

Diálogo con las fuerzas de seguridad en regímenes híbridos

MICHAEL PENFOLD, ANDRÉS GARCÍA TRUJILLO Y ALEJANDRO URRUTIA

Este documento se basa en un estudio exhaustivo liderado por IFIT y en entrevistas y reuniones con expertos sobre el rol de las fuerzas de seguridad en regímenes híbridos. A partir del mismo se adelantará una siguiente investigación que buscará profundizar en recomendaciones dirigidas a formuladores de políticas públicas y tomadores de decisión.

Introducción

Sin obviar las diferencias de cada contexto, los regímenes híbridos (también conocidos como *regímenes competitivos-autoritarios*) se definen –por lo general– como gobiernos que combinan rasgos democráticos y autoritarios. Un aspecto clave del carácter híbrido de estos regímenes es la relación que se establece entre el liderazgo del partido gobernante y las fuerzas de seguridad del país (ej. fuerzas militares o paramilitares, policía, servicios de inteligencia). Cuando el partido gobernante se enfrenta a levantamientos cívicos u oposición (ej. en respuesta a un resultado electoral fraudulento), es frecuente que recurra al ejercicio de algún tipo de represión para asegurar la continuidad del régimen.

En ese sentido, es posible observar un patrón general en los regímenes híbridos: los partidos gobernantes que se perpetúan en el poder son –en su mayoría– los que logran desarrollar y mantener la lealtad de una (o algunas) de las facciones clave de las fuerzas de seguridad. En estos contextos, los actores democráticos deben comprender la naturaleza de esta relación, de lo contrario se enfrentarán con dificultades para restablecer la democracia, ya sea a través de las urnas o mediante negociación política.

Frente a este desafío, este documento ofrece un análisis sobre 1) las fuentes típicas de resiliencia de regímenes híbridos, 2) los mecanismos utilizados por partidos gobernantes para tomar control o asegurar la lealtad de las fuerzas de seguridad, y 3) las diferentes

formas en las cuales fuerzas cívicas y democráticas pueden sobreponerse a dilemas comunes en la interacción con actores clave del sector seguridad en tales contextos. Otros temas, como la forma en la que se puede evitar que surjan regímenes híbridos o los medios por los cuales los partidos gobernantes cooptan a otras instituciones, no se abordan en este documento.

Asimismo, si bien se entiende que existen regímenes híbridos en los que el partido gobernante no es el actor dominante en la relación (ej. Pakistán, donde las fuerzas de seguridad juegan el papel dominante, o Egipto donde hay más de una fusión entre ellos), gran parte del análisis de este documento es igualmente aplicable a estos contextos.

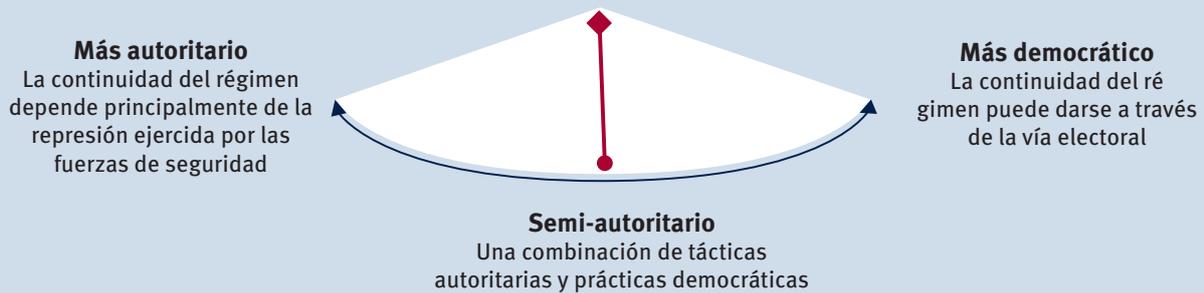
Fuentes de resiliencia de los regímenes híbridos

Los regímenes híbridos son flexibles por definición y diseño. Estos pueden pasar rápidamente de lo que parece ser una fase democrática con elecciones competitivas y cierta apertura política, a una fase políticamente más restrictiva y represiva, y también hacer ese recorrido en el sentido inverso. En efecto, es precisamente esta *plasticidad* la que sustenta a este tipo de regímenes, permitiéndoles oscilar entre diferentes niveles de coerción para retener el poder.

