

Introducción

Después de su independencia de la Unión Soviética, en 1991, las repúblicas de Asia Central se encontraron inmersas en un estado de inestabilidad política y económica superior al que experimentaban cuando se encontraban bajo el dominio de Moscú.¹ Con antecedentes de prácticas autoritarias, una tradición democrática nula e inexperiencia en el autogobierno, el proyecto de democratización tenía precarias posibilidades de prosperar en esa región.

Sin embargo, de acuerdo con algunos académicos, políticos y analistas internacionales, Kirguistán emergió como un país democrático contraviniendo las tendencias autoritarias centroasiáticas. Así, desde su advenimiento a la vida independiente ha sido considerado el país más liberal de la región. Incluso en 1992, el entonces secretario de Estado norteamericano, James Baker, llamó a Kirguistán “una isla de la democracia”.² Por supuesto, hubo juicios más moderados como el del intelectual kirguís Chingiz Aitmatov, quien declaró, aludiendo a las raíces asiáticas de la cultura política de Kirguistán y advirtiéndole que no era como la de los estados bálticos: “Eso es Europa, una sociedad avanzada con los logros de la democracia detrás.”³

Esta investigación mostrará que la internacionalmente celebrada democracia kirguisa no fue tal en el despertar de la república a la vida independiente. En años posteriores, cuando comenzaron a surgir rasgos autoritarios insoslayables, apareció

¹ Kathleen Collins, “Clans, Pacts, and Politics in Central Asia,” *Journal of Democracy* 13, no. 3 (2002): 137.

² Charles Graybow, “Kyrgyz Republic,” en *Nations in Transit 2002: Civil Society, Democracy and Markets in East Central Europe and the Newly Independent States*, eds. Adrian Karatnycky, Alexander Motyl y Amanda Schnetzer (Washington, D. C.: Freedom House, 2002), 221.

³ Eugene Huskey, “Kyrgyzstan: The Fate of Political Liberalization,” en *Conflict, Cleavage, and Change in Central Asia and the Caucasus*, eds. Karen Dawisha y Bruce Parrot (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), 250.

un enfoque de quiebra democrática desde el cual se asumió que Kirguistán experimentó un comienzo con algunos elementos democráticos genuinos, pero que se había ido desviando hacia el autoritarismo.

Así, la hipótesis central de esta tesis es que no existieron bases sólidas para asignar a Kirguistán la etiqueta de democracia y que, en cambio, inició su vida independiente en una senda moderadamente autoritaria, la cual se ha ido profundizando gradualmente coadyuvada por los medios que el modelo semipresidencialista ha otorgado al presidente Askar Akayev. Siendo la política de clanes y las cuestiones de seguridad regional factores adyacentes que han favorecido el descenso.

Se utilizarán tres variables de la categoría de autoritarismos enunciadas por investigadores como Juan Linz y Soledad Loaeza: 1) pluralismo limitado, 2) socialización de la apatía política y 3) control del gobierno por parte de un líder dentro de límites mal definidos formalmente, pero predecibles.⁴

Claramente, se debe precisar el tipo de autoritarismo que prevalece en Kirguistán. Se tienen elementos para definirlo como democracia plebiscitaria que se dirige hacia el sultanismo, de hecho resulta coherente afirmar que se encuentra en la región del proto-sultanismo.⁵ Sin embargo, antes de detallar estas tipologías, se identificarán las variables mencionadas anteriormente en el contexto político kirguís. Efectivamente, hay una limitación del pluralismo: no se deja operar libremente a la oposición política ni a los medios de comunicación independientes. Existe, ciertamente, actividad de organizaciones no gubernamentales (ONG), se estima que

⁴ Juan J. Linz, "Una teoría del régimen autoritario. El caso de España," en *Política y sociedad en la España del siglo XX*, comp. S. G. Payne (Madrid: Akai, 1987), 212.

