

La resiliencia se está agotando

TENDENCIAS GLOBALES

Por Hauke Hartmann • Peter Thiery

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh - Germany
Teléfono: +49 5241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

El texto y la figura de esta obra están bajo la licencia
Creative Commons Attribution 4.0 International License
(CC BY-SA 4.0). Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>



La imagen de portada (© PhotoDisc/Gettyimages.com)
y los logotipos de esta publicación están protegidos por
derechos de autor, pero no están sujetos a licencias CC y,
por lo tanto, no pueden utilizarse, distribuirse ni adaptarse
sin el consentimiento por escrito de Bertelsmann Stiftung.

Hauke Hartmann y Peter Thiery. *La resiliencia se está agotando:*
Tendencias globales, BTI 2022. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2022.

10.11586/2022044

La resiliencia se está agotando

TENDENCIAS GLOBALES

Por Hauke Hartmann • Peter Thiery*

RESULTADOS DEL ÍNDICE DE TRANSFORMACIÓN BTI 2022 DE BERTELSMANN STIFTUNG
EN EL PERÍODO DE REVISIÓN DEL 1 DE FEBRERO DE 2019 AL 31 DE ENERO DE 2021.

TRADUCCIÓN DE RAMIRO PELLET LASTRA.

* Hauke Hartmann es experto senior en la Bertelsmann Stiftung y dirige el Índice de Transformación BTI. Peter Thiery es investigador senior en el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Heidelberg y Coordinador Regional del BTI para América Latina y el Caribe.

Situando las tendencias actuales en contexto.



Política
Economía
Governanza

Tendencias Globales

La resiliencia se está agotando

Una vez más, el BTI 2022 ha identificado un considerable retroceso en todo el mundo en lo que respecta a los procesos de transformación. Los principios rectores de la democracia y la economía de mercado se han visto sometidos a una intensa presión y están siendo cuestionados por las élites corruptas, el populismo antiliberal y el gobierno autoritario. Por primera vez, el Índice de Transformación incluye más Estados autoritarios que democráticos. En ningún momento de los últimos 20 años, el BTI ha evaluado los niveles de desarrollo socioeconómico y de rendimiento económico tan bajos. La calidad de los resultados del gobierno también ha seguido disminuyendo, especialmente en lo que respecta a los aspectos de la gobernanza relacionados con el consenso.

Si bien este nuevo mínimo se debe en parte a la crisis del coronavirus que afecta a todo el mundo, también representa una continuación de las tendencias mundiales de larga data. Debido al elevado número de infecciones y muertes en todo el mundo, a la fuerte presión sobre los sistemas sanitarios y los presupuestos nacionales, y a los retos adicionales para la buena gobernanza, la pandemia del COVID-19 ha representado una prueba de estrés extrema y ha dejado una marca indeleble en la segunda mitad del periodo de revisión.

En respuesta a la pandemia, casi todos los países restringieron los derechos democráticos fundamentales, y la mayoría tuvo que realizar adaptaciones elementales de sus mecanismos de gobernanza como parte de sus políticas de gestión de crisis. Aunque en mucha menor medida de lo que se temía inicialmente, las medidas destinadas a limitar la propagación del virus -como la prohibición de reuniones públicas, el control de la información o la asunción de poderes de emergencia- han proporcionado en algunos casos a las autocracias, en particular, un pretexto bienvenido para recortar aún más las libertades civiles y concentrar el poder en el Ejecutivo. Los informes de países individuales del BTI también muestran que los déficits de gobernanza preexistentes condujeron a una mala gestión de la crisis cuando los gobiernos intentaron responder a la pandemia.

En las esferas económica y social, en particular, el impacto de la pandemia fue inmediato y severo. En la mayoría de los países, los cierres, las reducciones bruscas de la demanda y la paralización de sectores económicos enteros provocaron una rápida e importante recesión económica. Además, en muchos países, la pandemia supuso una presión adicional para las economías que ya tenían dificultades y en las que el crecimiento de los últimos años había sido anémico en el mejor de los casos.

En este sentido, los contratiempos relacionados con la pandemia no han hecho sino reforzar la evolución negativa y los problemas de la década anterior. Las puntuaciones medias mundiales han descendido desde el BTI 2020 en las tres principales dimensiones analíticas de el BTI: el grado en que los países exhiben una democracia bajo el imperio de la ley (globalmente, un descenso medio de 0,13 puntos en la escala de 10 puntos del BTI), el grado en que los sistemas económicos de los países se basan en una economía de mercado anclada en principios de justicia social (-0,16) y la calidad de la gobernanza de los países (-0,07). Si bien estos descensos actuales no son insignificantes dado el alto nivel de agregación, no son en sí mis-

mos nefastos. Más bien, su carácter alarmante proviene del hecho de que son solo la última caída en una trayectoria persistentemente descendente marcada por el aumento constante de la polarización, la desigualdad y la represión.

La erosión de la democracia continúa

La magnitud de este continuo deterioro puede verse en la progresiva erosión de la calidad de la democracia en muchos países. El continuo recorte de las libertades políticas y el debilitamiento de las normas del Estado de derecho representan auténticos retrocesos de la sociedad, pero también dificultan las correcciones positivas. Al debilitar deliberadamente la separación de poderes y reducir el alcance de la actividad política, los jefes de gobierno elegidos democráticamente y con tendencias autoritarias están más capacitados para mantenerse en el poder. A la inversa, los partidos de la oposición, las minorías y los grupos de la sociedad civil críticos con el régimen en el poder tienen menos margen de maniobra y menos salvaguardias institucionales disponibles para los esfuerzos de redemocratización.

El camino por esta pendiente resbaladiza suele comenzar con un Estado de derecho insuficientemente consolidado. Una vez que se pone en marcha de esta manera, la erosión de la democracia suele ser difícil de revertir.

A lo largo de la última década, casi una de cada cinco democracias ha experimentado un descenso constante de su calidad democrática. En este grupo se encuentran incluso países que en el BTI 2012 todavía se clasificaban como democracias estables en fase de consolidación, como Brasil, Bulgaria, Hungría, la India y Serbia. Desde mediados de la década pasada, Polonia también está en este grupo. Estos seis países han perdido más de un punto en la escala general de transformación política de 10 puntos del BTI y se clasifican ahora como democracias defectuosas. En cuanto al espectro partidista, sus gobiernos van desde el conservadurismo hasta el nacionalismo y son populistas de derecha en diversos grados.

La pretensión populista de ser el único representante del pueblo conlleva inevitablemente una deslegitimación de cualquier oposición. La narrativa invocada por este tipo de gobierno requiere, por tanto, que los populistas se diferencien deliberadamente de las antiguas élites, y a menudo presupone la discriminación de las minorías étnicas o culturales, así como la intención de polarizar la sociedad. El

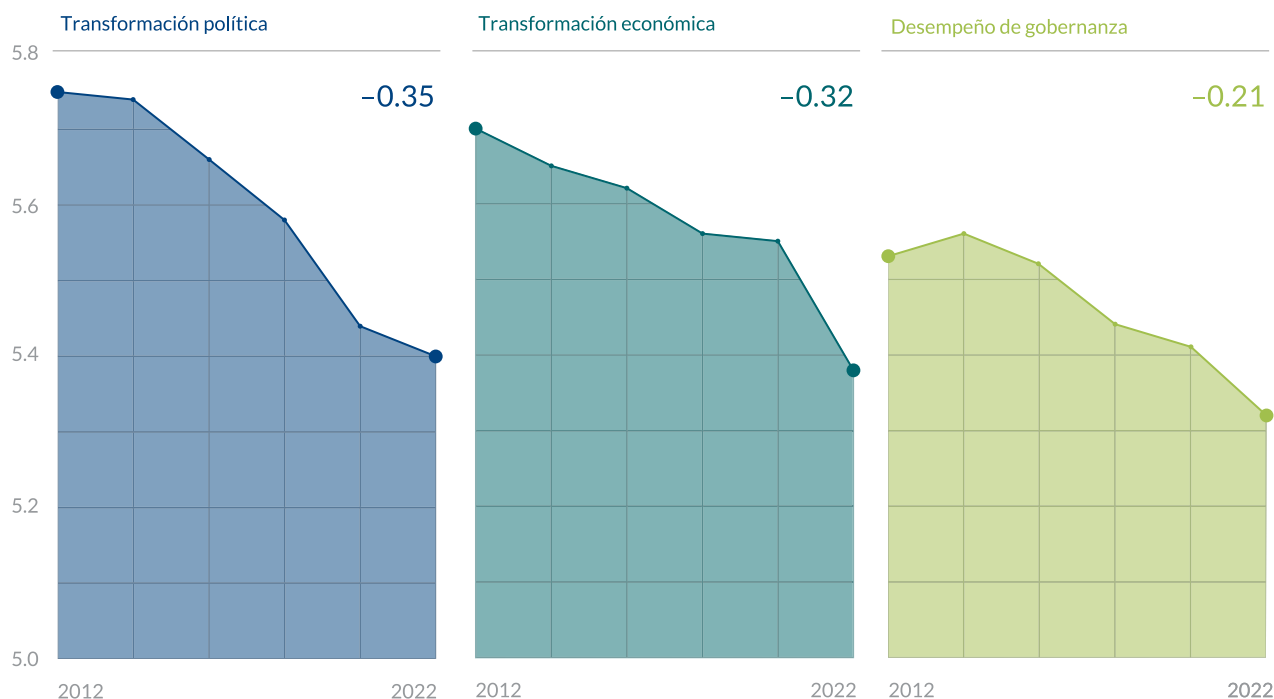
modelo húngaro aplicado desde la década de 2010 ha demostrado las consecuencias autoritarias y manifiestamente antiliberales de este tipo de política de confrontación, destinada a fortalecer al Ejecutivo. Con el fin de aplicar sin obstáculos la voluntad del pueblo -definida por los propios dirigentes políticos-, el gobierno húngaro ha debilitado sistemáticamente los órganos de control independientes, como el Poder Judicial y otras autoridades reguladoras. Al mismo tiempo, ha vulnerado la libertad de expresión de las fuerzas de la oposición y ha suprimido la participación política mediante la promulgación de una ley de prensa restrictiva, la centralización y el control de los medios de comunicación y la limitación del derecho de manifestación, la libertad de asociación y la imparcialidad de las elecciones. Las enmiendas que consagran permanentemente en la Constitución aspectos de la política del partido en el poder han redondeado esta deriva autoritaria.

En el centroeste y sureste de Europa, Serbia y Bulgaria han sufrido los mayores retrocesos durante el actual periodo de evaluación en lo que respecta a la transformación política, debido a un mayor debilitamiento de la separación de poderes y a la falta de protección de las instituciones democráticas. En Serbia, las elecciones parlamentarias, provinciales y locales celebradas en 2020 estuvieron marcadas por numerosas irregularidades, mientras que los riesgos asociados a la pandemia del COVID-19 fueron elevados y los índices de participación correspondientemente bajos. Dado que los principales partidos de la oposición boicotearon las elecciones, Serbia tiene un Parlamento sin una oposición real por primera vez en su historia democrática. En Bulgaria, el gobierno inhibió la libertad de asociación, especialmente de la minoría macedonia. Además, la separación de poderes se vio socavada, en parte, por un Poder Judicial

politizado que no castigó el abuso de poder de forma coherente. Hungría, con sus nuevos recortes de los derechos de participación política, y Polonia, con su creciente erosión del Estado de Derecho, han continuado su deriva autoritaria. Aprobada en marzo de 2020, la ley húngara que establecía el estado de emergencia en respuesta a la propagación del COVID-19 permitía gobernar por decreto sin aprobación parlamentaria. Con ello, fue probablemente el ejemplo más extremo entre las democracias de un Ejecutivo que explota la pandemia para concentrar aún más el poder en sí mismo.

El agresivo populismo de derecha del presidente brasileño Jair Bolsonaro ha perpetuado la polarización política que ha definido al país en los últimos años. El presidente ha tratado de revertir los avances emancipatorios y de política social del pasado en beneficio de su clientela de evangélicos, conservadores sociales y grupos de presión empresariales. Mientras que las aspiraciones abiertamente antidemocráticas de Bolsonaro se han mantenido dentro de los límites gracias a un Poder Judicial independiente y a una sociedad civil fuerte, el primer ministro indio Narendra Modi ha podido seguir su curso nacionalista hindú relativamente sin obstáculos, lo que ha dado lugar a un deterioro de 0,95 puntos en relación con el BTI 2020, el mayor descenso de este tipo en la edición actual. Según el informe de país del BTI, la democracia india se encuentra actualmente en un punto de inflexión. La reelección de Modi en 2019 dio a su Partido Bharatiya Janata (BJP) una mayoría absoluta de escaños en la Cámara Baja del Parlamento indio. Desde entonces, la minoría musulmana del país se ha enfrentado a una creciente marginación y discriminación, y el gobierno ha actuado para sofocar la disidencia y las críticas, al tiempo que ha recortado aún más la libertad de prensa.