La cooptación de instituciones clave (ej. Rama judicial, medios de comunicación) y el uso de mecanismos legales para fracturar a partidos de oposición son estrategias comunes que se implementan para influir en procesos electorales y permanecer en el poder sin necesidad de recurrir a la violencia (ej. [Kenia bajo la presidencia de Moi](#)). Sin embargo, estas estrategias suelen no ser suficientes. Para perdurar en el poder, un partido gobernante en un régimen híbrido debe lograr un control institucional amplio de las fuerzas de seguridad. Esto asegura que los levantamientos cívicos puedan ser reprimidos (ej. [Bahrein 2011 e Irán 2009](#)) y se puedan llevar a cabo los fraudes electorales (ej. [Bielorrusia 2021](#)). Sin ese control, las fuerzas de seguridad pueden convertirse en una amenaza constante a los esfuerzos del partido gobernante para desmantelar el sistema de pesos y contrapesos o anular los resultados electorales.

La capacidad de un partido gobernante en un régimen híbrido para alternar exitosamente entre tácticas autoritarias, semiautoritarias o democráticas depende significativamente *del nivel real de cooptación de las fuerzas de seguridad y de la capacidad del partido gobernante en aparentar su independencia institucional*. Este proceso suele ser gradual (en lugar de repentino) y nunca se puede dar por completo, ya que las facciones dentro de las fuerzas de seguridad pueden bien sea resistir el intento o buscar derrocar al partido gobernante y gobernar de manera interina hasta que se lleven a cabo nuevas elecciones (ej. [Malí 2012 y 2021](#)). Factores externos como levantamientos cívicos, escándalos de corrupción e inestabilidad económica (que pueden afectar la legitimidad del partido gobernante) pueden brindar oportunidades para que las fuerzas de seguridad asuman un papel más dominante (ej. [Argelia en los años posteriores a los disturbios de 1988](#)).

PLASTICIDAD DE LOS REGÍMENES HÍBRIDOS



Los partidos gobernantes, sin embargo, pueden desplegar una amplia variedad de estrategias e incentivos para frustrar dicha resistencia, (re)tomar/el control de las fuerzas de seguridad y lograr una protección efectiva frente a golpes de estado. Cuando tienen éxito, éstos pueden lograr que, las fuerzas de seguridad asuman ir *la continuidad del partido gobernante* como su mayor objetivo y estén dispuestas a utilizar la fuerza contra actores democráticos y cívicos cuando se requiera. En tales circunstancias, las fuerzas de seguridad dejan de ser autónomas y se convierten en la póliza de seguros del partido gobernante cada que su dominio se ve amenazado.

Mecanismos de lealtad

Dependiendo del contexto político local, los partidos gobernantes en regímenes híbridos obtienen el control o aseguran la lealtad de las fuerzas de seguridad a través de una combinación de diferentes estrategias. Las más destacadas son las siguientes:

- a) **Cooptación institucional.** Una práctica común en los regímenes híbridos consiste en facilitar, o incluso eliminar, los controles constitucionales y procedimientos legales que garantizan el control parlamentario sobre las fuerzas de seguridad, concentrando así la toma de decisiones en cuestiones de seguridad en manos del ejecutivo (ej. [Guardia Republicana de Irak](#)). Tales cambios, que pueden estar concentrados en manos de unos pocos miembros de alto rango del partido gobernante, implican que las fuerzas de seguridad (o a una facción suficientemente fuerte dentro de ellas) pasen de ser defensores de la constitución a defensores del partido gobernante y, por lo tanto, de una lógica corporativista a una realidad politizada. Para asegurar la lealtad de los miembros de las fuerzas de seguridad, son necesarias políticas de adoctrinamiento político en todos los niveles.
- b) **Coacción y vigilancia.** Los partidos gobernantes en regímenes híbridos estables implementan estrategias a prueba de golpes de estado que complican la coordinación, debilitan la unidad, aumentan la vigilancia e impiden los canales de comunicación que las fuerzas armadas u otras fuerzas de seguridad podrían utilizar para amenazar o derrocar al partido gobernante. Las prácticas incluyen subdividir instituciones de seguridad, romper estructuras de toma de decisiones, crear

grupos paramilitares leales a la dirección del partido gobernante, ampliar la capacidad de contrainteligencia y castigar y purgar a facciones disidentes dentro de las agencias de seguridad (ej. [Zaire de Mobutu](#)).

