa matutinas a los medios, pero las utiliza para designar como enemigos a sus oponentes y para atacar a instituciones estatales autónomas como el Instituto Nacional Electoral (INE). Utiliza plebiscitos, pero diseña estos procesos para exagerar el nivel de popularidad que tiene su agenda (por ejemplo, activó su propio referendo revocatorio, el cual ganó con 92 por ciento del voto, pero solamente con 18 por ciento de participación). Su administración ha cortado el presupuesto del INE y ha intentado extender el mandato de un juez aliado con el oficialismo dentro de la Corte Suprema.



Cooptación militar: Varios proyectos de infraestructura sirven de fuente de ingresos para las Fuerzas Armadas. La nueva Guardia Nacional, a cargo de la seguridad doméstica, está bajo control militar. Un decreto presidencial confirió al Ejército y la Armada control total sobre las aduanas terrestres y marítimas. Estas políticas incrementan el rol doméstico de las Fuerzas Armadas y reducen las posibilidades de que rindan cuentas por violaciones de derechos humanos.

Sin embargo, hay ciertas diferencias clave que distinguen al caso mexicano:

Intenciones poco claras: La erosión democrática no es necesariamente el resultado de un proceso premeditado. Mientras que actores como Chávez presentan una historia de intenciones autocráticas, otros como AMLO se ven a sí mismos como demócratas. Sus acciones son más bien causadas por desconfianza hacia la oposición. En un ambiente extremadamente polarizado, el oficialismo y la oposición tienden a verse unos a otros como enemigos mortales, no como legítimos rivales electorales. Por tanto, se atacan utilizando cualquier medio percibido como necesario perjudicando a la democracia en el proceso.

Oposición moderada: La oposición mexicana se mantiene moderada. La resistencia al proceso de erosión democrática ha ocurrido mediante avenidas legales aprovechando las fuertes instituciones electorales del país, el poder judicial y la prensa. Este es positivo para la democracia, ya que retrasa la erosión sin exacerbar la dinámica de desconfianza que puede llevar a una escalada radical por parte del ejecutivo.

RESPUESTAS A LA EROSIÓN

El panel discutió las diferentes respuestas a la erosión democrática en la región y las clasificó en dos categorías:

RESPUESTAS INEFICACES

- ⊘ Boicots electorales
- ⊘ Calificativos inflamatorios
- ⊘ Radicalización

RESPUESTAS RECOMENDADAS

- ▲ Retrasar la captura institucional
- ▲ Usar tácticas legales
- ▲ Apoyar investigaciones de corrupción
- ▲ Fortalecer las voces independientes
- ▲ Invertir en “vacunas”

Tanto los actores democráticos locales como los donantes internacionales tienen un rol para contener y revertir la erosión democrática.



Respuestas ineficaces

Boicots electorales

Los líderes iliberales no debilitan las elecciones inmediatamente; el proceso electoral se vuelve no competitivo solo luego de un tiempo. No obstante, los partidos de oposición se ven tentados a boicotear las elecciones para protestar las desventajas a las que son sujetos por el ejecutivo. Este repliegue facilita una mayor captura institucional.

👉 La experiencia venezolana demuestra que los boicots suelen resultar en una reducción de popularidad para la oposición, además de un aumento en el poder del ejecutivo. Las fuerzas chavistas capturaron todos los escaños en el legislativo luego de que la oposición boicoteara las elecciones de 2005.

Calificativos inflamatorios

Utilizar calificativos como “dictador” o “emperador” apenas iniciado un proceso de erosión puede ser contraproducente. Es importante, sin duda, identificar la erosión democrática y llamar la atención sobre este peligro mientras ocurre. Sin embargo, diplomáticos, profesionales del desarrollo y opositores locales deben evitar utilizar retórica excesiva al describir al gobierno de turno. Los líderes iliberales sacan ventaja de tales narrativas presentándose como víctimas de injerencia extranjera. Los calificativos inflamatorios por parte de la oposición local son amplificadas por las redes sociales e incrementan la polarización.

👉 Durante el intento de golpe de Estado de 2002 en Venezuela, la destacada figura de oposición Carlos Ortega, líder de la federación sindical más grande del país, utilizó lenguaje inflamatorio como:

“Todo depende de las decisiones del todopoderoso señor Chávez, dueño del país.”