⁵ Debe notarse, como argumenta Graeme Gill, que las líneas divisorias entre las categorías pueden ser demasiado tenues y que las trayectorias de los países se mueven en más de una dirección. Graeme Gill, *Democracy and Post-Communism: Political Change in the Post-Communist World* (Londres: Routledge, 2002), 5.

hay más de 3,000 registradas. No obstante, sólo entre 700 y 1000 son razonablemente activas,⁶ además su margen de acción en el ámbito político es muy limitado y se confina, principalmente, a la provisión de servicios sociales. Asimismo, el gobierno ha revocado el registro de algunos organismos, como sucedió en julio de 2000, con una de las más importantes organizaciones de derechos humanos, el Comité Kirguís de Derechos Humanos.

También hay evidencia de que el gobierno desincentiva la movilización independiente de partidos y otras organizaciones que lo cuestionen. Linz expresa que en el autoritarismo “el régimen espera –incluso de los que ostentan cargos o son funcionarios públicos- una aceptación pasiva o que por lo menos se abstengan de toda actividad pública antigubernamental”.⁷ Es decir, la opción para que los ciudadanos voten en contra del gobierno no está completamente abierta ni es fácil tomarla, dado que los procesos electorales no son confiables. Esto, de acuerdo a Soledad Loaeza, es una forma de desanimar a los ciudadanos para que no insistan en tratar de producirle una derrota electoral al régimen. El fraude electoral envía un mensaje al ciudadano: *siempre que intentes vencerme fracasará, así que mejor concéntrate en tus propios asuntos*.⁸ Un ejemplo bastante ilustrativo se desprende de los enfrentamientos violentos entre la oposición y las fuerzas de seguridad estatales, ocurridos en marzo de 2002 en Kerben, que dejaron un saldo de seis muertos. La población demandó que el presidente se responsabilizara directamente por los asesinatos e incluso pidió su renuncia. En respuesta, Akayev llamó a referéndum en febrero de 2003 aludiendo un esfuerzo para fortalecer la estabilidad

⁶ Rafis Abazov, “Kyrgyzstan,” en *Nations in Transit 2004: Democratization in East Central Europe and Eurasia*, ed. Freedom House Team (Washington, D. C.: Freedom House, 2004), 10, <http://www.freedomhouse.org/research/nitransit/2004/kyrgyzstan2004.pdf> (visitado noviembre 30, 2004).

⁷ Linz, “Una teoría del régimen autoritario,” 220.

⁸ Soledad Loaeza, “El llamado de las urnas, ¿para qué sirven las elecciones en México?,” *Nexos* 90 (1985): 19.

del país. Finalmente, el paquete de propuestas aceptadas incluyó la estadía de Akayev en el poder hasta finalizar su mandato, en noviembre de 2005, y una serie de reformas que aumentaron el ya considerable poder presidencial, además de otras enmiendas constitucionales que violan, indiscutiblemente, el derecho de asociación pacífica. La ciudadanía fue la única que resultó derrotada.

Ahora bien, respecto a la tercera variable se tiene evidencia en el caso de estudio de reformas graduales del diseño institucional original que buscan concentrar el poder en un líder máximo. Los límites de su ejercicio del poder están en gran medida claramente definidos: Akayev no deja que sus atribuciones formen totalmente parte de un conjunto de reglas no escritas, muchas de sus atribuciones son constitucionales, pero las limitaciones al pluralismo y los mecanismos de socialización de la apatía son sus atribuciones informales. Los verdaderos dictadores sí establecen que está prohibida la formación de partidos de oposición y la actividad irrestricta de los medios. Akayev juega al autoritarismo dentro de ciertos márgenes de libertad, dentro de cierta institucionalidad democrática. De hecho, como señala Linz, “algunos regímenes institucionalizan la participación política de un número limitado de grupos o instituciones independientes y aun alientan su aparición.”⁹ De esta forma, su régimen descansa en la manipulación de dicha legitimidad.

