

## AUTOCRATIZACIÓN EN TIEMPOS DE PANDEMIA: EL CASO DE CAMBOYA

## AUTOCRATIZATION IN THE TIME OF PANDEMICS: THE CASE OF CAMBODIA

**Alejandro H. Lamarque<sup>1</sup>; Cecilia Noce<sup>2</sup>; Max Povse<sup>3</sup>**

<sup>1</sup> Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Grupo de Estudios sobre Asia y América Latina.  
Buenos Aires – Argentina. E-mail: alejandro.lamarque@gmail.com

<sup>2</sup> Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Grupo de Estudios sobre Asia y América Latina.  
Buenos Aires – Argentina. E-mail: cecilianoce@gmail.com

<sup>3</sup> Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Grupo de Estudios sobre Asia y América Latina.  
Buenos Aires – Argentina. E-mail: maxpovse@gmail.com

### RESUMEN

La gestión gubernamental de la pandemia de COVID-19 ha propiciado la puesta en marcha de poderes extraordinarios bajo estados de emergencia. Hasta el momento, los estudios provenientes de la ciencia política han hecho referencia a esta problemática, haciendo foco en las respuestas a la pandemia según los diferentes regímenes políticos, y señalando cuáles han sido más o menos eficientes. En cambio, el análisis sobre los efectos de la pandemia sobre el tipo de régimen no ha sido un tema de investigación abordado con el mismo interés. Este trabajo se propone describir cómo la pandemia ha impactado en el régimen político, a través del análisis del caso de Camboya. Allí se evidencia un régimen que profundiza su carácter autocrático de forma progresiva y constante, incluso en tiempos de pandemia. El presente trabajo, por lo tanto, tiene tres objetivos: analizar las ventajas y limitaciones del concepto «autocratización»; explicar los cambios de régimen en Camboya desde la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya, y determinar en qué medida la pandemia ha sido un pretexto para continuar con el proceso de autocratización.

**Palabras clave:** COVID-19, Régimen político, Autocratización, Camboya.

### ABSTRACT

COVID-19 governmental management has given place to the use of extraordinary powers under the state of emergency. So far, political science studies have addressed this issue by focusing on responses to the pandemic by different political regimes. Nevertheless, the pandemic effects on the type of regime have not been studied with the same level of interest. This investigation intends to describe how the pandemic can impact political regimes by analyzing the Cambodia case. It shows a regime that has deepened its autocratic profile in a progressive and constant manner, even during the pandemic. In this sense, this article has three objectives: to analyze the advantages and limitations of the concept of “autocratization”; to explain regime change in Cambodia since the United Nations Transitional Authority in Cambodia, and to determine the measure in which the pandemic has served as a pretext to further the autocratization process.

**Keywords:** COVID-19, political regime, autocratization, Cambodia.

## INTRODUCCIÓN

Desde el brote del COVID-19, en diciembre del 2019, la enfermedad se ha expandido a otros países hasta ser declarada pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Hasta el 16 de julio de 2020, ha producido más de 13 millones de casos confirmados y más de 500 mil fallecidos en el mundo (Organización Mundial de la Salud, 2020). En este contexto, si bien Camboya ha sido uno de los países menos afectados por la pandemia, con 633 casos al 25 de febrero de 2021,<sup>1</sup> el gobierno del primer ministro Hun Sen aprobó una Ley de Estado de Emergencia el 29 de abril, atribuyéndose amplios poderes para castigar a quienes no acatasen las indicaciones del gobierno, incluyendo condenas de hasta diez años de cárcel (Comisión Internacional de Juristas, 2020). En este sentido, el análisis del control social que ejerce un gobierno autoritario a través de la legislación, tanto preexistente como formulada *ad hoc* para una situación de excepcionalidad, representa un caso de estudio apropiado para analizar dinámicas similares alrededor del mundo.

La administración de la pandemia haciendo uso de normativa represiva no ha sido única en la región. Hasta el momento, los estudios provenientes de la ciencia política han hecho referencia a esta problemática, con foco en los niveles de eficiencia en las respuestas a la pandemia según los diferentes regímenes políticos (Blofield et al., 2020; Bol et al., 2020; Greer et al., 2020; Vassileva, 2020). En cambio, no se ha abordado con el mismo interés sus efectos sobre el tipo de régimen. En este sentido, el artículo se propone describir cómo la situación de excepcionalidad de la pandemia impacta en el uso de estrategias de represión político-normativa en el marco de un proceso persistente de autocratización.

El caso fue seleccionado en tanto se trata de un régimen que ha experimentado un proceso de profundización sostenida de sus características autocráticas en las últimas décadas. Se parte de la hipótesis de que la situación de pandemia ha incidido positivamente no solo en el mantenimiento del proceso de autocratización, sino también en su profundización. Para llevar adelante el estudio, se recurrió a técnicas de análisis bibliográfico, tanto de fuentes primarias como secundarias de organismos especializados, tomando como marco una metodología cualitativa (Marradi et al., 2007). La perspectiva utilizada es la histórica: a través del análisis de la evaluación de diferentes variables, contestación, participación, y limitaciones del Poder Ejecutivo, se expone un proceso claro hacia la autocratización en el que la pandemia ha servido para *profundizar* las características más autoritarias del régimen.