- c) **Acceso al poder político.** El partido gobernante en un régimen híbrido eficaz a menudo permite que miembros de alto rango de las fuerzas de seguridad tengan un papel formal en el gobierno, otorgándoles puestos ministeriales, de gobierno o de gestión desde los cuales puedan influir en el proceso de formulación de políticas y determinar la asignación de presupuesto, personal y cargos políticos. Cuando el partido gobernante necesita entrar en un modo más represivo, puede -si es necesario- aumentar la asignación de puestos políticos a las fuerzas de seguridad. La clave es mantener la apariencia mínima de un gobierno civil a pesar de la presencia de roles de gobernanza asumidos abiertamente por miembros de las fuerzas de seguridad.
- d) **Incentivos y rentas económicas.** Junto con los nombramientos políticos, los regímenes híbridos suelen ampliar el número y tipo de ascensos internos, aumentos salariales y títulos prestigiosos otorgados a miembros clave de las fuerzas de seguridad (ej. que se reflejan en números desproporcionados de generales). De manera similar, los regímenes híbridos a menudo permiten a las fuerzas de seguridad el control de ciertas industrias generadoras de ingresos (legales e ilegales), que van desde la banca, la construcción y la distribución de alimentos (ej. Pakistán) hasta el narcotráfico y puestos en juntas directivas corporativas. Como mecanismo de compromiso adicional, suele extenderse una amplia gama de beneficios sociales y económicos, a miembros de la familia. Todos estos incentivos económicos alientan a los líderes y facciones importantes de las fuerzas de seguridad a permanecer leales al partido gobernante y a comprometerlos en el mantenimiento del statu quo.
- e) **Alianzas y cooperación externa.** Los partidos gobernantes en regímenes híbridos estables se aseguran de construir alianzas con sus iguales en otros países, acortando así la curva de aprendizaje en sus prácticas autoritarias y fomentando la solidaridad entre regímenes similares frente a críticas por sus acciones y credenciales antidemocráticas. El asesoramiento y la cooperación internacional pueden abarcar todas las áreas mencionadas en este documento, pero pueden ampliarse fácilmente para incluir la capacitación de agencias especiales de seguridad (ej. [la Guardia Republicana yemení entrenada por iraquíes](#)) y la adquisición de tecnología para el seguimiento y la represión de grupos políticos de oposición (ej. la dependencia de los servicios de seguridad de Etiopía en [tecnología china](#)). La cooperación internacional entre regímenes híbridos es tan fuerte que, en algunos casos, crea la impresión de un manual de juego común a través de países y regiones.

Desde luego, la secuencia y la velocidad a la que se pueden implementar los mecanismos de lealtad varían según el contexto. Pero en igualdad de condiciones, las cosas suelen avanzar más rápido cuando la gran mayoría de miembros de las fuerzas de seguridad y del partido gobernante tienen auténticos sentimientos de identidad, ideología y orígenes políticos compartidos, o cuando se originan en la misma región, el mismo

grupo étnico o la misma secta (ej. [Siria bajo el gobierno de al-Assad](#)). Combinados con los mecanismos descritos con anterioridad, estos pueden alimentar una narrativa que los ubica dentro de una misión compartida para defenderse de los “otros” enemigos, incluidos excolegas que rechazaron el proceso de cooptación o que fueron purgados. Esta narrativa puede verse reforzada por el uso deliberado de la retórica por parte del partido gobernante que refuerza las divisiones sociales y políticas.

Estrategias de acercamiento y recomendaciones

Las fuerzas cívicas y democráticas activas en l contextos de regímenes híbridos e interesadas en diálogo constructivo con las fuerzas de seguridad enfrentan enormes desafíos. A continuación se presentan algunos de los temas que requieren atención.