Todas las dimensiones del BTI están en un punto bajo



Puntuación de 128 países, BTI 2012-2022

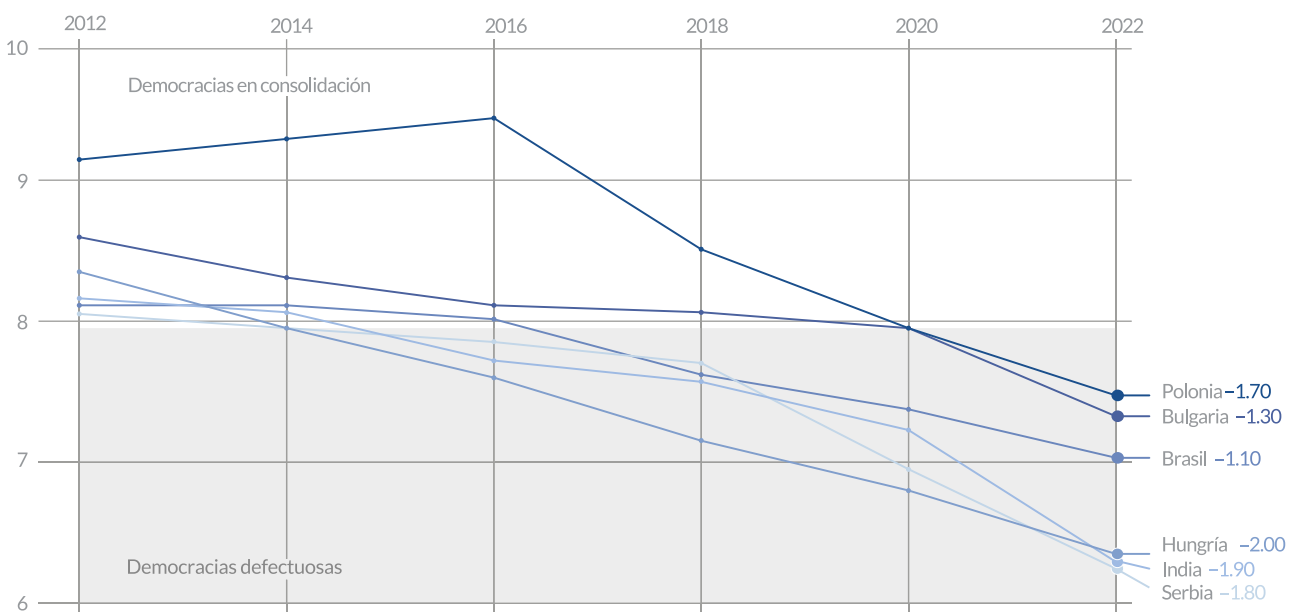
No ha habido ningún contrapeso positivo en los últimos 10 años a la clara tendencia política a la baja mostrada por las democracias anteriormente en consolidación. En la última década, solo un país, Bután (+2,25), ha mostrado una tendencia política continua y claramente ascendente, como se reflejó recientemente en un cambio pacífico del partido gobernante tras su democratización. Con una puntuación de 7,05, ha alcanzado el mismo nivel de transformación política que Brasil, aunque sigue siendo una democracia defectuosa. Lo mismo ocurre con los otros tres países -Armenia (+1,50), Sri Lanka (+1,37) y Túnez (+2,70)- que han experimentado un cambio de régimen duradero de la autocracia a la democracia en los últimos 10 años y, por consiguiente, también se encuentran entre los que más han avanzado en la década. Por otra parte, la calidad de la democracia en estos tres últimos países ha vuelto a disminuir un poco en los dos últimos años. En Armenia, esto se debió a las restricciones a la libertad de prensa relacionadas con la guerra; en Sri Lanka, al fortalecimiento del Ejecutivo etnonacionalista a expensas de la separación de poderes, y, en Túnez, al estado de emergencia decretado por el presidente en el verano de 2021 (es decir, después del final del periodo de revisión) que, al menos temporalmente, desautorizó al Parlamento.

Ninguna de las evoluciones de estos países es irreversible, y países como Ghana y Rumania han demostrado que las caídas temporales de la calidad democrática pueden ir seguidas de nuevas fases de consolidación. Bulgaria, por ejemplo, eligió un nuevo gobierno tras el final del periodo de revisión para sustituir a un gobierno conservador corrupto que había sido aislado tras las protestas masivas. El nuevo gobierno se comprometió a llevar a cabo reformas sociales y una estricta política anticorrupción.

También cabe destacar que 14 democracias han sido clasificadas sistemáticamente como consolidadas y estables durante los últimos 20 años, además de ser capaces de mantener su alto nivel de democracia a pesar de los múltiples retos de transformación. Este grupo incluye: Botsuana y Mauricio en África; Corea del Sur y Taiwán en Asia; Chile, Costa Rica y Uruguay en América Latina; Jamaica en el Caribe, y, por último, la República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia y Eslovenia en Europa.

Sin embargo, tanto las tendencias a corto como a largo plazo son negativas incluso si se consideran únicamente las democracias más avanzadas, y ambas se acentúan aún más cuando se tienen en cuenta las democracias defectuosas, muchas de las cuales han acabado bajo un régimen autoritario tras una larga tendencia a la baja. De las 39 democracias defectuosas que figuraban en la lista del BTI hace una década, más de un tercio están clasificadas en el BTI 2022 como democracias altamente defectuosas o autocracias moderadas. Níger (-0,70 en comparación con el BTI 2012) es representativo de una serie de Estados africanos que han tenido que hacer frente a retos de transformación excepcionalmente difíciles, como la pobreza extrema, el rápido crecimiento de la población, el fuerte aumento de la incidencia de las catástrofes naturales y los fenómenos meteorológicos extremos, y la intensificación de los conflictos étnico-religiosos. Los derechos de participación política en Níger se han visto gravemente recortados por el retroceso autoritario de la última década. Sin embargo, a diferencia de muchos Estados de su vecindario regional, el país ha logrado mantener al menos un sistema democrático muy defectuoso y ha visto transferencias de poder bastante pacíficas tras las elecciones. Bosnia y Herzegovina, Líbano (-0,80 puntos cada uno), México y Filipinas (-1,00 cada uno)

Retroceso político entre democracias anteriormente estables en los últimos 10 años



Estatus general de la transformación política, BTI 2012-2022

también entran en la categoría de democracias muy defectuosas. En Bosnia-Herzegovina y Líbano, los bloqueos institucionales han sido el resultado de una lucha intra-élite por el reparto de sinecuras e influencia política. En México y Filipinas, el crimen organizado de la droga y la lucha extremadamente brutal contra las actividades de las bandas han socavado la calidad de la democracia, especialmente las libertades de reunión y de prensa. En ambos países, la separación de poderes se ha visto perjudicada por la concentración de poder en el Poder Ejecutivo.

Aumento del número de autocracias

Nueve democracias defectuosas y seis muy defectuosas han experimentado tendencias regresivas tan pronunciadas durante la última década que ahora deben clasificarse como autocracias moderadas. Turquía, que fue clasificada como autocracia por primera vez en el BTI 2020, puede considerarse un prototipo de este declive. A principios de la última década, el país seguía siendo alabado como un ejemplo positivo de la compatibilidad del islamismo y la democracia, y se había distinguido por el continuo aumento de los estándares del Estado de Derecho, especialmente en lo que respecta a la separación de poderes. Sin embargo, a partir de 2013, el gobierno liderado por el AKP

de Recep Tayyip Erdogan reaccionó de manera importante y con una creciente represión a las críticas de la sociedad civil al estilo de liderazgo cada vez más patriarcal de Erdogan y a la progresiva islamización del país. El fallido intento de golpe de Estado de 2016 se utilizó entonces para legitimar la transformación en una república presidencialista, un cambio que socavó la separación de poderes y restringió gravemente un importante conjunto de derechos de participación política. En los últimos dos años, tras el levantamiento del estado de excepción, varios de los decretos que restringían los derechos fundamentales y otorgaban poderes extraordinarios al Ejecutivo se han incorporado a la legislación ordinaria. El presidente Erdogan ha explotado un nacionalismo populista para polarizar el país e inflamar el sentimiento contra la minoría kurda, en particular, pero también contra las fuerzas reformistas laicas. Con un descenso de 2,85 puntos, la puntuación global de la transformación política de Turquía ha caído más que la de cualquier otro país encuestado en el BTI en los últimos 10 años.

Los focos regionales de estas tendencias de autocratización a largo plazo se encuentran en América Central, que está plagada de corrupción y delincuencia relacionada con las drogas, y en el África subsahariana, que es políticamente inestable y se enfrenta a grandes obstáculos para la transformación.

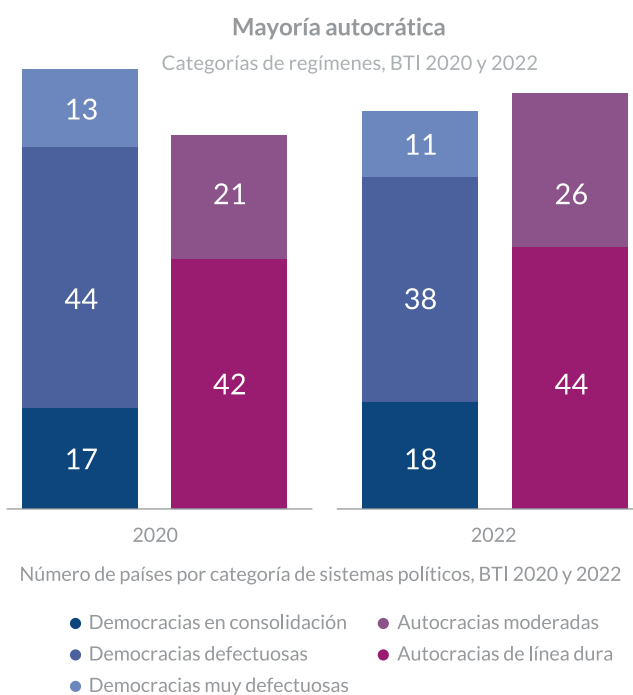
En Centroamérica, las élites corruptas y que aseguran su estatus en Guatemala (-1,45 en la última década), Honduras (-1,98) y Nicaragua (-2,10) siguieron desmantelando los últimos aspectos del Estado de derecho y la política participativa, eliminando finalmente la responsabilidad democrática. En Kenia (-1,43), Burundi (-1,60), Uganda (-1,85) y Mozambique (-1,97), los sistemas políticos caracterizados por un prolongado culto a la personalidad o por el dominio de un solo partido han demostrado ser susceptibles de un progresivo retroceso de los procesos democráticos.

Entre los que todavía se resisten a estos retrocesos políticos se encuentran Ecuador, una antigua democracia altamente defectuosa que se ha estabilizado de nuevo tras superar las tendencias autoritarias populistas de izquierda imperantes bajo el mandato de Rafael Correa, así como Burkina Faso y Malasia, que han alcanzado el nivel de democracia altamente defectuosa pero siguen siendo vulnerables a la autocratización.

Siete países, todos ellos en el África subsahariana, han sido recientemente clasificados como autocracias en el BTI 2022. Este grupo está formado por Costa de Marfil, Guinea, Madagascar, Malí, Nigeria, Tanzania y Zambia.

Por primera vez, el BTI identifica más autocracias que democracias. El índice incluye 67 gobiernos democráticos y 70 regímenes autocráticos, una clara inversión de la proporción observada en el BTI 2020 (74 a 63).

Las siete nuevas autocracias son representativas de la progresiva erosión del respeto por las instituciones y los derechos democráticos en gran parte del continente africano. En su mayor parte, esto se ha manifestado en una creciente concentración de poder en los Ejecutivos. Tras restringir inicialmente el Estado de Derecho, los gobiernos han reaccionado a las protestas contra la corrupción y los abusos de poder y, en última instancia, han cercenado aún más los derechos civiles y las libertades políticas. El desprecio por los límites de los mandatos presidenciales también ha aumentado considerablemente. En Costa de Marfil, Guinea, Malí, Nigeria y Tanzania, las elecciones impugnadas y manipuladas han favorecido la regresión autoritaria. Madagascar, Tanzania y Zambia, en particular, han visto cómo se erosionan sus instituciones democráticas debido al progresivo debilitamiento de la separación de poderes.



También en este caso hay que destacar que la tendencia negativa que se perfila es reversible. Por ejemplo, tras el final del periodo de revisión, los partidos de la oposición ganaron las elecciones presidenciales en Honduras y Zambia, y un ex vicepresidente posiblemente más orientado a la reforma asumió la presidencia en Tanzania. Estos acontecimientos permiten albergar la esperanza de que se pueda invertir el curso de la autocratización en cada uno de estos tres países.

Eficiencia frente a democracia

Al mismo tiempo, en los últimos 10 años se ha producido no solo un descenso significativo del número total de democracias, sino también una disminución de la estabilidad y la calidad de las que han permanecido. En los últimos años, esto se ha asociado con frecuencia a los intentos retóricos de presentar la gobernanza eficiente y los procesos democráticos como objetivos incompatibles o, al menos, contradictorios. En algunas democracias defectuosas y muy defectuosas, se han abandonado voluntariamente las libertades políticas y los logros del Estado de derecho en favor de un autoritarismo burocrático más paternalista, aunque en diferentes grados y con distintas intensidades. En estos países, los líderes gubernamentales sin una agenda ideológica obvia, y a veces con un fuerte apoyo popular, se han posicionado agresivamente contra las instituciones y los procesos democráticos existentes, a los que califican de ineficaces, corruptos u obstructivos.

Durante el periodo analizado, esto fue más evidente en Benín (-0,85 en relación con el BTI 2020), donde una reforma del código electoral iniciada por el presidente Patrice Talon en 2018 se justificó como un medio para eliminar la fragmentación del sistema de partidos que había paralizado la elaboración de políticas. Sin embargo, al final, la nueva ley se inclinó fuertemente hacia el partido gobernante, ya que hizo más difícil que los partidos obtuvieran la aprobación para participar en las elecciones y estableció un alto obstáculo (10% de los votos) como umbral para obtener escaños en el Parlamento. Posteriormente, los partidos de la oposición boicotearon las elecciones parlamentarias de 2019, dejando a Talon con un Parlamento totalmente leal a su gobierno. Los candidatos prometedores de la oposición fueron excluidos de las elecciones presidenciales de abril de 2021, y algunos abandonaron el país. Talon ganó un segundo mandato con el 86% de los votos, a pesar de haber anunciado inicialmente que solo gobernaría durante un único mandato. Sin embargo, el índice de participación fue bajo.