Por consiguiente, el presente trabajo tiene tres objetivos: analizar las ventajas y limitaciones del concepto «autocratización» para describir el proceso de cambio de régimen político en Camboya; explicar estos cambios desde el establecimiento de la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (UNTAC, por sus siglas en inglés); y determinar en qué medida la pandemia ha coadyuvado en la continuación del proceso de autocratización. Para ello, luego de esta introducción el trabajo se compone de una segunda sección que explicita el marco teórico-metodológico, desarrollando el concepto y la operacionalización de «autocratización». En la tercera parte se da cuenta de los procesos de cambios de régimen en Camboya desde la adopción de la democracia hasta la pandemia de COVID-19. Por último, se proponen algunas conclusiones en torno al proceso de autocratización y los efectos de la pandemia en Camboya.

---

<sup>1</sup> Fecha de la última revisión del artículo, tomando información oficial del Gobierno del Reino de Camboya. Recuperada de: [https://covid19-map.cdcmoh.gov.kh/?fbclid=IwAR29DjPwYCLbkqtreXbXnRgsAVjOqEAA0HnX96NQnLLdeT4XKep\\_PDwH-3U](https://covid19-map.cdcmoh.gov.kh/?fbclid=IwAR29DjPwYCLbkqtreXbXnRgsAVjOqEAA0HnX96NQnLLdeT4XKep_PDwH-3U)

## I. MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO DEL ESTUDIO DEL CASO

### *1.1 El concepto de autocratización: elementos distintivos*

El marco teórico del presente análisis se basa en el trabajo de Cassani y Tomini (2018) en el que los autores proveen lineamientos para el uso del concepto de autocratización, en detrimento de otros que refieren a los procesos de cambios de régimen contrarios a la democratización. En este sentido, conceptos formulados durante la tercera ola de democratización, tales como el derrocamiento (Huntington, 1993) y la muerte de la democracia (O'Donnell, 1992) han demostrado ser insuficientes para explicar los cambios de régimen desde la democracia. Asimismo, conceptos más cercanos en el tiempo, tales como desdemocratización (Tilly, 2003) o deconsolidación democrática (Fukuyama, 2015) poseen deficiencias explicativas, en tanto analizan los cambios de régimen solo tomando la democracia, en sus varias acepciones, como punto de referencia.

Dadas las limitaciones de los conceptos mencionados, la innovación de Cassani y Tomini (2018) surge a partir de dos aspectos. En primer lugar, la consideración no solo del régimen del que se parte, generalmente alguna adjetivación de democracia, sino también del régimen al que se llega. En este sentido, es importante considerar que la mayoría de los procesos de autocratización no culminan en una autocracia, sino en algún tipo de régimen entre ambos extremos. En segundo lugar, la alusión a la autocracia como concepto procesual quita el foco de la democracia como concepto superabarcante en los estudios de los cambios de régimen, dando así una entidad ontológica también a su contraparte, la autocracia. La concentración del análisis de los procesos de autocratización en el punto de llegada de los cambios de régimen permite disminuir la vaguedad que poseen las alternativas teóricas antes enunciadas, en tanto delimita el objeto de estudio en todo el desarrollo procesual, aun en su desenlace. Asimismo, la formulación de tipos capaces de agrupar los casos según las características del resultado del cambio añade poder explicativo a la teoría, en tanto complementa el análisis de la dirección del cambio.

Antes de avanzar, es necesario mencionar la diferenciación entre autoritarismo y autocracia y, por ende, entre el movimiento hacia el autoritarismo y la autocratización. Si bien en gran parte de la literatura estos conceptos no son correctamente diferenciados (incluyendo a Cassani y Tomini, 2018), las connotaciones que se le ha dado al autoritarismo como un tipo de régimen que no reúne los criterios para ser calificado como democracia (Svolik, 2012) ha tenido una gran repercusión en la proliferación de conceptos adjetivados (Collier & Levitsky, 1997). Dichas adjetivaciones han instalado al autoritarismo en una «zona gris» entre dos extremos, muchas veces asimilándolo a la hibridez (Carothers, 2002), o a regímenes que mantienen características tanto democráticas como no democráticas (Levitsky & Way, 2010). La confusión relativa entre subtipos disminuidos de democracia, hibridez y autoritarismo permite la identificación del autoritarismo, en tanto tipo de régimen político, con casos que se acercan más a la autocracia que a la democracia, pero sin llegar a serlo. Frente a la necesidad de arrojar luz a esta idea de gradualidad entre dos tipos ideales, la tipología ideada por Cassani y Tomini (2018) resulta esclarecedora. En este sentido, la siguiente sección se ocupa de explicar dicho concepto.

### *1.2 Tipología y variables para tomar en cuenta*

El concepto de autocratización se construye a partir de tres variables: el grado de limitación del Poder Ejecutivo, la contestación pública y la participación política. El primero hace referencia a los pesos y contrapesos que conforman la accountability horizontal (O'Donnell, 1998), así como el grado de respeto a las libertades civiles y los derechos políticos de los ciudadanos. La contestación pública, por su parte, se refiere a la capacidad de criticar y oponerse abiertamente al gobierno, y a poder competir para reemplazarlo. Por último, la participación política se refiere no solo a qué tipo de legitimidad de origen posee el gobierno, sino también a la participación en la política por parte de los ciudadanos en un sentido más amplio.

