

ÍNDICE DE TRANSFORMACIÓN BTI 2022

Comparación Internacional de Gobernanza



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.

ÍNDICE DE TRANSFORMACIÓN BTI 2022

Comparación Internacional de Gobernanza

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.



Índice

Tendencias Globales

- 8 La resiliencia se está agotando

Aprendiendo de experiencias de transformación en el mundo

- 28 América Latina y el Caribe
32 África Occidental y Central
36 África Meridional y Oriental
40 Medio Oriente y África del Norte
44 Europa Centro-oriental y Sudoriental
48 Eurasia postsoviética
52 Asia y Oceanía



Presentación

El Índice de Transformación Bertelsmann (BTI, por sus siglas en inglés) es fuera de toda duda una de las referencias más extensas, profundas y precisas sobre el estado de la calidad de la democracia alrededor del mundo.

Este exhaustivo estudio, que CADAL acompaña y ofrece al público en español, revela en cada edición los principales vectores donde se despliega la vida política y económica de un amplísimo abanico de países, y que incluye desde luego a toda América Latina en su enorme diversidad.

Los datos, análisis y estadísticas nos permiten situarnos de un vistazo en el interior de las regiones y las naciones sometidas a su intensa tarea de observación. Así surgen los vaivenes, a veces sutiles, otras turbulentos, que estas naciones atraviesan con mejor o peor suerte. O, para decirlo con claridad, que estas naciones atraviesan con mejores o peores decisiones de gobiernos y demás actores que marcan la agenda de la acción pública.

Como muestra la edición 2022 del BTI, de eso se trata en cierta medida el triunfo o la derrota, el avance o el retroceso de un país: de tomar las decisiones correctas, incluso en tiempos difíciles, como el actual, y con escaso margen de maniobra. El informe nos brinda la visión de un período muy especial, justo en medio de la pandemia de coronavirus, la catástrofe que sometió a la desesperación durante casi dos años al mundo entero.

Las secuelas de la guerra de Ucrania, nos permitimos intuir, no harán más que confirmar y profundizar los grandes lineamientos detectados en este estudio, que, como se verá, arroja observaciones desalentadoras para quienes defienden la democracia y el desarrollo social, y sueñan con su evolución y consolidación en todos los órdenes.

Las conclusiones obtenidas en los rubros examinados detectan, en efecto, un marcado retroceso de la vida política, social y económica en cada región, que se revela absolutamente indiscutible y no deja margen para la menor satisfacción o el mínimo aplauso celebratorio.

O quizás sí, después de todo, quede un dato para destacar, y por cierto nada despreciable: salvo contadas y conocidas excepciones, las democracias más consolidadas demostraron mayor velocidad de reacción y versatilidad para gestionar los recursos y manejar la crisis de la pandemia, que las autocracias en sus distintas variantes.

Dicho esto, las conclusiones brindan señales para que quienes trabajan en la promoción de los valores democráticos, el desarrollo económico y la inclusión social las tomen como guía y orienten sus esfuerzos por el bienestar y la convivencia, contribuyendo con eficacia a enfrentar los retos que exige la coyuntura latinoamericana e internacional en su conjunto.

Sybil Rhodes
Presidente de CADAL

Situando las tendencias actuales en contexto.



Política
Economía
Gobernanza

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

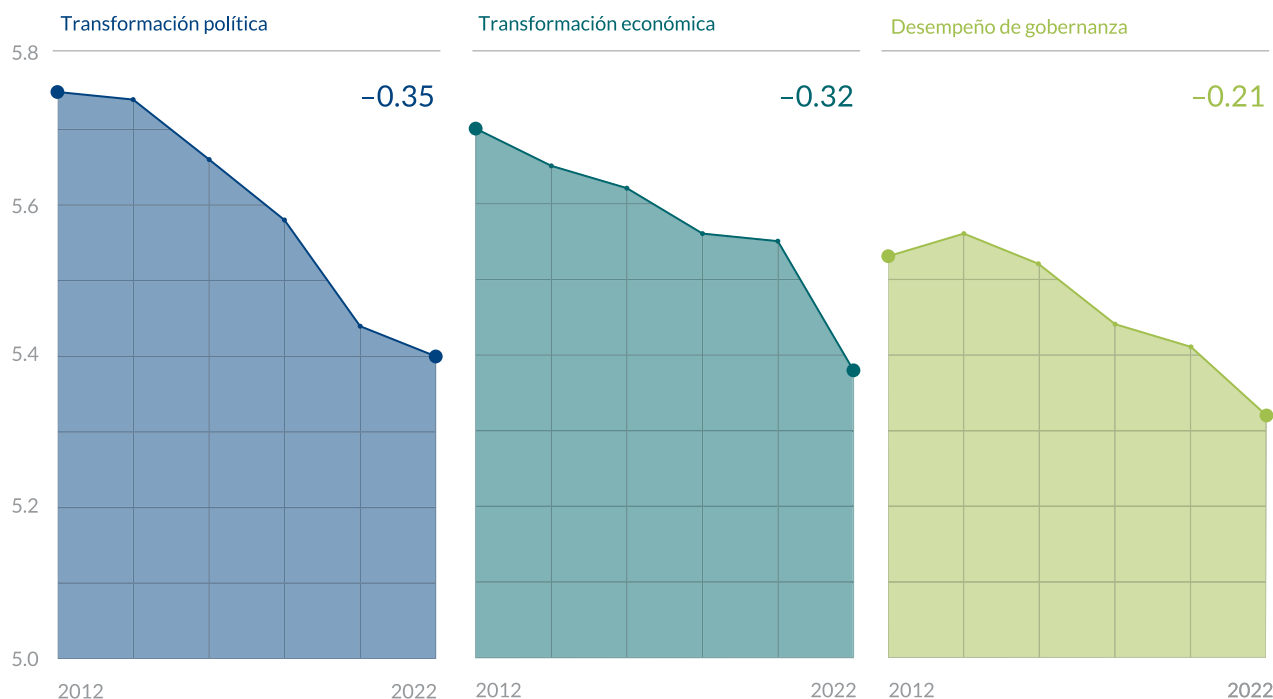
modelo húngaro aplicado desde la década de 2010 ha demostrado las consecuencias autoritarias y manifiestamente antiliberales de este tipo de política de confrontación, destinada a fortalecer al Ejecutivo. Con el fin de aplicar sin obstáculos la voluntad del pueblo -definida por los propios dirigentes 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

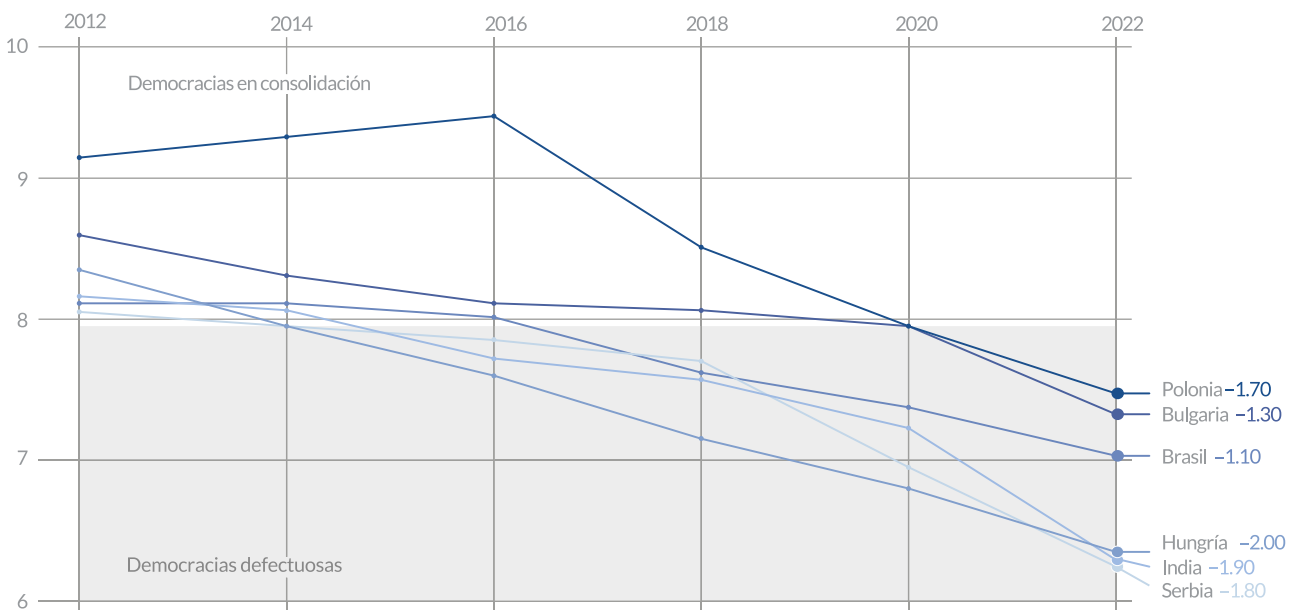
No ha habido ningún contrapeso positivo en los últimos 10 años a la clara tendencia política a la baja mostrada por las democracias anteriormente en consolidación. En la última década, solo un país, Bután (+2,25), ha mostrado una tendencia política continua y claramente ascendente, como se reflejó recientemente 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.

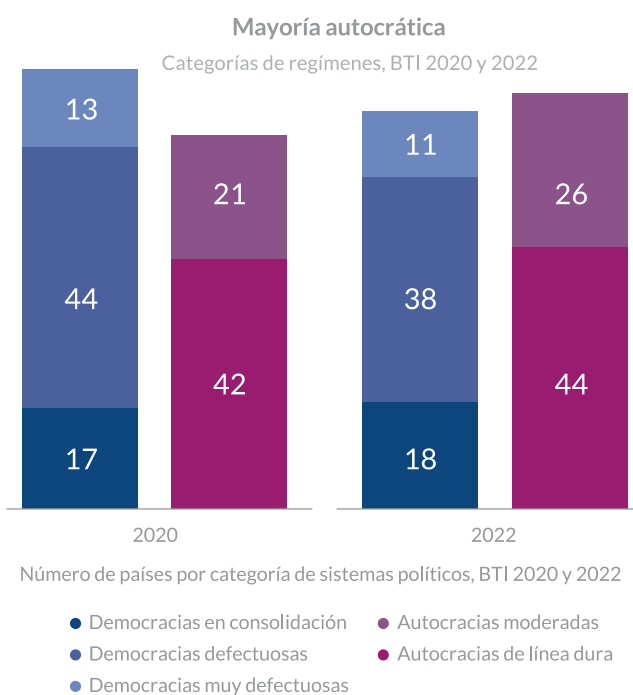
En Centroamérica, las élites corruptas y que aseguran su estatus en Guatemala (-1,45 en la última década), Honduras (-1,98) y Nicaragua (-2,10) siguieron desmantelando los últimos aspectos del Estado de derecho y la política participativa, eliminando finalmente la responsabilidad democrática. En Kenia (-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

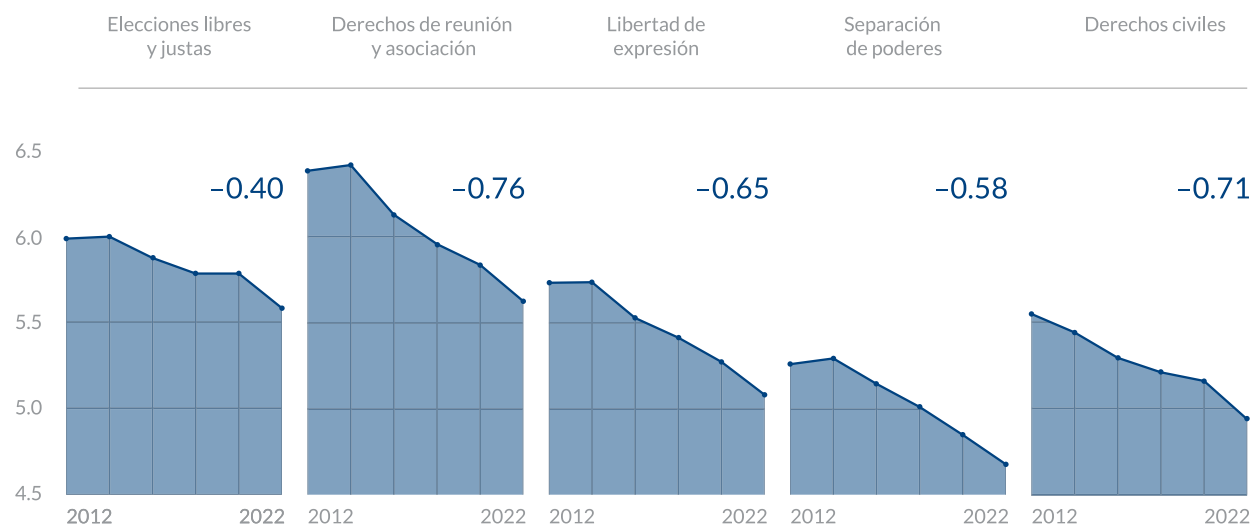
Durante el periodo de revisión, numerosas autocracias utilizaron la pandemia y la necesidad de una gestión firme de la crisis como pretexto para endurecer las restricciones a los derechos civiles y prohibir las críticas a sus regímenes. Esta instrumentalización manipuladora de las exigencias de la era 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.

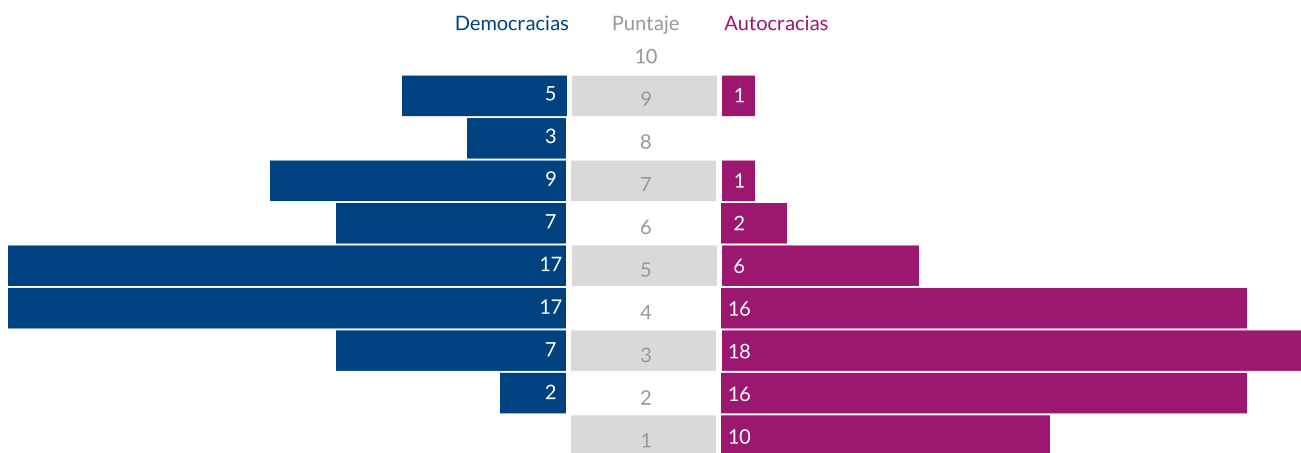
En general, existen considerables diferencias de eficiencia y gobernanza entre las democracias y las autocracias. Sus defensores afirman que las dictaduras desarrollistas que funcionan bien tienen la ventaja de poder actuar con rapidez y eficacia. Sin embargo, la calidad de la coordinación política autocrática 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.

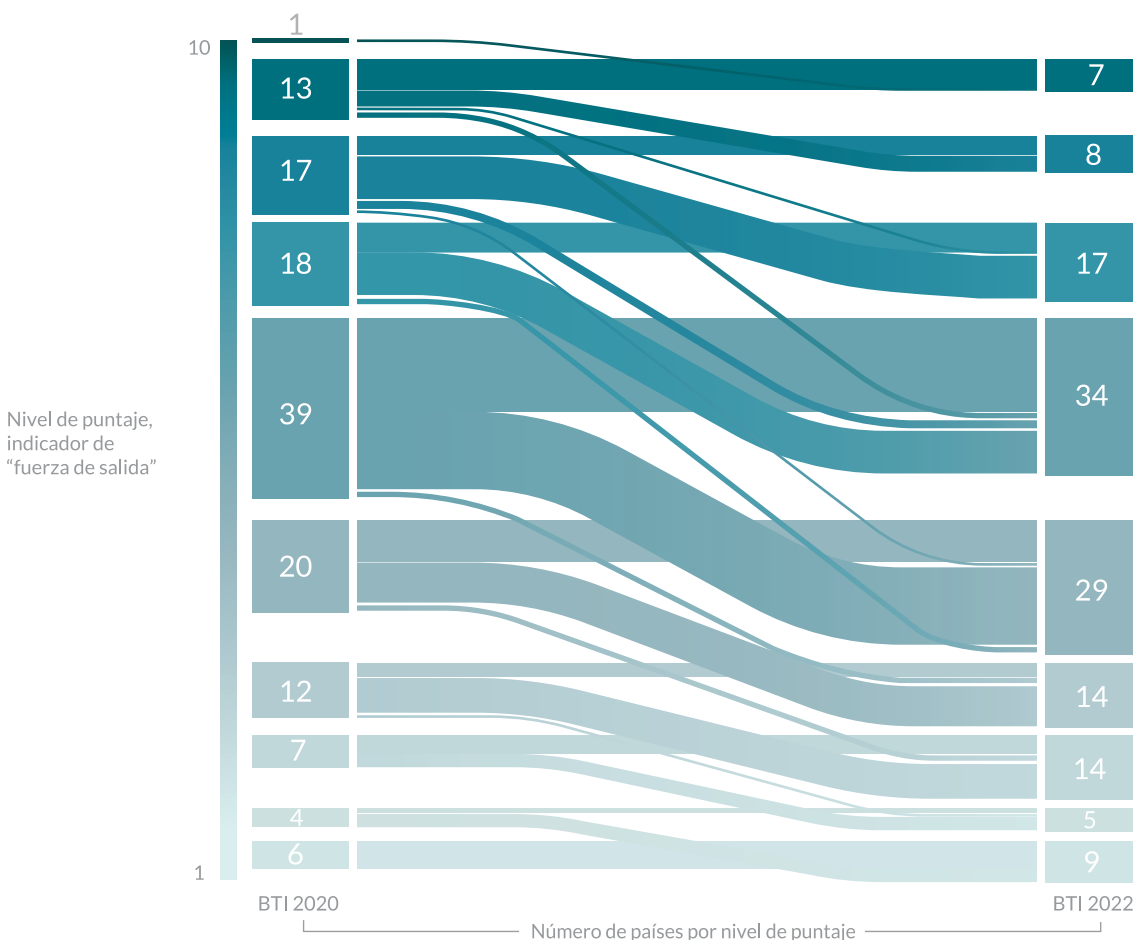
Bastante más de la mitad de los países encuestados (78 de 137) experimentaron recesiones tan pronunciadas que sus puntuaciones generales de rendimiento económico en el BTI también disminuyeron. India, Panamá y Filipinas (-3 puntos cada uno) se vieron especialmente afectados. Por el contrario, en los 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.

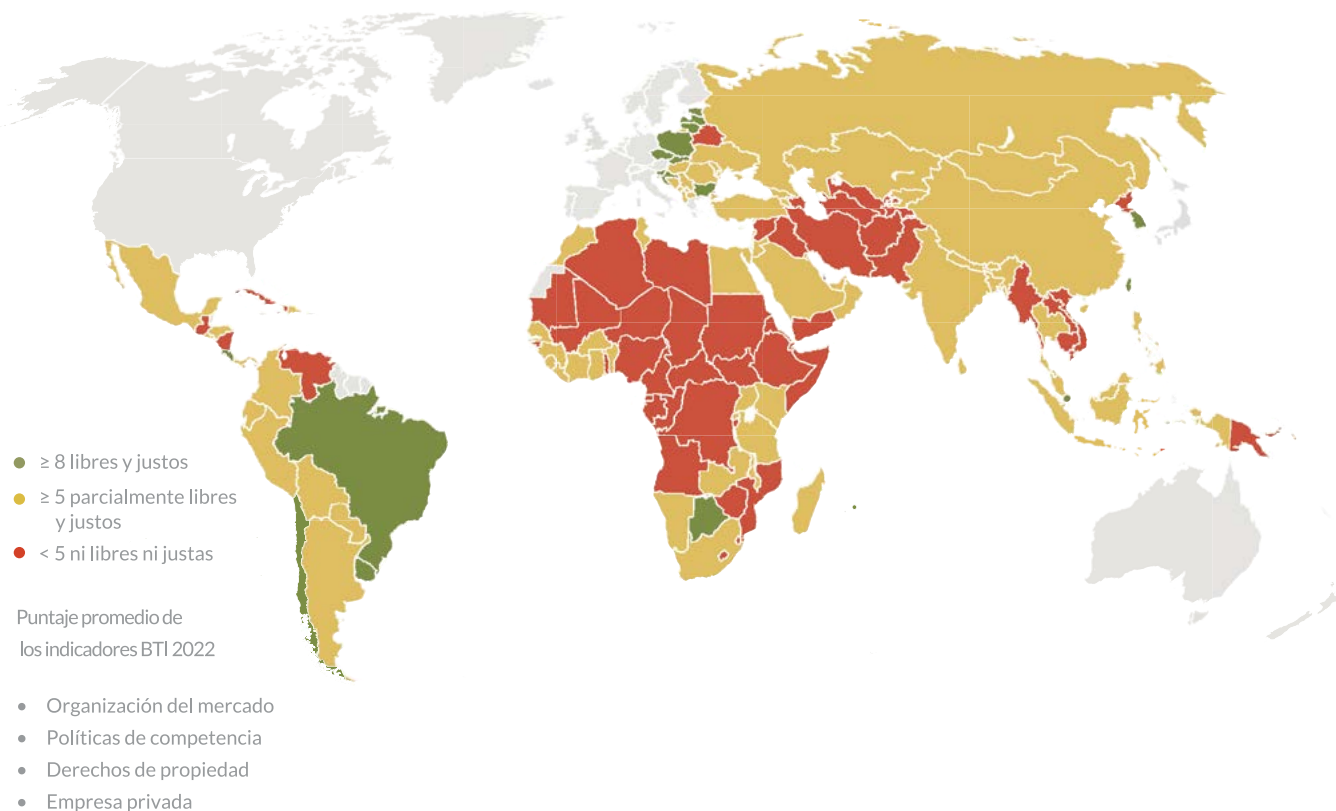
Sin embargo, la diferencia entre las democracias y las autocracias se extiende también a todas las áreas de producción de las que los gobernantes autocráticos deben derivar su única legitimidad en ausencia de un mandato concedido democráticamente. Las autocracias tienen menos éxito en la provisión de 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.