En El Salvador (- 0,50), el presidente Nayib Bukele fue elegido en 2019 como una alternativa a la arraigada polarización entre los partidos de izquierda y derecha que habían gobernado el país desde el final de la guerra civil. Su estilo de gobierno se caracteriza por la impulsividad y el desprecio por los procedimientos constitucionales. Esto quedó bien ilustrado en febrero de 2020, cuando los militares ocuparon el Parlamento después de que los legisladores se negaran a permitir que Bukele pidiera un préstamo para equipar mejor a la policía y al ejército en la lucha contra las bandas armadas. No obstante, frustrada con los partidos establecidos que no habían lo-

grado reducir la grave desigualdad social y los altos índices de delincuencia del país, la población recompensó a Bukele por su rumbo populista-autoritario dando a su partido una mayoría de dos tercios en las elecciones parlamentarias de febrero de 2021. Esto permitió a Bukele sustituir a los miembros del Tribunal Constitucional y nombrar un nuevo fiscal general en mayo de 2021, entre otras medidas.

En Filipinas (-0,35), el presidente Rodrigo Duterte, que ocupa el cargo desde mediados de 2016, se presenta como un decidido opositor a la corrupción y a la delincuencia relacionada con las drogas, al tiempo que sigue gozando de altos índices de aprobación popular y mantiene una clara mayoría en ambas cámaras del Parlamento. Este apoyo ha persistido a pesar de su militarización de la política, la intimidación de figuras de la oposición y críticos del gobierno, las ejecuciones extrajudiciales de narcotraficantes, el desprecio y la violación de las libertades políticas y los derechos humanos expresados públicamente, y la cooperación con clanes familiares influyentes. El gobierno adoptó un enfoque altamente represivo en su respuesta a la pandemia, deteniendo a decenas de miles de personas por violaciones de la cuarentena. Además, Duterte firmó una nueva ley anti-terrorista que otorga al gobierno amplios poderes para reprimir las críticas, restringir las libertades civiles básicas y detener a personas por la simple sospecha de estar implicadas en actividades relacionadas con el terrorismo.

Por último, en Túnez, tras el final del periodo de revisión del BTI, el presidente Kais Saied destituyó al gobierno y suspendió el Parlamento en julio de 2021, justificando de forma controvertida sus acciones aludiendo a los poderes recogidos en la normativa sobre el estado de emergencia del país. Al hacerlo, tomó claramente partido contra el partido islamista Ennahda, la facción más fuerte en las disputas políticas internas del país. Sin embargo, dado que las distintas facciones llevaban años sin ponerse de acuerdo sobre la composición adecuada del Tribunal Constitucional o sobre un enfoque eficaz de la lucha contra la corrupción, pudo presentar estas medidas como un paso no partidista orientado a superar el estancamiento institucional. La asunción unilateral de un mayor poder por parte del presidente fue bien recibida por gran parte de la población tunecina, debido en gran parte al desencanto generalizado de la población por los años de parálisis política.

Todos estos ejemplos ilustran que, tras años o décadas de amiguismo y mala gestión, la población de muchos países está desesperada por conseguir una buena gobernanza. En algunos casos, parecen descartar la cuestión de si esto debe realizarse mediante mecanismos democráticos o debilitando la separación de poderes y los derechos fundamentales. Esta conclusión se ve reforzada por el hecho de que la aprobación pública de las instituciones y los procesos democráticos en los 57 países clasificados como democracias tanto en el BTI 2012 como en el BTI 2022 ha disminuido una media de aproximadamente medio punto en la última década. La aceptación y el compromiso con las instituciones democráticas por parte de los responsables políticos también ha disminuido durante el mismo periodo en estos 57 países, y en mayor medida (-0,65). Al emplear una retórica política que aboga por cortar el nudo gordiano del estancamiento institucional y la hostilidad elitista a la reforma, en lugar de desatarlo democráticamente, muchos jefes de gobierno

legitimados democráticamente han empezado a recurrir al libro de jugadas autoritario, haciendo hincapié en las ventajas de una acción eficaz dirigida por el Estado en comparación con la falta de resolución en las democracias políticamente fracturadas.

Más represión y resistencia de la sociedad civil

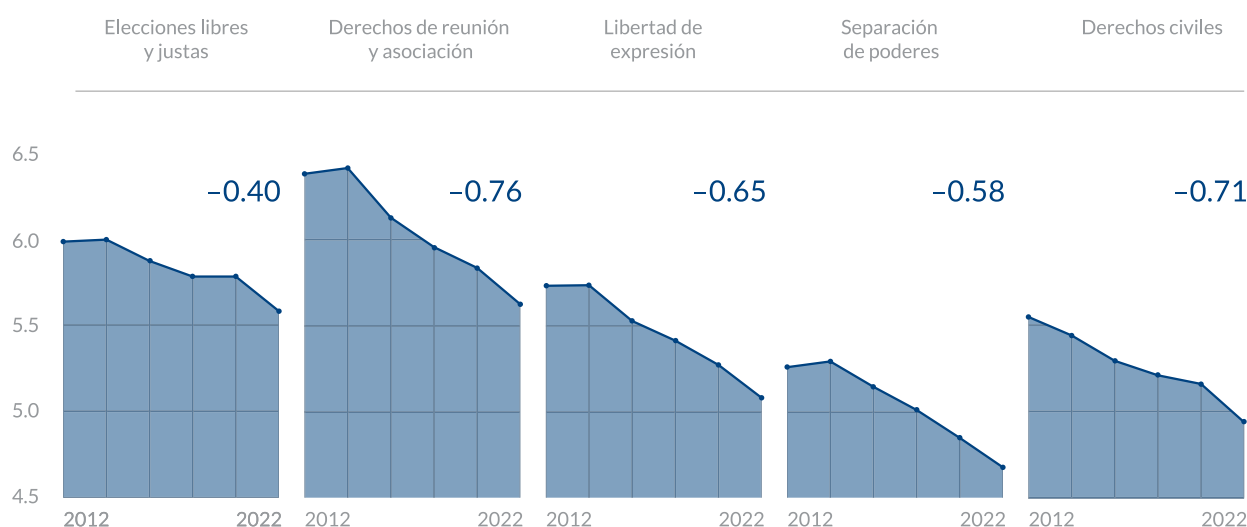
Durante el periodo de revisión, numerosas autocracias utilizaron la pandemia y la necesidad de una gestión firme de la crisis como pretexto para endurecer las restricciones a los derechos civiles y prohibir las críticas a sus regímenes. Esta instrumentalización manipuladora de las exigencias de la era del coronavirus -que se tradujo, por ejemplo, en la supresión de manifestaciones y otras expresiones críticas de opinión- tuvo lugar tanto en autocracias moderadas, como Argelia, Singapur y Turquía, como en autocracias de línea dura, como Camboya, Omán y Venezuela. En autocracias consolidadas y tecnológicamente avanzadas, como China, el aumento de la recogida de datos sobre las personas y sus movimientos también permitió ampliar el control digital de la ciudadanía.

En general, sin embargo, la mayoría de los países gobernados de forma no democrática ya habían sufrido su impulso de autocratización más radical antes del periodo de revisión del BTI 2022, ya que muchos regímenes autoritarios intensificaron la represión y re-

cortaron los derechos a mediados de la década pasada en respuesta a la Primavera Árabe o a las protestas del Euromaidán, entre otros factores. En los 50 países clasificados como autocracias tanto en el BTI 2012 como en el BTI 2022, las libertades de reunión y asociación (-0,64 cada una) y las protecciones concedidas a los derechos civiles (-0,50) se han visto gravemente recortadas en los últimos 10 años, y los ya estrechos espacios permitidos para la actividad de la sociedad civil también se han visto progresivamente circunscritos.

Durante el actual periodo de revisión, los retrocesos políticos más significativos entre las autocracias se observaron entre los regímenes que respondieron a las amplias protestas masivas con la más dura represión. En Bielorrusia, el presidente Alexander Lukashenko respondió con una violencia sin precedentes al movimiento de protesta que surgió como reacción a las elecciones presidenciales amañadas de agosto de 2020. Cientos de personas resultaron heridas, numerosos manifestantes fueron asesinados y el gobierno se dedicó sistemáticamente a torturar a los presos políticos. En Nicaragua, el presidente Daniel Ortega reprimió brutalmente manifestaciones masivas en abril de 2018 y desde entonces ha continuado con su política muy represiva contra las protestas. Su gobierno ha intensificado la represión contra la sociedad civil y la prensa libre revocando el registro legal de las ONG, cerrando medios de comunicación, deteniendo a periodistas y poniendo fin a los mandatos de varias organizaciones internacionales de derechos humanos.

Regresión política en las instituciones democráticas centrales



Promedio de los principales indicadores democráticos, BTI 2012 a 2022

Muestra de países: los 128 países continuamente evaluados desde el BTI 2012

Ambos regímenes están siguiendo el ejemplo sirio y venezolano de aguantar las abrumadoras protestas masivas mientras las desacreditan y reprimen brutalmente cuando se presenta la oportunidad. En Haití, uno de los nueve Estados en descomposición identificados en el BTI 2022, el presidente Jovenel Moise restringió los derechos civiles, gobernó por decreto sin un Parlamento elegido y después de haber marginado en gran medida al Poder Judicial, y apoyó a los líderes de las bandas que ahora controlan partes de la capital y otras zonas del país. Moise fue asesinado en julio de 2021, una vez finalizado el periodo de revisión del BTI.

Aunque el descenso general de las puntuaciones de la transformación política no ha sido tan significativo en los dos últimos años como en periodos anteriores, en muchos países gobernados por el autoritarismo se ha hecho aún más difícil protestar contra el sometimiento político, la corrupción y la mala gestión. Las oportunidades de participación que quedan se han reducido, los espacios de la sociedad civil se han restringido aún más y los críticos del régimen han sido objeto de una dura represión, todo ello en un grado tan creciente que casi un tercio de los países estudiados por el BTI deben clasificarse ahora como autocracias de línea dura.

Dadas estas circunstancias, el hecho de que la capacidad organizativa, la representatividad y la disposición a cooperar de los grupos de interés se hayan resistido a la tendencia política generalmente negativa de los últimos años es un hallazgo positivo. Lo mismo ocurre con el grado de confianza y la capacidad de autoorganización que contribuyen al capital social de la sociedad civil. Estos avances han sido evidentes tanto en las democracias como en las autocracias. Las sociedades civiles representan a menudo el último y más tenaz bastión de resistencia contra la autocratización, a veces a costa de grandes sacrificios, como se vio en Bielorrusia, Myanmar y Sudán. Los ciudadanos han reclamado con vehemencia las reformas sociales pendientes, ya sea para lograr una mayor inclusión social y representatividad en Chile o una adhesión coherente al acuerdo de paz en Colombia. Han denunciado con éxito la corrupción y el abuso de poder y han sido capaces de anunciar el cambio político en Bulgaria, la República Checa, Rumania y Eslovaquia, entre otros países. Durante la época de la pandemia, a menudo han llenado los vacíos dejados por la falta de servicios estatales en el sector sanitario o en la atención a grupos socialmente desfavorecidos, como ha ocurrido en la República Checa, Polonia y Ucrania.

Resulta revelador que estas actividades se intensifiquen a menudo en un momento en el que el gobierno del país local está reduciendo u obstruyendo activamente la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones. En Sudán, la sentada que se prolongó de abril a junio de 2019 fue un acontecimiento histórico que demostró la solidaridad y la confianza entre los ciudadanos. Antes de su violenta dispersión, los manifestantes se unieron por el objetivo de que la revolución fuera un éxito, pero también compartieron entre ellos alimentos, refugio y suministros médicos. En Bielorrusia, las fuerzas de la sociedad civil siguieron encontrando formas nuevas e innovadoras de conectarse en red y utilizar Internet para organizarse contra el fraude electoral y a favor de la protesta pacífica. También crearon plataformas en línea de servicios sociales y asesoramiento, además de recaudar donaciones en masa para cubrir las facturas de los hospitales, recurriendo a la solidaridad de

la sociedad civil para contrarrestar la indiferencia del Estado ante los efectos del COVID-19. En el Líbano, el movimiento de protesta social de 2019 y 2020 contó con un alto grado de cooperación a través de las líneas sectarias, lo que contrastaba notablemente con los patrones confesionales de patrocinio y corrupción entre la élite política. Los manifestantes conmemoraron a las víctimas de la violencia del régimen de diversas maneras; por ejemplo, en octubre de 2019, formaron una cadena de decenas de miles de personas que se extendía desde el norte hasta el sur del país para demostrar la solidaridad y la unidad nacional.

La privación de derechos políticos, la corrupción y la exclusión social han alimentado las protestas en todo el mundo. Por ejemplo, para el periodo comprendido entre enero de 2019 y enero de 2021, el Global Protest Tracker registró un total de 126 protestas importantes en 72 de los 137 países analizados por el BTI. Por un lado, el elevado número de protestas atestigua la continua capacidad de movilización de la sociedad civil incluso en circunstancias represivas. Por otro lado, también es una expresión de la falta de capacidad de respuesta por parte de los gobiernos, así como de la falta de canales institucionales de mediación y la debilidad de las estructuras de representación.