En consecuencia, las categorías que surgen de esta tipología son: la democracia liberal, en la que todos los indicadores poseen un valor positivo; la democracia defectuosa, en la que los indicadores para la limitación del Ejecutivo poseen valores negativos, pero el resto de las variables tienen valores positivos; la autocracia electoral, en la que solo existen valores

positivos para los indicadores de la participación política; y la autocracia cerrada, en la que no hay indicadores con valores positivos (Cassani y Tomini, 2018). Además, la dirección que puede tomar el cambio de régimen también posee una tipología basada en dos variables: su cantidad y su calidad. Por cantidad se entiende el grado de autocracia que adopta el régimen luego del cambio, pudiendo este ser parcial (arribando a una democracia defectuosa o a una autocracia electoral), o completo (tener como resultado una autocracia cerrada). Calidad, por su parte, hace referencia a si el cambio implica el traslado desde democracia a autocracia, en cualquiera de sus adjetivaciones. En caso de que ocurra dicho traslado, es posible determinar que el cambio ha sido radical; de otro modo, este será moderado.

### **II.3 Desarrollo metodológico**

En el presente trabajo, el concepto de autocratización es aplicado al caso camboyano de manera diacrónica, tomando como limitación temporal los años comprendidos entre las primeras elecciones luego de la ocupación vietnamita en 1993, hasta la actualidad -entendida como septiembre de 2020-. Este recorte surge de la capacidad de poder analizar el gobierno de Hun Sen desde la primera vez que enfrentó elecciones multipartidarias, hasta la última, evaluando la evolución de -crucialmente- las características de la contestación pública en dichos procesos electorarios, pero también de la participación política y de las limitaciones al Ejecutivo antes, durante y luego de ellos. A fin de evaluar las tres variables componentes de la tipología de autocratización, se han seleccionado algunos indicadores que resultan representativos de cada variable, para poder trazar la evolución de la autocratización en Camboya durante el período señalado. El criterio de selección de estos indicadores responde a su capacidad de transformación:

La transformación en al menos una de las tres dimensiones institucionales es suficiente para desencadenar la autocratización; [...] para calificar como autocratización, [los cambios] deben ser lo suficientemente significativos como para causar una transformación directa en las instituciones formales e informales que regulan cómo se asigna y ejerce el poder político. <sup>2</sup> (Cassani y Tomini, 2018, p. 7)

La operacionalización de las variables se hace en este trabajo a partir de categorías binomiales, con los valores posibles «positivo» o «negativo», en base al análisis de los datos recopilados (Roldán, 1996). De esta manera, la tipología que surge del cruce de los valores posibles de estos indicadores es construida a partir de una metodología cualitativa que surge de la naturaleza del análisis de los datos (Marradi et al., 2007). Estos datos fueron procesados tomando como indicadores, respectivamente: del grado de limitación del Ejecutivo, el grado de libertad de la Justicia y las Fuerzas Armadas, así como la composición del Parlamento; de la contestación pública, el grado de libertad de los partidos políticos, y de seguridad de los dirigentes opositores; y de la participación política, el grado de libertad de la sociedad en general, medida a través de los derechos y garantías -tanto de jure como de facto- de todos los ciudadanos.

En una segunda parte de la sección analítica, se hace un nuevo recorte temporal -comprendido por el general- que va desde el 11 de marzo de 2020 (día en el que fue declarada la pandemia de COVID-19 por la Organización Mundial de la Salud) hasta el 31 de septiembre de 2020. Esta fecha fue seleccionada por las posibilidades de recopilación de los datos antes de realizar su análisis y redactar este artículo. En esta segunda parte, la documentación seleccionada para dar cuenta de los indicadores de la autocratización en el país consta de informes de organismos internacionales y organizaciones de defensa de derechos humanos, así como del corpus legislativo sancionado en los períodos señalados.

---

<sup>2</sup> Traducción propia.

### **III. Camboya: evolución del proceso de autocratización**

#### **III.1 1991-1997: de una democracia defectuosa a una autocracia electoral**

En 1991, Camboya enfrentaba procesos muy complejos de reconstrucción en términos políticos, sociales y económicos. Años de terror y guerra civil habían dejado marcas profundas de destrucción. En ese marco, la UNTAC marcó dos objetivos fundamentales: la pacificación del país y su democratización (Morgenbesser, 2019). En gran medida, es posible afirmar que el proceso de construcción de un régimen democrático sólido y consolidado fue abandonado en aras de la pacificación.

Por lo tanto, el punto de partida de la construcción de un régimen democrático era frágil y endeble, e implicó negociar acuerdos complejos en un país atravesado por conflictos civiles con un grado de violencia único en el siglo XX (Curley, 2018). El experimento de las Naciones Unidas se desarrolló en el marco de lo que se conoce como «pacificación liberal», es decir que se buscó la consolidación de la paz dentro del territorio. Para ello, se procuró el desarrollo de un sistema de partidos, libertades civiles, el respeto de los derechos humanos y el desarrollo económico (Curley, 2018).

En este sentido, las elecciones de 1993 marcaron un hito esperanzador sobre los éxitos de la UNTAC. Se desarrollaron de forma libre y limpia con la participación de varios partidos políticos y escasos eventos de violencia (Downie, 2000). La victoria del Frente Nacional Unido por una Camboya Independiente, Neutral, Pacífica y Cooperativa (FUNCINPEC, por sus siglas en francés) fue una sorpresa, ya que logró derrotar al Partido Popular Camboyano (CPP, por sus siglas en inglés), que había gobernado Camboya durante 14 años bajo la ocupación vietnamita. Así pues, parecía cumplirse sin mayores obstáculos el principio de participación; sin embargo, el CPP se negó a entregar el poder, y reclamó un lugar en el nuevo gobierno, a pesar de su posición minoritaria en el parlamento (Downie, 2000).