Tras haber señalado los primeros atisbos de la conceptualización del régimen, es necesario caracterizar el contexto kirguís en relación a la categoría de sociedad moderna dinámica pluralista (MDP), propuesta por Robert Dahl, para sustentar de qué forma el propio contexto limita considerablemente el pluralismo y no incentiva la aparición y preservación de la democracia. Algunos indicadores

⁹ Linz, “Una teoría del régimen autoritario,” 213.

significativos de Kirguistán que contrastan ampliamente con las características que Dahl enfatiza en una sociedad MDP son: el bajo nivel de ingreso per cápita, ubicado en 1,660 dólares;¹⁰ el bajo nivel de urbanización, sólo alrededor del 35% de la población habita en zonas urbanas y desde la década de 1970 se observa un crecimiento de la población rural;¹¹ a pesar de que el nivel de analfabetismo es mínimo, alrededor del 3%, el número de personas con escolaridad superior es bastante reducido. Asimismo, de acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (el cual comprende la esperanza de vida, el grado de escolaridad y el ingreso real ajustado de los países), Kirguistán se desplazó del sitio 31, en 1991, al 102, en 2003.¹² Además, la participación sectorial de la agricultura en el Producto Interno Bruto (PIB) es de casi 40%, superando al sector industrial y al de servicios.¹³

Otro elemento a considerar es la herencia soviética de instituciones políticas impuestas por el comunismo, ya obsoletas, y el desarrollo económico dispar que descansó sobre una base de explotación irracional de recursos naturales.¹⁴ Aunado a lo anterior, Kirguistán es un país de origen nómada tribal, por lo cual posee un pasado de divisiones de clanes, incluso previo al dominio soviético, adicionándosele las segmentaciones etnonacionalistas. Por tanto, no ha sido una sociedad donde el poder se disperse entre una variedad de individuos u organizaciones, ya que los clanes, como señala Kathleen Collins, “sirven como una alternativa a las

¹⁰ The World Bank Group, “GNI per capita 2003, Atlas Method and PPP,” World Development Indicators Database, septiembre, 2004, <http://www.worldbank.org/data/databytopic/GNIPC.pdf> (visitado noviembre 3, 2004).

¹¹ National Statistical Committee of the Kyrgyz Republic, “Results of the First National Population Census of the Kyrgyz Republic of 1999,” 2004, <http://stat-gvc.bishkek.su/Eng/Home/census.pdf> (visitado octubre 26, 2004).

¹² Abazov, “Kyrgyzstan,” en *Nations in Transit 2004*, 2.

¹³ Asian Development Bank, “Kyrgyz Republic,” Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries, 2004, http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2004/pdf/KGZ.pdf (visitado noviembre 30, 2004).

¹⁴ Collins, “Clans, Pacts, and Politics” 138.

instituciones formales.”¹⁵ En Kirguistán, el arraigo del clanismo obstruye el desarrollo de la sociedad civil al hacer prevalecer formas de organización social y política incompatibles con las formas de organización de la sociedad civil. Por esto, la corrupción es endémica y la opresión de algunos clanes por parte de otros subsiste bajo cualquier forma de gobierno, ya sea comunista o democrática. El clanismo genera una oposición que no es necesariamente democrática pues no disputa el poder, sino concretamente los privilegios y canonjías del poder, entre ellos el derecho a utilizarlo para enriquecerse y distribuir los bienes entre sus miembros.

Establecido lo anterior, se puede afirmar que hay razones para esperar que Kirguistán tenga serias dificultades para evolucionar hacia una sociedad MDP en la que podría florecer la democracia. Ahora bien, también puede inferirse que el autoritarismo no surgió expresamente con el propósito de frenar el pluralismo, ya exiguo en el país, sino que el contexto en sí mismo no ofrece los incentivos para un desarrollo democrático.

Después de la independencia se carecía de experiencia relevante para la formación de partidos grandes y unidos, no había grupos económicamente fuertes que pudieran financiar la actividad de dicho tipo de partidos, no existía una clase media que pudiera evaluar críticamente al gobierno, ni una clase obrera amplia que quisiera defender sus intereses. De hecho, no había intereses especializados o diferenciados, sino sólo básicos. Así pues, el descenso hacia el autoritarismo podría considerarse como una adaptación del régimen a las circunstancias que prevalecen en el país.