Ineficiencia y corrupción

En muchos lugares del mundo, el descontento con la gobernanza existente está justificado. En los últimos años, el BTI no ha certificado a más de 10 gobiernos en un momento dado como muy buenos gobernantes. En el BTI 2022, este grupo incluye solo siete países: los tres Estados bálticos de Estonia, Letonia y Lituania; las tres democracias latinoamericanas de Chile, Costa Rica y Uruguay, y Taiwán. Los excelentes resultados en materia de gobernanza de estos países se han confirmado incluso después de los cambios de gobierno y en situaciones de crisis, y la mayoría de ellos se han situado sistemáticamente en la categoría de muy buena gobernanza durante la última década. Costa Rica, que durante mucho tiempo ha sido clasificada como país con buena gobernanza, ha entrado por primera vez en la categoría superior tras la aplicación por parte del gobierno de importantes y sostenibles reformas de la política fiscal bajo la presidencia de Carlos Alvarado.

Sin embargo, la gran mayoría de los 137 Estados encuestados en el BTI no están bien gobernados, y la tendencia sigue siendo de declive. Hasta el BTI 2018, el grupo de países que mostraban una gobernanza muy buena o, al menos, buena, siempre comprendía un tercio o más de la muestra de países. Este grupo, que va desde Taiwán hasta El Salvador en el BTI 2022, se ha reducido ahora a una cuarta parte del total. Por primera vez, más de 100 países son calificados como con gobiernos de calidad moderada en el mejor de los casos, hasta con gobernanza fallida en el peor.

Un punto especialmente débil en términos de gobernanza sigue siendo la eficiencia, en el uso de los recursos disponibles, en la coordinación de políticas y en lo que respecta a la política anticorrupción, que vuelve a mostrar el peor nivel de rendimiento medio de cualquier aspecto de la gobernanza evaluado en el BTI. La puntuación media global del indicador de el BTI en este ámbito ha descendido

otros 0,14 puntos durante este periodo de revisión, situándose en 4,16 puntos. Así, la media global corresponde a un gobierno que tiene una voluntad o capacidad muy limitada para frenar la corrupción, en parte porque los pocos mecanismos de integridad que ha establecido son ineficaces. Un total de 33 gobiernos se sitúan en este nivel, entre ellos los de Mongolia, Kenia, Panamá y Arabia Saudí, y 53 regímenes se sitúan aún más abajo en la escala.

Las autocracias, como China, afirman que las dictaduras desarrollistas capitalistas de Estado tienen ventajas en términos de gobernanza eficiente y, por lo tanto, también con respecto a una política anticorrupción eficaz. Sin embargo, esto no puede ser confirmado por el BTI. En general, solo 28 gobiernos han demostrado un compromiso serio con la lucha contra la corrupción, además de instalar con éxito mecanismos de integridad de calidad media (6 puntos) a buena (9 puntos). En este grupo solo hay cuatro autocracias: los tres Estados del Golfo, Kuwait, Qatar y los Emiratos Árabes Unidos (EAU), cada uno de los cuales tiene un historial moderado de resultados en este ámbito, y Singapur, que ha mostrado buenos resultados. Por el contrario, de los 53 países en los que las prácticas corruptas pueden llevarse a cabo con virtual impunidad (1-3 puntos), 44 están gobernados de forma autocrática. Más de la mitad de estos 53 Estados altamente corruptos se encuentran en el continente africano, donde solo Sudáfrica (6 puntos) y Botsuana (7 puntos) representan excepciones positivas.

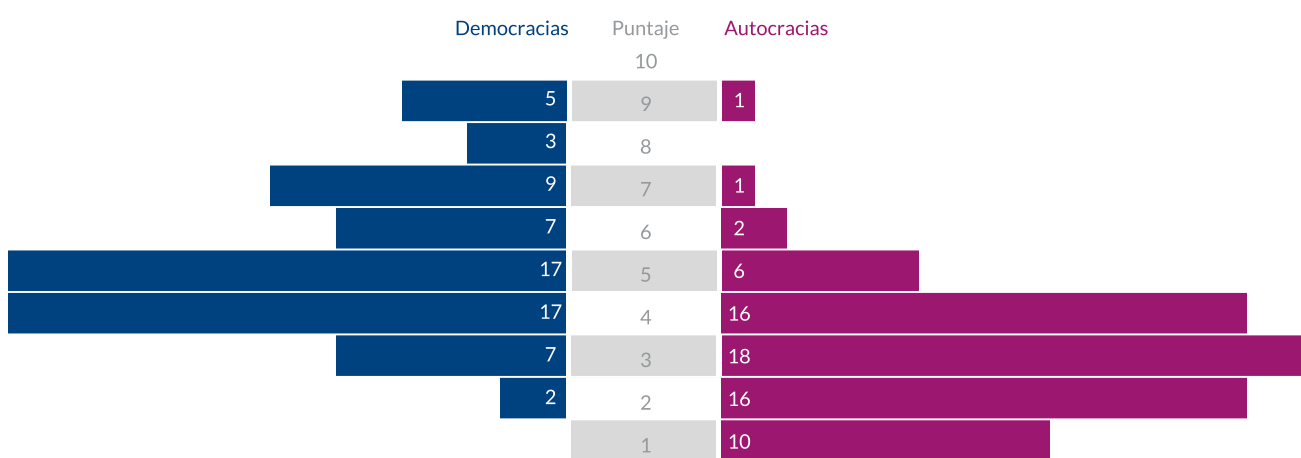
En general, existen considerables diferencias de eficiencia y gobernanza entre las democracias y las autocracias. Sus defensores afirman que las dictaduras desarrollistas que funcionan bien tienen la ventaja de poder actuar con rapidez y eficacia. Sin embargo, la calidad de la coordinación política autocrática es inferior a la de las democracias (-1,69), su uso de los recursos disponibles es significa-

tivamente menos eficiente (-1,85) y la disparidad entre las políticas anticorrupción autocráticas y democráticas es especialmente grande (-2,14). A pesar de que pocos gobiernos autoritarios han demostrado ser capaces de cumplir sus promesas de eficiencia y de que las autocracias están, por término medio, muy por detrás de las democracias en todas las áreas de producción, esta legitimación engañosa se ha utilizado para justificar el progresivo endurecimiento del régimen autoritario.

La capacidad de dirección política -es decir, la capacidad de establecer prioridades estratégicas, aplicar la agenda del gobierno y ser flexible y capaz de aprender- es también considerablemente más débil en las autocracias (-1,91). No obstante, unas pocas autocracias avanzaron en esta área en el BTI 2022, y algunos de los avances fueron significativos. En este grupo se encuentran Singapur, los EAU, Qatar, China y Vietnam y, en menor medida, Marruecos y Cuba.

Sin embargo, sus mejores puntuaciones en materia de gobernanza no se deben a un salto cualitativo en la capacidad de dirección, sino a un cambio metodológico en el Índice de Transformación. Anteriormente, el BTI había limitado a las autocracias a una puntuación máxima de cinco puntos por indicador dentro de este criterio, que incluye la priorización, la implementación y el aprendizaje de políticas. Con ello se pretendía reflejar el hecho de que, aunque las autocracias bien gobernadas que se dedican a la planificación estratégica pueden perseguir la mitad de los principios rectores normativos del BTI -es decir, una economía de mercado socialmente inclusiva-, sus modelos internos de organización y planificación gubernamental van en contra de la otra mitad, es decir, la democracia basada en el Estado de Derecho. Por este motivo, en ediciones anteriores se pensaba que debían recibir solo la mitad de la puntuación disponible como máximo. Sin embargo, esto

Políticas anticorrupción en democracias y autocracias



Número de países por nivel de puntaje, BTI 2022

significaba que el rendimiento de la gobernanza de las autocracias impulsadas por la planificación estratégica, como Singapur o los EAU, no podía compararse numéricamente con países con un rendimiento moderado de planificación e implementación de políticas, como Azerbaiyán o México. En su lugar, estas comparaciones solo podían realizarse consultando los informes de cada país. Esto también limitó la capacidad de realizar una comparación exhaustiva de la gobernanza entre las democracias y las autocracias. Esta edición del BTI ha puesto fin a esa práctica de evaluación. Al hacerlo, ahora puede confirmar los supuestos anteriores sobre la capacidad de dirección de las autocracias: Incluso con una evaluación neutral del sistema, 53 de los 70 gobiernos autoritarios no consiguen una puntuación superior a cinco puntos en ninguno de los tres indicadores.

Gobernanza en la era de la pandemia

Con una evaluación neutral del sistema de los procesos de planificación y dirección estratégica, el BTI 2022 también puede responder a otra pregunta que se planteó con frecuencia, especialmente al principio de la pandemia: ¿Disfrutaban los sistemas de gobierno democráticos participativos -o, por el contrario, los órdenes autoritarios dirigistas- de ventajas en la gestión de crisis en términos de rapidez, eficiencia y sostenibilidad cuando se trata de contener el COVID-19? El presente estudio proporciona apoyo empírico a las primeras conjeturas de que las autocracias no ganan per se en eficiencia por tener un control gubernamental más rígido, pero también indica que las democracias no obtienen ventajas de planificación debido a su estilo más consultivo de toma de decisiones. Más bien, independientemente del sistema de gobierno, hay dos cosas que importan: en primer lugar, la capacidad y habilidad para establecer prioridades estratégicas, para la implementación coordinada y para aprender con flexibilidad de las experiencias pasadas, y, en segundo lugar, el grado de confianza que la población local tiene en su gobierno.

De este modo, se centra la atención en aspectos concretos de la gestión de crisis: el grado de racionalidad y de base empírica de las políticas aplicadas, la eficacia de la coordinación de las políticas y la eficacia de la comunicación de crisis. El BTI ha evaluado los dos primeros aspectos desde sus inicios. Su importancia para la gestión de la pandemia ayuda a explicar por qué los gobiernos que anteriormente habían obtenido una alta puntuación en el Índice de Gobernanza fueron también, por lo general, los que respondieron más rápida y eficazmente al COVID-19 y sus consecuencias. Esto significa que los niveles más altos de desempeño gubernamental en respuesta al COVID-19 fueron alcanzados por la mayoría de las democracias estables en consolidación, como Corea del Sur, Taiwán y Uruguay, en particular, así como por algunas autocracias bien gobernadas pero estrictas, como Singapur, Vietnam y algunos Estados del Golfo.

Más allá de esta evaluación general, pueden hacerse algunas observaciones más específicas. En primer lugar, la pandemia confirmó una vez más la importancia del aprendizaje de políticas, en particular porque los gobiernos de Asia y África Occidental se basaron en sus experiencias anteriores con enfermedades víricas de rápida propagación (gripe aviar y ébola, respectivamente) para adoptar rápidas contramedidas contra el COVID-19. En contraste con la falta

de transparencia de China, en África Occidental se hizo de forma coordinada a nivel regional bajo los auspicios de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO).

En segundo lugar, los gobiernos que fracasaron en la gestión de la crisis fueron precisamente los que se negaron a basar sus políticas en las pruebas y negaron que hubiera presión para actuar. Por un lado, en este último grupo se encontraban los regímenes populistas, como los de Brasil, Indonesia y Tanzania, que ignoraron las recomendaciones de los científicos y los expertos y, en su lugar, aconsejaron el uso de agentes de limpieza o la oración contra el virus, al tiempo que se negaban a tomar medidas coordinadas en respuesta a la pandemia. Quienes legitiman ideológicamente las decisiones políticas haciendo referencia a la supuesta voluntad popular establecida y, por tanto, descuidan las justificaciones basadas en pruebas y la rendición de cuentas, también tienden a tener poco interés en el asesoramiento externo, el seguimiento continuo y la evaluación autocrítica. Por otro lado, hubo regímenes despóticos carentes de sentido de la realidad, como los de Corea del Norte o Turkmenistán, que se limitaron a negar la existencia del virus, junto con teocracias ideológicamente obstinadas que inicialmente siguieron permitiendo las reuniones religiosas masivas y se negaron a pedir vacunas a los países occidentales, como fue el caso de Irán.

En tercer lugar, ahora es evidente que la desigualdad, la presencia de un amplio sector informal y el acceso inadecuado a los sistemas sanitarios también han sido importantes impulsores de la pandemia. Estos factores han planteado problemas adicionales, sobre todo para las sociedades altamente desiguales de América Latina y el sur de África, donde la mayoría de los gobiernos respondieron inicialmente con cierres demasiado duros y contraproducentes.

En cuarto lugar, las deficiencias de gobernanza existentes quedaron ilustradas por el hecho de que numerosos gobiernos, como los de Argentina, India, Filipinas, Sudáfrica y Turquía, no lograron identificar y coordinar un equilibrio adecuado entre las restricciones de contacto protectoras y las aperturas económicas de vital importancia. En menor medida, esto también se aplica a una serie de gobiernos de Europa centro-oriental y sudoriental que afrontaron relativamente bien la primera oleada de la pandemia, pero que posteriormente permitieron que las tasas de infección y mortalidad se dispararan con aperturas prematuras o excesivamente largas.

Por último, cabe destacar como punto positivo que la catástrofe humanitaria que se preveía en África no se ha materializado en la mayor parte del continente, aunque el número de infecciones y muertes no documentadas sea probablemente elevado. En África Occidental, esto puede atribuirse al uso prudente de la experiencia anterior, especialmente en lo que respecta a las estructuras institucionales creadas tras la epidemia de ébola para facilitar la coordinación durante las pandemias. Ya a mediados de febrero de 2020, los ministros de salud de los 15 países de la CEDEAO se reunieron para debatir un enfoque conjunto y movilizar posibles fuentes de financiación para las intervenciones propuestas. Además, el riesgo asociado a la propagación del virus no parece ser tan grave como se temía inicialmente, posiblemente debido a la baja edad media en el continente junto con otros factores favorables. Así pues, el impacto real de la pandemia en África se debió principalmente a los efectos económicos y sociales del COVID-19.