El autogolpe de 1997 evidenció los límites del proceso político inaugurado bajo la UNTAC, así como la falta de voluntad de los actores fundamentales para administrar el acceso y ejercicio del poder según los parámetros de la democracia liberal. El pacto de *power sharing* que se había gestado implosionó, lo cual marcó el regreso de la violencia como mecanismo para la toma del poder (Morgenbesser, 2019). Como consecuencia, el CPP volvió a hacerse con el control del aparato estatal por completo, y a partir de ese momento - bajo el liderazgo de Hun Sen - perfeccionó los mecanismos para establecer una autocracia electoral.

#### **III.2 1997-2017: autocracia electoral**

Aunque a partir de 1997, se llevaron adelante de forma regular elecciones para determinar tanto quiénes formarían parte del Poder Legislativo como del Ejecutivo, el CPP utilizó todas las ventajas legales e ilegales que le otorgaba el control del Estado (Curley, 2018; Morgenbesser, 2019; Peou, 2000) para reducir la participación ciudadana en el ámbito político a una práctica electoral poco transparente. De igual manera, otros ámbitos fueron cooptados por el partido dominante. De hecho, el CPP monopolizó la administración del Estado, y a través de fondos de organismos internacionales utilizó los programas de descentralización para extender su propia estructura a zonas del territorio que históricamente habían quedado fuera del control estatal (Hughes, 2009).

En consecuencia, la posibilidad de contestar públicamente el poder del CPP se fue minando lentamente a través de la cooptación, la persecución judicial motivada políticamente, e inclusive, el asesinato. Según el informe de Human Rights Watch (2012), los actos de violencia como atentados, asesinatos y confiscaciones han sido frecuentes. Entre los más graves, señala el asesinato del editor Thun Bun Ly en 1996; el atentado contra Sam Rainsy en 1997, que significó la muerte de 12 personas; y los asesinatos de otras figuras opositoras, como el parlamentario Om Radsady en 2003, el sindicalista Chea Vichea en 2004, el periodista Khim Sambo y su hijo en 2008, y, de forma más reciente, el periodista y opositor Kem Ley en 2016.

Sin embargo, el elemento prioritario del ejercicio del régimen instaurado por el CPP ha sido la politización del sistema judicial, la herramienta más eficaz para limitar libertades personales y garantías civiles (Curley, 2018; Peou, 2000). Aunque la Constitución camboyana establece una Corte Suprema de Justicia independiente del Poder Ejecutivo, existe cierto consenso entre académicos, especialistas y activistas en que el sistema judicial funciona como una extensión de este, a través de la corrupción extendida y del nepotismo (Curley, 2018). Por último, es necesario señalar la particular relación del CPP con las Fuerzas Armadas. El partido gobernante llevó adelante una política sistemática de cooptación de las Fuerzas. De esta forma logró asegurar su plena lealtad al partido y al líder:

Aunque en ocasiones unidades militares especiales fueron llamadas para reprimir protestas populares, las RCAF han cumplido sobre todo la función de unir a los actores potencialmente riesgosos al partido gobernante. De esta forma, la institución ha asumido roles políticos, económicos y sociales que sostienen el funcionamiento del régimen. Políticamente, las Fuerzas Armadas son el brazo armado del CPP. (Jenne, 2020)

### **III.3 2017- actualidad: autocracia cerrada**

Las elecciones de 2018 marcaron un nuevo cambio de régimen en el país, de la autocracia electoral a la autocracia cerrada. De hecho, le permitieron al CPP hacerse con el 77% de los votos emitidos, lo cual significó obtener la totalidad de los escaños de la cámara baja. El control total sobre la Asamblea Nacional fue la herramienta fundamental para institucionalizar la autocracia (Morgebesser, 2019). Esto se da en un contexto en el cual las tres variables propuestas por Cassani y Tomini (2018) para establecer la calidad y cantidad del proceso de autocratización sufrieron deterioros profundos en un lapso muy breve.

En primer lugar, la participación política se vio deteriorada por la aprobación de la Ley de Partidos Políticos en 2017. Esta agenda posee una vaguedad y arbitrariedad de los términos tal, que la convierte en un instrumento de control y represión, más que de regulación. Según el informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2017), resulta, además, contraria a los estándares internacionales en varios aspectos, entre ellos: la estipulación del Ministerio del Interior como autoridad administrativa de los partidos políticos, en vez de un órgano autónomo; los poderes extensivos otorgados a este Ministerio, a través de los cuales, puede *de facto* disolver cualquier partido político con una única posibilidad de apelación ante la Corte Suprema; y la falta de definición en cuanto a los aportes «extranjeros» a los partidos, lo que permitiría descartar los aportes de camboyanos en el exterior o de migrantes residentes en el país. Las preocupaciones esbozadas por el ACNUDH resultaron certeras, ya que la nueva regulación se utilizó para disolver el mayor partido de la oposición, el Partido de Rescate Nacional de Camboya (CNRP, por sus siglas en inglés), y redistribuir los escaños obtenidos por esa fuerza política en todos los niveles legislativos a favor del CPP (Sutton, 2018).

En segundo lugar, las posibilidades de contestación se vieron reducidas a partir de la feroz ofensiva en contra de los medios de comunicación independientes y la libertad de expresión. A partir de 2017, el gobierno coartó el poco espacio de libertad de expresión que quedaba, utilizando sobre todo causas impositivas. Como resultado, uno de los mayores diarios del país, el *Phnom Penh Post* fue vendido a manos cercanas del gobierno, mientras que la mayor publicación en inglés, el *Cambodia Daily* fue forzada a cerrar. Asimismo, decenas de radios debieron pasar a la clandestinidad, transmitiendo desde el exterior o a través de internet, entre ellas *Voice of America*, *Radio Free Asia* y *Voice of Democracy* (Morgenbesser, 2019).