- a) **Análisis empírico.** Las fuerzas democráticas y de oposición política a menudo tienen un conocimiento limitado de las fuerzas de seguridad en su propio país, en especial con respecto a los mecanismos y dinámicas de cooptación examinados con anterioridad. También es posible que no comprendan las divisiones internas existentes y cómo aprovecharlas para lograr un diálogo constructivo. Errores comunes incluyen 1) subestimar la voluntad de represión de las fuerzas de seguridad, 2) sobrestimar su disposición a negociar y 3) malinterpretar cómo una crisis para el partido gobernante equivale a un problema para las fuerzas de seguridad en la misma medida. Cuando se trata de las fuerzas armadas, existe una tendencia adicional a malinterpretar su lugar en el sistema más amplio de fuerzas de seguridad nacional (tanto estatales como no estatales). Un mapeo empírico de todo este panorama es crucial para identificar tanto a los aliados como los potenciales obstáculos para desarrollar relaciones constructivas.
- b) **Objetivos claros y realistas.** En regímenes híbridos estables, las fuerzas de seguridad pueden desempeñar un papel más directo o indirecto en el control del poder político. Independientemente de su nivel de influencia, por lo general las fuerzas de seguridad prefieren minimizar los riesgos reputacionales que podrían afectar las credenciales ostensiblemente democráticas del régimen en su conjunto, al tiempo que mantiene su margen de maniobra para resolver de manera “neutral” las crisis constitucionales o de gobernanza que en algún momento puedan amenazar la supervivencia del régimen. Con el fin de proteger el mito de su independencia e imparcialidad, al tiempo que salvaguardan sus beneficios políticos y rentas económicas, las fuerzas de seguridad a menudo prefieren ser facilitadores indirectos (o defensores en la sombra) en lugar de tomadores de decisión directo., El punto es que los intereses de las fuerzas de seguridad tienden a asegurar la supervivencia del régimen híbrido a través de ajustes internos y cosméticos; excepto cuando las fuerzas democráticas y de oposición de un país logran una unidad e influencia decisiva para negociar o llevar a cabo una transición (ej. Sudán 2019). Como tal, demandas políticas claras y realistas (ej. reformas electorales) sobre unas menos claras y realistas (ej. cambio de régimen) tienen una mayor probabilidad de éxito en la facilitación del diálogo.

- c) **Prevención del riesgo.** En algunos contextos híbridos, los partidos de oposición pueden desesperarse por un cambio y optar por alentar golpes de estado internos, especialmente dentro del ejército (ej. [Venezuela en 2019](#)). Tales estrategias son improbables en regímenes híbridos estables, ya que la relación y la interdependencia entre los miembros del partido gobernante y las fuerzas de seguridad está demasiado consolidada y los controles a prueba de golpes de estado (a través de agencias de inteligencia) demasiado robustos. Incluso cuando ocurren revueltas o insurrecciones internas, estas suelen ser menores y conducen a nuevos ciclos de purga, controles internos mejorados y una mayor desconfianza en la oposición política como actor de negociación o futuro poseedor de las riendas del gobierno.
- d) **Interlocución con los rangos medios.** En el contexto de regímenes híbridos, la politización de las fuerzas de seguridad en general, y de las fuerzas armadas en particular, tiende a estar más arraigada en los rangos superiores. Aun cuando hay casos de golpes de estado liderados por miembros de rango medio de las fuerzas de seguridad, generalmente se percibe a estos rangos como menos politizados, ya que a menudo interpretan la política de manera diferente a sus comandantes y suelen preocuparse por el impacto del estatus quo en la legitimidad de la institución y de sus propios medios de vida. Como tal, siempre que las fuerzas democráticas y cívicas sean cuidadosas en la forma en que navegan la jerarquía, los oficiales de rango medio suelen ser un buen punto de entrada; con frecuencia tienen acceso a inteligencia de alto nivel y pueden influir positivamente tanto en los altos mandos como en las bases.
- e) **El rol de los intermediarios.** Al considerar cómo involucrar a actores del sector seguridad en un contexto de régimen híbrido, una combinación de diferentes tipos de intermediarios es ideal. Por lo general, el esfuerzo debe ser liderado por actores locales con un profundo conocimiento de la historia y la dinámica política del país y sus fuerzas de seguridad, así como con relaciones de confianza establecidas de antemano con personas clave. Esto puede implicar la participación de actores del sector seguridad con una fuerte movilidad horizontal (ej. con acceso a actores clave de diferentes estructuras de seguridad). De igual modo los intermediarios externos pueden facilitar los primeros esfuerzos. Sin embargo, tales incursiones deben tener en cuenta los paradigmas de seguridad y agentes de poder regionales, y deben considerar también la tendencia a privilegiar las necesidades de seguridad a corto plazo sobre los objetivos de democratización a largo plazo (ej. el rol fundamental, pero cauteloso, de Sudáfrica en las negociaciones políticas en el sur de África).
- f) **Alistamiento estratégico y de comunicaciones.** Las ventanas de oportunidad para el diálogo y la transición tienden a abrirse de forma inesperada (ej. A través de levantamientos cívicos, asesinatos políticos, o desastres naturales) y a cerrarse rápidamente. Como tal, las fuerzas democráticas y de oposición requieren un mínimo de preparación técnica, unidad política y coherencia de mensajes en todo momento. Sus propuestas públicas y privadas sobre el país deben hablar de forma tangible sobre las necesidades y deseos de las fuerzas de seguridad, así como de su papel en un escenario de cambio democrático. En este sentido, las