¹⁵ Ibid., 142, [mi traducción].

Tras una breve descripción y análisis de los factores que han determinado el curso del proceso político, es cardinal discutir los aspectos teóricos de la naturaleza actual del régimen kirguís, lo que posibilita su definición y colocación dentro de una categoría específica de desarrollo político. Para este efecto se utilizará el estudio comparativo de Graeme Gill sobre el cambio político en los países poscomunistas.

A lo largo de su vida independiente Kirguistán se ha deslizado de la categoría de democracias de fachada a la de no democracias. En la primera clasificación se ubican los estados que exhiben por lo menos algunos de los procedimientos mínimos para la democracia (lo que implica elecciones competitivas regulares, libres y justas, así como la existencia de partidos de oposición que compitan efectivamente) y respeto por los derechos civiles y políticos. Sin embargo, éstos últimos son negados a ciertos grupos poblacionales o se les han impuesto límites.¹⁶ Se considera que esta tipificación resultó adecuada para Kirguistán entre 1991 y 1995, debido a que en este periodo el entonces nuevo régimen desarrolló una estructura legal que garantizaba los derechos políticos y civiles, y aún no se presentaban violaciones sistemáticas a éstos; incluso se tomaron medidas excepcionales para evitar el éxodo masivo de eslavos. Por supuesto, existieron casos de discriminación, como la provisión constitucional que prohíbe la postulación a la presidencia si no se domina el idioma kirguís. Por otra parte, las elecciones de 1991 fueron consideradas libres, aunque esta afirmación puede ser tendenciosa dados los estándares utilizados para dicha consideración. Es decir, si se comparaban las características de las elecciones bajo el régimen soviético, obviamente resultó adecuado señalar un avance significativo en materia electoral.

¹⁶ Gill, *Democracy and Post-Communism*, 4.

Ahora bien, en las no democracias no existe el cumplimiento de los procedimientos mínimos y el respeto de los derechos civiles y políticos es muy limitado. A su vez esta categoría se subdivide en diversos tipos de regímenes. Actualmente, Kirguistán es una no democracia que se coloca bajo el rubro de democracia plebiscitaria con tendencias proto-sultanistas, ya que a pesar de que las formas institucionales de democracia están presentes, y el presidente y el Parlamento se jactan de poseer legitimidad popular y compartir el poder, es el presidente quien utiliza su puesto para marginalizar al Parlamento y a cualquier otra fuerza opositora, expandiendo así su poder personal. El Parlamento conserva un papel político, mas su poder está sumamente reducido.¹⁷ Así, cada vez que el Parlamento se opone a una iniciativa, el presidente apela directamente al electorado y aplica un plebiscito, al cual la gente responde y entonces el presidente, expresado coloquialmente, pone al Parlamento en su lugar. La debilidad del Parlamento se explica por la debilidad e incapacidad organizativa de la sociedad civil.

Ya se observan características de sultanismo, aunque aún no se llega a una etapa donde el poder del presidente es irrestricto, y la oposición y el Parlamento son meramente figuras decorativas. No obstante, incluso cuando este régimen de gobierno no está propiamente adscrito, la evolución del patrimonialismo avanza. De esta forma, el mandatario utiliza al Estado y sus recursos como propiedad privada. Por ejemplo, el clan de Akayev controla el Banco Nacional y las fuerzas de seguridad, y el aún más poderoso clan de su esposa maneja los ministerios responsables de la explotación aurífera y la privatización, y otros clanes operan las plantas hidroeléctricas y las refinerías.¹⁸

¹⁷ Ibid., 4-5.

¹⁸ Collins, "Clans, Pacts, and Politics," 146.