Por último, la posibilidad de limitación al Ejecutivo se vio constreñida a partir de la aprobación en 2015 de la Ley de Asociaciones, conocida como «Ley de ONG», que reduce de forma significativa la capacidad de asociación, y organización de la sociedad civil. Para empezar, creó mayores dificultades para la asociatividad, al endurecer los requerimientos para crear una ONG en el país, acortar los tiempos para la presentación de la documentación necesaria, y requerir que información que puede resultar sensible, sea pública. Más problemático aún, la Ley establece regulaciones abusivas,

como los requerimientos de neutralidad política y de reportar de forma continua las actividades planificadas y los balances financieros, so pena de ser disueltos (Curley, 2018).

### **III.4 Pandemia y autocratización**

El 27 de enero de 2020 el Ministerio de Salud del Reino de Camboya (2020) confirmó la detección del primer caso de COVID-19 en el país. Desde entonces, el país se ha visto sacudido por el shock económico y la presión sobre un sistema de salud con capacidad de respuesta por debajo de la media regional según datos del Banco Asiático de Desarrollo (2020).

Ahora bien, la pandemia además de ocasionar un shock económico y social también ha propiciado un escenario favorable a la autocratización. Aunque la coyuntura se ha caracterizado por pocos contagios y cuantiosa asistencia internacional, el régimen ha utilizado para su administración los recursos de una autocracia cerrada. Esto se manifiesta en el arresto de opositores y la aprobación de legislación de poderes extraordinarios.

De hecho, entre enero y septiembre de 2020, las autoridades arrestaron de forma arbitraria a decenas de personas bajo cargos de incitación al delito y difusión de noticias falsas respecto del COVID-19 (CIVICUS, 15 de septiembre de 2020). Según un informe de HRW (2020a), los detenidos incluyen al menos una docena de miembros y simpatizantes del proscrito CNRP. Aun si las acciones implicaban simplemente la difusión de críticas en redes sociales a la gestión gubernamental u opiniones sobre el impacto de la enfermedad en la vida cotidiana, los cargos incluyeron difusión de información falsa, conspiración e incitación al delito. El informe de HRW registra, además, detenciones sin orden de arresto de simpatizantes y miembros del CNRP, que evidencian una reactivación de causas políticamente motivadas iniciadas con anterioridad.

Por añadidura, los arrestos representan una continuación de los avances sobre la libertad de expresión ya que varios periodistas han sido detenidos mientras las licencias de los medios en que trabajan fueron revocadas. Por ejemplo, Sovann Rithy fue arrestado por citar en su sitio personal de Facebook fragmentos de un discurso de Hun Sen sobre el impacto económico de la pandemia. Las autoridades lo acusaron de incitación al delito y, como consecuencia, el Ministerio de Información revocó la licencia de su página web (Sun, 2020).

En consecuencia, la pandemia permite observar el deterioro en las condiciones de contestación pública acaecido en los últimos años. Como indica el informe anual del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Libertad de Expresión, se vulnera el derecho a la información, mientras se silencian voces críticas al caracterizarlas como amenazas al orden público en el marco de una emergencia sanitaria (Organización de Naciones Unidas, 2020). En simultáneo, ofrece oportunidades para erosionar las limitaciones al ejercicio del Poder Ejecutivo. El ejemplo más destacado, que ha movilizó las críticas de organismos internacionales y organizaciones de derechos humanos, es la sanción de una nueva Ley de Estado de Emergencia.

Un borrador del proyecto de Ley se hizo público el 31 de marzo. Aunque, la iniciativa partió de lo estipulado por el artículo 22 de la Constitución, que permite la proclamación de un estado de emergencia «cuando la nación enfrente peligro»<sup>3</sup>, Camboya nunca había declarado un estado de emergencia bajo la constitución de 1993, y carecía de una ley que estipulara los contenidos de este artículo. Así pues, tras su redacción, el proyecto fue aprobado de forma unánime por el parlamento y por el Consejo Constitucional, ambas instancias bajo el firme control del CPP. Finalmente, la Ley fue promulgada por el presidente del Senado en representación del Rey Norodom Sihamoni. Sin embargo, desde la difusión del proyecto, hasta su ratificación, la Ley generó advertencias por parte de organismos internacionales y organizaciones de derechos humanos. El foco de las críticas yace en la vaguedad de sus términos, que permiten interpretaciones variadas que podrían servir para perseguir a cualquier voz crítica del gobierno y violar derechos humanos básicos.

---

<sup>3</sup> Traducción propia.

Para empezar, los primeros cuatro artículos establecen las condiciones generales del Estado de Emergencia. El artículo 3 habilita su prolongación por tiempo indeterminado. Por otra parte, el artículo 5 establece las acciones que el Gobierno puede realizar en el marco de la Ley, que incluyen el control sobre medios y las redes de comunicación para prohibir información que pueda perturbar o confundir al público, restricciones a las libertades de reunión y movimiento, confiscación de propiedad privada, desplazamiento de personas y establecimiento de cuarentenas. Lo antedicho se complementa con una cláusula residual que habilita cualquier medida adicional que se estime necesaria (HRW, 2020b).