Las consecuencias económicas y sociales de la pandemia

La economía mundial, ya marcada por la incertidumbre y el lento crecimiento, se ha visto gravemente perjudicada por la pandemia. Las medidas aplicadas en casi todos los países, como las restricciones de contacto y los cierres, debilitaron considerablemente el impulso económico mundial y provocaron una reducción de la demanda de determinados bienes y materias primas. En muchos países, esto desencadenó un importante descenso del crecimiento económico, al tiempo que aumentó las tasas de desempleo y pobreza. Al ser necesario un aumento significativo del gasto para reforzar los sectores sanitarios nacionales, estimular las economías y amortiguar las dificultades sociales, también se produjo un aumento de los déficits fiscales y de los niveles generales de deuda.

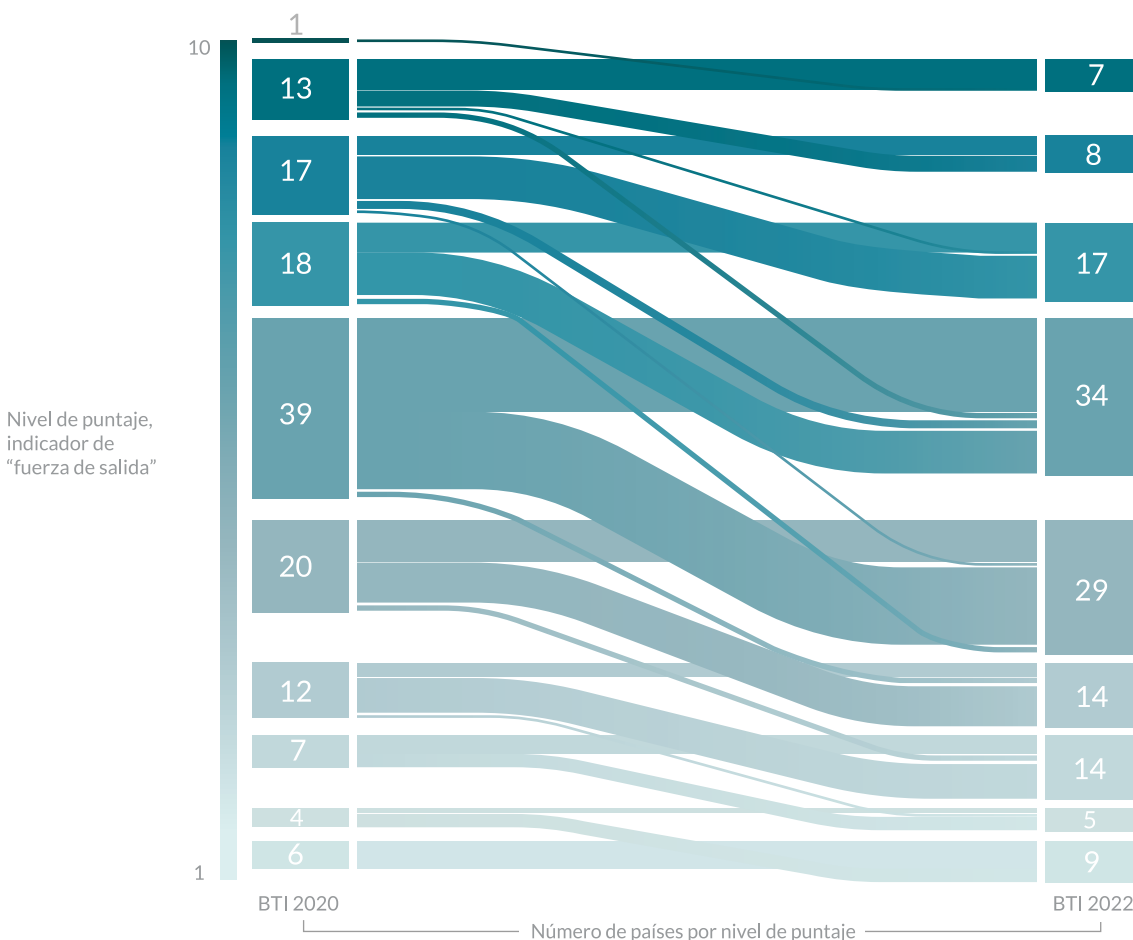
Bastante más de la mitad de los países encuestados (78 de 137) experimentaron recesiones tan pronunciadas que sus puntuaciones generales de rendimiento económico en el BTI también disminuyeron. India, Panamá y Filipinas (-3 puntos cada uno) se vieron especialmente afectados. Por el contrario, en los dos últimos años, ni un solo país fue capaz de mejorar sus resultados económicos en relación con el periodo anterior. Hace diez años, la puntuación media de los

resultados económicos de los 128 países encuestados en el BTI 2012 era de 6,38 puntos. Esta media era solo de 5,98 puntos en el BTI 2020, y ahora se ha desplomado a 5,28 puntos en la edición actual.

Sobre esta cuestión, sin embargo, hay que mencionar tres advertencias: En primer lugar, es cierto que las recientes recesiones en muchos países representan la continuación de una dinámica económica ya muy debilitada. La pandemia llegó al final de una década caracterizada por las crisis económicas mundiales y regionales, la volatilidad de los precios de los mercados mundiales, que ha producido recientemente importantes descensos en los ingresos de los productos básicos, y los conflictos comerciales, como el existente entre Estados Unidos y China. En comparación, las ralentizaciones del crecimiento en Europa centro-oriental y sudoriental y en la Eurasia postsoviética después de la crisis económica y financiera mundial, o en Oriente Medio y el Norte de África después de la Primavera Árabe, fueron incluso más pronunciadas que las de la actual era de la pandemia.

En segundo lugar, incluso antes de la crisis del coronavirus, muchas economías habían sido estructuralmente vulnerables debido a su dependencia del crecimiento basado en los recursos. Esto hizo posible que se produjeran importantes saltos en el crecimiento

Desplome del desempeño económico



durante la primera década del siglo, pero estos avances resultaron insostenibles durante la década siguiente. Por ejemplo, la desaceleración en el sur y el este de África durante la segunda mitad de la década pasada, derivada de la fuerte caída de los precios de las materias primas, fue de una magnitud comparable a la recesión actual. En tercer lugar, también es cierto que la mala gobernanza fue uno de los principales impulsores de las recesiones económicas evitables, ya sea a través de cierres prematuros (India), excesivamente duros (Filipinas), omitidos (Brasil) o incoherentes (Rusia). Sin embargo, a pesar de estas tres advertencias, la pandemia ha demostrado ser un choque perturbador extremadamente duro para la gran mayoría de las economías, especialmente las que estaban orientadas a la exportación, dependían del turismo o de las remesas de los trabajadores migrantes. Esto fue especialmente cierto para los Estados de Asia y América Latina.

Estas caídas en el crecimiento condujeron a una disminución de los ingresos, lo que puso a prueba los presupuestos gubernamentales, incluso cuando se hicieron necesarios altos niveles de gastos no planificados para apoyar los sistemas de atención sanitaria y amortiguar los impactos económicos y sociales de la pandemia. En muchos lugares, estas cargas adicionales sobre la estabilidad fiscal recayeron en países que ya estaban muy endeudados o sobreendeudados, lo que los obligó a depender del aplazamiento, la reprogramación o la cancelación de la deuda por parte de los acreedores internacionales y las instituciones financieras para evitar el impago soberano.

Sin embargo, aunque el declive generalizado de los resultados económicos ha sido importante y prácticamente inevitable, las precarias condiciones fiscales que presentan ahora muchos países han sido autoinfligidas en cierta medida, incluso si se tienen en cuenta los gastos necesarios por la pandemia y la escasez de ingresos asociada. En la última década, el gasto público irresponsable y la especulación sobre los futuros beneficios de las exportaciones de productos básicos han llevado a muchos gobiernos a pedir préstamos excesivos a fuentes fácilmente disponibles, como China, y a acumular así niveles excesivos de deuda. La naturaleza gradual de esta erosión de la estabilidad fiscal puede verse en las puntuaciones del BTI. La puntuación media global del indicador correspondiente se ha ido deteriorando durante los últimos 10 años, pasando de 6,69 puntos en el BTI de 2012 a 5,98 puntos en la actualidad. El actual periodo de revisión muestra un descenso de 0,26 puntos, pero esto también implica un deterioro de 0,45 puntos en los ocho años anteriores.

Zambia ofrece un ejemplo especialmente llamativo de las consecuencias en materia de política fiscal de la combinación de una fuerte dependencia de las exportaciones y una falta de diversificación con una mala gobernanza. Después de beneficiarse del alivio parcial de la deuda proporcionado a los países pobres muy endeudados a mediados de la década de 2000, junto con el posterior aumento brusco de los precios mundiales del cobre, la deuda externa total del país se situó en algo menos de 5000 millones de dólares en 2010. Este auge de los recursos trajo consigo un rápido aumento del gasto público, el despilfarro y la corrupción. Cuando el presidente Edgar Lungu asumió el cargo en 2015, la deuda externa total del país se había triplicado hasta alcanzar los 15.000 millones de dólares, y posteriormente volvió a duplicarse hasta alcanzar los 30.000 millones de dólares en 2020, según datos del Banco Mundial. Las

finanzas públicas de Zambia se vieron entonces muy afectadas por la caída de las exportaciones inducida por la pandemia, pero estos factores fueron amplificadores, no causas, del sobreendeudamiento estructural del país. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), la deuda pública de Zambia asciende a casi el 130% de su PIB. A finales de 2021, el recién elegido presidente Hakainde Hichilema llegó a un acuerdo con el FMI para recortar los subsidios y el gasto público directo en favor de una mayor inversión en salud y educación a cambio de un préstamo de 1.400 millones de dólares, que permitiría al país una mayor flexibilidad en la reestructuración de su deuda. En los últimos 10 años, Zambia ha perdido cuatro puntos en el indicador de estabilidad fiscal del BTI, incluidos dos puntos solo en los dos últimos años.

El Líbano está aún peor, con un descenso en el período actual de tres puntos y un stock de deuda nacional que asciende al 150% del PIB del país. Su reconstrucción tras la guerra civil se financió en gran medida con préstamos del extranjero y rentismo, mientras se descuidaba la sostenibilidad de la deuda como objetivo político. El estancamiento autoinfligido por las élites consociativas y corruptas contribuyó significativamente a la crisis bancaria de 2019. Esto, a su vez, condujo a una importante recesión económica marcada por la reducción de los ingresos públicos y el aumento de los déficits, lo que exacerbó el ya elevado nivel de sobreendeudamiento.

Los cambios, en su mayoría negativos, en el estado general de la transformación económica se deben principalmente a la disminución del crecimiento y a una mayor reducción de la estabilidad fiscal. Visto como una media global, ni los marcos reguladores ni las características relacionadas con el estado de bienestar y la sostenibilidad mostraron cambios importantes en relación con las anteriores ediciones del BTI. Esto puede indicar estabilidad y resistencia, como en el caso de Taiwán o Uruguay. Pero también puede ser un signo de perpetuación de las estructuras clientelistas, como en Hungría o Turquía, o de una continua falta de protección del estado de bienestar, como puede verse especialmente en grandes partes de África.

En cuanto a la organización del mercado y la competencia, existe una clara disparidad entre los países gobernados democráticamente y los autocráticos. Cuarenta y cinco Estados gobernados de forma autocrática -34 autocracias de línea dura y 11 moderadas- tienen regímenes económicos que distorsionan gravemente la competencia y en los que no se garantiza un acceso libre y justo al mercado. Además, estos sistemas carecen de la suficiente protección contra la fijación de precios y el dominio de monopolios o cárteles (en su mayoría empresas estatales o vinculadas a los dirigentes políticos), y no existe un marco jurídico fiable para la protección de la propiedad privada. Los regímenes de mercado son comparativamente débiles e injustos solo en cinco democracias: Guinea-Bissau, Lesotho, Níger, Papúa Nueva Guinea y Timor-Leste. Por el contrario, entre los 20 países que ofrecen una libertad económica y una equidad prácticamente ilimitadas, las únicas autocracias son Qatar y Singapur.