Al parecer *no hay democracia plebiscitaria sin semipresidencialismo*, así que resulta adecuado ofrecer una breve referencia descriptiva del modelo semipresidencial para sustentar la afirmación de que dadas las condiciones del país el sistema semipresidencial fue especialmente dañino como punto de partida del proceso de democratización, aunque posiblemente los otros modelos habrían conducido a la quiebra democrática y no al gradual descenso hacia el autoritarismo. Asimismo, se atisbara que el destino final del descenso kirguís al autoritarismo por la vía del semipresidencialismo puede ser el sultanismo.

El semipresidencialismo es un sistema político en el que el presidente es electo popularmente por un periodo predeterminado y encabeza el poder Ejecutivo con un primer ministro subordinado cuando en el Parlamento el partido del presidente posee la mayoría. El presidente es independiente del Parlamento, pero no gobierna solo y su voluntad debe ser canalizada a través de su gobierno, que está a cargo del primer ministro. El primer ministro y el gabinete dependen del Parlamento y requieren del apoyo de una mayoría parlamentaria.¹⁹ La Constitución de 1958 de la Quinta República francesa, prototipo del modelo semipresidencial, reconstituye la autoridad estatal bajo el liderazgo de un presidente fuerte que designa al primer ministro, que puede disolver al Legislativo, llamar a referéndum y gobernar por decreto, entre otras prerrogativas. A la vez que establece un Parlamento racionalizado con poderes políticos y legislativos limitados. El objetivo era crear un gobierno fuerte y estable que produjera mayorías que no habían sido posibles con el anterior sistema parlamentarista.²⁰ Entonces, es perfectamente

¹⁹ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada* (México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1999), 148-149.

²⁰ Roy C. Macridis, "The Governmental Institutions," en *Modern Political Systems*, eds. Roy C. Macridis y Robert Ward (Englewood Cliffs, Nueva Jersey: Prentice Hall, 1968), 251, 254.

aceptable en el semipresidencialismo que el presidente, con apoyo del electorado expresado en referenda, absorba legalmente un sinnúmero de atribuciones de los poderes Legislativo y Judicial sin que esto cuestione la formalidad democrática del régimen.

Es precisamente este amplio margen de discreción presidencial, que el presidente francés Charles de Gaulle ejerció ampliamente a lo largo de sus administraciones para consolidar la Quinta República, lo que ha permitido al presidente kirguís Askar Akayev instrumentar el deslizamiento gradual de su país hacia el autoritarismo. Algunas de las reformas constitucionales que ha emprendido Akayev bajo el manto de legitimidad de instituciones semipresidenciales son inconcebibles dentro de formas de democracia presidencialistas o parlamentarias. Nada impide que presidentes o primeros ministros dentro de las dos últimas formas de democracia mencionadas degeneren en líderes autoritarios, pero la institucionalidad democrática de esos modelos es menos flexible y enciende señales de alarma de manera mucho más inmediata que el semipresidencialismo cuando comienzan a ser evidentes los excesos autoritarios. De las amplias atribuciones otorgadas al presidente, de la posibilidad de reformar la constitución sin apoyo del poder Legislativo y sin objeción del poder Judicial, se ha valido Akayev para moldear las instituciones a su antojo, sin que se declare aún un estado de quiebra democrática. Bajo cualquier otro modelo de gobierno la quiebra se habría anunciado probablemente desde 1994, cuando por primera vez disolvió el Parlamento y se diseñó uno nuevo, más maleable e inocuo.

La Constitución de Kirguistán, adoptada el 5 de mayo de 1993, se deriva del modelo semipresidencialista francés, sin embargo muy fácilmente produce confrontaciones entre el presidente y el Parlamento que, como apunta Giovanni

Sartori, la Quinta República francesa logra evitar.²¹ La adaptación que se hizo en Kirguistán del semipresidencialismo se desarrollará ampliamente en los capítulos segundo y tercero de esta investigación.

Tras haber establecido lo que se propone demostrar en esta tesis y haber definido los principales conceptos involucrados, se describirá la secuencia en la que se desarrollará el argumento.