oportunidades para construir sobre propuestas originalmente concebidas dentro del sector seguridad deben ser tenidas en cuenta toda vez que proporcionan un sentido de pertenencia. Los expertos en comunicación pueden desempeñar un rol importante en todo esto, ayudando a aumentar la resonancia de los mensajes estratégicos.

- g) Garantías.** En regímenes híbridos estables, cualquier potencial de diálogo o negociación política debe tener en cuenta la necesidad de proveer garantías institucionales y personales creíbles para las fuerzas de seguridad, de modo que lleguen a percibir el cambio como una alternativa más beneficiosa a la continuidad. Las garantías institucionales pueden incluir la retención de roles ministeriales y prerrogativas y beneficios económicos, mientras que las garantías personales pueden incluir amnistías condicionales, alivio de sanciones y garantías de seguridad, todo lo cual puede ser reforzado mediante acompañamiento y respaldo regional e internacional.

Conclusión

Este documento ha descrito algunos de los desafíos comunes que dificultan las posibilidades de diálogo y acuerdos entre fuerzas democráticas y de seguridad en contextos de regímenes híbridos. Estos desafíos limitan las opciones para la construcción de confianza y los acuerdos políticos que podrían marcar el comienzo de una transición democrática y, con ella, un rol más institucionalizado y apolítico para las fuerzas de seguridad. Si bien pueden ser abrumadores, estos desafíos no son insuperables. Los regímenes híbridos pueden ser muy adaptables y duraderos, pero no son eternos.

Referencias seleccionadas

- Albertus, Michael y Victor Menaldo. 2017. *Authoritarianism and the Elite Origins of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press 2017.
- Blaydes, Lisa. 2011. *Elections and Distributive Politics in Mubarak's Egypt*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Corrales, Javier y Michael Penfold. 2015. *Dragon in the Tropics: Venezuela and The Legacy of Hugo Chavez*. Washington DC: Brookings Institution.
- Gandhi, Jennifer y Adam Przeworski. 2007. "Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats". *Comparative Political Studies* 40 (11): 1279-1301.
- Levitsky, Steven y Lucan Way. 2011. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven y Daniel Ziblatt. 2018. *How Democracies Die*. Nueva York: Crown.
- Magaloni, Beatriz. 2010. "The Game of Electoral Fraud and the Ousting of Authoritarian Rule". *American Journal of Political Science* 54 (3): 751-765.
- Schedler, Andreas. 2006. *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Svolik, Milan. 2012. *The Politics of Authoritarian Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fundada en 2012, el [Institute for Integrated Transitions](#) (IFIT) es una organización no gubernamental internacional e independiente que ofrece un análisis integral y asesoramiento técnico a los actores nacionales involucrados en negociaciones y transiciones en sociedades frágiles y afectadas por conflictos. IFIT ha apoyado negociaciones y transiciones en países como Colombia, El Salvador, Gambia, Libia, Nigeria, Siria, Sri Lanka, Túnez, Ucrania, Venezuela y Zimbabue.