Fuente: *Orlando Sentinel*, “Opposition tells Chávez: Accept a vote or face a general strike,” 28 Noviembre 2002, visitado 22 de junio 22 de 2022. [↪](#)

“Nos mantendremos en las calles... No descansaremos hasta que Chávez se vaya. Estamos listos para convocar un conflicto nacional...”

Fuente: Vinogradoff, L. 2002, “Miles de opositores exigen la renuncia de Chávez en las calles de Caracas,” *El País*, 11 Julio 2002, visitado el 22 de junio de 2022. [↪](#)

Radicalización

A veces, los actores en la oposición adoptan estrategias radicales como golpes de Estado, violencia o boicots en su intento de proteger la democracia. Estas estrategias pueden variar desde aquellas técnicamente constitucionales hasta aquellas claramente ilegales, e incluyen intentos de destituir al presidente, protestas masivas demandando la renuncia del gobierno y llamados a que las fuerzas armadas intervengan. Los intentos por remover al ejecutivo de turno prematuramente y utilizando tácticas extra-institucionales tienen una alta probabilidad de acabar mal para las fuerzas democráticas. Las estrategias radicales debilitan la credibilidad democrática de la oposición y provocan respuestas extremas por parte del gobierno.

👉 La oposición venezolana organizó un golpe de Estado fallido en contra de Chávez en 2002. Este incidente fortaleció a Chávez ante la opinión pública permitiéndole pintar a la oposición como un enemigo de la democracia. Cuando logró regresar al poder, Chávez no volvió a buscar una reconciliación y estableció en cambio políticas iliberales como leyes de censura en contra de los medios de comunicación.



Por el contrario, en Ecuador durante 2015, la oposición utilizó lenguaje menos confrontativo:

Durante las protestas en contra de las reformas constitucionales que planteaban eliminar límites a la reelección presidencial, los manifestantes empezaron a cantar “¡Fuera Correa, fuera!”. A esto, Jaime Nebot, líder del Partido Socialcristiano de centroderecha, respondió que tal resultado solo se obtendría mediante las urnas y que la protesta se estaba movilizandando en contra de las políticas del presidente Correa, mas no en contra de su derecho a ejercer el poder.

Fuente: Cleary, M., and Öztürk, A. 2022. When does backsliding lead to breakdown? Uncertainty and opposition strategies in democracies at risk. *Perspectives on Politics*, 20(1), p. 217

Respuestas Recomendadas

El panel identificó dos recomendaciones para los actores democráticos que combaten la erosión y tres áreas en las que los donantes internacionales pueden apoyar tales esfuerzos.

Actores democráticos:

Retrasar la captura institucional

Las fuerzas de oposición deben ganar tiempo. La erosión requiere la captura de instituciones clave como el legislativo, el poder judicial y las fuerzas armadas. Los actores iliberales son capaces de suprimir a la oposición una vez que han capturado estas áreas del Estado. Los procesos para nombrar autoridades y los procedimientos parlamentarios ofrecen oportunidades para que la oposición retrase esta captura ayudando así a que una oposición lo suficientemente fuerte pueda llegar a la siguiente elección. Esta elección es la mejor oportunidad para remover a un presidente iliberal.

👉 En Colombia, maniobras legislativas, combinadas con la intervención de la Corte Constitucional, retrasaron los esfuerzos orquestados por el presidente Álvaro Uribe para eliminar los límites a la reelección presidencial. Defender los límites a la reelección es clave para las fuerzas democráticas, dado que la erosión suele ser impulsada por movimientos personalistas que dependen de la permanencia del presidente de turno. 📌

Hacer uso de las vías legales

Las vías de resistencia legal como la participación electoral y las demandas judiciales siguen siendo algunas de las mejores opciones para combatir la erosión. Las tácticas legales moderadas previenen la escalada del conflicto cuando los líderes iliberales son populares y ayudan a retrasar el proceso de erosión. En contextos en los cuales el líder oficialista no está inicialmente comprometido con desmantelar la democracia, los líderes de oposición pueden tratar de generar confianza mutua antes de que la erosión ocurra.

👉 La ley promovida por AMLO para extender el término de un juez aliado en la Suprema Corte fue bloqueada por la misma corte. En las elecciones de mitad de periodo, los partidos de oposición lograron negarle al partido de AMLO una mayoría calificada en el Congreso. Los partidos de oposición coordinaron en el Congreso además para negarle poderes presupuestales de emergencia al presidente. A menudo, la captura estatal puede ser evitada mediante una oposición unida que aprovecha los espacios institucionales existentes.