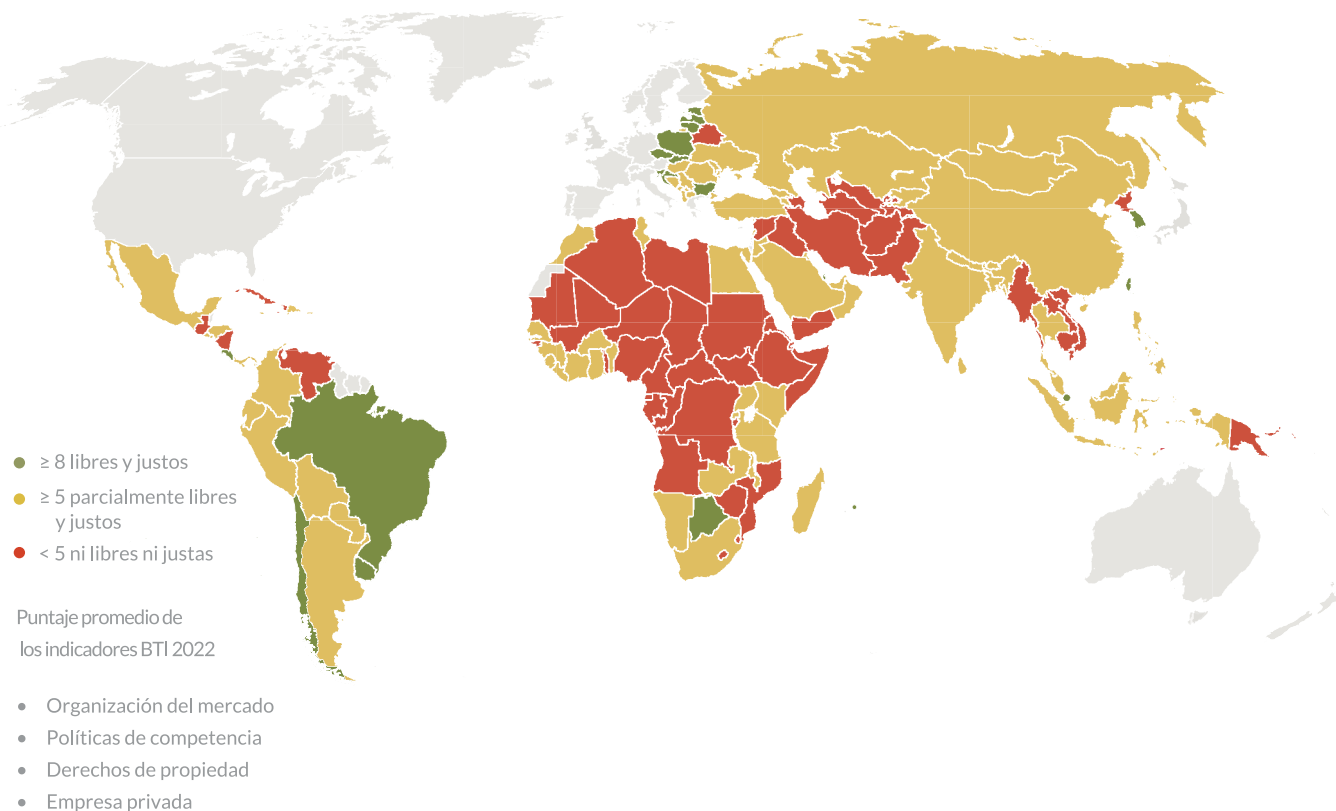
Sin embargo, la diferencia entre las democracias y las autocracias se extiende también a todas las áreas de producción de las que los gobernantes autocráticos deben derivar su única legitimidad en ausencia de un mandato concedido democráticamente. Las autocracias tienen menos éxito en la provisión de infraestructuras públicas y servicios básicos (una media de -2,08 puntos en comparación con

las democracias), al tiempo que presentan un nivel de desarrollo socioeconómico significativamente inferior (-1,84), unos resultados económicos más débiles (-1,37), unos estados de bienestar más débiles (-2,00) y unos sistemas educativos más débiles (-1,55).

En general, 40 países perdieron un cuarto de punto o más durante el periodo de revisión actual con respecto a su estado de transformación económica. La puntuación de la transformación económica de Líbano fue la que más descendió, con una drástica caída de 1,43 puntos en total y un deterioro evidente en dos tercios de todos sus indicadores económicos del BTI. Otros países también sufrieron descensos significativos, entre ellos: Botsuana, dependiente de las exportaciones; India, cuya economía se vio asfixiada por déficits estructurales, un programa de inversión fallido y un cierre prematuro; Argentina, con sus dificultades monetarias y de política fiscal, y Papúa Nueva Guinea y Sri Lanka, sobreendeudados, que sufrieron una pérdida de confianza de los inversores internacionales. Por el contrario, solo tres países -Croacia, Kenia y Marruecos- consiguieron mejorar en un cuarto de punto o más. Kenia reforzó su marco normativo, sobre todo en los ámbitos de la política de competencia y los derechos de propiedad; Croacia mejoró su estado de bienestar; y Marruecos reforzó su sistema bancario aumentando la independencia del banco central y endureciendo su supervisión bancaria.

A nivel mundial, la puntuación media de la transformación económica ha descendido de forma constante desde el BTI 2008. Para los 128 países encuestados de forma continuada durante la última década, descendió de 5,70 a 5,55 puntos en el BTI 2020 y ha vuelto a caer hasta los 5,38 puntos actuales. Para muchos países, esto se ha traducido en claros cambios en la calidad observada de la transformación económica. Mientras que en el BTI 2012 se consideraba que 30 países se encontraban todavía en una fase avanzada o muy avanzada de transformación económica, este número se ha reducido desde entonces en casi un tercio, hasta 21 países. En la actualidad, las economías anteriormente avanzadas de Bahréin, Botsuana, Brasil, El Salvador, Hungría, Kuwait, Panamá, Perú y Turquía entran en la categoría de transformación económica limitada. Por otra parte, el número de países en el nivel más bajo de transformación -es decir, con una transformación solo rudimentaria- se ha duplicado con creces en la última década, pasando de siete a 16 países. Irán, Turkmenistán y Venezuela han sido rebajados a esta categoría más baja, uniéndose a los países devastados por la guerra civil de Libia, Siria y Yemen y a los Estados fallidos de la República Centroafricana, Haití y Sudán. Solo Myanmar, que ahora está cayendo de nuevo en el estancamiento, fue capaz de subir de este peldaño inferior.

Libertad y justicia de mercados



Pobreza, desigualdad y falta de sostenibilidad

El declive económico provocado por la crisis del coronavirus ha tenido un impacto directo en los niveles de pobreza y desigualdad en la mayoría de los países en desarrollo y transformación. Aunque en la actualidad esto solo puede cuantificarse de forma limitada, es probable que el efecto siga ganando en magnitud con el tiempo. Según las estimaciones publicadas por el Banco Mundial en octubre de 2021, la pandemia ha provocado un aumento de la pobreza extrema sin precedentes en la historia, empujando a 97 millones de personas más a finales de 2020 a condiciones en las que vivían con menos de 1,50 dólares al día. Las filas de los que viven con menos de 5,50 dólares al día también aumentaron en 163 millones de personas más. En 2020, la tasa de pobreza mundial pasó del 7,8% al 9,1% según el Banco Mundial, y del 8,4% al 9,5% según las Naciones Unidas. El Banco Mundial estima que este retroceso ha hecho desaparecer los éxitos de reducción de la pobreza conseguidos en tres o cuatro años.

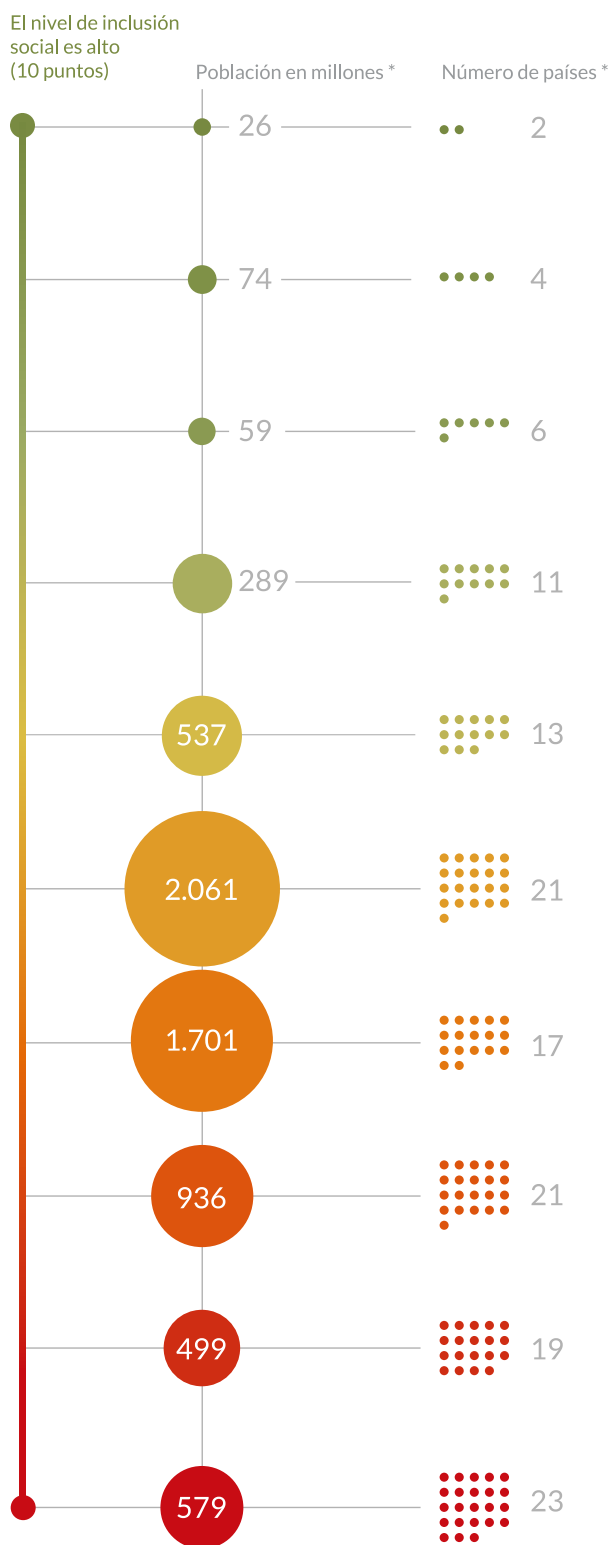
Los dos quintiles de ingresos más bajos sufrieron pérdidas de ingresos especialmente graves. Esto, a su vez, contribuyó a un aumento significativo de la desigualdad social, que se vio exacerbada por la pérdida de acceso a la educación entre los grupos de población más pobres, en particular.

El BTI 2022 solo es capaz de captar parcialmente estos impactos socioeconómicos del COVID-19. En relación con el BTI 2020, 19 países han caído a un nivel inferior de desarrollo socioeconómico. Sin embargo, en algunos de estos países, esto no se ha debido principalmente a las consecuencias de la pandemia. Además, más de las tres cuartas partes de este grupo -en particular, Irak, Madagascar, Malawi, Sudán, Timor-Leste, Venezuela y Zambia- han empeorado desde un nivel inicial ya muy bajo. En la mayoría de estos países, la presencia de un amplio sector informal aumenta considerablemente la vulnerabilidad social, y los sistemas de seguridad social son débiles. En países como Argentina, Perú y Filipinas, la gravedad de los cierres por coronavirus, así como la prolongada y amplia interrupción de la vida económica que provocaron, contribuyeron significativamente al aumento de la pobreza.

En la actualidad, 80 de los 137 países de la muestra presentan una exclusión social masiva y estructuralmente anclada, con un nivel de desarrollo socioeconómico evaluado en cuatro puntos o menos en la escala de 10 puntos del BTI. Más de la mitad de estos países (47) se encuentran en el continente africano. Treinta y dos de los 50 países africanos encuestados se sitúan en uno de los dos niveles más bajos, que se caracterizan por una pobreza severa generalizada y niveles extremos de desigualdad. Junto a esta creciente desigualdad dentro de las sociedades, también está aumentando la desigualdad entre países por primera vez en una generación de intensificación de la globalización. Además, las tasas globales de pobreza, que han disminuido en las últimas décadas, muestran ahora un fuerte aumento.

La mayoría de los países carecen de los medios financieros, y a menudo de la voluntad política, para contrarrestar el empobrecimiento y la exclusión social ampliando sus sistemas de seguridad social, a menudo inadecuados, en vigor. En consecuencia, solo

Nivel de desarrollo socioeconómico



La pobreza y la desigualdad están extensa y estructuralmente arraigadas (1 punto)

* Por nivel de puntuación para el indicador "Nivel de desarrollo socioeconómico", BTI 2022

podieron amortiguar el impacto de la pandemia y sus consecuencias en un grado rudimentario, en el mejor de los casos. Aunque muchos mercados emergentes y países en desarrollo recurrieron a las transferencias sociales para mitigar los efectos negativos de la pandemia sobre los ingresos, sobre todo a medida que aumentaban las tasas de desempleo, estos programas han sido demasiado limitados para compensar totalmente las pérdidas reales de ingresos. Un factor agravante, especialmente en los países con ingresos bajos o muy bajos, es que los sistemas de bienestar social suelen cubrir solo una parte mínima de los riesgos sociales y una pequeña proporción de la población. En la mayoría de los casos, la mayoría de la población está en riesgo perpetuo de caer en la pobreza. El abandono o la fragmentación previa de los sistemas de salud supuso una carga especialmente pesada para los países que se vieron afectados tempranamente por olas masivas de infección. Este fue el caso de la mayoría de los países de América Latina, por ejemplo, donde los sistemas de salud pública, generalmente carentes de recursos, coexisten con sistemas privados a los que solo pueden acceder los ricos. Esto provocó una evolución dramática en Brasil y Perú, país que registró la tasa de sobremortalidad más alta del mundo durante la pandemia.

Lo mismo ocurre con los sistemas educativos, que no se han ampliado cuantitativamente ni han mejorado cualitativamente desde hace años y, en promedio, permanecen en el mismo nivel que hace una década. También en este caso, la pandemia ha amenazado con agravar las condiciones existentes. Sin embargo, su impacto total solo se sentirá a medio y largo plazo, cuando se empiecen a notar los efectos de la interrupción generalizada y prolongada de la escolarización. El Banco Mundial calcula que unos 1.600 millones de estudiantes se vieron afectados por estas interrupciones en abril de 2020, y que casi 700 millones seguían sufriendo interrupciones a finales de año. Como los sistemas educativos de los países de bajos ingresos se han visto afectados de forma desproporcionada, esto no solo aumentará la desigualdad dentro de las sociedades, sino que también ampliará la brecha entre los países más ricos y los más pobres. Las Naciones Unidas han calificado el impacto en la escolarización como una “catástrofe generacional”, ya que otros 101 millones de niños y jóvenes han quedado por debajo del nivel mínimo de alfabetización, echando por tierra los avances educativos de las dos últimas décadas.