En segundo lugar, los artículos 7, 8 y 9 prevén penas criminales severas por incumplimiento de las acciones previstas en el artículo 5 que van de condenas de uno a diez años de prisión y multas de entre 1 millón y 5 millones de ríeles (alrededor de 240 y 1220 dólares estadounidenses, respectivamente), según afecten o no el orden público. Las penas alcanzan también a entidades legales lo que implica un motivo de preocupación, dada la historia reciente de represión gubernamental contra la sociedad civil y organizaciones de derechos humanos. El artículo 9 indica que violaciones del artículo 7 y 8 por parte de estas organizaciones pueden ser castigadas con elevadas multas. También se prevé que los individuos asociados a estas entidades podrían ser sujetos a medidas previstas por el artículo 168 del Código Penal que incluye inhabilitaciones, permanentes o temporales para ejercer la profesión asociada a la entidad, la prohibición de salir de país por hasta cinco años, y la confiscación de todo material o documentación empleado en el delito (ACNUDH, 2020).

En suma, la vaguedad del vocabulario empleado y la ausencia de criterios de proporcionalidad en la Ley contradicen los estándares internacionales en esta materia. El artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por Camboya en mayo de 1992, permite a los países la adopción de restricciones excepcionales a ciertos derechos en «situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación» (ACNUDH, 1966). Sin embargo, la declaración del Estado de Emergencia y las medias aplicadas deben estar justificadas en conformidad con las exigencias de la situación y en contextos espacio-temporales precisos. Esto exige el mantenimiento de los estándares legales en el derecho penal, con delitos penales claramente definidos, juicios justos y penas proporcionales en relación con las medidas de emergencia. Como indica el comunicado del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos en Camboya, toda ley de emergencia debe respetar los derechos humanos, incluyendo los derechos políticos y civiles (ACNUDH, 2020).

La sanción de leyes con penas severas para delitos vagos es una práctica común en los procesos de autocratización contemporáneos. La literatura emergente que empieza a indagar esto empíricamente (Curato y Fossati, 2020; Lührmann y Lindberg, 2019; Morgenbesser 2020) registra cambio e innovación en los procesos de autocratización si se los compara con los modos predominantes en las dos contraolas (1922-1942 y 1958-1975) descritas por Huntington. A pesar de la pérdida de calidad democrática en el mundo en los últimos quince años (Croissant, 2020), la democracia sigue vigente como norma global tras el fin de la Guerra Fría, determinando las expectativas y los comportamientos incluso de los autócratas. La violación de normas democráticas básicas mediante prácticas abruptas como golpes de Estado y anulación de comicios implican altos costos en términos de legitimidad. Esto es lo que Lührmann y Lindberg (2019) observan empíricamente, al registrar una menor incidencia de dichas prácticas y una mayor prevalencia de prácticas legales y graduales impulsados por gobernantes electos que erosionan la democracia sin enfrentarla abiertamente.

Desde su control hegemónico sobre los tres poderes del estado, el CPP no requiere los poderes extraordinarios detallados en esta ley de estado de emergencia para garantizar su hegemonía. De hecho, hasta ahora el estado de emergencia no ha sido implementado. Pero la aprobación de esta ley dota al gobierno de una herramienta adicional (sumada a otras como las ya mencionadas leyes de ONG y de partidos políticos) que, de ser necesario, otorgaría poderes extraordinarios y ampliamente arbitrarios. Todo esto, simultáneamente, mediante mecanismos y procesos legales propios del Estado de Derecho para diluir la calidad democrática del régimen.

En definitiva, la reacción oficial a la coyuntura ha producido legislación permanente (DeFalco, 2020). Si en el futuro, las fuerzas opositoras o de la sociedad civil camboyanas presentan un desafío real a la hegemonía del CPP la nueva ley de estado

de emergencia puede ser una herramienta más al servicio del régimen en su contienda. Las consecuencias de esta ley para el régimen y la vida política de Camboya son aún desconocidas, pero sus efectos probablemente emularán aquellos de la legislación preexistente.

## CONCLUSIONES

Este trabajo ha analizado el impacto de la situación de pandemia sobre las estrategias de represión que ha utilizado el gobierno de Hun Sen en Camboya. En este, se evidencia un régimen que ha profundizado su carácter autocrático, continuando un proceso que -con sus vaivenes- ha caracterizado las últimas décadas de la vida política camboyana y que, a pesar o gracias a la pandemia ha deteriorado aún más la situación de la democracia en el país en 2020. En este sentido, el concepto de autocratización desarrollado por Cassani y Tomini brinda las herramientas teóricas para describir cambios de régimen más allá del mero pasaje de un régimen democrático a uno no democrático. De hecho, las dimensiones institucionales del cambio de régimen -limitación del Poder Ejecutivo, participación y contestación- no solo permiten identificar variaciones en el régimen sino también su calidad y grado, permitiendo describir la degradación de la democracia (o lo que es lo mismo, la acentuación de la autocracia) analizando diacrónicamente un régimen no democrático.

En suma, el autogolpe de 1997 inició un proceso de autocratización, con un cambio radical y parcial del régimen hacia una autocracia electoral. La participación política se redujo a una práctica electoral poco transparente, mientras otros ámbitos fueron cooptados por el partido dominante; las instancias de contestación pública al poder del CPP se diluyeron y las limitaciones al ejercicio del poder se debilitaron con la politización del poder judicial y la lealtad de los militares al gobierno. Posteriormente, el proceso continúa en 2018 con el cambio moderado y completo hacia una autocracia cerrada a partir de la aprobación de la Ley de Partidos Políticos y de ONG, la disolución del principal partido opositor y la ofensiva gubernamental sobre los medios de comunicación independientes.