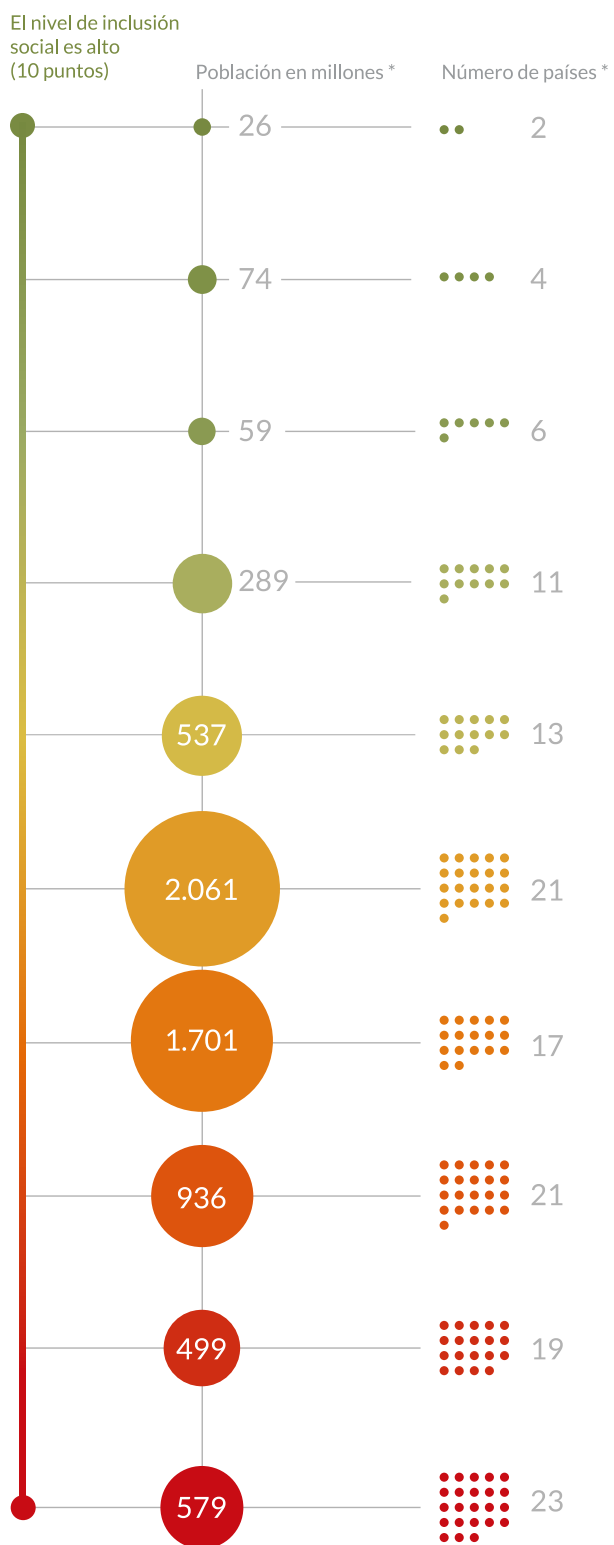
Los dos quintiles de ingresos más bajos sufrieron pérdidas de ingresos especialmente graves. Esto, a su vez, contribuyó a un aumento significativo de la desigualdad social, que se vio exacerbada por la pérdida de acceso a la educación entre los grupos de población más pobres, en particular.

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.

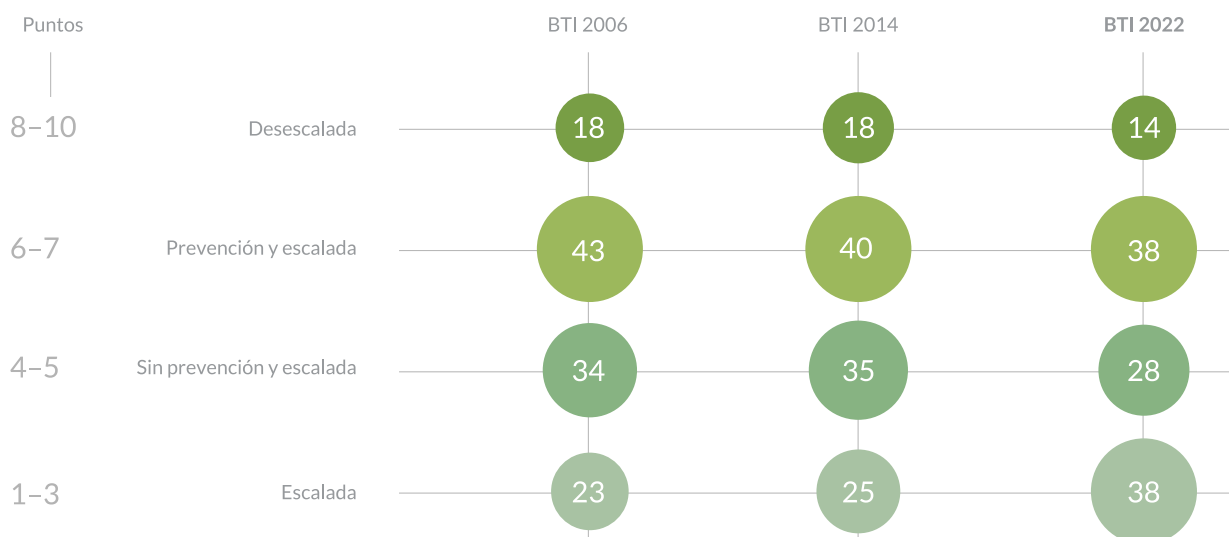
En cambio, una parte mucho mayor del aumento global de la intensidad de los conflictos puede atribuirse al hecho de que los actos violentos se han convertido en parte del entorno político en un número cada vez mayor de países. El grupo al que se aplica esto ha pasado de 71 países hace una década a 82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

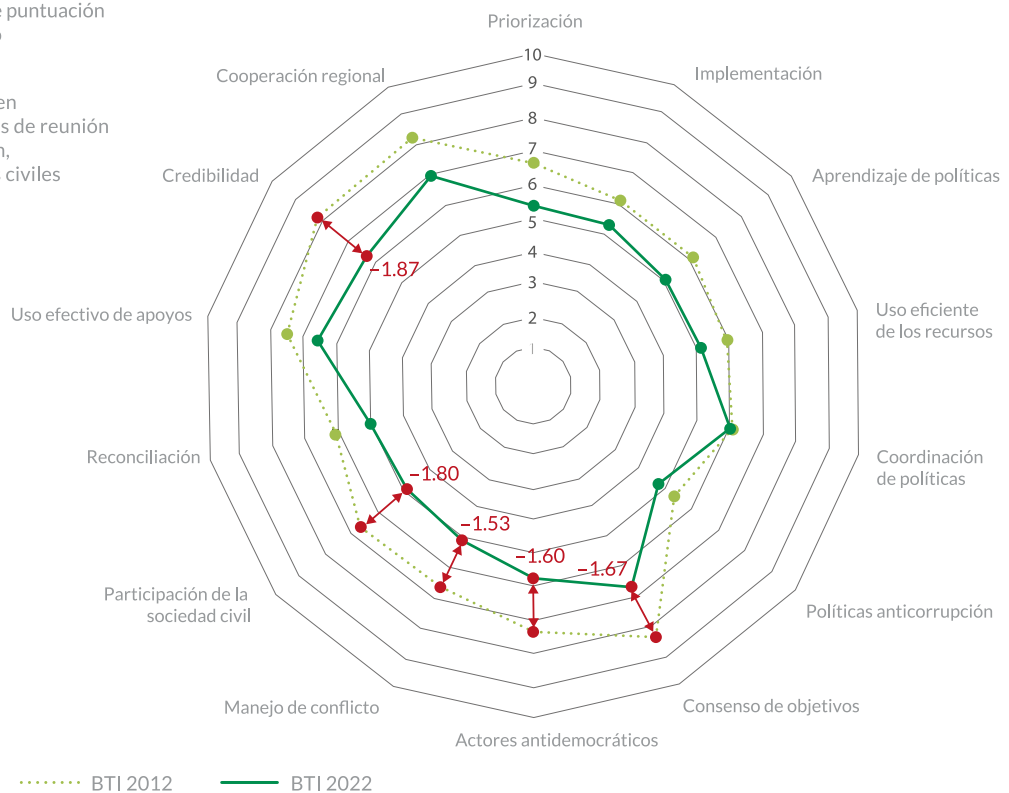
Empeora la gobernanza entre quienes retroceden políticamente

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.

*Aprendiendo de experiencias
de transformación en el mundo*



América Latina
y el Caribe

África Occidental
y Central

África Meridional
y Oriental

Medio Oriente y
África del Norte

Europa Centro-oriental
y Sudoriental

Eurasia postsoviética

Asia y Oceanía



América Latina y el Caribe

Fuera de los caminos trillados

La pandemia de coronavirus, que ha golpeado a América Latina y el Caribe con más fuerza que a ninguna otra región del mundo, ha sacado a la luz de forma brutal los antiguos problemas estructurales de la región. La pandemia ha tenido un profundo efecto en una región que ya se tambaleaba por la agitación de las protestas masivas contra los paradigmas de desarrollo arraigados. Ya no parecen sostenibles ni el paradigma neoliberal ni el populista de izquierda. No está claro qué camino de desarrollo tomarán los países una vez que pase el impacto de la crisis, especialmente porque muchos están profundamente polarizados.

En 2019, el antiguo resentimiento por las graves disparidades sociales culminó en masivas oleadas de protestas violentas contra los gobiernos y las élites políticas, especialmente en Chile, Colombia, Ecuador y Panamá. Los líderes de estos países se habían aferrado a los modelos establecidos de orden económico y social durante demasiado tiempo y se mostraban cada vez menos capaces de cumplir la promesa de prosperidad. El pánico del coronavirus y sus efectos han reforzado estas divisiones políticas, desencadenando una disensión abierta sobre cómo gestionar la crisis. Al menos en su forma actual, los dos modelos económicos y sociopolíticos que han configurado durante mucho tiempo el desarrollo de la región -el paradigma “neoliberal” encarnado por Chile, y la izquierda populista “bolivariana” vista en Venezuela- parecen haberse agotado.

La pandemia del coronavirus ha puesto de manifiesto las tan citadas debilidades estructurales de la economía latinoamericana: extrema desigualdad, escasa productividad económica y sistemas sociales fracturados. Sin embargo, el nadir alcanzado en la edición de 2022 es el resultado de una tendencia constante a la baja que lleva más de una década. La disminución de la capacidad para desarrollar estrategias viables de resolución de problemas también se refleja en las puntuaciones de gobernanza de la región. En lo que respecta a la lucha contra la pandemia, casi ningún gobierno de la región ha demostrado una gestión de crisis consistentemente sólida, aunque pocos reaccionaron tan mal como el gobierno brasileño del presidente Jair Bolsonaro o el régimen nicaragüense del presidente Daniel Ortega.

Nuevos frentes de batalla

Chile se ha convertido en el ejemplo más llamativo de la región de una aguda crisis de representación. El hecho de que la revuelta de octubre de 2019 estallara por una cuestión aparentemente marginal -una subida de las tarifas del metro en el Gran Santiago equivalente a unos 0,03 euros- arroja una luz reveladora sobre la profundidad de las divisiones sociales y políticas en la zona. Las élites políticas chilenas no reconocieron la intensidad de la alienación que sienten grandes segmentos de la población. La continua erosión del sistema de partidos del país (-3 puntos desde el BTI 2010), que refleja las divisiones presentes en la sociedad chilena, se ha acelerado tras las elecciones a la Asamblea Constituyente de mayo de 2021.

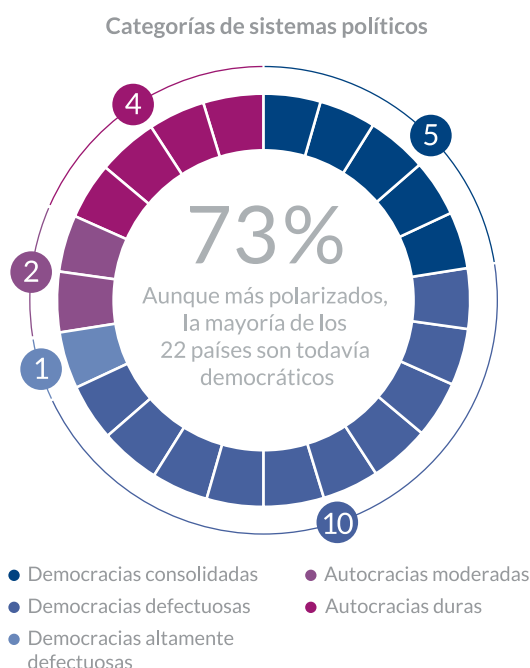
Sin embargo, la verdadera importancia de los acontecimientos en Chile radica en que el modelo del neoliberalismo ha sido superado por su propia historia. Mientras que Chile da pasos ordenados hacia la instauración de una nueva Constitución, la mayoría de las demás democracias de América Latina tienen una capacidad limitada para canalizar estos conflictos funcionales. Aparte de los países ya fuertemente polarizados, como Argentina, Brasil y México, otros gobiernos aparentemente estables se enfrentaron a protestas que fueron acompañadas de una violencia masiva y condujeron a reformas. Por ejemplo, un amplio movimiento de protesta en Colombia dio lugar a una línea de fractura totalmente diferente a la que el país -que ha sufrido décadas de guerra de guerrillas- había conocido hasta la fecha: el

Estado frente a sus ciudadanos manifestantes. En abril de 2021, las protestas obligaron al gobierno a abandonar una reforma fiscal.

En 2019, en Ecuador se produjeron protestas generalizadas, ensombrecidas por las muertes, que obligaron al entonces presidente Lenín Moreno a dar marcha atrás en un recorte de los subsidios a la gasolina. En Perú, los conflictos entre el Ejecutivo y el Congreso culminaron con la destitución del presidente Martín Vizcarra en noviembre de 2020, a la que siguieron protestas masivas contra las élites políticas corruptas del país. Los conflictos entre la élite “oficial” basada en Lima y los grupos indígenas rurales del “Perú profundo” llegaron a un punto álgido en el transcurso de las elecciones de 2021, exponiendo la profunda división entre ambos, que espera una solución bajo el liderazgo del recién elegido presidente de izquierda, Pedro Castillo. En Panamá, ha sido sobre todo la frustración de los jóvenes, que ven pocas perspectivas de futuro en un sistema caracterizado por la horrenda corrupción y las desigualdades, lo que ha llevado a algunos a adoptar actitudes antisistema. En una Bolivia profundamente dividida, ni la dimisión forzada de Evo Morales ni el regreso de su partido, el MAS, han contribuido a reducir las diferencias entre los distintos bandos políticos.

En los tres pesos pesados de la región, la polarización se mezcla con un esfuerzo impulsado por el populismo para desmontar la democracia: en Argentina (-0,45 puntos), la expresidenta Cristina Fernández de Kirchner está aprovechando astutamente su papel -técnicamente subordinado- de vicepresidenta para impulsar rigurosamente su agenda tras la victoria de los peronistas en las elecciones de 2019. Acosada por una serie de investigaciones por corrupción, ha estado denunciando al Poder Judicial por hacer una “guerra de leyes” contra ella y otros peronistas. Brasil (-0,35) experimentó la temida erosión de la democracia bajo el presidente Bolsonaro, así como una ola de discursos de odio, discriminación, violaciones de los derechos humanos y ataques a la prensa y al Poder Judicial. Por último, México solo registró pérdidas menores en términos nominales,

pero una pérdida de 0,10 puntos sigue siendo suficiente para que haya sido degradado a una democracia “altamente defectuosa”. El presidente Andrés Manuel López Obrador, que está tratando de iniciar la “cuarta transformación” de México, tiene poca fe en las instituciones establecidas del país. Aunque esta desconfianza no es del todo infundada, su enfoque populista solo está socavando aún más los ya debilitados organismos encargados de supervisar la rendición de cuentas del gobierno.

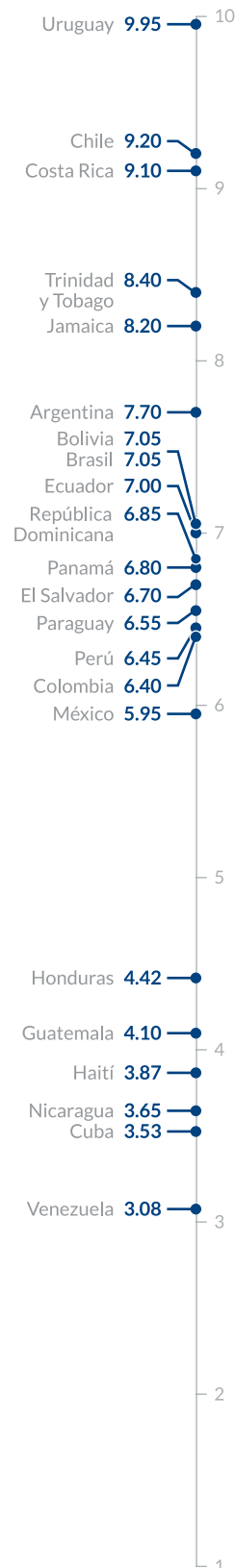


Recesión económica y estancamiento del desarrollo sociopolítico

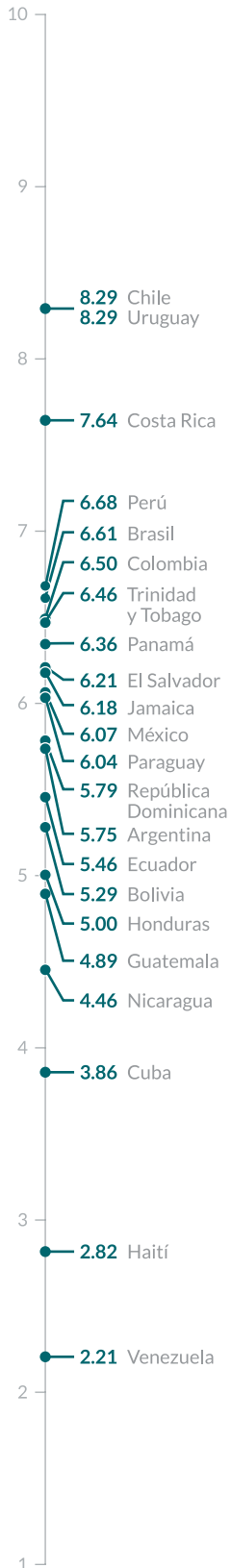
Mientras que la pandemia de coronavirus ha tenido un impacto más bien indirecto en la transformación política, ha afectado directamente a la evolución económica y social en toda América Latina. A mediados de 2021, la región, que comprende el 8,4% de la población mundial, registraba más de 1,26 millones de muertes, lo que supone el 32% de todos los casos del mundo. Además, América Latina sufrió un descenso masivo del PIB en 2020, con un promedio del 7%. Aunque esto varía considerablemente según la región, las economías latinoamericanas llevan perdiendo fuelle desde hace más de una década, y la amenaza del declive social es otra de las causas de las olas de protesta que han surgido.

Está claro que el modelo de desarrollo que implica una integración pasiva en la economía global ya no es viable en su mayor parte. Esto se debe a que tanto la recesión desencadenada por el coronavirus como la esperada recuperación se están produciendo en condiciones adversas que no han cambiado: desde México hasta Brasil, encontramos países atrapados. Casi todos ellos siguen dependiendo del crecimiento impulsado por los recursos, que se basa en la mano de obra y el capital baratos, y solo dieron pasos esporádicos hacia la mejora de la productividad y la innovación. Aunque las circunstancias son diferentes, esto también se aplica a Cuba, donde el gobierno de Miguel Díaz-Canel ha iniciado reformas de gran alcance, aunque puede que lleguen demasiado tarde para evitar grandes tensiones en el futuro.