El desarrollo sostenible también se ve amenazado por la baja calidad de la política medioambiental, que registra la segunda puntuación media más baja dentro del apartado de transformación económica de la IAE, solo por detrás de la correspondiente al nivel de desarrollo socioeconómico. La calidad de la política medioambiental no ha cambiado con el tiempo, y no está en absoluto a la altura de la evidente necesidad de actuar para reducir el cambio climático. Entre 137 países, la puntuación media en este ámbito es actualmente de 4,55, un nivel que indica que las cuestiones medioambientales solo reciben una atención esporádica y suelen estar subordinadas a las políticas favorables al crecimiento, mientras que la legislación medioambiental es débil y rara vez se aplica. De hecho, esta puntuación ha disminuido ligeramente durante la última década, siendo las democracias y los países más ricos, que suelen estar mejor posi-

cionados en términos de política medioambiental, los que más contribuyen a esta tendencia a la baja. Las sucesivas ediciones del BTI también han mostrado que, tras un mínimo repunte en la calidad de la política medioambiental, se ha producido un descenso desde mediados de la pasada década. Esto sugiere un cambio de énfasis hacia mayores esfuerzos para estimular el crecimiento económico en el contexto de una economía global más frágil. La experiencia de la crisis del coronavirus también sugiere que las capacidades de gobernanza de la mayoría de los países serán en gran medida insuficientes para combatir las consecuencias del cambio climático con la determinación necesaria.

Polarización y aumento de la intensidad de los conflictos

En los últimos años, las perturbaciones socioeconómicas descritas anteriormente han contribuido de varias maneras a debilitar la cohesión social. En primer lugar, en la mayoría de los países analizados por el BTI, la exclusión social y la amplia falta de perspectivas económicas se han convertido en rasgos perpetuos del paisaje social, y no hay indicios de que las élites políticas y económicas estén haciendo ningún esfuerzo creíble para cambiar el statu quo. En segundo lugar, a pesar del rápido aumento de los niveles de desigualdad, muchos países han conseguido en la última década reducir significativamente sus índices de pobreza. Sin embargo, estos avances en la reducción de la pobreza corren ahora el riesgo de desaparecer como consecuencia directa de los efectos de la pandemia. En tercer lugar, esta dinámica económica negativa significa que una parte importante de la población corre el riesgo de sufrir un nuevo declive social, ya sea mediante la relegación al sector informal, la pérdida de un punto de apoyo ya precario en la clase media baja o una regresión a la pobreza absoluta.

Una marginación social duradera socava la fe de la población en las perspectivas de desarrollo general de la sociedad, al tiempo que disminuye su confianza en la competencia del gobierno y aumenta su escepticismo respecto a la intención de los responsables políticos de emprender reformas. Al aumentar la necesidad económica, esta marginación también empuja a la gente a recurrir a infraestructuras de atención alternativas basadas en la familia u otros grupos identitarios. Esto no cuestiona necesariamente la legitimidad del Estado, sino su capacidad para emprender reformas y proporcionar a su población los servicios que necesita. Como resultado, la exclusión socioeconómica contribuye a un mayor giro hacia formas de organización particularistas y no estatales, así como hacia identidades étnicas, religiosas o basadas en clanes. Esto puede conducir a la desestabilización política en algunos casos, como ha sido particularmente evidente en los estados fallidos de Libia y Yemen, por ejemplo, así como en la frágil Nigeria.

Por otro lado, la promoción de intereses específicos basados en la identidad dominante se ha utilizado cada vez más para legitimar el gobierno, y los patrones de polarización basados en la religión desempeñan un papel especialmente importante. En Myanmar, tras el cierre del periodo de revisión, los budistas ultranacionalistas apoyaron el golpe de Estado de los militares. Los regímenes de

Hungría, India y Turquía, en particular, han instrumentalizado la política de identidad de forma polarizadora. El curso populista de derecha adoptado por el primer ministro húngaro, Viktor Orbán, deriva explícitamente su carácter nacional-conservador y de exclusión de minorías de la cultura cristiana del país. En la India, el nacionalismo hindú del primer ministro Narendra Modi está socavando los fundamentos pluralistas y seculares del Estado multiétnico, además de exacerbar los conflictos con la minoría musulmana con medidas etnocéntricas, como la nueva ley de ciudadanía e inmigración y la supresión del estatuto de autonomía de Cachemira. Y el islamismo autoritario del presidente turco Recep Tayyip Erdogan se dirige contra los seguidores del movimiento Gülen, declarados enemigos del Estado, así como contra la minoría kurda. En general, la influencia de los dogmas religiosos en los sistemas jurídicos y las instituciones políticas solo ha disminuido en 11 países durante la última década, mientras que ha aumentado en 54 países.

Dadas estas tendencias cada vez más identitarias, polarizadoras y excluyentes, la intensidad de los conflictos ha aumentado considerablemente en muchos países. Esto es menos cierto a nivel de conflictos armados a gran escala, como la guerra o la guerra civil. Entre los 128 países encuestados de forma continuada desde el BTI 2012, el número de Estados inmersos en este tipo de combates a gran escala ha aumentado de 12 a 16. En el estudio actual, esto fue especialmente evidente en Etiopía, donde las crecientes tensiones etnopolíticas estallaron en una guerra civil abierta, lo que provocó un gran número de víctimas mortales.

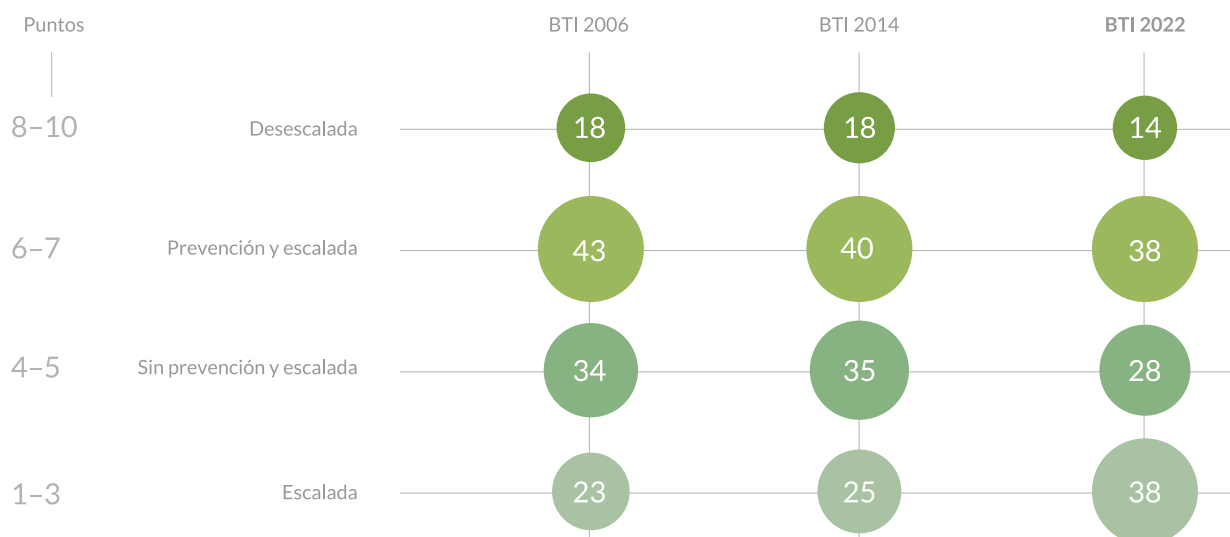
En cambio, una parte mucho mayor del aumento global de la intensidad de los conflictos puede atribuirse al hecho de que los actos violentos se han convertido en parte del entorno político en un número cada vez mayor de países. El grupo al que se aplica esto ha pasado de 71 países hace una década a 82 en la actualidad. Por un lado, se han agudizado las diferencias entre grupos sociales, traza-

das a lo largo de líneas divisorias étnicas, religiosas o de otro tipo. Por otro lado, un número cada vez mayor de dictadores desacreditados utilizan sus aparatos de seguridad del Estado para ejercer una represión brutal y aferrarse al poder a toda costa, incluso frente a las manifestaciones masivas. Este fue el caso de Bielorrusia, por ejemplo, tanto durante como después del periodo de revisión.

Este aumento significativo de la intensidad de los conflictos está estrechamente relacionado con el fuerte descenso de los resultados de la gobernanza en el ámbito de la creación de consenso, tanto en los dos últimos años como en un periodo de tiempo más largo. La calidad de la gestión de los conflictos, en particular, ha vuelto a disminuir en los dos últimos años, ya que cada vez más gobiernos se han mostrado incapaces de evitar la escalada de los conflictos o incluso han avivado deliberadamente la polarización y han exacerbado los conflictos para su propio beneficio político. Esto fue especialmente cierto en Sri Lanka (-5 puntos), donde el gobierno etnonacionalista elegido tras los atentados islamistas dio un brusco cambio de rumbo y ha procedido a socavar activamente los procesos de reconciliación entre cingaleses, tamiles y musulmanes, sustituyéndolos por una estrategia de militarización y estrecha vigilancia.

Pero incluso los países africanos en los que se habían depositado grandes esperanzas se han visto afectados por esta tendencia. Además de Benín (-2), esto ha sido especialmente cierto en Etiopía (-2), donde el primer ministro Abiy Ahmed, reciente Premio Nobel de la Paz, se ha dedicado a la escalada militar contra el grupo de población Tigray. En la Guinea anteriormente democrática (-3), las tradicionales líneas divisorias étnicas se endurecieron tras la controvertida reelección del presidente Alpha Condé, que actuó de forma inflexible y enfrentada con la oposición, utilizando una violencia excesiva para sofocar las protestas y manifestaciones.

Fuerte descenso en la calidad del manejo de conflictos, BTI 2006-2022



Número de países por nivel de puntaje. Figuran solo los 118 países continuamente examinados desde el BTI 2006.

Consenso menguante

En 28 países, los gobiernos disminuyeron sus esfuerzos de desescalada de conflictos y mostraron una menor disposición a participar en la mediación, al tiempo que excluían cada vez más a la sociedad civil de los procesos de deliberación política y de toma de decisiones. En los últimos dos años, esto ha sido más evidente en Polonia (-3), donde el gobierno ha socavado los procesos de coordinación que involucran a los interlocutores sociales y ha sometido el apoyo internacional a las organizaciones de la sociedad civil al escrutinio oficial. Sin embargo, las oportunidades de participación de la sociedad civil también disminuyeron considerablemente durante el periodo de revisión en Brasil, El Salvador, India y Sri Lanka (-2 cada uno).

En el período transcurrido desde el inicio de la última década, los descensos más pronunciados en la creación de consenso se han producido en los indicadores que miden el acuerdo sobre los objetivos de transformación y la exclusión de los actores antidemocráticos. Las puntuaciones medias globales han descendido de forma sorprendente, en cada caso más de medio punto en la escala de 10 puntos. Esto se ha visto reflejado en un descenso similar de las puntuaciones del compromiso con las instituciones democráticas entre los actores políticos más importantes. Durante el actual periodo de revisión, la puntuación media de este indicador cayó 0,36 puntos entre las 67 democracias de la muestra. El factor que más ha socavado la democracia en los dos últimos años ha sido la reducción de los esfuerzos activos de partes significativas de la élite política para estabilizar y apoyar el orden democrático o incluso la negativa rotunda a participar en tales actividades.

Este tipo de retroceso fue evidente en 28 países. En la última década se ha producido una falta de compromiso generalizado de las élites con las instituciones democráticas, lo que ha provocado un descenso de aproximadamente medio punto en la escala de 10 puntos del BTI durante este periodo. A su vez, la aprobación pública de la democracia también se ha deteriorado desde principios de la última década. Sin embargo, muchos de los informes de cada país destacan que esto no representa un rechazo general de los valores y objetivos democráticos, sino que es una expresión de insatisfacción con las prácticas, instituciones y procesos democráticos existentes.

Hungría es un caso especialmente revelador en lo que respecta a la erosión del consenso sobre los objetivos de transformación entre los principales actores. Partiendo de un nivel muy alto como miembro de la Unión Europea, su puntuación en este indicador ha caído progresiva pero drásticamente -de 10 a 4 puntos- bajo el partido Fidesz, que está en el poder desde 2010. Las diferencias normativas en cuanto a la organización del mercado no son la cuestión principal, aunque el gobierno húngaro también ha sido responsable de algunos retrocesos en este ámbito debido al clientelismo y las distorsiones de la competencia. Más bien, el gobierno de Fidesz ha debilitado deliberadamente el Estado de derecho y ha reducido las oportunidades de participación política. Estas acciones son características de los gobiernos populistas que, una vez en el poder, se presentan como los únicos representantes de la voluntad del pueblo, una “voluntad” que esos mismos gobiernos definen en su propio beneficio.

Dado que son los funcionarios del gobierno húngaro los que están impulsando este curso autoritario, la puntuación del país en cuanto a la exclusión exitosa de los actores antidemocráticos ha caído de ocho puntos en el BTI de 2012 a solo tres puntos en la actualidad. La manipulación del proceso político hasta este punto no tiene parangón en ninguna otra democracia anteriormente estable. La única razón por la que el gobierno de Orbán no está incluido entre los que experimentan los mayores descensos en las puntuaciones generales de gobernanza durante el actual periodo de revisión es que Hungría ya había caído al nivel de rendimiento de gobernanza débil en el BTI 2020. De hecho, junto con Bosnia y Herzegovina, Líbano y Lesoto, fue una de las pocas democracias que lo hizo.