La exploración de los cambios en el régimen político de Camboya permite concluir que el proceso de autocratización ya estaba firme cuando surgió la pandemia de COVID-19. A pesar de su impacto inaudito, la pandemia no ha comprometido al régimen político vigente. Por el contrario, el contexto ha propiciado oportunidades para su consolidación, con nuevos cambios en las dimensiones institucionales del régimen. A la participación política cerrada, se suman mayores restricciones a las posibilidades de contestación con el arresto de opositores por supuestas noticias falsas sobre la pandemia y se silencian voces críticas, al caracterizarlas como amenazas al orden público en el marco de una emergencia sanitaria.

De hecho, la sanción de la nueva Ley de Estado de Emergencia otorga al gobierno los medios legales para imponerse sobre cualquier tipo de limitación al ejercicio del poder. Si bien los comunicados de actores como Amnistía Internacional, HRW y el ACNUDH reconocen que las respuestas al COVID-19 exigen recursos extraordinarios, la generalidad de los términos empleados y la ausencia de mecanismos de prevención y corrección de abusos cometidos por el gobierno tienen efectos más allá de la pandemia. El alcance de esta Ley -y del resto de la legislación penal que se ha ido emitiendo en los últimos años- cristaliza el creciente control del gobierno sobre la vida política y civil de Camboya.

Es síntesis, el concepto de autocratización es capaz de evidenciar empíricamente su poder explicativo por sobre conceptualizaciones del autoritarismo definidas por la ausencia de atributos democráticos. Se da entidad autónoma a los cambios de régimen contrarios a la democracia con tipologías que explicitan su alcance y progresividad. Esto es particularmente útil al analizar cambios sucesivos en períodos prolongados, como lo muestra el caso camboyano. Futuras investigaciones deberán proveer indicadores que operacionalicen las modificaciones institucionales en los cambios de régimen para alcanzar mayor capacidad explicativa.

Sin embargo, debe advertirse que tanto el análisis y las conclusiones poseen la mencionada limitación temporal, y que en los meses y años por venir sería apropiado realizar una revisión de los acontecimientos durante este período futuro, a fin

configurar un estudio completo de la etapa de la pandemia de COVID-19 en Camboya. El impacto y alcance de la pandemia a nivel global evidencia la importancia de estudiar las estrategias que utilizan los regímenes políticos para controlar a la población en contextos de excepcionalidad. En este sentido, la consolidación y profundización de la autocratización experimentada en Camboya bajo la pandemia se presenta como un caso privilegiado de dichos estudios.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2017). A Human Rights Analysis of the Amended Law on Political Parties. Recuperado de: [https://cambodia.ohchr.org/sites/default/files/Analysis%20on%20the%20Amend%20Law%20on%20Political%20Parties%20\(July\).pdf](https://cambodia.ohchr.org/sites/default/files/Analysis%20on%20the%20Amend%20Law%20on%20Political%20Parties%20(July).pdf)
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2020). Draft Law on the Management of the Nation during the State of Emergency. Recuperado de: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25186&fbclid=IwAR2SRYqRzvVdkO46sT-wlGHy5Tc01VDcrapQ5teGbx-MQfN-sazmbpaY7ass>
- Banco Asiático de Desarrollo (2020). COVID-19 Active Response and Expenditure Support Program: Report and Recommendation of the President. Recuperado de: <https://www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/54195-001-ssa.pdf>
- Blofield, M., Hoffmann, B., & Llanos, M. (2020). Assessing the Political and Social Impact of the COVID-19 Crisis in Latin America (Vol. 3). GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Lateinamerika-Studien.
- Bol, D., Giani, M., Blais, A., & Loewen, P. J. (2020). The effect of COVID-19 lockdowns on political support: Some good news for democracy? *European Journal of Political Research*.
- Carothers, T. (2002). The end of the transition paradigm. *Journal of democracy*, 13(1), 5–21.
- Cassani, A., & Tomini, L. (2018). Reversing regimes and concepts: From democratization to autocratization. *European Political Science*, 1–16.
- CIVICUS. (2020). Cambodia: CIVICUS calls on government to release activists after wave of arrests. Recuperado de: <https://www.civicus.org/index.php/media-resources/media-releases/4623-cambodia-civicus-calls-on-government-to-release-activists-after-wave-of-arrests>
- Collier, D., & Levitsky, S. (1997). Democracy with adjectives: Conceptual innovation in comparative research. *World politics*, 49(3), 430–451.
- Comisión Internacional de Juristas. (2020). Cambodia: State of Emergency bill violates the rule of law. Recuperado de: <https://www.icj.org/cambodia-state-of-emergency-bill-violates-the-rule-of-law/>
- Croissant, A. (2020). “The Struggle for Democracy in Asia-Regression, Resistance, Revival”. Asia Policy Brief, Bertelsmann Stiftung. Recuperado de: <https://www.bertelsmannstiftung.de/en/our-projects/germany-and-asia/news/asia-policy-brief-the-struggle-for-democracy-in-asia>
- Curato, N. y Fossati, D. (2020). “Authoritarian innovations.” *Democratization*. DOI:10.1080/13510347.2020.1777985
- Curley, M. (2018). Governing Civil Society in Cambodia: Implications of the NGO Law for the “Rule of Law”, *Asian Studies Review*, 42:2, 247-267, DOI: 10.1080/10357823.2018.1457624
- DeFalco, R. (2020). Opportunism, COVID-19, and Cambodia’s State of Emergency Law, Recuperado de: <https://www.justsecurity.org/71194/opportunism-covid-19-and-cambodias-state-of-emergency-law/>