Transformación política



Transformación Económica



Argentina (-0,68) y Panamá (-0,46) se encuentran entre los países que presentan mayores pérdidas en este sentido. Mientras que la pandemia afectó duramente a Panamá por su impacto en los lazos internacionales del país y en el tráfico a través del Canal de Panamá, Argentina sufrió por la forma en que la pandemia exacerbó la crisis interna del país. Al borde de la bancarrota y sin esperanzas de alcanzar la solvencia, el gobierno se debilitó a sí mismo al dejar que las disputas internas sobre la política económica y fiscal le impidieran avanzar en estas cuestiones antes de tropezar con el año electoral de 2021. En la tendencia a largo plazo desde 2008, Argentina también ha registrado una de las mayores pérdidas, junto con México (ambos -1,07) y Brasil (-1,25). Solo Venezuela (-2,43) y Cuba (-1,46) han tenido peores resultados.

La puntuación media regional ha caído desde su máximo de 2010, 5,14, a 4,57. Existe un círculo vicioso en el que los múltiples patrones de desigualdad están limitando el potencial de desarrollo de amplios sectores de la población y, por tanto, frenando el potencial de crecimiento económico, que a su vez consolida aún más la desigualdad. Los malos resultados en materia de estabilidad fiscal (- 1,48 puntos de media desde el BTI de 2012) y de regímenes de bienestar exigen que se establezca un nuevo rumbo. Incluso países como Chile están lidiando con inmensas desigualdades sociales. Sin embargo, se pueden encontrar algunas buenas noticias en el hecho de que los programas de lucha contra la pobreza que ya estaban en marcha en algunos países pudieron ser utilizados como vehículos para las medidas de ayuda pandémica. Algunos ejemplos son la República Dominicana y Brasil, donde el programa de bienestar social Bolsa Familia, establecido bajo el mandato del expresidente Lula da Silva, ha demostrado ser relativamente eficaz.

Mala gobernanza

La calidad media de la gobernanza en América Latina y el Caribe también ha vuelto a caer, siendo el actual empeoramiento más claramente atribuible a las democracias, especialmente Brasil, El Salvador y Argentina. En Brasil, el presidente Bolsonaro ha profundizado aún más la división entre la izquierda y la derecha, que ha crecido significativamente desde 2013. No es de extra-

ñar que los aspectos de la gobernanza en el país que se asocian con la creación de consensos y la cooperación se hayan debilitado aún más. Además, la credibilidad del gobierno ha sufrido mucho, debido a su postura de aislamiento, su desastrosa política medioambiental y su catastrófica gestión de la pandemia.

En promedio regional, el desempeño económico declinó

0.95
puntos

en los últimos dos años.

En El Salvador, que se enfrenta a una serie de circunstancias políticas totalmente diferentes, observamos patrones de populismo-autoritarismo en marcha desde las elecciones nacionales de 2019. Los mensajes sencillos del presidente electo Nayib Bukele -medidas ambiciosas de infraestructura gubernamental, mejores políticas anticorrupción y entusiasmo juvenil- se difundieron gracias a su uso creativo de las redes sociales, que también ha caracterizado su estilo de gobierno desde que asumió el cargo, junto con la impulsividad y el desprecio por los procedimientos constitucionales y los partidos establecidos. Esto ha llevado a que

su gobierno tenga un desempeño decepcionante en términos de construcción de consenso, lo que, junto con la falta de claridad en el establecimiento de prioridades y la insuficiente coordinación de políticas, es en gran parte responsable de la disminución de la puntuación de gobernabilidad de El Salvador (-0,91).

En Argentina (-0,58), tras la polarizada campaña electoral de 2019 y el giro del péndulo hacia los peronistas, ha quedado claro que alcanzar acuerdos básicos entre los bandos políticos es una mera ilusión. De hecho, la actitud irreconciliable de los kirchneristas de la vicepresidenta Fernández de Kirchner está abriendo una brecha no solo entre peronistas y no peronistas, sino también entre las distintas facciones peronistas. Además de tener un impacto negativo en la capacidad de dirección del gobierno y en la coordinación de las políticas, esta dinámica ha obstaculizado seriamente los esfuerzos para combatir la corrupción, una batalla en la que la vicepresidenta, sospechosa de corrupción, juega un papel clave.

Por el contrario, Uruguay, Chile y Costa Rica ocupan el 2º, 4º y 5º puesto, respectivamente, en la clasificación general del BTI. En los tres países, estas clasificaciones atestiguan la existencia de estructuras de gobierno evolucionadas, incluso si la evolución política futura es algo incierta en el caso de Chile. Sin embargo, el ejemplo de Uruguay muestra que un cambio de gobierno del Frente Amplio de izquierda al gobierno conservador de Lacalle Pou no tiene por qué provocar grandes tensio-

nes, como ocurre en la mayoría de los demás países. En Costa Rica, en cambio, el gobierno del presidente Carlos Alvarado ha demostrado ser capaz de alcanzar objetivos importantes, como la promulgación de las reformas necesarias desde hace tiempo para una política fiscal sostenible. También cabe destacar la respuesta a la pandemia en la República Dominicana. En general, el país está saliendo (hasta ahora) relativamente indemne de la crisis, lo que es un testimonio de las políticas prudentes del gobierno y de su capacidad para llevar a cabo un plan de respuesta bien coordinado y en varias etapas que ha incluido la adquisición de vacunas.

Se busca la inclusión, el Estado de derecho y la creación de consenso

América Latina se encuentra en una encrucijada. Sin embargo, a diferencia de las decisiones que se tomaron en los años ochenta y noventa, no hay un modelo a seguir, como el del guion neoliberal, que entonces se creía que representaba el único camino a seguir, aunque había alternativas, como muestra el ejemplo de Uruguay. En cualquier caso, es improbable que los acuerdos posneoliberales se materialicen si no se hacen mayores esfuerzos para ampliar la inclusión económica. Los esfuerzos de reforma destinados a frenar el sector informal, ampliar o reestructurar los sectores de la educación y la salud, en su mayoría fracturados, incentivar la parti-

cipación política y crear procesos de opinión y consenso más representativos -como la reforma de la legislación que regula los partidos políticos en Perú- no son nada nuevo, pero son hitos esenciales para el progreso.

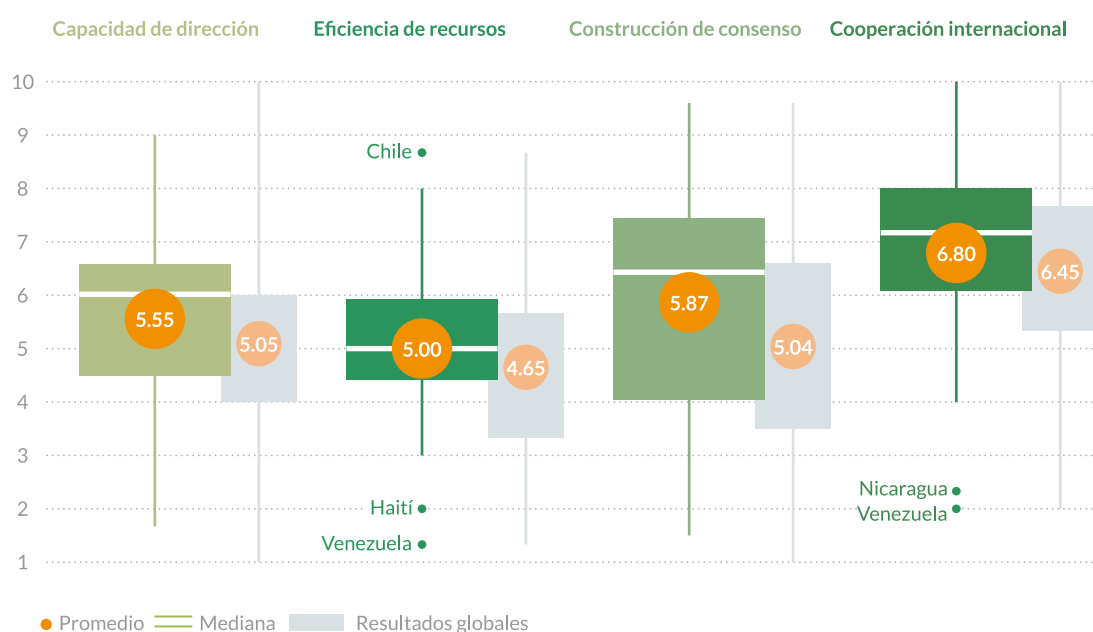
Como siempre han subrayado los autores del BTI, esto también se aplica al talón de Aquiles de las democracias latinoamericanas: el Estado de derecho y la eliminación de la corrupción y el clientelismo. Por el contrario, es poco probable que los llamados acuerdos "postsocialistas" prescindan de la necesidad de ampliar su competencia en el mercado, como demuestra el caso de Cuba. Sean cuales sean las circunstancias, el cambio de rumbo de un país requiere una extraordinaria capacidad de gobernanza, que a su vez exige una gran capacidad de aprendizaje y una habilidad igualmente sólida para crear consenso.

Aquellos países que han sufrido crisis acompañadas de violencia tienen una oportunidad relativamente buena de hacer esto realidad (aunque si esto se debe o no a sus experiencias con los disturbios violentos es algo que merece la pena debatir en otro lugar). Además de Chile, las perspectivas de este cambio están (todavía) abiertas en Colombia, Ecuador, Panamá y Perú. La República Dominicana y Paraguay son otros dos candidatos, aunque ambos deben enfrentarse a profundas divisiones en casa. Por ahora, la perspectiva de emprender un nuevo camino parece poco realista allí donde las sociedades fuertemente polarizadas dificultan el consenso, como es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil y México.

Desempeño de la Gobernanza



Fortalezas y debilidades de gobernanza: distribución del desempeño de gobernanza regional por criterio





África Occidental y Central

Predominantemente autocrática

La región de África Occidental y Central ha vivido años mejores. Cuatro países se han convertido en autocracias, que ahora representan más de la mitad de los 22 países de la región. Esto también se refleja en una disminución de la calidad de la gobernanza, especialmente en Guinea y Malí. En términos de cifras de infección, la región ha resistido bastante bien hasta ahora el Covid-19. Pero las consecuencias sociales y económicas a largo plazo de la pandemia podrían ser graves.

África Occidental y Central es una región heterogénea. Al igual que en el pasado, África Central sigue caracterizándose por los conflictos violentos, las economías exportadoras de petróleo y los regímenes autoritarios. Por ejemplo, la amenaza de la violencia sigue latente en la región oriental de la República Democrática del Congo, y las tensiones volvieron a intensificarse en la República Centroafricana, culminando en una guerra civil a finales de 2020. La riqueza de recursos naturales de África Central facilita que algunos de los presidentes más veteranos del continente se consoliden en el poder. La inesperada muerte del presidente de Chad, Idriss Déby, después de 30 años en el poder, no supuso ningún cambio significativo en este sentido, ya que su hijo fue rápidamente instalado como presidente interino haciendo caso omiso de las disposiciones constitucionales relativas a la sucesión.

Durante mucho tiempo, África Occidental contó con muchos más puntos brillantes. Benín, por ejemplo, se consideraba un ejemplo de cómo la democracia puede arraigar a pesar de las condiciones adversas. Pero estos logros se han visto amenazados desde entonces por el impacto de controvertidas reformas, especialmente en el ámbito de la ley electoral. Esto se refleja en un descenso de 0,85 puntos en la transformación política y en la peor puntuación jamás registrada por el país en el BTI. Las pérdidas son aún más pronunciadas en el caso de Malí, que vuelve a ser clasificado como una autocracia moderada tras dos recientes golpes militares.

La región ha resistido el primer año de la pandemia de Covid-19 mejor de lo esperado, gracias en parte a su experiencia en el tratamiento de epidemias. Sin embargo, la pandemia ha tenido un profundo impacto econó-

mico negativo, y solo unos pocos países han desarrollado redes de seguridad social más amplias que podrían amortiguar esto hasta cierto punto.

El respeto a las normas se desvanece

La evolución negativa de la transformación política es especialmente pronunciada en los cuatro países de África Occidental que se han convertido en autocracias moderadas.

Este retroceso se manifiesta de forma más visible en la tradicional forma de golpes militares, como el de Malí en agosto de 2020, que siguió a meses de protestas. Además de la corrupción y el nepotismo, el presidente de Malí, Ibrahim Boubacar Keïta, fue acusado en particular de no aportar una solución a la creciente crisis de seguridad del país. Bajo la presión de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), los golpistas cedieron el poder a un gobierno de transición encargado de organizar nuevas elecciones. Sin embargo, un segundo golpe de Estado, en mayo de 2021, apartó del poder al gobierno de transición.

También se observa una disminución del respeto por las instituciones y los derechos democráticos. Los acontecimientos en Benín, donde se observa un deterioro de la calidad de las elecciones, son un ejemplo de ello. En este caso concreto, el presidente Patrice Talon impulsó una reforma de la ley electoral de cara a las elecciones generales de 2019. Entre los cambios, se exigía a los partidos y a las alianzas de partidos que cumplieran unas estrictas condiciones financieras para poder aparecer en las boletas de votación, así como la creación de una gran barrera para obtener representación en el Parlamento

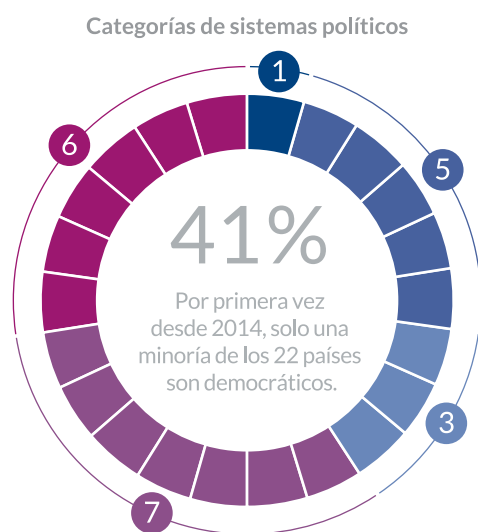
mediante la introducción de una valla del 10%. Esta reforma, casi insuperable para muchos partidos en el fragmentado panorama partidista de Benín, llevó a la oposición a boicotear las elecciones. Como resultado, se eligió un Parlamento pro-Talon que carecía de oposición y, por tanto, no sirvió de contrapeso institucional al Poder Ejecutivo. Varios candidatos prometedores de la oposición fueron excluidos de las elecciones presidenciales de abril de 2021, que otorgaron a Talon su segundo mandato, a pesar de que originalmente se había comprometido a gobernar solo un mandato.

En Nigeria, el presidente Muhammadu Buhari destituyó al presidente del Tribunal Supremo unas semanas antes de las elecciones y aplazó la votación una semana en el último momento. Buhari ganó las elecciones, pero su contrincante no reconoció los resultados.

Las elecciones presidenciales celebradas en Costa de Marfil y Guinea en octubre de 2020 también fueron muy contrastadas. En ambos casos, la cuestión principal fue la controversia sobre otra norma: la limitación del mandato presidencial. En la década de 1990, la mayoría de los países de África Occidental y Central introdujeron límites a los mandatos presidenciales en sus constituciones, estableciendo dos mandatos consecutivos como máximo. Alassane Ouattara y Alpha Condé, los respectivos titulares de Costa de Marfil y Guinea, se presentaron a un tercer mandato en 2020. Mientras que la sociedad civil y la oposición de ambos países reaccionaron con fuertes protestas, sus gobiernos respondieron con prohibiciones y violencia.

En contraste, los titulares de Mauritania y Níger mostraron respeto por los límites de los mandatos por primera vez en sus respectivos países. En Níger, Mahamadou Issoufou se abstuvo de presentarse a un tercer mandato en diciembre de 2020, y su sucesor designado, Mohamed Bazoum, ganó las elecciones en febrero de 2021. En Mauritania, Mohamed Ould Abdel Aziz ya había cedido el terreno a su sucesor, Mohamed Ould Ghazouani, para las elecciones de 2019, un hecho notable para una autocracia moderada en la que el más alto cargo del Estado

ha sido tradicionalmente tomado mediante un golpe de Estado. Sin embargo, Ghazouani ha continuado con la tradición de Mauritania que otorga a los militares de alto rango el control de la presidencia. Además, está por ver si Ghazouani se expondrá a los mismos riesgos que su predecesor, que ahora está en prisión tras ser condenado por corrupción en marzo de 2021.



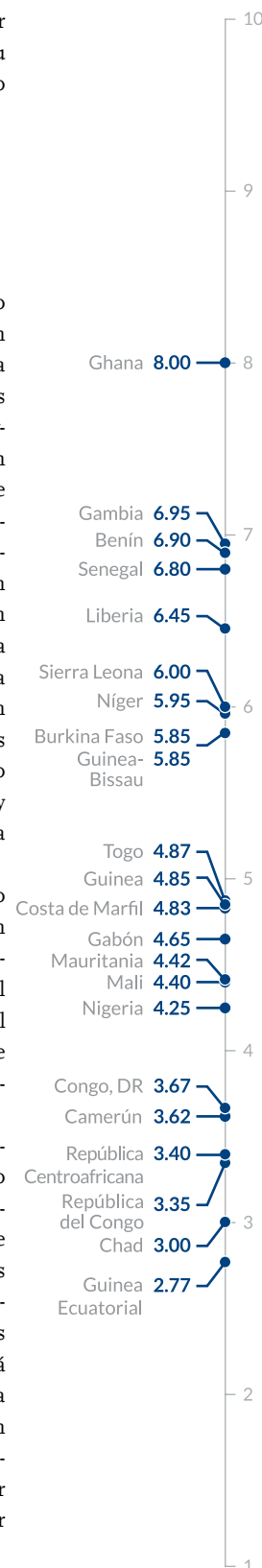
Afrontar la pandemia sin una red de seguridad social

La pandemia ha tenido un impacto directo en todas las economías de la región, y sus poblaciones han tenido que arreglárselas en gran medida sin ningún mecanismo de protección social. Los países exportadores de petróleo, en particular, vieron caer su PIB en 2020. En el caso de la República del Congo, la economía se contrajo un 7,9%. En cambio, las economías más diversificadas, como las de Costa de Marfil y Ghana, pudieron evitar la tendencia a la baja.

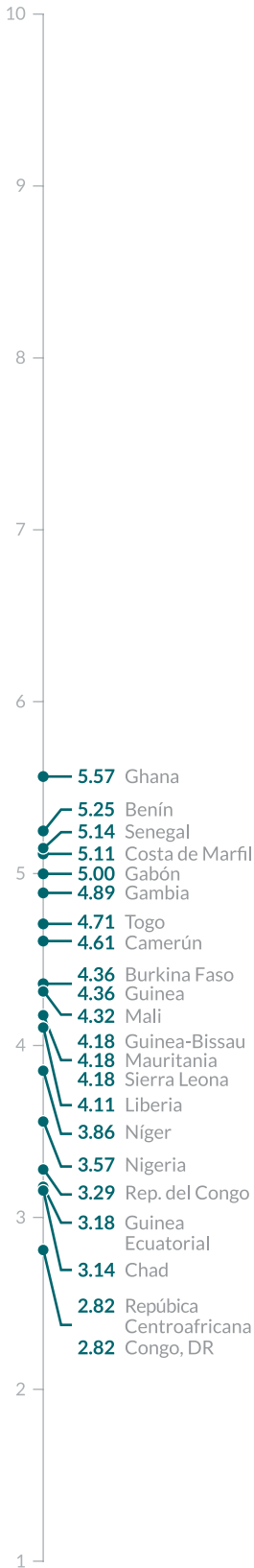
El hecho de que los datos agregados del BTI no muestren un descenso radical de la transformación económica en el conjunto de la región no es precisamente reconfortante. Al fin y al cabo, África Occidental y Central registra el nivel más débil de desarrollo social y económico de las siete regiones del BTI, y el estado de transformación económica es muy limitado o rudimentario en 17 de los 22 países de la región.

Por lo tanto, amortiguar el devastador impacto socioeconómico de la crisis del coronavirus ha resultado muy difícil para la mayoría de los países. Solo los empleados formales suelen tener acceso a un seguro de salud y de pensiones, pero la mayoría de los habitantes de estos países trabajan en el sector informal. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que más del 85% de la mano de obra del África subsahariana está empleada de manera informal. Por lo tanto, durante la pandemia, la gran mayoría de la población de la región ha seguido dependiendo de las redes familiares, vecinales y religiosas, así como de los servicios prestados por las organizaciones no gubernamentales, para obtener protección social.

Transformación política



Transformación económica



Las economías comparativamente más avanzadas de la región introdujeron más medidas específicas de Covid-19 para amortiguar las dificultades sociales que las economías más débiles de la región. Por ejemplo, Costa de Marfil puso en marcha un Fondo de Solidaridad Covid-19 en marzo de 2020. También se han creado fondos similares en Senegal e incluso en la menos desarrollada República Democrática del Congo. Ambos países se dirigieron específicamente a los donantes internacionales, así como a sus ciudadanos que viven en el extranjero para obtener fondos. Gambia y Guinea se comprometieron a cooperar directamente con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas, respectivamente, para proporcionar alimentos a los hogares más vulnerables. Varios países renunciaron o aplazaron las facturas de agua y electricidad de sus ciudadanos en marzo y abril de 2020. En muchos casos, sin embargo, las promesas que se hicieron superaron la capacidad real de aplicar las medidas de ayuda.