Retrasando la erosión en Colombia

En agosto de 2002, el recién electo presidente Uribe buscó debilitar el poder del Congreso, proponiendo un referéndum para crear un legislativo unicameral y expandir las causales de destitución de sus diputados, entre otras reformas. El presidente buscaba tramitar este plebiscito rápidamente en el Congreso para aprovechar su reciente popularidad política y canalizarla hacia una aprobación de sus reformas mediante voto popular.

El Congreso utilizó normas de procedimiento para retrasar el proceso. Los legisladores agendaron votaciones nominales para cada una de las 16 preguntas del referendo extendiendo el debate de un promedio de 4 a 7 sesiones para cada una. El tiempo adicional permitió a los diputados reformar y atenuar el contenido de las preguntas y solamente 2 de las 15 preguntas finalmente presentadas recibieron suficientes votos para ser aprobadas en octubre de 2003.

Fuente: Gamboa, L. 2017. Opposition at the margins: Strategies against the erosion of democracy in Colombia and Venezuela. *Comparative Politics*, 49(4), pp. 468–469.



Donantes internacionales:

Apoyar las investigaciones de corrupción

Es bastante probable que se den casos de corrupción durante los procesos de erosión, dado que el oficialismo generalmente logra capturar los organismos de control del Estado. Los países donantes pueden apoyar las investigaciones anticorrupción y colaborar con la diseminación de información sobre la corrupción en el gobierno. Los escándalos de corrupción han jugado un papel muy importante a la hora de reducir la popularidad de líderes iliberales en Colombia, Perú y Corea del Sur. Sin embargo, el apoyo internacional a investigaciones puede ser visto como una injerencia en la soberanía nacional.

👉 La lista “Engel” puede jugar un rol importante al exponer los nombres de oficiales de alto nivel envueltos en escándalos de corrupción. Las sanciones derivadas de la inclusión en la lista pueden tener un efecto disuasivo. En El Salvador, las divisiones entre legisladores del oficialismo y su ocasional aversión a votar por ciertas políticas controversiales posiblemente reflejan cierto temor a ser incluidos en la lista.

Fortalecer las voces independientes

Para combatir la corrupción, denunciar los abusos del poder y mantener el flujo de información confiable, es imperativo implementar políticas que ayuden a proteger a periodistas, académicos, activistas de derechos humanos y otras voces independientes. Los países donantes pueden redirigir fondos de cooperación hacia medios de comunicación y ONG, además de financiar organizaciones de base como sindicatos, cooperativas agrícolas, centros culturales y colectivos indígenas comprometidos con el funcionamiento de la democracia. Los donantes también pueden incrementar la disponibilidad de visas humanitarias para críticos exiliados y proveerles recursos para que continúen su trabajo desde fuera del país. Esto asegura que información confiable denunciando la corrupción y los abusos autocráticos pueda seguir alcanzando a los votantes.

👉 En El Salvador hay reconocidos defensores de la democracia como Cristosal, ORMUSA, Las Méridas y el Servicio Social Pasionista. El Faro, un periódico digital que ha puesto al descubierto la corrupción del gobierno de Bukele repetidas veces, es de particular importancia. Pese a ser objeto de ataques informáticos y a pesar del éxodo de sus periodistas, El Faro continúa operando en línea.

Invertir en “vacunas”

El crecimiento económico, la seguridad pública, un Estado capaz y un sistema de partidos estable con pocos candidatos outsiders hacen menos probable el ascenso de líderes iliberales al poder. Es importante invertir en democracias que aún no han experimentado erosión, con la esperanza de poder “vacunar” a estos regímenes contra una ola iliberal. La vacunación, sin embargo, no garantiza inmunidad. Las democracias en países desarrollados, con instituciones fuertes y gran capacidad estatal también se enfrentan a episodios de erosión democrática.

👉 Las actividades importantes para este fin incluyen la observación electoral, el fortalecimiento de la sociedad civil y el apoyo a instituciones de transparencia y rendición de cuentas. Una estrategia de largo plazo también debería incluir la resistencia a reformas institucionales con potencial para crear erosión democrática en el futuro. Por ejemplo, la eliminación de límites a la reelección presidencial o a la necesidad de contar con mayorías calificadas para aprobar leyes orgánicas pueden parecer reformas inofensivas en el contexto de una democracia sana. Sin embargo, estas decisiones pueden terminar empoderando liderazgos autoritarios en el futuro.