El enfoque autoritario de Hungría ha atraído a imitadores en otros países, como Brasil, India, Polonia y Serbia, que también estaban en proceso de consolidación democrática hace 10 años, pero que ahora se encuentran entre los mayores retrocesos en el actual Índice de Gobernanza. Argentina, El Salvador, Filipinas, Eslovenia y Sri Lanka también han mostrado un retroceso significativo en lo que respecta a la gobernanza basada en el consenso, aunque cada uno de ellos a niveles muy diferentes. En comparación con la despiadada guerra contra las drogas de Filipinas y la brutal intimidación de los críticos del régimen que la acompaña, o con la dura exclusión de las minorías étnicas y los actores de la sociedad civil en Sri Lanka, la erosión del consenso en los otros tres países ha sido más moderada. Esto ha incluido el enfrentamiento entre peronistas y antiperonistas en Argentina, que ha vuelto a intensificarse en el transcurso de la pandemia y la crisis económica inducida estructuralmente; el desprecio por los partidos establecidos y los procesos democráticos mostrado por el presidente salvadoreño Nayib Bukele, y el estilo de confrontación del primer ministro populista de derecha de Eslovenia, Janez Jansa. Sin embargo, incluso en estos tres países, los responsables políticos están socavando las estructuras democráticas de forma que se han producido restricciones concretas de los derechos de participación y se ha socavado el funcionamiento de las instituciones democráticas.

La solidez de las instituciones democráticas y la gobernanza basada en el consenso están estrechamente vinculadas. Esto resulta especialmente evidente cuando se observan los perfiles de gobernanza de las 15 democracias que más terreno han perdido en la última década en lo que respecta a las instituciones democráticas fundamentales de las elecciones, las libertades de reunión y asociación, la libertad de expresión, la separación de poderes y los derechos civiles (pérdida media de $\geq 1,00$ puntos). El reducido perfil de gobernanza derivado de las medias de estos 15 rezagados apunta claramente a un deterioro en el ámbito de la creación de consenso. Los indicadores especialmente marcados en la figura 9 denotan áreas de rendimiento de la gobernanza en estos 15 países que han experimentado descensos especialmente significativos de más de 1,50 puntos en la escala de 10 puntos del BTI durante un periodo de 10 años.

El gráfico también identifica otros descensos importantes en el desempeño de la gobernanza con respecto a la cooperación internacional, un área que también ha sufrido descensos durante el período de revisión actual. Los gobiernos de los países que han experimen-

tado recientemente un grave declive democrático han visto especialmente cómo su credibilidad internacional se ha erosionado aún más en los últimos dos años. En este ámbito, destacan tres retrocesos en el BTI 2022: empezando por un nivel alto, el primer ministro esloveno, que demostró un estilo político de confrontación similar al del expresidente estadounidense Donald Trump; desde un nivel medio, el gobierno polaco y su actitud obstruccionista hacia los principios del Estado de derecho de la UE, y, desde un nivel ya bajo, el errático presidente brasileño y su predilección por torpedear los acuerdos internacionales.

De los 137 países del BTI, Brasil bajo el presidente Bolsonaro ha sufrido los mayores descensos en sus puntuaciones de cooperación internacional, superando a Etiopía, Bielorrusia y Líbano. Sin embargo, estos cuatro países han perdido una enorme credibilidad a nivel internacional. Por su parte, Brasil detuvo todos los pasos constructivos hacia una cooperación regional más profunda, desairando a numerosos gobiernos latinoamericanos y poniendo así en peligro el alto nivel de confianza que el país ha construido en las últimas décadas como un vecino importante. La expansión masiva de la agricultura de tala y quema en el Amazonas, así como la falta general de esfuerzos del país para proteger el medio ambiente, la desprotección de los pueblos indígenas, la gestión irresponsable de la pandemia y el rechazo a la cooperación sanitaria internacional

han enfrentado a Brasil con numerosas organizaciones medioambientales, de derechos humanos y de salud. En Etiopía, el hasta ahora muy elogiado primer ministro Abiy sufrió una pérdida de credibilidad igualmente catastrófica. Los socios internacionales se vieron sorprendidos por la escalada de violencia en el conflicto de Tigray. El gobierno etíope rechazó la mediación y supervisión internacional en el asunto, calificando la disputa como un asunto interno. Este fue también el argumento utilizado por el dictador bielorruso Lukashenko en su violenta represión de las protestas contra el fraude electoral. Al ignorar las advertencias de los posibles socios occidentales, Lukashenko se ha quedado aún más aislado en materia de política exterior y más dependiente de Rusia que nunca. Tras el final del periodo de revisión, instrumentalizó a los refugiados de Afganistán, Irak y Siria para presionar a Letonia, Lituania, Polonia y la UE en su conjunto en respuesta a las sanciones impuestas a su régimen. Las élites consociativistas y clientelistas de Líbano llevan años sumidas en un estancamiento autoinfligido y dependen de mecenas extranjeros de Irán, Arabia Saudí y otros actores regionales. Su credibilidad internacional se ha visto afectada no solo por la ruinosa crisis bancaria y la enorme explosión del puerto de Beirut, sino también por la negativa del gobierno a emprender serias reformas estructurales en colaboración con los prestamistas internacionales.

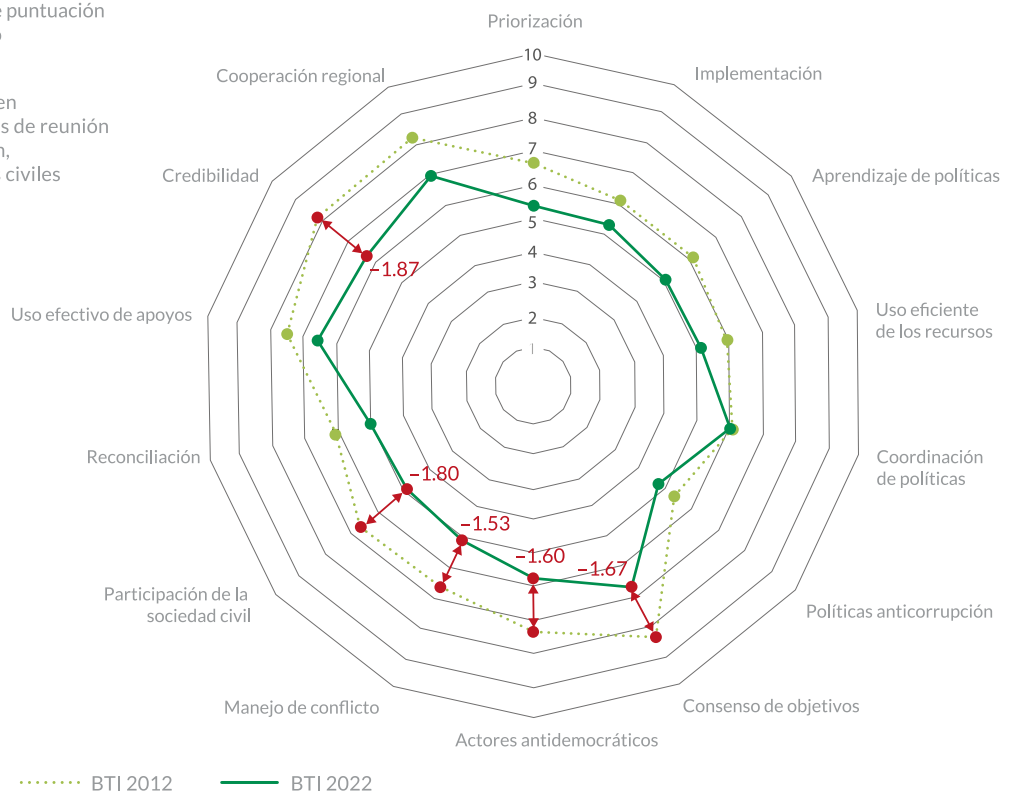
Empeora la gobernanza entre quienes retroceden políticamente

Puntuaciones medias y cambios de puntuación de 15 países con retroceso político

Retroceso en el BTI 2012 a 2022 en elecciones libres y justas, derechos de reunión y asociación, libertad de expresión, separación de poderes y derechos civiles

Ø ≥ 1.00

- Benín
- Brasil
- Bulgaria
- Hungría
- India
- Indonesia
- Líbano
- México
- Níger
- Papúa Nueva Guinea
- Filipinas
- Polonia
- Rumania
- Serbia
- Eslovenia



Aunque estos cuatro países representan casos extremos de cinismo político e incompetencia diplomática, también son emblemáticos de una tendencia a la baja del multilateralismo encarnada en el BTI en los ámbitos de la cooperación regional, la eficacia de los acuerdos internacionales y la credibilidad de sus signatarios. Lo que resulta especialmente problemático de esta tendencia retrógrada es que las potencias regionales, como Turquía e Irán, y los regímenes influyentes, como China y Rusia -todos los cuales han experimentado un importante declive en el BTI durante la última década- están mostrando su desprecio por un régimen internacional basado en la confianza y la cooperación. Evitando cualquier intento de participar en un enfoque diplomático basado en el consenso, parecen creer cada vez más que pueden conseguir mayores ventajas por su cuenta. Así, las provocaciones fronterizas de Bielorrusia han imitado las violaciones territoriales rusas; la objeción de Etiopía a la injerencia exterior recuerda la actitud de China hacia sus propias acciones represivas en el Tíbet y Xinjiang; la política exterior de Brasil, al igual que la de Turquía, ha ido a la deriva entre la confrontación y el exceso de confianza, y el protegido libanés de Irán, Hezbolá, al igual que el propio Irán, impulsa y es impulsado por el inestable conflicto político regional. Dada la multitud de retos regionales y globales relacionados con la protección del clima, la política migratoria y la prevención de pandemias, este giro en la cooperación internacional promete dificultar aún más una transformación pacífica y cooperativa.

Conclusión

El BTI 2022 constata un nuevo mínimo en términos de transformación política y económica. La mala gobernanza ha exacerbado esta evolución. La mayoría de los países no garantizan los derechos de participación política y el Estado de derecho en la medida necesaria para que la población tenga una voz libre y autodeterminada en el proceso de toma de decisiones políticas. Además, el marco normativo que rige el mercado y la competencia no es libre ni justo en la mayoría de los países. La corrupción, el clientelismo y la mala gestión de las élites establecidas obstaculizan el desarrollo económico y la participación social. La crisis económica mundial, casi generalizada, ya ha provocado graves consecuencias socioeconómicas, que podrían agravarse si la recesión y las desigualdades en la distribución de las vacunas continúan. Si esto diera lugar a un aumento de la polarización y de la intensidad de los conflictos, supondría una pesada carga para la futura transformación política.

Por otro lado, los resultados del BTI 2022 también son motivo de esperanza. En primer lugar, existe y ha existido durante algún tiempo un grupo de democracias estables que han demostrado ser resistentes frente a la crisis y han demostrado tener una trayectoria de transformación exitosa. Algunas de estas democracias, como los Estados bálticos y Taiwán, se ven hoy amenazadas por potencias autoritarias, como Rusia y China. El objetivo de una política exterior basada en valores debería ser apoyarlos en la mayor medida posible, al tiempo que se contrarresta esta amenaza con la solidaridad democrática.

En segundo lugar, parte del retroceso autoritario registrado en los últimos años parece haber sido temporal. Los éxitos electorales de los candidatos de la oposición, Xiomara Castro en Honduras y Hakainde Hichilema en Zambia, tras el final del periodo de revisión del BTI, abren la perspectiva de la redemocratización, al igual que la toma de posesión de la nueva presidenta de Tanzania, Samia Suluhu Hassan. La evolución en Europa centro-oriental y sudoriental también es positiva, ya que Bulgaria y la República Checa -tras retrocesos similares en Macedonia del Norte, Rumania y Eslovaquia- han demostrado ser capaces de frenar la tendencia derechista y autoritaria con la elección de gobiernos más liberales. Los países en desarrollo con perspectivas de democratización necesitan el apoyo internacional, y este debe ser proporcionado por una política exterior basada en valores. Por el contrario, los gobiernos que socavan los procesos democráticos, como ocurre actualmente en Túnez, deben ser condenados con firmeza. La gobernanza eficiente no debe considerarse incompatible con los procesos democráticos. Todas las conclusiones del BTI demuestran -y de forma bastante llamativa- que las democracias son los gobiernos más eficientes por un amplio margen.

En tercer y último lugar, las fuerzas de la sociedad civil que impulsan el cambio pacífico y democrático incluso en entornos altamente represivos, como Bielorrusia, Myanmar y Sudán, son impresionantes por su perseverancia y creatividad. Han demostrado una inmensa cantidad de coraje y determinación, lo que a su vez exige una defensa y un apoyo externos dedicados. Esto exige una política exterior basada en valores que no solo condene inequívocamente las acciones represivas de los regímenes gobernantes, sino que también apoye activamente a las fuerzas de la sociedad civil y les proporcione un refugio seguro en caso de que fallen.

Los resultados del TI 2022 son sin duda aleccionadores. Sin embargo, en lugar de la parálisis, la respuesta a esto debería ser un mayor compromiso con la política exterior y de desarrollo. Hay señales positivas en el aire. Pero la comunidad internacional debe actuar para preservarlas.



Índice de Transformación Bertelsmann 2022

BT | TRANSFORMATION
INDEX



CADAL es una fundación privada, sin fines de lucro y a-partidaria, cuya misión es promover los derechos humanos y la solidaridad democrática internacional.

www.cadal.org

Basavilbaso 1350 piso 10° Of. 02. Buenos Aires, República Argentina.
Tel: (54-11) 4313-6599 • 4312-7743. ✉ centro@cadal.org

 @cadal  fundacioncadal  cadal.org  cadaltv