África Occidental y Central se enfrenta a enormes problemas medioambientales. Aunque la región apenas contribuye al cambio climático, lleva mucho tiempo sintiendo sus efectos. La Organización Internacional para las Migraciones estima que 28.000 personas en la República Centroafricana perdieron sus hogares por las inundaciones de noviembre de 2019, y la agencia nacional de gestión de desastres de Burkina Faso informa que más de 100.000 personas se vieron afectadas por inundaciones y tormentas en 2020. Al mismo tiempo, los gobiernos de toda la región no dan prioridad a la protección del medioambiente ni a los esfuerzos por mitigar los efectos del cambio climático. La legislación existente, firmada para proteger el medioambiente, rara vez se aplica. En los últimos dos años, poco ha cambiado en este sentido.

Abrazar el poder, no la reforma

Además de los retos estructurales, como la pobreza y las infraestructuras irregulares, las tendencias autocráticas en toda la región también socavan la buena gobernanza. De hecho, la mayoría de los esfuerzos de elaboración de políticas se ven gravemente comprometidos por el deseo de los autócratas de mantener el poder. A esto hay que

añadir la carga de los conflictos violentos y el terrorismo, con los que tienen que lidiar siete países de la región: Burkina Faso, República Centroafricana, Chad, República Democrática del Congo, Malí, Níger y Nigeria.

La región del Sahel se enfrenta a crecientes problemas de seguridad. En Malí, el conflicto con los grupos islamistas volvió a intensificarse. Ya no se limita a la zona norte del país, sino que este conflicto ha llegado al centro geográfico del país. Los conflictos locales entre diversos grupos también se han intensificado y enredado con el conflicto entre el Estado maliense y los grupos islamistas. Se estima que los atentados terroristas y los enfrentamientos entre grupos armados se han cobrado más vidas en 2020 que en cualquier otro año desde 2011, cuando comenzó el conflicto. Para empeorar las cosas, los conflictos en Malí se están extendiendo a los países vecinos. En Burkina Faso, en particular, han aumentado los ataques terroristas de grupos islamistas, así como los enfrentamientos locales entre grupos étnicos. Níger está rodeado por tres países conflictivos -Libia, Malí y Nigeria-, cada uno de los cuales tiene enfrentamientos internos que se extienden sobre territorio nigerino.

Sin embargo, la escalada de violencia no se corresponde con un aumento de la capacidad y, en algunos casos, de la voluntad política de estos gobiernos de contener el conflicto. En un total de siete países, la gestión de los conflictos incluso se ha deteriorado en los últimos años. Por ejemplo, al principio de su mandato como presidente de Benín, Patrice Talon contribuyó a reducir las tensiones en su país. Pero luego corrió el riesgo de intensificar los conflictos con la oposición al introducir cambios en la ley electoral y la Constitución que favorecían su posición. La violencia, que en algunos casos provocó muertes, estalló antes de las elecciones parlamentarias de 2019 y de las presidenciales de 2021. De camino a su tercer mandato como presidente de Guinea, Alpha Condé demostró estar aún más dispuesto a avivar el fuego de la violencia y la polarización en la sociedad.

También se produjeron retrocesos en la calidad del gobierno derivados de los crecientes fracasos en la aplicación de las reformas. En el caso de Gambia, los juegos de poder político paralizaron todos los esfuerzos de reforma. El gobierno del presidente Adama Barrow, que sustituyó al autócrata Yahya Jammeh en 2017, había prometido reformas democráticas de gran alcance y una nueva Constitución. Pero el proyecto de Constitución,

En **20** de los 22 países, se pone poca o ninguna atención a la protección del medioambiente. En cuatro países se detuvieron esfuerzos relacionados.

que se había elaborado con aportes populares y preveía tanto un fortalecimiento del Poder Legislativo frente al Ejecutivo como la limitación del mandato presidencial, fue sorprendentemente bloqueado en 2020 por los partidarios del presidente. Desde entonces, el proceso de reforma constitucional se ha estancado.

La corrupción generalizada es otro obstáculo para la buena gobernanza en África Occidental y Central. En 2019 y 2020, solo Sierra Leona demostró algún tipo de progreso en la mejora de los mecanismos de integridad. Por el contrario, los esfuerzos anticorrupción flaquearon en siete países. Por ejemplo, el presidente de Liberia, George Weah, ha debilitado sistemáticamente las instituciones del país encargadas de luchar contra la corrupción. Y aunque en Gabón se han destapado varios escándalos de corrupción, suelen aprovecharse para desviar la atención de la malversación de fondos estatales por parte de la familia Bongo y de sus esfuerzos por consolidar el poder.

Tres desafíos por delante

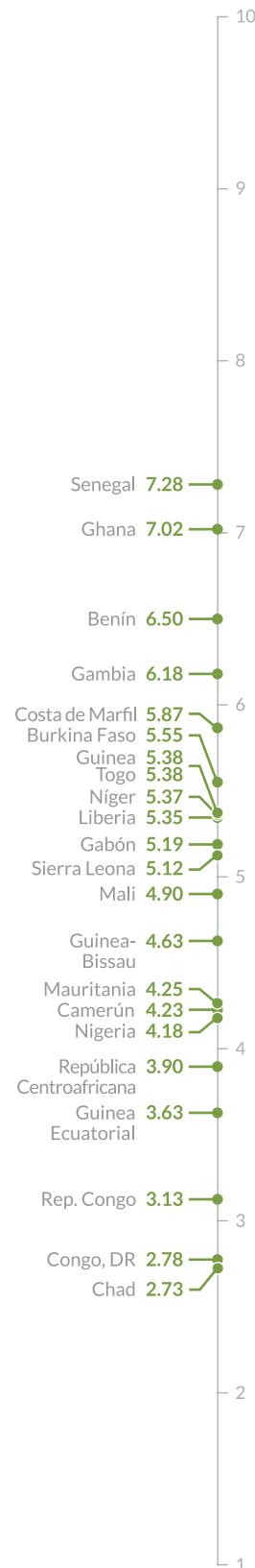
La forma en que los países de África Occidental y Central sigan desarrollándose dependerá sobre todo de cómo afronten tres grandes retos. El primero es la brecha entre las generaciones jóvenes y las élites políticas envejecidas. Mientras que la edad media de la región es de solo 18,8 años (según datos de la ONU de 2020), la edad media de los presidentes es de 66 años. Los jóvenes de la región se sienten privados de derechos políticos y se enfrentan a unas perspectivas económicas

desalentadoras. El futuro del liderazgo político dependerá, por tanto, de la medida en que estos países sean capaces de facilitar un cambio generacional en el que se conceda a los jóvenes cierto poder para ayudar a configurar el futuro. Si este proyecto fracasa, existe el riesgo de inestabilidad. Pero la inestabilidad también puede abrir oportunidades para profundizar en los procesos de democratización.

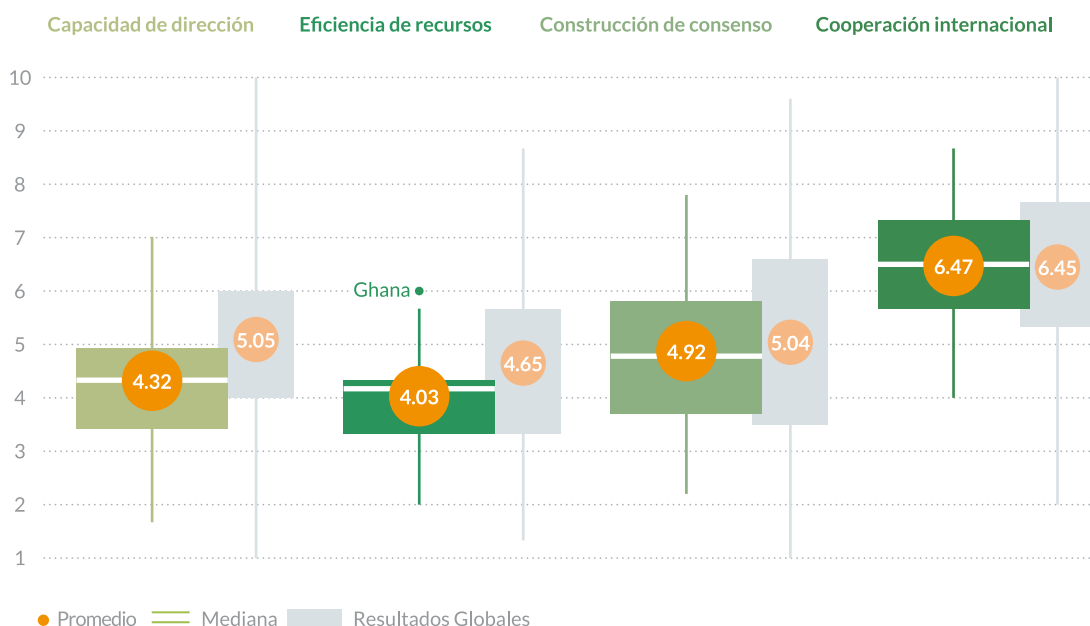
El segundo reto consiste en contener la violencia y el terror en la región del Sahel, así como lanzar un proceso de paz sostenible en Malí y sus países vecinos. El hecho de que Francia quiera poner fin a la Operación Barkhane y reducir su participación militar en el Sahel conducirá a una reconfiguración del compromiso internacional y regional. Este cambio de cartas también representa una amenaza y una oportunidad.

El tercer reto está relacionado con la gestión de las consecuencias de la pandemia de Covid-19. Asegurar el suministro de vacunas, organizar su distribución y ganarse la confianza de la población será esencial en estos esfuerzos. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, solo el 1,36% de la población de los países de bajos ingresos había sido vacunada en agosto de 2021, un hecho que pone de manifiesto las graves desigualdades mundiales en el acceso a las vacunas. Al mismo tiempo, se espera que la ayuda y la inversión extranjera directa disminuyan en los próximos años, ya que los países de la OCDE tendrán que compensar sus altos niveles de gasto durante la pandemia. Si esto ocurre, la región tendrá aún menos recursos para utilizar en sus esfuerzos por resolver los problemas existentes.

Desempeño de la Gobernanza



Fortalezas y debilidades de gobernanza: distribución del desempeño de gobernanza regional por criterio





África Meridional y Oriental

La democracia sigue perdiendo terreno

Los problemas en los Estados del sur y el este de África han ido aumentando durante más de una década, y la pandemia de Covid-19 no ha hecho más que empeorar las cosas. La fragilidad de las economías dependientes de las exportaciones de productos básicos y del sector informal ha quedado brutalmente expuesta, y el clima político se caracteriza cada vez más por la polarización, el antiliberalismo y la creciente intensidad de los conflictos intraestatales. Ya no hay una sola democracia en África oriental.

Desde hace algún tiempo, la región se ve acosada por un creciente antiliberalismo y una tendencia económica a la baja. La tendencia en términos de transformación política ha sido persistentemente negativa desde 2008, el desarrollo económico no ha mejorado desde 2006, y ha habido signos de deterioro en la gobernanza desde 2010. En el BTI de este año, se registran nuevos mínimos en las tres dimensiones de la encuesta.

Los acontecimientos políticos en África oriental ilustran con crudeza estas tendencias. Tanzania, que sufrió una grave regresión bajo el mandato del difunto presidente John Magufuli, está siendo catalogada como una autocracia al igual que las antiguas democracias de Madagascar y Zambia. Las esperanzas de un nuevo comienzo en Etiopía también se han desvanecido. Por primera vez desde que comenzó la encuesta BTI, ya no hay ninguna democracia en el este de África. También se observan descensos significativos en el sur de África. La puntuación media de la transformación política en el sur y el este de África, que cayó de 5,98 puntos en el BTI de 2008 a los 4,79 puntos actuales, marca una importante erosión de los derechos de participación política y del Estado de derecho en toda la región.

En este momento, también hay pocos motivos de esperanza en lo que respecta a la transformación económica. Botsuana y Zambia, que dependen en gran medida de unos pocos productos de exportación, han registrado los descensos más acusados. Pero la pandemia de coronavirus también ha exacerbado los problemas estructurales en otros lugares, ya que faltan tanto motores de crecimiento como redes de seguridad social en toda la región.

También se ha producido un ligero, pero no por ello menos significativo, descenso de la calidad de la gobernanza. Mientras que la gran mayoría de los países de la región han mostrado pocos cambios en cuanto a la creación de consenso, los conflictos intraestatales se están intensificando y la capacidad o la voluntad de dirigir los procesos de reforma y aplicar las prioridades políticas se está erosionando.

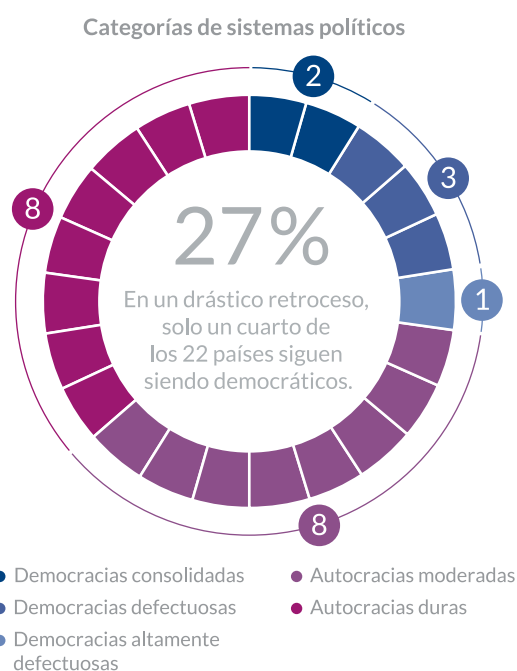
Alejamiento de las reglas de juego democráticas

Vemos patrones similares en términos de retroceso democrático en toda la región, más claramente en la erosión gradual de las instituciones democráticas y el fraude electoral flagrante. Por ejemplo, mientras que las elecciones de Burundi y Mozambique estuvieron marcadas por las irregularidades y la manipulación, las de Tanzania y Uganda también conllevaron violencia policial contra las candidaturas de la oposición, prohibición de reunirse y falsificación de las solicitudes de registro de votantes y de las boletas. En Uganda, donde el presidente Yoweri Museveni se aseguró su sexto mandato en enero de 2021, se bloqueó el acceso a Internet y a las redes sociales durante las elecciones. En Tanzania, el presidente Magufuli prohibió todas las reuniones políticas ya en 2016 y prolongó la prohibición hasta las próximas elecciones presidenciales, argumentando que era hora de que la sociedad se centrara menos en la política y más en el desarrollo del país. Él y su partido ganaron claramente las elecciones celebradas en el otoño de 2020 en medio de la pandemia. El retroceso político en el país

fue acompañado de sucesivos esfuerzos por socavar la separación de poderes. Por ejemplo, Magufuli y otros representantes del Ejecutivo gobernaron cada vez más por decreto, eludiendo así deliberadamente los procedimientos legislativos formales vigentes. Además, en 2020, el gobierno se hizo con el control del Colegio de Abogados. Una personalización similar del poder se observa en Madagascar. Una ley aprobada allí en 2019 otorgó al presidente el poder de gobernar por decreto. Aunque la ley ha sido derogada desde entonces, esta práctica gubernamental sigue vigente. En Zambia, la erosión de la independencia del Poder Judicial es motivo de especial preocupación. Los miembros de la comisión que nombra a los jueces del país han sido seleccionados por el Ejecutivo durante varios años. Dada la influencia del Ejecutivo, los tribunales rara vez toman medidas contra algún representante del Poder Ejecutivo, por lo que no debería sorprender que la imagen pública del Poder Judicial se haya visto gravemente dañada. Tanzania es, una vez más, un ejemplo particularmente atroz de las amenazas que supone la acción gubernamental para la libertad de expresión y el uso del espacio público, aunque hay que reconocer que es solo uno de los muchos países en los que los gobiernos han utilizado la pandemia como pretexto para reprimir a los medios de comunicación críticos con el régimen y detener a figuras de la oposición.

El declive de la calidad de la democracia también se observa en las democracias del sur de África, aunque aquí hay más puntos positivos. Las elecciones en Malawi, Mauricio y Namibia fueron relativamente libres y justas, y la aprobación de las normas y procesos democráticos se ha mantenido más o menos sin cambios en los países gobernados democráticamente. El apoyo popular a la democracia es especialmente alto en Mauricio y Botsuana, y la aprobación de esta forma de gobierno también sigue siendo alta en Namibia. En algunos casos, existe una discrepancia entre estas puntuaciones positivas y la satisfacción popular con la actuación real de las instituciones democráticas y los líderes políticos elegidos. Las valoraciones populares de estos últimos son más críticas. Por ejemplo, aunque la democracia goza de un

fuerte apoyo como forma de gobierno en Malawi, cerca de dos tercios de la población están insatisfechos con el rendimiento de las instituciones políticas. Sin embargo, en general, la aprobación de la democracia se mantiene estable en estos países. La puntuación global solo se ha deteriorado en Lesotho, en un punto.

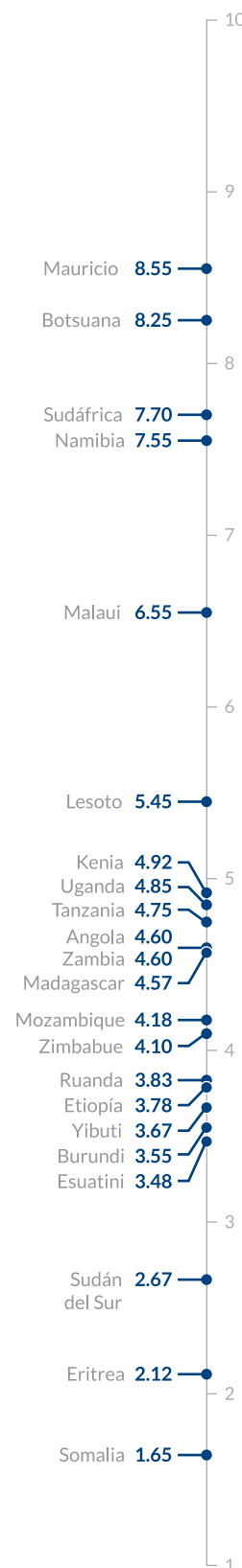


La ardua batalla por los mercados regulares

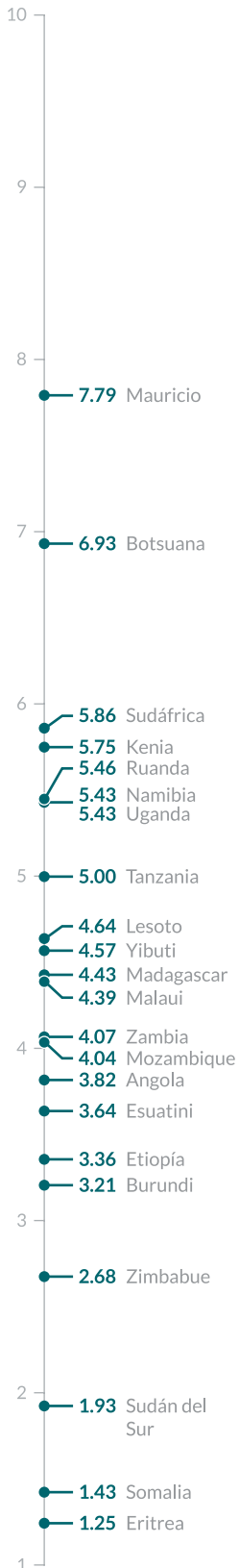
Botsuana, en particular, sufrió graves contratiempos económicos, ya que el cierre de fronteras y las interrupciones del comercio provocaron el colapso del mercado mundial de diamantes en 2020, una situación que siguió afectando negativamente al país en 2021. Angola y Zambia, que también son exportadores de materias primas, también se han visto duramente afectados por la crisis económica. Sin embargo, el desplome de los precios de las materias primas lleva años perjudicando a la economía angoleña, y el crecimiento económico ha sido constantemente negativo desde 2015. En Sudáfrica, la tasa oficial de desempleo ha aumentado hasta el 29,2%, según el FMI, aunque hay que reconocer que esto se debe no solo a la pandemia, sino también a una combinación de muchos años de mala gestión financiera y corrupción, especialmente durante el mandato del expresidente Jacob Zuma. En cambio, Tanzania ha podido compensar la caída del sector turístico gracias a la subida del precio del oro. Según el Banco Mundial, el crecimiento del PIB en ese país solo se redujo de alrededor del 6% en 2019 al 2% en 2020.

En términos estructurales, el enorme sector informal y las desigualdades que genera siguen siendo los principales problemas no resueltos de la región. A esto se suma el crecimiento de la población. De hecho, según datos del Banco Mundial de finales de 2020, el sur y el este de África albergan ahora colectivamente a más de 528 millones de personas, lo que representa un aumento del 77 % desde 2009. Al mismo tiempo, la generación más joven, en particular, tiene dificultades para acceder al mercado laboral formal. A medida que el sector informal continúa expandiéndose, está obstaculizando el

Trasformación política



Transformación Económica



crecimiento económico y exacerbando las desigualdades existentes.