En el primer capítulo se presentará información histórica, sociocultural y económica de Kirguistán que mostrará el grado en que la sociedad kirguisa dista de satisfacer las condiciones de una sociedad MDP. Se describirán las características sociodemográficas y geográficas, enfatizando las implicaciones del origen nómada tribal de la población y la escisión nacional derivada del distanciamiento geográfico y sociocultural. Asimismo, se referirá la delicada situación del valle de Fergana, tópico cardinal para la comprensión del alcance de los conflictos etnonacionalistas en la región centroasiática.

En el segundo capítulo se expondrá el desarrollo político kirguís durante la época del imperio ruso y de la dominación soviética, destacando las condiciones desfavorables para un desarrollo político democrático tras la independencia. Se aludirá también a la conservación y fortalecimiento de la estructura de clanes durante estos periodos y su efecto perverso en las capacidades organizativas de la sociedad civil. Además, se analizará el escenario político inmediato a la independencia y la ordenación institucional de la república independiente.

En el tercer capítulo se describirá y analizará el descenso al autoritarismo como un proceso de construcción gradual cimentado en los pilares del modelo semipresidencialista que confirió al presidente Akayev las herramientas para

²¹ Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, 148.

adaptarlo y distorsionarlo. Se expondrán las transformaciones del sistema electoral, la secuencia de reformas constitucionales aprobadas por referéndum y las acciones ejercidas en contra de la sociedad civil, la oposición y los medios de comunicación. Así, se mostrará la limitación que paulatinamente ha ido sufriendo el pluralismo; las formas en las que el régimen ha logrado socializar la apatía y la concentración del poder en un líder único. Además, se detallará la fisonomía del régimen plebiscitario con tendencias proto-sultanistas con el objetivo de indicar la desafortunada posibilidad de convertirse en un sultanato. Se incluirá información sobre los procesos que agudizan esta trayectoria: el clanismo inhibitor del desarrollo de la sociedad civil y la guerra internacional contra el terrorismo que ha fortalecido a los proto-sultanes o sultanes, a la vez que los dota de la justificación idónea para constreñir significativamente los derechos humanos y las libertades civiles arguyendo la defensa, seguridad y estabilidad nacional.

Esta investigación ha pretendido ir más allá de una narración descriptiva de los aspectos históricos, políticos, sociales y económicos de un estado. En referencia al aspecto monográfico, se intentó reunir, relacionar y conciliar en un solo cuerpo lo mejor de la literatura existente sobre el tema que, debe decirse, es relativamente escasa en inglés y prácticamente nula en español. Por otra parte, el estudio del desarrollo político de un país tan poco explorado como Kirguistán ofrece la posibilidad de dilucidar algunas lecciones generales sobre democracia. Así, se debe tomar en cuenta una definición que corresponda a lo que la democracia *puede ser* en la región y no a una concepción de *deber ser* producida, en ocasiones, para satisfacer expectativas en Occidente. La democracia no es un modelo universal que se puede instaurar sin considerar características endémicas, ya sean culturales, religiosas, políticas o económicas y Kirguistán resulta un paradigma perfecto.

Más aún, los resultados de esta investigación sugieren que algunas veces el modelo de democracia que escoge un país y, en particular, alguna institución de ese modelo es lo que, entre otros factores, propicia o favorece el desvío de la senda democrática. La institución que crea al sultán es el plebiscito; paradójicamente, la institución que salvó a la Francia de fines de la década de 1950 parece condenar al Kirguistán del siglo XXI. No obstante, es indisputable que el plebiscito es una institución eminentemente democrática. Quizá esta investigación permitirá advertir no sólo que asumir la benignidad universal de la democracia es problemático, sino que algunas instituciones específicas de la democracia pueden tener, en ciertos contextos, efectos francamente perversos. Ciertamente, ésta no es una contribución que se preste a celebración, pero sí es una que obliga a reconocer la necesidad de emprender esfuerzos mucho más serios y profundos para identificar condiciones de congruencia entre tipos de instituciones democráticas y tipos de contextos.