- Downie, S. (2000). Cambodia's 1998 Election: Understanding Why it Was Not a 'Miracle on the Mekong', *Australian Journal of International Affairs*, 54:1, 43- 61, DOI: 10.1080/00049910050007032
- Fukuyama, F. (2015). Why is democracy performing so poorly? *Journal of Democracy*, 26(1), 11–20.
- Greer, S.L., King, E.J., Fonseca, E.M. da, & Peralta-Santos, A. (2020). The comparative politics of COVID-19: The need to understand government responses. *Global Public Health*, 0(0), 1–4. <https://doi.org/10.1080/17441692.2020.1783340>
- Hughes, C. (2009). Cambodia in 2008: Consolidation in the Midst of Crisis. *Asian Survey*, (1), 206-212.
- Huntington, S. P. (1993). *The third wave: Democratization in the late twentieth century* (Vol. 4). University of Oklahoma press.
- Human Rights Watch (2012). "Tell Them I Want to Kill Them". Two Decades of Impunity in HU Sen's Cambodia. Recuperado de: [https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/cambodia1112webwcover\\_1.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/cambodia1112webwcover_1.pdf)
- Human Rights Watch (2020a). Cambodia: COVID-19 Spurs Bogus 'Fake News' Arrests. Recuperado de: <https://www.hrw.org/news/2020/04/29/cambodia-covid-19-spurs-bogus-fake-news-arrests#>
- Human Rights Watch (2020b). Cambodia: Emergency Bill Recipe for Dictatorship. Recuperado de: <https://www.hrw.org/news/2020/04/02/cambodia-emergency-bill-recipe-dictatorship>
- Jenne, N. (2020) Relaciones cívico-militares y la evolución de los roles militares en el sudeste asiático. En: Pedrosa, F, C. Noce, y M. Povse (comps) *Desafíos actuales de Asia Oriental: lecciones para América Latina*. Eudeba: Ciudad de Buenos Aires.
- Levitsky, S., & Way, L.A. (2010). *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*. Cambridge University Press.
- Lührmann, A., y Lindberg, S.I. (2019). "A third wave of autocratization is here: what is new about it?" *Democratization*, 26:7, 1095-1113. DOI: 10.1080/13510347.2019.1582029
- Marradi, A., Archenti, N., & Piovani, J.I. (2007). *Metodología de Las Ciencias Sociales*. Emecé. <https://books.google.com.ar/books?id=vgVUGQAACAAJ>
- Ministerio de Salud del Reino de Camboya. (2020). Surveillance Report-COVID-19. Recuperado de: [http://www.cdcmoh.gov.kh/images/Document/Coronaviruses/COVID-19/Situation\\_reports/97.COVID-19\\_Surveillance\\_Report\\_2020\\_07\\_01.pdf](http://www.cdcmoh.gov.kh/images/Document/Coronaviruses/COVID-19/Situation_reports/97.COVID-19_Surveillance_Report_2020_07_01.pdf)
- Morgenbesser, L. (2019). Cambodia's Transition to Hegemonic Authoritarianism. *Journal of Democracy*, (1), 158-171.
- Morgenbesser, L. (2020). "The menu of autocratic innovation." *Democratization*. DOI: 10.1080/13510347.2020.1746275
- O'Donnell, G. (1992). Transitions, continuities, and paradoxes. *Issues in democratic consolidation: The new South American democracies in comparative perspective*, 17, 19-33.
- O'Donnell, G. (1998). *Accountability horizontal*. IEP.
- Organización de Naciones Unidas (2020). *Las pandemias y la libertad de opinión y de expresión*. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/HRC/44/49>
- Organización Mundial de la Salud (2020). WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard. Recuperado de: <https://covid19.who.int/>
- Peou, S. (2000). *Intervention & change in Cambodia: Towards democracy?* (Vol. 8). Institute of Southeast Asian Studies.
- Peou, S. (2017). *Cambodia: Change and Continuity in Contemporary Politics: Change and Continuity in Contemporary Politics*. Routledge.

- Roldán, P. L. (1996). La construcción de tipologías: Metodología de análisis. *Papers. Revista de Sociologia*, 48, 9–29.
- Sun, N. (9 de abril de 2020). Online Journalist Charged with Incitement for Reporting Hun Sen's Comments. *VOA Cambodia*. Recuperado de: <https://www.voacambodia.com/a/online-journalist-charged-with-incitement-for-reporting-hun-sen-s-comments-/5365676.html?nocache=1>
- Sutton, J. (2018). Hun Sen's consolidation of personal rule and the closure of political space in Cambodia. *Contemporary Southeast Asia*, 40(2), 173–195.
- Svolik, M. (2012). Which democracies will last? Coups, incumbent takeovers, and the dynamic of democratic consolidation. *Coups, Incumbent Takeovers, and the Dynamic of Democratic Consolidation* (February 1, 2012).
- Tilly, C. (2003). Inequality, democratization, and de-democratization. *Sociological theory*, 21(1), 37–43.
- Vassileva, R. (2020). Bulgaria: COVID-19 as an Excuse to Solidify Autocracy? 2020. <https://doi.org/10.17176/20200410-153027-0>