Un factor clave para superar la informalidad del mercado laboral será la educación, pero el historial en esta materia es, en su mayor parte, negativo. Tomemos el ejemplo de Kenia: Durante el período de la encuesta actual, casi el 100% de los niños en edad de asistir a la escuela primaria asistieron a la misma. Sin embargo, la elevada tasa de asistencia se ve contrarrestada por el deterioro de la calidad de la enseñanza, la falta de material y una infraestructura inadecuada. El acceso insuficiente a las escuelas en las zonas rurales sigue siendo una debilidad general de la educación en muchos de los países de la región, que se ve agravada por la escasez de profesores. El acceso a la educación secundaria y terciaria también sigue siendo desigual, tanto en términos de género como de origen social. El sur de África es una de las regiones con los niveles más altos de desigualdad de oportunidades. El cierre de escuelas y la enseñanza a distancia durante la pandemia del Covid-19 amenazan ahora con revertir los pocos avances esporádicos logrados en el sector educativo.

El sesgo de las condiciones sociales y económicas a favor de la inversión estatal en proyectos prestigiosos a gran escala ha persistido en toda la región durante más de una década. Al mismo tiempo, el hecho de que los proyectos de infraestructuras se centren exclusivamente en las carreteras y el transporte está socavando un enfoque más holístico del desarrollo. Mientras tanto, la carga de la deuda de casi todos los países de la región ha alcanzado cotas peligrosas. El FMI habla de crisis de la deuda en todos los países de África meridional y oriental, excepto en Tanzania, y califica la situación de Mozambique, Somalia y Zimbabue como especialmente problemática. Otro factor preocupante es la creciente tasa de inflación, que alcanzó una media regional del 14,5% en 2020.

Del Premio Nobel a la guerra civil

Si había un nombre relacionado con las esperanzas de un nuevo comienzo político en la región, era probablemente el de Abiy Ahmed. En 2018, Abiy fue galardonado con el Premio Nobel de la Paz por su iniciativa para resolver el conflicto fronterizo con Eritrea. En retrospectiva, hay que

decir que este elogio fue prematuro. En general, la gestión del conflicto del gobierno dirigido por Abiy ha sido desastrosa. Ha utilizado los mismos métodos que sus predecesores para reprimir a los segmentos no deseados de la población. La guerra civil en la región de Tigray y los nuevos conflictos étnicos en el país han provocado el desplazamiento de cientos de miles de personas.

En cifras absolutas, Etiopía ha registrado el mayor descenso de la región en el Índice de Gobernanza. Otros cuatro países han descendido una categoría. En Zimbabue, la intensificación de la militarización del Estado ha conducido a una mayor centralización del poder de decisión, lo que ha quitado a los pocos actores reformistas del partido gobernante la oportunidad de trabajar por el cambio político. El descenso de categoría de Botsuana se debe, en parte, a su capacidad truncada para luchar eficazmente

contra la corrupción. La independencia e integridad de la Dirección de Corrupción y Delitos Económicos (DCEC) también se ha visto perjudicada por la repetida interferencia del presidente en su trabajo y por el hecho de que ha sustituido a su director general tres veces desde abril de 2018. El BTI califica ahora el desempeño de gobernanza de Mozambique y Zambia como "débil". En Zambia, una serie de factores -como la disminución de la eficiencia de los recursos, el debilitamiento de la capacidad de dirección y unas políticas anticorrupción cada vez más desdentadas- están impulsando esta tendencia negativa.

Angola es el único país de la región que ha mejorado su gobernanza. Durante el período del estudio, el presidente João Lourenço inició procesos de reforma para despertar un renovado interés en el país entre los donantes y la comunidad internacional. Esto ha incluido la reestructuración de la gobernanza del sector petrolero.

Las tres autocracias, Yibuti, Ruanda y Tanzania, están aplicando sus prioridades estratégicas con bastante éxito. Yibuti pretende utilizar las reformas para atraer la inversión extranjera, especialmente en infraestructuras y en el puerto. Ruanda sigue ampliando sus sectores de la educación y la salud con un considerable apoyo internacional, pero la reforma del sector agrícola está estancada. Tanzania ha conseguido mejorar sus infraestructuras, por ejemplo, ampliando su red de carreteras, suministrando equipos a escuelas y hospitales y aumentando la fiabilidad del suministro eléctrico.

Problema fiscal en el sur

66%

de los países del sur de África declinaron significativamente en estabilidad fiscal en los últimos diez años.

En cinco de las seis democracias restantes, los líderes políticos están logrando forjar un amplio consenso con otros actores sociales sin sacrificar los objetivos de la reforma. Incluso en Lesotho, cuya capacidad para crear consenso es menos sólida, se observan señales alentadoras de cambio positivo. La creación de una Autoridad Nacional de Reforma para supervisar la realización del plan de desarrollo del país podría contribuir a mejorar la ejecución de los proyectos de reforma, que hasta ahora ha sido poco impresionante.

En términos generales, la cooperación regional en el sur de África sigue funcionando bien, aunque las relaciones de Mozambique con Sudáfrica y Tanzania se han vuelto más tensas recientemente. Por el contrario, la cooperación regional en África oriental ha estado marcada por las turbulencias. Las tensiones entre Uganda y Ruanda se intensificaron en 2019, y las relaciones comerciales entre Uganda y Kenia también se han deteriorado.

Perspectivas frágiles

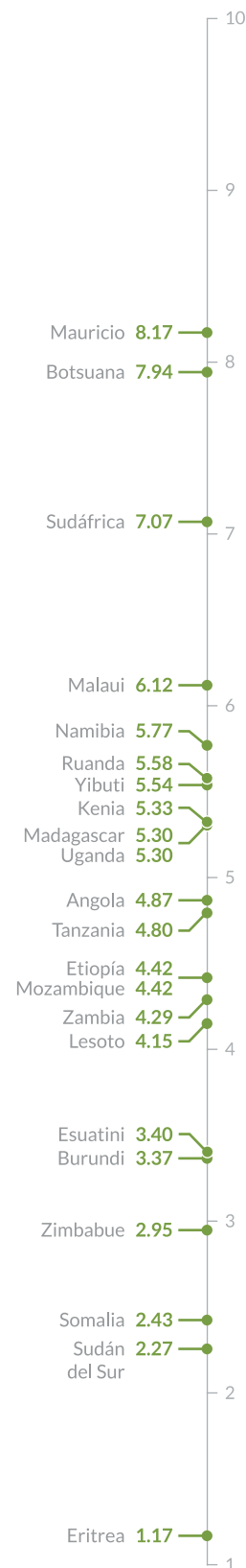
Así, en general, solo nos quedan unas pocas perspectivas esperanzadoras. En Botsuana, el presidente Mokgweetsi Masisi hasta ahora ha demostrado ser tan polarizador y poco dispuesto a comprometerse como Ian Khama, que ocupó el cargo de 2008 a 2018. En Sudáfrica, las instituciones políticas han parecido hasta ahora robustas. Muchos consideran que la detención de Jacob

Zuma en julio de 2021 es una prueba de que el Estado de derecho funciona correctamente. Sin embargo, los saqueos, obviamente orquestados, que se produjeron inmediatamente después de la detención del expresidente demuestran hasta dónde llega su influencia y la de sus aliados, así como hasta qué punto persisten la corrupción y la captura del Estado.

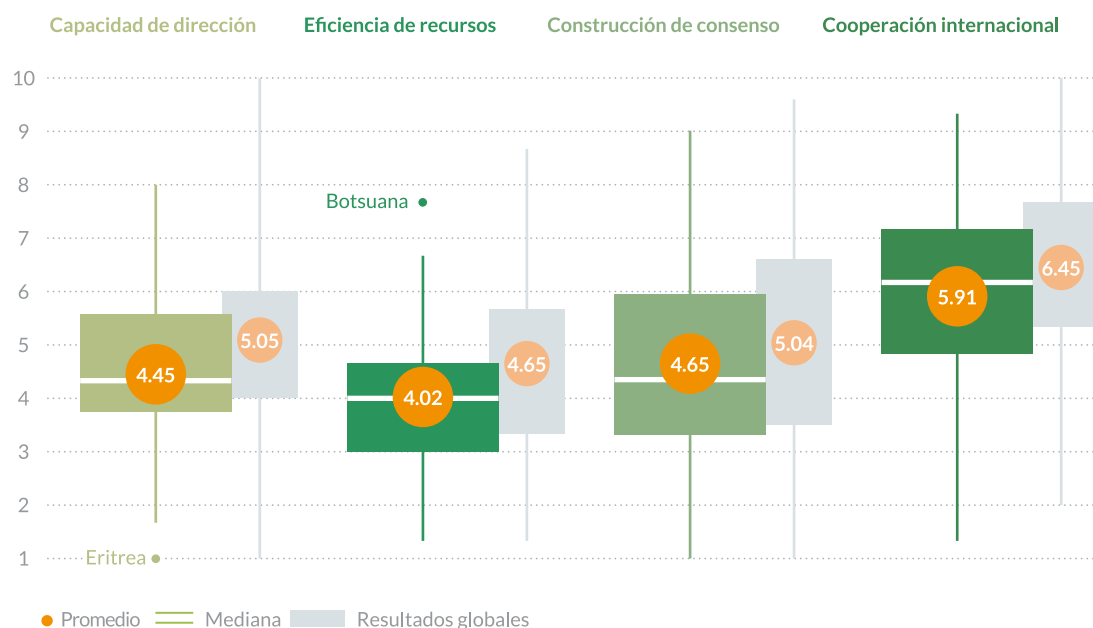
Mientras tanto, la situación en Kenia sigue siendo frágil. La contienda para suceder al presidente Uhuru Kenyatta no comenzó hasta después del periodo evaluado por este BTI. Pero incluso antes de eso, había crecientes indicios de que Kenyatta renunciaría a su promesa de respaldar la candidatura del vicepresidente William Ruto a la presidencia. Por el contrario, en Tanzania crecen las posibilidades de un nuevo comienzo con la ex vicepresidenta y ahora presidenta Samia Suluhu Hassan. En Zambia, la clara victoria electoral del candidato de la oposición, Hakainde Hichilema, en agosto de 2021, anima a las fuerzas democráticas del país a seguir oponiéndose a la autocratización y constituye un auténtico mandato de cambio.

En la era post-coronavirus, la gran y difícil tarea será generar crecimiento económico, impulsar la productividad y ampliar significativamente el mercado laboral formal para contrarrestar la desigualdad social y la continua expansión del empleo informal. Es necesario invertir más en una población sana y bien educada para dar oportunidades a los millones de jóvenes que se incorporarán al mercado laboral en los próximos años.

Desempeño de la Gobernanza



Fortalezas y debilidades de gobernanza: distribución del desempeño de gobernanza regional por criterio





Medio Oriente y África del Norte

Una década desastrosa

Una década después de la Primavera Árabe, la amarga realidad es que los Estados de Medio Oriente y el Norte de África están en peor forma en términos de las tres dimensiones del BTI que hace 10 años. Las esperanzas de avanzar en la democracia, ampliar la participación económica y promover la justicia social siguen sin cumplirse casi en su totalidad. Un indicio revelador de la pésima situación es el hecho de que las señales más alentadoras de la región provienen de un Estado en decadencia.

Salas de Covid-19 envueltas en llamas, pacientes moribundos jadeando, una enfermera exhausta encorvada en un rincón: Además de ilustrar hasta qué punto muchos países de Medio Oriente y el Norte de África (MENA) se están hundiendo bajo el peso de la crisis sanitaria, estas y otras imágenes similares también reflejan el terrible estado de una región que sufre más que nunca la opresión, la mala gestión y la mala gobernanza. Y luego, como si la región necesitara otra conmoción, un depósito en el puerto libanés de Beirut explotó en agosto de 2020, como resultado de una negligencia criminal, causando estragos en un país cuya economía ya se había hundido.

Diez años después de que la Primavera Árabe movilizara a millones de personas a principios de 2011, las esperanzas de los ciudadanos de toda la región siguen sin cumplirse casi en su totalidad. Esto también es cierto para Túnez, la única democracia que ha surgido de los levantamientos de la Primavera Árabe. El 25 de julio de 2021, el presidente Kais Saied destituyó al gobierno y suspendió al Parlamento, lo que le ha permitido gobernar por decreto, al menos por ahora, en medio de un conflicto largamente latente con el partido islamista Ennahda.

Este tipo de polarización ideológica entre fuerzas ostensiblemente seculares e islamistas ha llegado a dominar la evolución de varios países de la región. Argelia estuvo sometida a este tipo de dinámica durante varias décadas hasta que el presidente Abdelaziz Buteflika llegó al poder en 1999 y consiguió dividir a los islamistas en varias facciones, debilitándolos de hecho. Sin embargo, en la primavera de 2019, el envejecido presidente -que construyó su prestigio sobre la base de la estabilización del país tras la guerra civil de los años 90- había perdido gran parte de su credibilidad y, por tanto, fue depuesto. Casi al mismo tiempo, el régimen de Inqaz

(Salvación) de Omar al-Bashir cayó en Sudán. Las medidas de reforma introducidas por el gobierno transitorio han sido notables. Sin embargo, debido a que el país ya no cuenta con servicios administrativos básicos que sean funcionalmente operativos, paradójicamente ahora está categorizado como un “Estado fallido” en el BTI, a pesar de que registró los mayores avances de los 137 países del BTI en la dimensión de transformación política y en el Índice de Gobernanza.

Algunos avances, pero solo en Sudán

En enero de 2021, al final del periodo de revisión del BTI, Sudán estaba lejos de poder servir como historia de éxito de una democratización sostenible. Aunque se registraron mejoras en todos los criterios básicos asociados a la transformación política, la administración pública del país sufrió reveses. De hecho, los servicios públicos siguen siendo rudimentarios incluso en Jartum, la capital. Lo mismo ocurre con la atención sanitaria, que la mayoría de los sudaneses apenas podían pagar incluso antes del estallido de la pandemia de Covid-19. Estos problemas, combinados con las crecientes dificultades del suministro energético del país, han llevado a Sudán a ser clasificado como un “Estado fallido”.

No obstante, los considerables avances que ha realizado Sudán -y que han sido impulsados en gran medida por jóvenes revolucionarios- son dignos de mención. El fin de 30 años de represión bajo el régimen de Inqaz ha facilitado la aparición de nuevas organizaciones de la sociedad civil y de medios de comunicación más diversos. Los derechos de reunión, por ejemplo, se han ampliado. El acuerdo de paz firmado en octubre de 2020 por el gobierno de transición y tres influyentes grupos

de milicianos ha alimentado las esperanzas de poner fin al conflicto en Darfur y otras provincias. Por último, como parte de los esfuerzos del gobierno por mejorar su política exterior, los nuevos dirigentes de Sudán han normalizado las relaciones con Estados Unidos e Israel.

Los mínimos progresos realizados en Irak y Emiratos Árabes Unidos (EAU) han sido suficientes para que ambos países pasen a la categoría de “autocracias moderadas”. El nuevo primer ministro de Irak, Mustafá al-Kadhimi, que llegó al poder tras las protestas masivas de octubre de 2019, ha introducido algunos cambios positivos, sobre todo en lo que respecta a la lucha contra el abuso de poder. En los EAU, las estrictas normas morales se han relajado hasta el punto de que las cuestiones relacionadas con el derecho de familia ya no son juzgadas exclusivamente por los tribunales de la Sharia. Además, los llamados “crímenes de honor” se han convertido por primera vez en delitos punibles.

En ninguno de los demás países de la región se han producido cambios dignos de mención, lo que no es una buena noticia si se tiene en cuenta que 11 de los 19 países están clasificados como “autocracias de línea dura”. El estado de la política y la gobernanza se ha deteriorado aún más en Turquía, que ha sido clasificada como autocracia moderada desde el BTI 2020. Aunque el presidente Recep Tayyip Erdogan parece haber consolidado su control del poder utilizando medidas represivas contra las figuras de la oposición, algunos antiguos miembros de alto rango del partido han roto con él. Y el hecho de que hayan fundado dos nuevos partidos indica que el AKP en el poder va a tener que enfrentarse a una competencia cada vez mayor.

Por último, la evolución de Irán durante el periodo estudiado se caracterizó por una gravemente mala gestión política. La mezcla de ignorancia basada en la doctrina religiosa y el desprecio por los conocimientos científicos ha hecho de Irán uno de los países más afectados por el Covid-19. Pero incluso sin la pandemia, los últimos años de la presidencia de Hassan Rouhani han resultado decepcionantes, ya que los gobernantes de facto en la órbita del ayatolá Ali Khamenei simplemente tienen demasiado poder para mandar. Cualquier esperanza provisional de mejora se desvaneció con la

elección amañada de Ebrahim Raisi, un radical que hasta entonces había dirigido el Poder Judicial, como nuevo presidente de Irán en el verano de 2021.

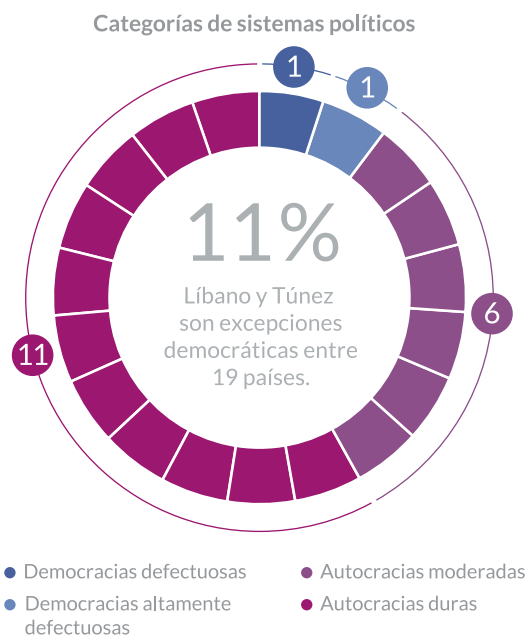
Señales de alarma, incluso en el Golfo

La región en su conjunto ha tocado un nuevo fondo económico. Desde el BTI de 2012 -es decir, la situación al comienzo de la Primavera Árabe- este declive equivale incluso a un punto entero en la escala de 10 puntos del BTI y, por tanto, representa la tendencia a la baja más fuerte registrada en todas las regiones del BTI.

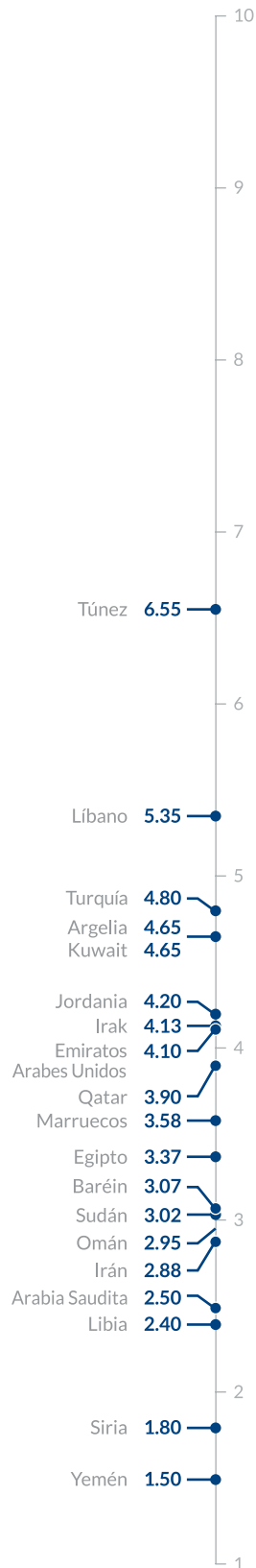
Este declive se está haciendo evidente incluso en las economías dependientes de recursos de las monarquías del Golfo Pérsico. Tanto Kuwait como los EAU, que solía ser la única economía “muy avanzada” de la región, han bajado una categoría cada uno. Arabia Saudí experimentó una mínima mejora, gracias sobre todo a los avances percibidos en sus políticas medioambientales. Tras décadas de auge del sector petrolero, el cambio a las fuentes de energía renovable también está ganando terreno en el reino wahabí, aunque el consumo de recursos per cápita sigue siendo muy elevado. El país tendrá que cambiar esto, y no solo por razones ecológicas, ya que su excesiva dependencia de los precios del petróleo (que han bajado considerablemente en los últimos meses) podría acarrear problemas aún mayores en el futuro.

Qatar y los Emiratos Árabes Unidos también han demostrado un mayor interés por las fuentes de energía alternativas. Sin embargo, mientras los EAU han elaborado medidas concretas para reducir las emisiones de CO2 y han aceptado el asesoramiento de agentes internacionales sobre cómo hacerlo, la estrategia de Qatar sigue sin estar clara. Al igual que Arabia Saudí, Kuwait se ha visto afectado por el bajo precio del petróleo y las repercusiones económicas negativas de la pandemia de Covid-19. Bahréin y Omán también han sufrido impactos negativos similares.

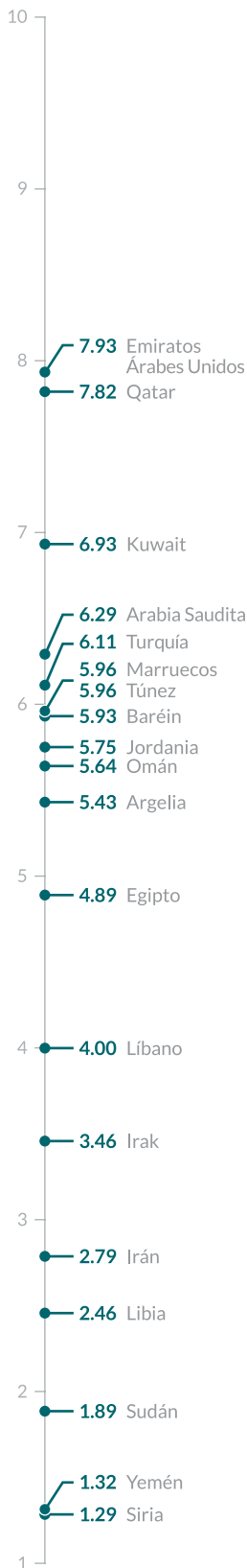
En general, los efectos de la crisis del coronavirus han dejado a la región tambaleándose tras el primer año de la pandemia. Once de los 19 países de la región han



Transformación Política



Transformación Económica



sido degradados en cuanto a sus resultados económicos, y las calificaciones de Irak y Líbano en este criterio cayeron dos puntos. También se produjeron descensos masivos en las puntuaciones registradas en los indicadores de estabilidad monetaria (siete países) y fiscal (seis países). Igualmente alarmante es el hecho de que solo tres países (Argelia, Marruecos y Omán) hayan podido mejorar en cuanto a sus redes de seguridad social, algo esencial para combatir la pandemia, mientras que cuatro países (Bahréin, Irak, Siria y los EAU) han registrado una puntuación inferior.

En otras palabras, a pesar de que la pandemia pesa mucho sobre las economías de la región y la pobreza aumenta rápidamente en algunos lugares, la mayoría de los gobiernos no han introducido ninguna medida, o en todo caso han sido insuficientes, para amortiguar el impacto de las cargas adicionales sobre sus ciudadanos. Los más afectados son los empleados precarios o informales, así como los enfermos, los ancianos y las mujeres. El acuerdo tácito alcanzado entre los ciudadanos y los gobiernos de los países de Medio Oriente y Norte de África, que implica la aceptación de un gobierno autocrático a cambio de que el Estado garantice las necesidades básicas de la vida, se ha visto sometido a una presión cada vez mayor, ya que las subvenciones a la gasolina y a los alimentos básicos se redujeron antes de la pandemia. Esto, combinado con las presiones ejercidas sobre los presupuestos domésticos por el aumento de los precios antes del brote, indica un alto potencial de tremendo malestar en los próximos años.

En cuanto a la transformación económica, Líbano es el país que más ha perdido de todos los países del BTI, sufriendo el mayor descenso económico durante el periodo de referencia (-1,43). Este declive puede atribuirse principalmente al sistema de confesionalidad del país, en el que la afiliación religiosa, y no el mérito, determina las decisiones de personal tomadas en la administración pública. En consecuencia, los conocimientos y la experiencia no desempeñan un papel relevante, mientras que el seguimiento y la evaluación se descuidan. Prueba de ello es que la explosión del puerto de Beirut aún no se ha investigado adecuadamente.

No más excusas para la élite libanesa

El colapso del Estado en Líbano se refleja también en los descensos registrados en la friolera de nueve indicado-

res de gobernanza. Los frecuentes cambios en la cúpula del gobierno son una expresión de la falta de voluntad general de la élite para llevar a cabo cualquier cambio estructural. El rígido corsé del confesionalismo, que determina y organiza el acceso de la élite al poder y al reparto del mismo, ha sobrevivido incluso frente a las

crecientes protestas de las masas. Pero los actores políticos no han sido el único problema, ya que incluso los auténticos tecnócratas del país, como los del Banco Central, han incurrido en flagrantes faltas y se han opuesto manifiestamente a las reformas. Muchos en Líbano se han apresurado a señalar la pesada carga asociada a la afluencia de refugiados sirios y palestinos. Sin embargo, los últimos años han dejado muy claro que el fracaso de la élite es el problema más grave. La influencia de Hezbolá, respaldada por Irán, también debería verse desde

esta perspectiva. Al fin y al cabo, Hezbolá solo pudo convertirse en un “Estado dentro del Estado” porque las autoridades estatales libanesas hicieron muy poco para contrarrestarlo.

La evolución de Turquía también ha experimentado un fuerte declive, y el antiguo modelo de reforma se sitúa ahora por debajo de Arabia Saudí en el Índice de Gobernanza. El comportamiento del presidente Recep Tayyip Erdogan se ha caracterizado por la presuntuosidad, la imprevisibilidad y la fricción. En cuanto a la política exterior, esto se ha puesto de manifiesto recientemente en las operaciones militares de Turquía en el norte de Siria, su postura en Chipre, su compra de misiles tierra-aire rusos S-400 (una transacción que no se coordinó con sus socios de la OTAN) y su injerencia en la guerra entre Azerbaiyán y Armenia.

No obstante, la región también ha experimentado algunas mejoras significativas, sobre todo en materia de cooperación internacional. Entre los avances más importantes cabe destacar el establecimiento de relaciones diplomáticas entre algunos Estados árabes e Israel a partir de agosto de 2020, como resultado de los Acuerdos de Abraham, así como el fin de la crisis diplomática de Qatar en enero de 2021. Además, desde la desaparición del régimen de Inqaz, Sudán se ha convertido en un actor más creíble en la escena internacional y está utilizando la ayuda que recibe de forma más eficiente.

Sin embargo, en general, una década después de la Primavera Árabe, el balance es aleccionador: la calidad de la gobernanza en la región de Medio Oriente y Norte



de África no ha dejado de erosionarse desde el BTI de 2012, cuando solo registró 4,15 puntos, y ha caído a 3,91 en la edición de este año. La falta de eficiencia con los recursos y la falta de construcción de consensos son responsables de gran parte de este declive, y el nivel de resentimiento popular es correspondientemente alto. No es casualidad que el eslogan “El pueblo quiere derribar el régimen”, que se remonta a la revolución tunecina de 2011, se haya vuelto a escuchar en el décimo aniversario de la revolución.

Egipto, el segundo faro de esperanza de la Primavera Árabe, ya ha dado la espalda al futuro y ha dado varios pasos atrás. Su presidente, Abdel Fattah al-Sisi, sigue dirigiendo el país con mano de hierro, y las fuerzas de seguridad del país reprimieron brutalmente las protestas celebradas a finales del verano de 2019, deteniendo incluso a trabajadores de la salud por expresar sus críticas a las malas condiciones de los hospitales. De hecho, Egipto ocupa ahora un lugar significativamente más bajo en el Índice de Gobernanza que durante la era de Hosni Mubarak.

El pacto de los autócratas se desmorona

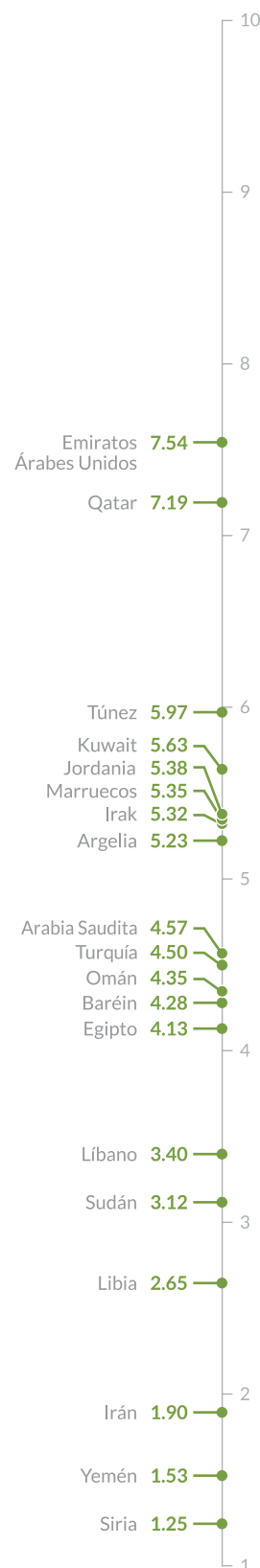
Dado el gran número de graves problemas a los que se enfrenta la región, la falta de buena gobernanza representa una pesada carga adicional para los Estados de Medio Oriente y el Norte de África, y más aún en tiempos en los que tanto la competencia como la transparencia son más importantes que nunca. Para empeorar las co-

ndiciones de vida han sido deplorables durante mucho tiempo, especialmente en los Estados conflictivos de Irak, Libia, Siria y Yemen, pero también en Egipto, Irán e incluso Túnez. El estancamiento, si no la regresión, se ha apoderado de estos países. Esto también se aplica a Turquía. Poco antes del centenario de la república fundada en 1923 -que se presentaba como moderna y reformista en comparación con el Imperio Otomano, que se estaba desintegrando-, el país ha abandonado claramente su antigua senda de reformas.

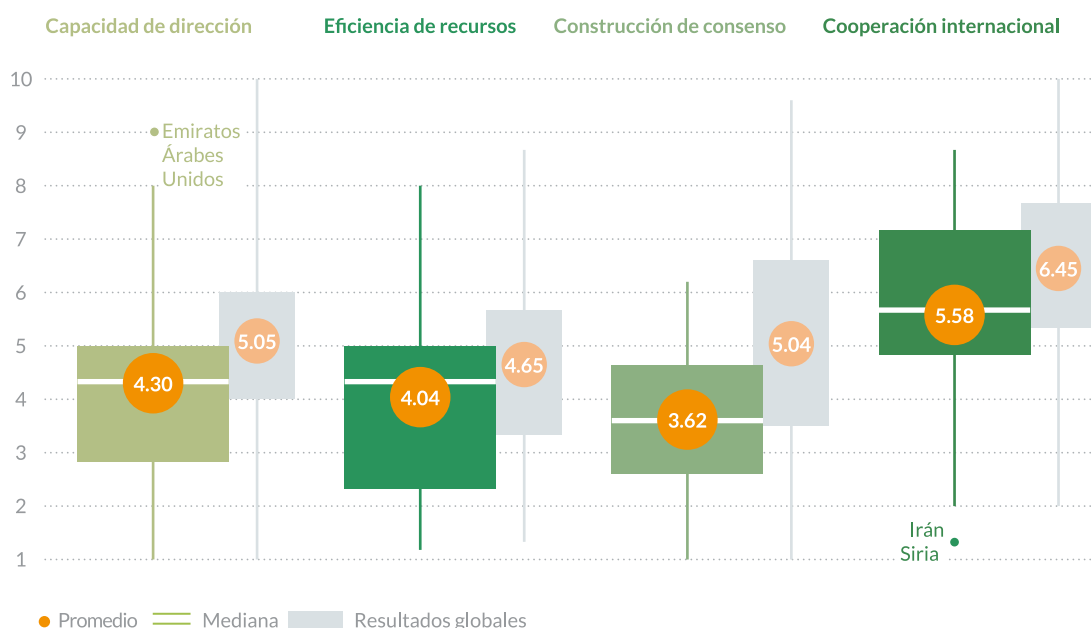
Sin embargo, incluso los Estados ricos en recursos de la región han tenido que recortar sus generosas prestaciones sociales. A mediados de 2021, solo un puñado de Estados de Medio Oriente y Norte de África habían introducido medidas de apoyo socioeconómico destinadas a amortiguar el impacto de la pandemia, y la mayoría de las poblaciones de los demás Estados de la región han sido abandonadas a su suerte. El acuerdo alcanzado entre los gobernantes autocráticos y sus poblaciones se tambalea cada vez más.

Los eslóganes que se escucharon durante las protestas de 2011 pidiendo “pan, libertad y justicia social” no han perdido nada de su relevancia. Mientras que las condiciones de vida en la región de Medio Oriente y Norte de África se han vuelto más difíciles, el control represivo de los autócratas de la región se ha hecho más estricto. El Covid-19, el cambio climático y los cambios en el poder geopolítico siguen agravando las dificultades asociadas a los problemas existentes. Nada de esto es un buen augurio para el futuro de la región.

Desempeño de la Gobernanza



Fortalezas y debilidades de gobernanza: distribución del desempeño de gobernanza regional por criterio





Europa Centro-oriental y Sudoriental

Atrapados en el declive

En la mayoría de los países de Europa centro-oriental y sudoriental se mantiene la tendencia a la erosión de la democracia y al deterioro de la gobernanza. Los efectos negativos de la pandemia de coronavirus sobre el desarrollo económico de la región han sido menos graves de lo que se temía inicialmente. Hay esperanza en el hecho de que los actores de la sociedad civil de toda la región están haciendo frente a las tendencias autoritarias y a la mala gestión de sus gobiernos.

Los resultados son claros, pero desalentadores: desde hace al menos una década, la región de Europa centro-oriental y sudoriental ha ido descendiendo en todas las dimensiones de la transformación. Desde el BTI de 2012, el nivel medio de democracia en la región ha descendido de forma constante, al igual que el número de democracias en consolidación. El retroceso observado en Serbia y Hungría ha sido tan pronunciado que ambos países están a punto de ser clasificados como “democracias muy defectuosas” en el BTI 2022. Ambos países, al igual que Polonia y Eslovenia, están dirigidos por partidos gobernantes que defienden una visión de la democracia inspirada en la Rusia de Putin o en la derecha radical de Occidente, y cuyo enfoque autoritario de la gobernanza socava deliberadamente las instituciones y normas democráticas. La gobernanza también se ha deteriorado prácticamente sin interrupción en la media regional. Solo los gobiernos de los países bálticos siguen demostrando una gobernanza “muy buena” en el BTI 2022.

La pandemia ha afectado a la transformación económica de la región menos de lo que se temía en un principio y menos de lo que ocurrió en la mayoría de las demás regiones del BTI. La crisis no ha sacudido los cimientos de los órdenes de mercado en la región, la mayoría de los países de la región enfrentaron la primera oleada de la pandemia relativamente bien y se espera que el PIB de la región se recupere rápidamente. Sin embargo, al final del periodo considerado en el actual BTI, la situación de la pandemia empeoró. De hecho, en julio de 2021, no menos de seis países de la región se encontraban entre los diez primeros países del mundo con las mayores tasas de mortalidad relacionadas con

el Covid-19. Dado que cualquier intento de gestionar la pandemia implica un gasto masivo en asistencia sanitaria y medidas de estímulo económico, sigue sin estar claro cómo los gobiernos de la región harán frente al previsible aumento del endeudamiento público.

Destrucción a manos de líderes antiliberales

En el ámbito de la transformación política, dos países pudieron escapar especialmente del tirón de las tendencias a la baja. Macedonia del Norte (+0,40 puntos), por ejemplo, comenzó a impulsar la capacidad operativa de sus instituciones democráticas y a restablecer las libertades de expresión tras la dramática caída del que fuera primer ministro durante mucho tiempo, Nikola Gruevski. Rumania, donde el nuevo gobierno liderado por el Partido Nacional Liberal demostró ser capaz de revertir parte del retroceso provocado por el Partido Socialdemócrata (PSD), plagado de corrupción, ha vuelto a su anterior estatus de “democracia en consolidación” (+0,35 puntos).

Una vez más, algunos de los sospechosos habituales registraron las mayores pérdidas democráticas. En Polonia, que sigue claramente los pasos de Hungría, la calidad de la democracia se ha deteriorado constantemente desde 2016, especialmente en lo que respecta a la independencia del Poder Judicial, las libertades de prensa y expresión y, más recientemente, la integridad de las elecciones. La gravedad de la erosión democrática en Polonia explica el hecho de que el país haya caído con relativa rapidez desde su posición de segundo mejor (BTI 2016) al tercer peor (BTI 2022) entre los 11 Estados miembros de la UE incluidos en el BTI. Sin embargo,

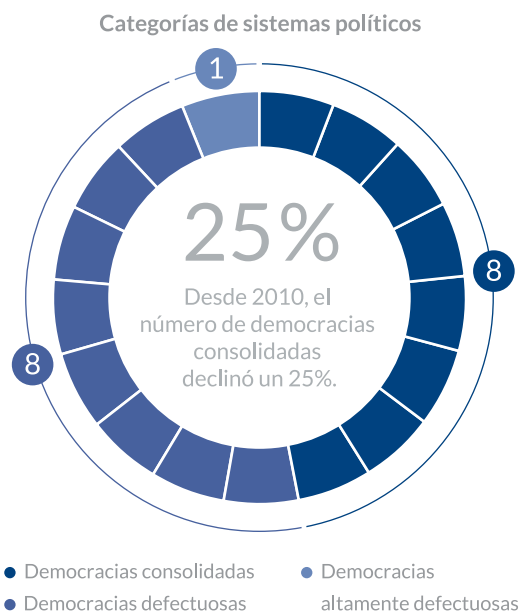
la mayor caída en el Índice de Democracia la registró Serbia (-0,70), donde el presidente Aleksandar Vucic consolidó su poder mientras la oposición boicoteaba las elecciones de junio de 2020. En una medida claramente inconstitucional, Vucic había declarado antes el estado de emergencia en respuesta al coronavirus, aunque sin el consentimiento del Parlamento. El Parlamento permaneció suspendido durante más de 40 días. Prácticamente no queda nada de la promesa de democracia que Serbia mostró en la década de 2010.

Aunque la democracia eslovena sigue siendo relativamente sólida, el gobierno del país ha restringido considerablemente los derechos de participación política. El nuevo primer ministro, Janez Jansa, atacó a los periodistas y a la libertad de expresión, amenazó a la Agencia de Prensa Eslovena con drásticos recortes de financiación y utilizó el Covid-19 como pretexto para silenciar a los críticos y restringir la libertad de reunión.

La comparación de los resultados de este número del BTI con los del BTI 2006 ilustra el declive a largo plazo de la calidad de la democracia en la región. Mientras que en esta última ocho países registraron una puntuación global de transformación política de más de nueve puntos, en el BTI 2022, esto solo se da en la República Checa y en las tres repúblicas bálticas, aunque Estonia se ha visto manchada recientemente con el estigma de tener un partido de extrema derecha en el gobierno. Como miembro de la coalición de gobierno en 2019 y 2020, el Partido Popular Conservador (EKRE) atacó regularmente a los “medios de comunicación liberales” y a las organizaciones LGBTQ+, demostrando un agresivo antagonismo que también vemos cultivado en Hungría y Polonia. Los intentos del gobierno de Orbán de devolver a las minorías sexuales al armario culminaron con la prohibición de enseñar contenidos LGBTQ+ a los menores, introducida en junio de 2021, bajo el pretexto de endurecer las penas por pederastia. Apenas nueve meses antes, en noviembre de 2020, se ratificó una enmienda constitucional que solo permite a las parejas heterosexuales casadas adoptar niños.

Junto a estos conflictos de valores más identitarios (sobre cuestiones de género, minorías sexuales y mi-

gración), las divisiones étnicas y religiosas se han profundizado en algunos países. Bosnia y Herzegovina ha seguido luchando contra las fuerzas centrífugas, y Montenegro ha visto aumentar la polarización y el conservadurismo político, lo que también ha incrementado la influencia de la Iglesia Ortodoxa Serbia.



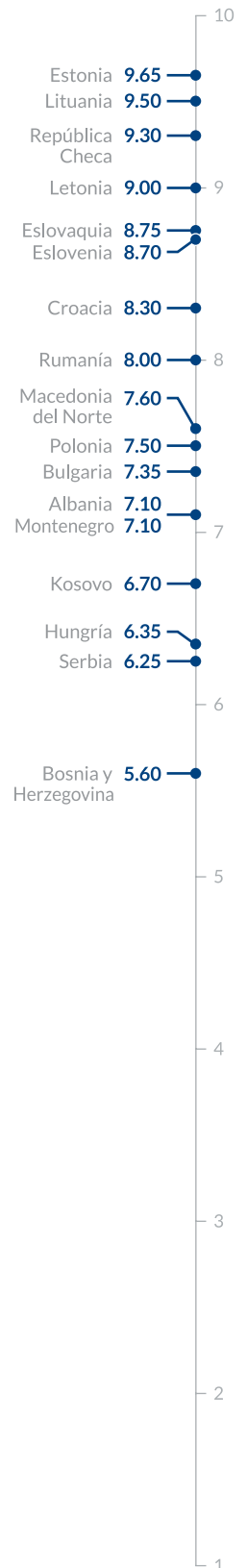
Reformas necesarias a pesar de la estabilidad económica

A partir de enero de 2021, los efectos económicos de la pandemia del Covid-19 han sido limitados, sobre todo para los países cuyas economías no dependen excesivamente del turismo. Además, el impacto económico se ha visto amortiguado por programas gubernamentales a menudo generosos que han ayudado a mantener bajos los niveles de desempleo y las tasas de impago.

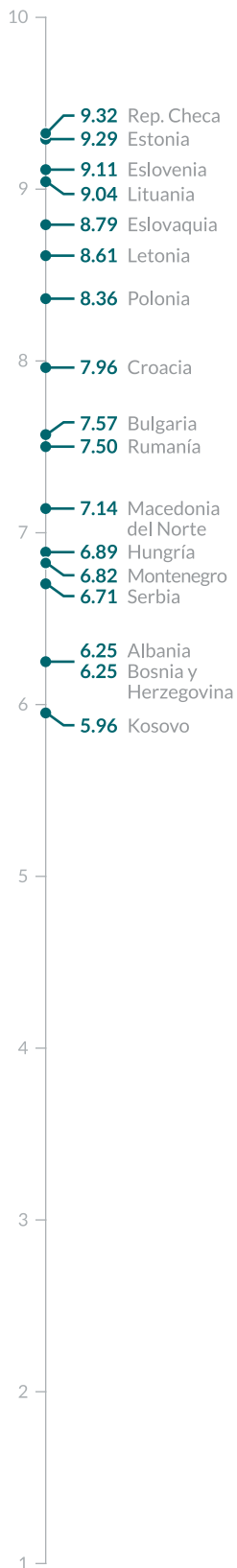
En la mayoría de los países, estos programas han dado lugar a un aumento de la deuda pública, que estaba muy por debajo de la media de la UE en muchos de los países de la región antes del estallido de la pandemia. Aunque se espera que el PIB se recupere rápidamente, el margen fiscal para introducir reformas estructurales más profundas se ha reducido. Más preocupante es el aumento del radio de deuda entre los candidatos a la adhesión a la UE en los Balcanes Occidentales. La carga de la deuda de Montenegro, por ejemplo, aumentó al 109% del PIB en 2021, lo que significa que le resultará muy difícil empezar a pagar su préstamo de 2.000 millones de euros de un acreedor chino para la autopista Bar-Boljare. China posee actualmente una cuarta parte de la deuda total de Montenegro. Las negociaciones con los acreedores europeos están en marcha. La preocupación es que una quiebra de Montenegro desencadenaría un efecto dominó en toda la región de los Balcanes Occidentales.

Por el contrario, Croacia va sorprendentemente bien a pesar de que su industria turística, muy afectada por la pandemia del Covid-19, es uno de sus principales pilares económicos. El sistema sanitario del país se ha financiado sólidamente, y el gobierno del primer ministro Andrej Plenkovic ha respondido a la pandemia con medidas adecuadas en su mayor parte y ha evitado un

Transformación política



Transformación Económica



aumento significativo del desempleo. En julio de 2020, Croacia se adhirió al Mecanismo Europeo de Tipos de Cambio (MTC) II junto con Bulgaria, dando un paso crucial hacia la adhesión a la eurozona en 2023 o 2024.

Disponer de cierto margen de maniobra en materia de política fiscal será de enorme importancia para la evolución económica a medio plazo en toda la región, ya que la pandemia ha puesto de manifiesto los problemas existentes y la necesidad de reformas. Los gobiernos tendrán que reducir las desigualdades en el acceso a la atención sanitaria, acelerar la digitalización en la educación y reducir la vulnerabilidad de los trabajadores precarios o no estandarizados.

El hecho de que una fuerte politización de las instituciones y el desmantelamiento de los mecanismos de supervisión también pueden tener efectos negativos en el desarrollo económico queda ilustrado por los retrocesos observados en el ámbito de la política de competencia. En la República Checa, la presión política ejercida por el gobierno está comprometiendo la supervisión independiente de los procesos de contratación pública. Motivada por intereses políticos, Hungría recurre cada vez más a procedimientos simplificados para supervisar las fusiones empresariales, especialmente en los sectores de los medios de comunicación y la banca. De hecho, el país tiene ahora uno de los mayores porcentajes de licitaciones públicas con un único licitador de la UE. También en Rumanía, el clientelismo y la corrupción están socavando los procedimientos de contratación pública, sobre todo a nivel local, y el uso de procedimientos acelerados durante la pandemia no ha hecho más que empeorar las cosas.

En Polonia, las políticas del partido conservador PiS han fomentado el crecimiento económico, el empleo y la estabilidad fiscal. Sin embargo, el éxito del partido se ha visto ensombrecido por el particularismo político que ha perseguido, por el que el gobierno favorece a su base de apoyo formada por los pensionistas y los que se identifican como defensores de los “valores familiares tradicionales”. Como en la mayoría de los países de la región, la estabilidad económica se sustenta en parte en la importante financiación de la UE. Por ejemplo, esta representa hasta el 25% del crecimiento económico de Polonia, una dependencia especialmente relevante teniendo en cuenta las disputas de Polonia (y Hungría) con la UE en el marco del nuevo mecanismo del Estado de derecho y el procedimiento del Artículo 7.

Los ciudadanos se movilizan

Cabe destacar que Polonia también ha registrado las mayores pérdidas en el Índice de Gobernanza (-0,85 puntos). El aumento del liderazgo autocrático en este país, así como en Hungría, Serbia y Eslovenia, representa uno de los mayores problemas, ya que los gobiernos de estos países tratan de polarizar aún más en lugar de crear consenso entre los diversos actores sociales.

Para los países de los Balcanes Occidentales, la desvanecida perspectiva de adhesión a la UE supone un reto considerable. Existen claras dudas sobre la voluntad y la capacidad de la UE para absorber nuevos miembros en un futuro próximo. Por diversos motivos, los procesos de integración de los países candidatos Albania, Montenegro, Macedonia del Norte y Serbia están actualmente estancados. En la mayoría de los casos, la

culpa es de las reformas insuficientes, pero el ejemplo de Macedonia del Norte también ilustra cómo los Estados miembros de la UE pueden torpedear el proceso por preocupaciones políticas dominantes. Macedonia del Norte ha realizado esfuerzos considerables para cumplir la mayoría de los criterios de adhesión, además de ingresar en la OTAN en marzo de 2020. Sin embargo, Bulgaria vetó el inicio de las conversaciones de adhesión de Macedonia del Norte en diciembre de 2020, una medida motivada por intereses nacionalistas en el período previo a las elecciones del país. Dados los problemas no resueltos relacionados con la condición de Estado, Bosnia y Herzegovina, así como Kosovo, no tienen actualmente ninguna perspectiva de adhesión.

En el corto plazo, sin embargo, la pandemia de coronavirus ha eclipsado estas cuestiones. La mayoría de los países de la región respondieron rápidamente a la crisis, introduciendo medidas muy estrictas en la primavera de 2020, que dieron sus frutos en algunos casos, como en Eslovaquia. Al igual que en otros lugares, el éxito temprano de la respuesta oportuna del país podría conducir a una flexibilización prematura y demasiado amplia de las regulaciones, así como al escepticismo sobre la gravedad de la pandemia. Al mismo tiempo, el aumento del activismo cívico ha resultado ser un factor positivo. El voluntariado ha desempeñado un papel importante a lo largo de la respuesta a la pandemia, lo que en general ha fomentado la confianza en las organizaciones de la sociedad civil.

Este reforzado sentido de la solidaridad ha ido acompañado de una creciente movilización del público. De

Debilitada por el aumento del clientelismo, la competencia política se deterioró un

35%

en los países de la región.

hecho, el número de personas que salen a la calle en algunos países no era tan alto desde los movimientos prodemocráticos de 1989. En otoño de 2019, los sindicatos de profesores de Croacia se pusieron en huelga para exigir mejores salarios y condiciones de trabajo. Las manifestaciones de “Uno de cinco millones” contra el gobierno en Serbia se interrumpieron solo por las restricciones de la pandemia. Las protestas contra la corrupción en el vecino Montenegro fueron seguidas en 2019 por manifestaciones contra la nacionalización de los bienes de la Iglesia Ortodoxa Serbia. Durante toda la pandemia, miles de personas han protestado en Eslovenia contra las tendencias autocráticas del gobierno de Janez Jansa. Y en Bulgaria, cientos de miles salieron a protestar contra la corrupción y la captura del Estado por parte del primer ministro, Boyko Borisov. En octubre de 2020, surgió la “Huelga de mujeres” polaca en respuesta a la decisión del Tribunal Constitucional del país de mantener la ley que prohíbe estrictamente los abortos. En la República Checa, las manifestaciones masivas de 2019 pidieron la dimisión del primer ministro Andrej Babis, que se ha visto envuelto en un escándalo de canalización de subvenciones de la UE a sus empresas, entre otras cosas.

Entre la captura del Estado y el progreso

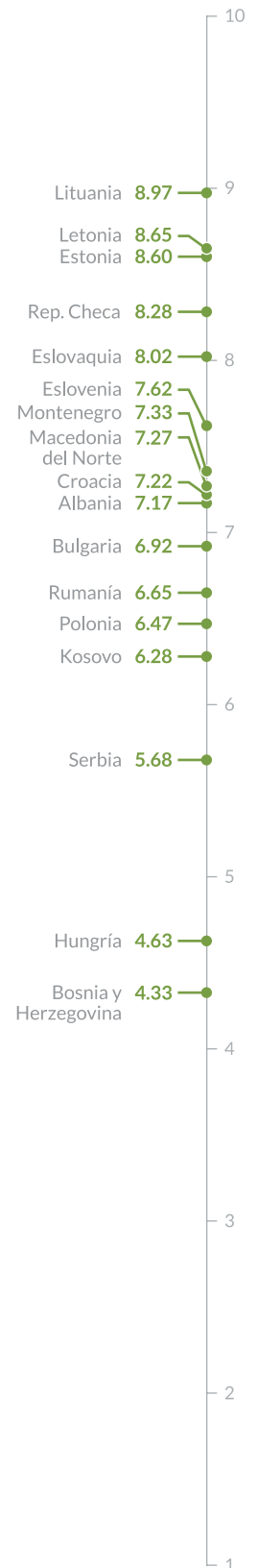
Si bien estos acontecimientos hacen esperar que los logros democráticos en toda la región puedan preser-

varse, los altos niveles de movilización y la disposición de la población a protestar no siempre pueden equipararse con un progreso. De hecho, las protestas masivas que se produjeron en Bulgaria y Montenegro pueden haber contribuido a la inestabilidad. En Rumania, sin embargo, la sociedad civil es claramente responsable de que se haya puesto fin a los peores casos de corrupción. Sorprendentemente, Rumania también sugiere que el cambio electoral no siempre -o incluso normalmente- beneficia a los actores nativistas o antidemocráticos.

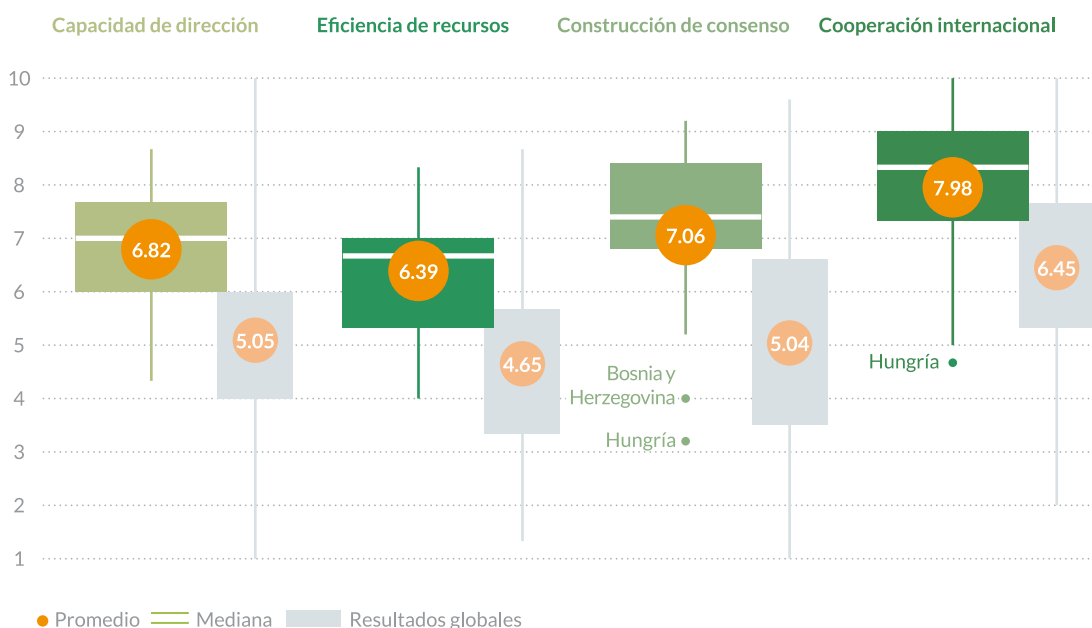
Sin embargo, en Polonia y Hungría, el Estado y sus instituciones son cada vez más objeto de captura estatal a manos de los partidos PiS y Fidesz. Si las medidas de la UE pueden hacer algo al respecto es una cuestión abierta. En Eslovenia las cosas parecen un poco más luminosas. El gobierno, que tiende a ser autoritario, perdió su mayoría parlamentaria a principios de 2021.

El progreso democrático sigue pareciendo improbable en Serbia, ya que Aleksandar Vucic y su partido SNS tienen ahora el control absoluto de los mecanismos de poder, y el país parece extremadamente dividido entre su doble lealtad a Occidente y a Rusia. En otros países de los Balcanes Occidentales, la perspectiva de adhesión a la UE llega en un momento especialmente malo para los esfuerzos de reforma, sobre todo porque los partidos establecidos (en su mayoría proeuropeos) se consideran ineficaces y corruptos, mientras que China y Rusia están ampliando simultáneamente el alcance de su poder blando.

Desempeño de la Gobernanza



Fortalezas y debilidades de gobernanza: distribución del desempeño de gobernanza regional por criterio





Eurasia postsoviética

Una clara división

La tendencia al alza ha terminado: en 2022, los tres índices del BTI también han dado un giro a la baja en Eurasia. Esto ha consolidado la división política en la región. Mientras que las democracias han demostrado ser relativamente resistentes a pesar de los defectos sistémicos y las presiones relacionadas con la pandemia, los autócratas han reaccionado con la represión, de forma feroz en algunos casos, como en Bielorrusia. Desde el punto de vista económico, las autocracias ricas en recursos tienen mejores perspectivas de disfrutar de una rápida recuperación.

En los índices BTI de 2018 y 2020, la Eurasia postsoviética aún logró resistir la tendencia global a la baja. Ahora, los tres índices han dado un giro a la baja también aquí. Sin embargo, hay que tener en cuenta que este es el caso en conjunto, ya que las puntuaciones medias ocultan la diversidad y la varianza, así como un retroceso significativo y algunos avances, aunque limitados.

En cuanto a la transformación política, este panorama contradictorio es más evidente entre las democracias. Moldavia, el único país que aumentó su puntuación (+0,35 puntos), debió su mejora a la salida del oligarca Vlad Plahotniuc, que se había apoderado literalmente de todas las instituciones del país. Por el contrario, cinco países experimentaron un descenso, sobre todo Kirguistán (-0,55), que ha pasado a la categoría de democracia muy defectuosa. Las autocracias, por su parte, solo experimentaron cambios marginales, con la excepción de Bielorrusia, que ahora es una autocracia de línea dura debido a la ola de represión sin precedentes que siguió a las elecciones presidenciales de 2020. También en términos económicos, los cambios en las democracias son más evidentes y más negativos que en las economías rentistas autocráticas. Además, están los efectos multiplicadores que son particularmente evidentes en los países cuyas economías dependen de la migración laboral a Rusia (y Kazajistán).

La heterogeneidad de la región también se refleja en la gestión de la pandemia de coronavirus. En Eurasia se ha visto toda la gama de respuestas, que van desde la negación total en Turkmenistán, pasando por tácticas de contención en otros lugares con la ayuda de información bloqueada y cifras manipuladas, hasta la gestión eficien-

te de la pandemia en Mongolia, que es también el único país de la región con una buena gobernanza.

Personalización ambivalente, Poder Judicial problemático

En términos de estructuras políticas, el rasgo que define a Eurasia sigue siendo una pronunciada dependencia de las figuras de liderazgo y de las redes centradas en la personalidad asociadas a ellas. Además de caracterizar a las autocracias, este es también un rasgo definitorio de las democracias defectuosas, siendo al mismo tiempo un factor de éxito y la mayor debilidad. No obstante, entre estas últimas se ha desarrollado una cierta resistencia que ha garantizado hasta ahora la celebración de elecciones competitivas, así como las libertades civiles y los derechos políticos. A pesar de las restricciones causadas por los cierres y las crisis económicas, la pandemia no ha cambiado esto. Por ejemplo, tras las elecciones parlamentarias celebradas en Moldavia a principios del verano de 2019, una campaña concertada entre Oriente y Occidente consiguió derrocar al oligarca Vlad Plahotniuc. La UE, Estados Unidos y Rusia se apoyaron en sus respectivas clientelas para superar el pronunciado antagonismo político y formar una alianza, aunque se limitó a neutralizar y exiliar a Plahotniuc. En julio de 2021, unas elecciones parlamentarias anticipadas pusieron fin a la cohabitación del presidente liberal y el gobierno controlado por los socialistas, con una victoria electoral del Partido de Acción y Solidaridad (PAS) liberal -o, más bien, proeu-

ropeo-, lo que supuso un acontecimiento sin precedentes en la historia del país.

El caso de Armenia es aún más impresionante. A finales de 2020, la doble crisis de la pandemia y la dramática derrota en la guerra contra Azerbaiyán parecían haber sellado el destino de la Revolución de terciopelo y de su líder, Nikol Pashinyan. Pero las cosas dieron un giro muy diferente. Después de que Pashinyan aceptara celebrar elecciones parlamentarias anticipadas bajo la presión del presidente (afiliado al antiguo régimen), la cúpula militar, los Katholikos (Iglesia ortodoxa) y los manifestantes, el resultado del 20 de junio de 2021 desafió la mayoría de las previsiones. El partido Contrato Civil de Pashinyan logró una clara victoria al obtener el 54% de los votos.

El Poder Judicial sigue siendo un problema importante en muchas de las democracias defectuosas de la región. Aliviar este freno al cambio sin comprometer su independencia, garantizada por la Constitución, sigue representando un reto casi insuperable. Este es el caso de Armenia y Moldavia, así como de Ucrania, donde el Tribunal Constitucional torpedeó un elemento central de la lucha contra la corrupción en octubre de 2020. A petición de la Plataforma de la Oposición - Por la Vida, un grupo parlamentario prorruso dirigido por Viktor Medvedchuk, hombre de confianza de Putin, dictaminó que la ley que obliga a los empleados del Estado a declarar sus ingresos era inconstitucional (y con ello también pretendía sustraer del escrutinio a los miembros del Poder Judicial, en particular). El presidente Volodimir Zelenski, que había sido elegido para sorpresa general un año antes, suspendió al Tribunal Constitucional, pero esta medida desencadenó una crisis constitucional.

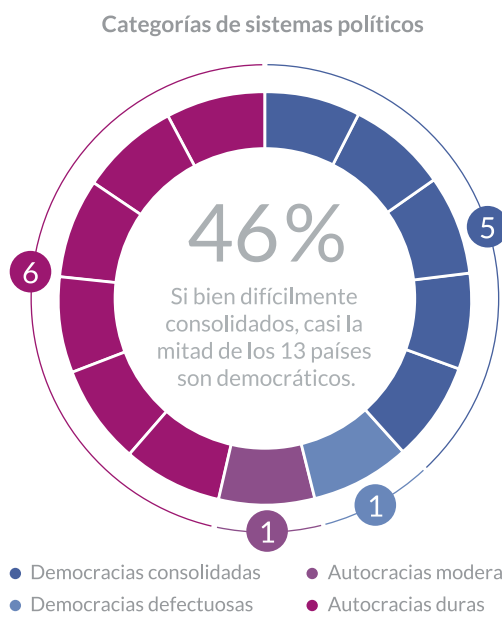
Los autócratas no se enfrentan a estos problemas. Para ellos, la separación de poderes es rudimentaria o inexistente. En cambio, el reto al que se enfrentan es el de sujetar las riendas de las libertades que introducen en nombre de la modernización social y el dinamismo económico. Incluso en Uzbekistán, donde Shavkat Mirziyoyev consiguió liberarse del régimen de su predecesor, el cambio ha sido hasta ahora en gran medida una cuestión de estilo sobre la sustancia. Sin embargo, esto puede ampliar gradualmente la brecha entre las crecientes expectativas populares y la defensa del statu quo,

especialmente entre los funcionarios de la burocracia estatal. El ejemplo de Bielorrusia ilustra los riesgos que este tipo de políticas pueden suponer para un régimen, y lo que puede ocurrir si pierde el control.

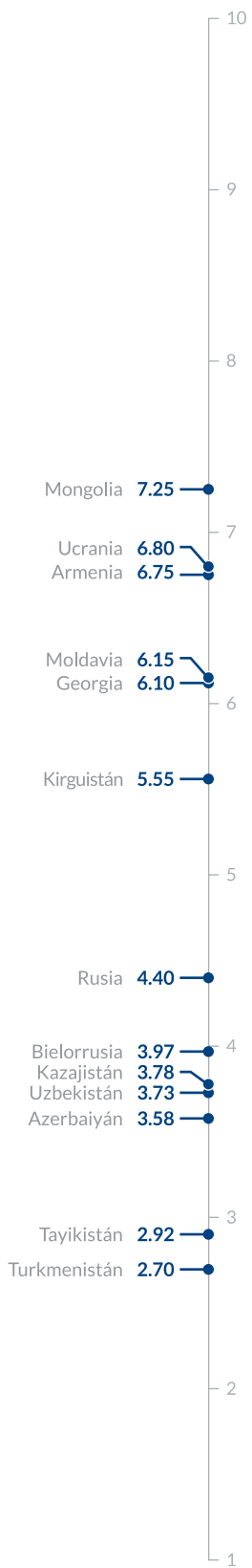
Rusia cuenta con la resistencia a las sanciones

En cuanto a los resultados de la región en materia de transformación económica, también es evidente que, con la excepción de Tayikistán, son las democracias defectuosas -Mongolia, Georgia, Kirguistán y Armenia- las que registraron los descensos más significativos. En estos casos, son sobre todo las repentinas desaceleraciones resultantes de los esfuerzos para combatir la pandemia de coronavirus las que han afectado al rendimiento económico y a la estabilidad fiscal y monetaria. Esto divide a la región en dos grupos: los países exportadores de petróleo y gas, que han tenido pérdidas relativamente menores, además de colchones fiscales, y los países en los que los cierres nacionales o los efectos multiplicadores de la lucha contra la pandemia en Rusia y Kazajistán han sacudido la estabilidad macroeconómica, siendo especialmente impactante la falta de transferencias de los trabajadores migrantes que se han quedado varados allí o han regresado a su país.

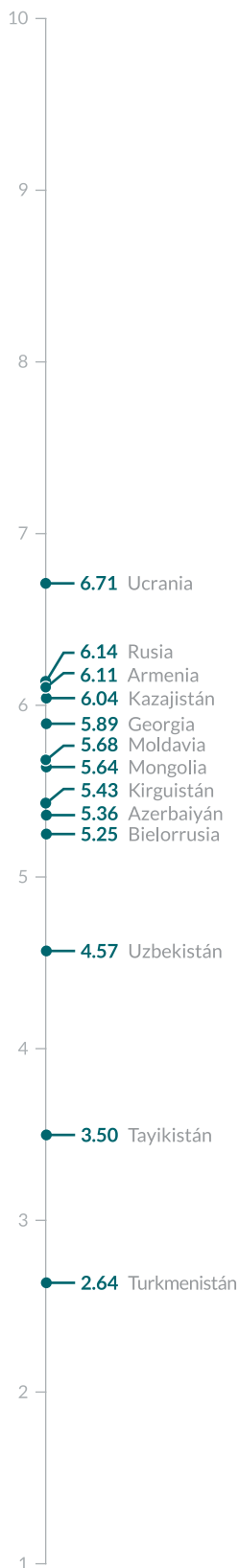
Por otro lado, el precio del petróleo no ha jugado un papel importante. En 2019, estuvo casi siempre por encima de la marca de 60 dólares por barril, luego se desplomó durante unos meses en 2020 antes de recuperarse a 40 dólares por barril a mediados de año y, finalmente, subir a más de 50 dólares. Esta caída es instructiva para el unilateralismo y la lógica de la política rusa. Se produjo después de que Rusia rechazara el 6 de marzo de 2020 la propuesta de Arabia Saudí de que los miembros de la OPEP+ recortaran la producción (aún más), en 1,5 millones de barriles diarios, en respuesta a la caída de la demanda inducida por el Covid-19. Como resultado, Riad empezó a inundar el mercado el 1 de abril, lo que provocó la caída de los precios. El cálculo de Moscú fue defendido en gran medida por Igor Sechin, jefe de Rosneft, el mayor productor de Rusia. Su objetivo era forzar la salida del mercado de los productores estadounidenses de petróleo y gas de esquisto, que habían optado por no participar en los recortes de producción.



Transformación Política



Transformación Económica



El plan fracasó, pero sus objetivos también se hicieron menos urgentes una vez que se recuperó el mercado.

Sin embargo, las consecuencias tuvieron que ser asumidas por todos, lo que no solo pone de manifiesto la falta de coordinación y solidaridad en el seno de la Unión Económica Euroasiática (UEE), fundada en 2015, sino también la política económica que Rusia ha llevado a cabo desde 2018. Esta política puede entenderse como un esfuerzo por reforzar la resistencia a las sanciones y se basa en dos pilares: la sustitución de importaciones y la acumulación de reservas. Ambos asignan el papel central al Estado y a las inversiones públicas, como los Proyectos Nacionales anunciados por Putin en 2018 al comienzo de su cuarto mandato. Estos 12 proyectos, con un valor colectivo de unos 300.000 millones de dólares hasta 2024, pretenden impulsar la economía rusa a nuevos niveles

y frenar el continuo descenso de la participación del país en el PIB mundial. Sin duda, este modelo no hará nada para revertir los déficits estructurales, como la corrupción y el débil entorno normativo; solo los afianzará aún más. No obstante, es innegable que Rusia se encuentra en una excelente situación fiscal, con unos activos de reserva exterior en continuo crecimiento de 605.000 millones de dólares (al 31 de mayo de 2021) y un déficit presupuestario de solo el 3,8% en 2020.

Los problemas estructurales de las demás economías rentistas son similares e incluyen la corrupción, un sector público hinchado con numerosas empresas zombis, la falta de innovación y la baja productividad. Y pueden atribuirse de la misma manera a los intereses creados y a las profundas raíces de los grupos de interés bien conectados. Sin embargo, las presiones demográficas van en otra dirección. Mientras que el envejecimiento de la sociedad está creando problemas en Rusia, la población de otros países crece rápidamente y es decididamente joven. En Tayikistán, por ejemplo, la edad media es de solo 21 años.

Poca voluntad de cooperación

En lo que respecta a los resultados de la gobernanza, Bielorrusia es un caso especialmente inestable en la región. Mientras que el presidente Lukashenko llevó a cabo su campaña electoral de 2020 sobre una plataforma decididamente antirrusa, Minsk es ahora, tanto política como económicamente, totalmente dependiente de Moscú. Y

después de que Bielorrusia pasara años tratando de mejorar su reputación internacional, todos estos esfuerzos quedaron en nada debido a la inaudita ola de represión desatada por Lukashenko en respuesta al amplio movimiento de protesta contra sus fraudulentas elecciones presidenciales, que a su vez desencadenó sanciones occidentales de gran alcance.

El (auto)aislamiento internacional del país, que se vio agravado en mayo de 2021 por un acto igualmente inaudito de interferencia con la aviación civil para detener a un crítico del régimen, es un resultado directo de las políticas internas que ven a la sociedad civil únicamente como una amenaza.

Un segundo ejemplo llamativo de comportamiento no cooperativo es el incumplimiento por parte de Azerbaiyán de su acuerdo de alto el fuego con Armenia en septiembre de 2020, que concluyó tras 44 días de guerra con la recuperación de todos los territorios ocupados por Armenia en 1994 y la conquista de un

tercio de Nagorno-Karabaj. La guerra puso fin a más de dos décadas de infructuosas negociaciones en el conflicto de Nagorno-Karabaj, en las que la brecha de desarrollo entre Azerbaiyán y Armenia -y, por tanto, la brecha de capacidades militares- siguió aumentando, al tiempo que disminuía el trauma de la derrota de Azerbaiyán en 1994. El autoengaño de Armenia se basaba en un amplio consenso social que incluso Nikol Pashinyan, el nuevo líder, no podía (o no quería) eludir, aunque solo fuera para no ofrecer una vía a los ataques patrióticos de los representantes del antiguo régimen.

Rusia, vinculada a Armenia por un tratado de asistencia mutua y a Azerbaiyán por afinidades políticas, se mantuvo neutral durante mucho tiempo y medió para poner fin a los combates en noviembre de 2020, unos días antes de la derrota total de Armenia. Esta respuesta puso de manifiesto dos cosas: en primer lugar, que Rusia sigue siendo la única potencia de la región de la Eurasia postsoviética que está dispuesta a intervenir y es capaz de hacerlo, y, en segundo lugar, que Moscú solo tiene un control limitado sobre su esfera de interés declarada, ya que ha demostrado ser incapaz de evitar la guerra o la injerencia de Turquía, la potencia externa (OTAN) que hizo posible el éxito de Azerbaiyán en primer lugar. En este caso, se ponen de manifiesto tendencias de gran alcance en la política exterior de Rusia. Por un lado, sus esfuerzos por distanciarse de Occidente se han acelerado en los últimos dos años. Por otro lado, cada vez más países de la región se desprenden del control de Moscú,

Dividido en dos mitades:
El desempeño económico en

46%

de los países se mantuvo en los niveles pre-pandemia.

cuya respuesta contenida ya se interpreta en estos países como un síndrome “postimperial”.

La experiencia de Asia Central confirma que la cooperación regional es posible incluso en condiciones difíciles. Esto fue puesto en práctica por un cambio de curso en Uzbekistán, donde el presidente Mirziyoyev hizo de la apertura de su país un sello de sus políticas. Y era y sigue siendo precario, dado el considerable potencial de conflicto relacionado con la gestión del agua (siendo algunas de las cuestiones clave la construcción de la presa de Rogun en Tayikistán y la desecación del mar de Aral en Kazajistán y Uzbekistán), las erráticas y disputadas fronteras, y las inadecuadas infraestructuras nacionales de transporte. También es importante la capacidad de negociación colectiva de la región tanto con Rusia, para la que la UEM (Unión Económica y Monetaria) y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva proporcionan un marco institucional, como con China, que hasta la fecha ha seguido un curso estrictamente bilateral basado en el interés propio.

¿Expresión de un síndrome “postimperial”?

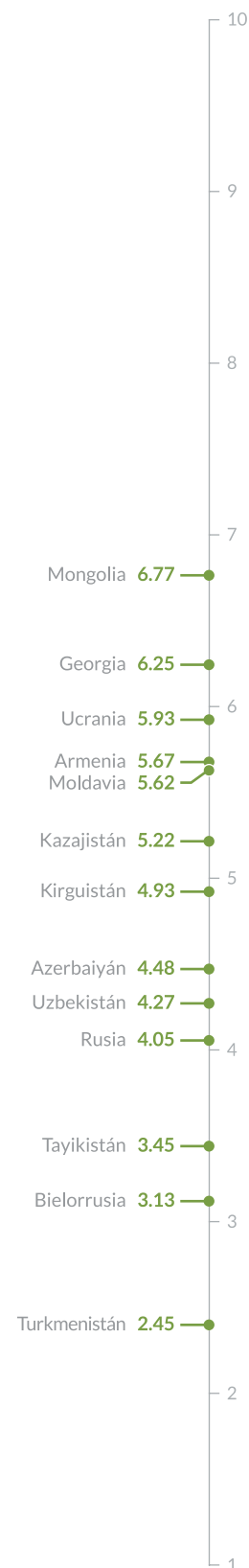
En resumen, en los últimos años se han agudizado las divisiones políticas en Eurasia: las democracias han demostrado ser relativamente resistentes, mientras que los regímenes autocráticos han recurrido cada vez más a medios represivos para mantenerse en el poder. Sin embargo, en términos económicos, las autocracias -o al menos las que cuentan con recursos en energía y materias primas- tienen ventaja por el momento, ya que a

finales de 2020 habían recuperado el crecimiento, que se aceleró en 2021.

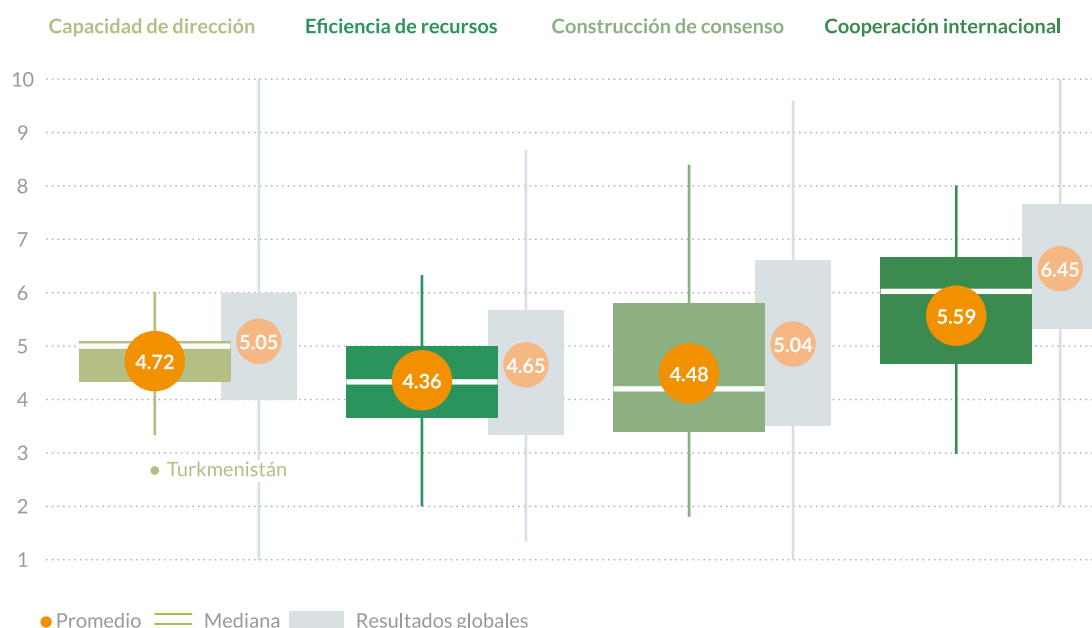
La rivalidad en materia de integración entre la Asociación Oriental de la UE y la Unión Económica Euroasiática se ha debilitado considerablemente. Al igual que Moldavia, Armenia ha demostrado ser capaz de defender su orden democrático sin interferencias significativas de Moscú. Al mismo tiempo, ha tenido que aprender la dolorosa lección de que solo Rusia quiere y puede garantizar su seguridad. La credibilidad de la UE, por otra parte, ha sufrido considerablemente en la guerra con la autocracia azerbaiyana, ya que desde Bruselas no se han escuchado más que expresiones de solidaridad. Que la UE pueda recuperar su credibilidad dependerá en gran medida de cómo contribuya a superar las desastrosas consecuencias de la guerra, incluidas las cuestiones territoriales no resueltas relacionadas con Nagorno-Karabaj.

Mientras que el limitado poder de la UE para dar forma a la política de seguridad fue evidente en este caso, la guía política de Rusia es indiscutible solo donde no hay alternativa a Moscú, como es el caso de Bielorrusia. Incluso las autocracias de la región no desean aceptar líneas rígidas de demarcación con Occidente. La percepción de Rusia como núcleo organizador de Eurasia solo encuentra un acuerdo limitado en la región. De hecho, se tiende a considerar a Rusia como el puente político entre China y Europa y como el único actor de la región capaz de contener el desafío chino. Y visto así, el concepto bien podría entenderse como expresión de un síndrome “postimperial”.

Desempeño de la Gobernanza



Fortalezas y debilidades de gobernanza: distribución del desempeño de gobernanza regional por criterio





Asia y Oceanía

Resiliencia debilitada con condiciones preexistentes

Como en otros lugares, la pandemia ha dejado su huella en la región de Asia y Oceanía. Su impacto, sin embargo, ha variado mucho en la región. Mientras que los países de transformación más avanzados, como Corea del Sur y Taiwán, así como los gobiernos autoritarios de China, Singapur y Vietnam han salido hasta ahora relativamente indemnes de la crisis, los habitantes de los Estados con gobiernos populistas de la región están sufriendo. Los países del sur de Asia, como Bangladesh, la India y Nepal, corren un riesgo especialmente elevado de pobreza inducida por la pandemia.

Asia y Oceanía fue la primera región del mundo en verse afectada por la pandemia de coronavirus, que, como en otras partes, aceleró tendencias negativas que ya estaban en marcha. Cada vez más democracias pierden terreno en cuanto a la calidad democrática de sus instituciones y procesos políticos, mientras que las autocracias se endurecen. La crisis del coronavirus también ha proporcionado a los gobiernos de la región nuevas oportunidades y justificaciones para restringir las libertades civiles, los derechos políticos y los mecanismos de responsabilidad. En cambio, Taiwán, Corea del Sur, Bután y Timor Oriental son ejemplos de resistencia democrática.

La crisis está teniendo un impacto especialmente grave en las economías y sociedades del sur de Asia. Las estimaciones publicadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) antes de la oleada de infecciones de 2021 sugieren que la pandemia podría empujar hasta 400 millones de indios a la pobreza. Filipinas y Tailandia también vieron caer sus economías, mientras que China, Taiwán y Vietnam lograron un modesto crecimiento. La recuperación económica, que ya comenzó en 2020, es especialmente fuerte en Asia Oriental.

Cabe destacar que solo hubo una débil correlación entre los resultados de la gobernanza y la clasificación de un país como democracia o autocracia durante el primer año de la pandemia. Los gobiernos democráticos de Bután, Corea del Sur y Taiwán, así como los gobiernos autocráticos de China (tras un retraso en el inicio), Singapur y Vietnam demostraron una gobernanza bastante

buena. En cambio, la gestión de la crisis y la gobernanza general de los gobiernos populistas de la India, Indonesia, Pakistán, Filipinas y Sri Lanka resultaron bastante ineficaces.

Democracias con sistemas inmunitarios debilitados

El pésimo historial de los populistas también se debe a la dramática erosión de las normas democráticas, que comenzó mucho antes de la pandemia y está inextricablemente ligada a las pretensiones de poder de los líderes populistas. El primer ministro Narendra Modi en la India, el presidente Rodrigo Duterte en Filipinas y Mahinda y Gotabaya Rajapaksa en Sri Lanka tienen un estilo de liderazgo autocrático similar. Su enfoque está orientado a personalizar los poderes ejecutivos, eliminar la independencia judicial y la supervisión legislativa, y marginar a la oposición política y a la sociedad civil. Duterte, cuyo mandato como presidente es limitado, aunque su hija se presenta como candidata a la vicepresidencia en las elecciones de 2022, es un defensor prototípico del "populismo punitivo". Sus políticas de ley y orden se reflejan en una gestión de seguridad y anticientífica de la pandemia del Covid-19, aunque no promueve vocalmente el etnonacionalismo como sus colegas populistas de la India y Sri Lanka. El descenso en la puntuación de democratización de Malasia (-0,55 puntos) es principalmente un reflejo de la agitación de la coalición, la polarización étnica y la reconfiguración

del sistema político después de que la Organización Nacional de Malayos Unidos (UMNO), que había gobernado el país durante más de 60 años, fuera expulsada del cargo en 2018.

Las fuerzas antiliberales y antidemocráticas de los sistemas políticos con “condiciones preexistentes”, cuyos “sistemas inmunes” democráticos ya se habían debilitado antes de la crisis por la polarización, el populismo y la autocratización, han aprovechado la oportunidad para dismantelar las estructuras democráticas. Esto se refleja en los indicadores del BTI asociados a la participación política, el Estado de derecho y el funcionamiento de las instituciones democráticas. En Sri Lanka (-0,40), las autoridades detuvieron a periodistas y activistas de la sociedad civil por la supuesta difusión de noticias falsas relacionadas con el Covid-19, aunque la Comisión de Derechos Humanos del país declaró que esto era inconstitucional. En Filipinas (-0,35), la Ley “Sanar como uno” penaliza la difusión de noticias falsas, y el Congreso aprobó un proyecto de ley antiterrorista vagamente redactado en julio de 2020. En la India (-0,95), el gobierno central promulgó una normativa que otorga a las autoridades poderes adicionales para prohibir las reuniones políticas y otras reuniones públicas, así como para restringir el derecho de los ciudadanos a publicar información sobre el Covid-19.

Las tecnologías de vigilancia electrónica también se han introducido o mejorado en democracias más liberales, como Corea del Sur y Taiwán. No obstante, las normas, las instituciones y una opinión pública alerta han tenido un efecto corrector en estos países. Por otro lado, las autocracias de línea dura, como China y Vietnam, han podido reforzar sus capacidades de vigilancia y sus estructuras de control sin obstáculos.

No obstante, también hay algunos avances positivos en cuanto a la calidad de las elecciones y el ligero aumento registrado en la puntuación media regional del capital social. Por ejemplo, Tailandia celebró elecciones multipartidistas en marzo de 2019, que pusieron fin al gobierno militar directo. Aunque la monarquía y los militares siguen siendo las fuerzas dominantes, la ola de protestas protagonizada por estudiantes universitarios y

de secundaria a finales de 2020 demuestra el potencial aún existente para la rendición de cuentas diagonal.

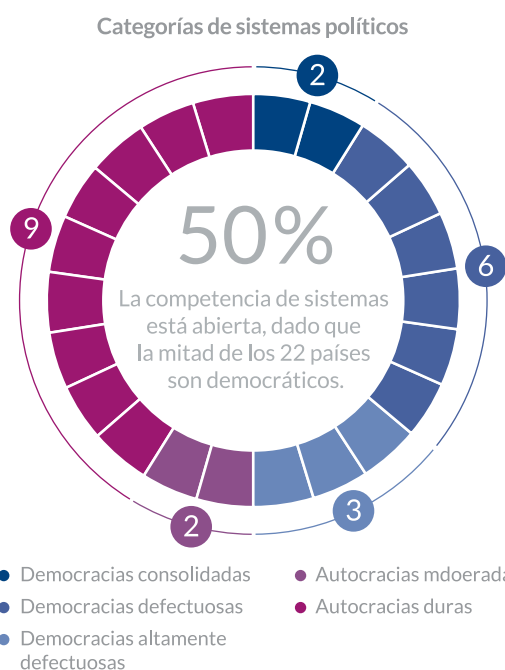
Aumento de la brecha económica entre China y la India

No es de extrañar que los cierres y confinamientos de alcance nacional tuvieran consecuencias económicas de gran alcance. La puntuación media de la región en materia de transformación económica ha alcanzado el nivel más bajo registrado por el BTI en los últimos 20 años. La performance económica (-1,09 puntos) fue la más afectada, pero la estabilidad monetaria y fiscal (-0,23) y el nivel de desarrollo socioeconómico (-0,18) también presentan pérdidas significativas.

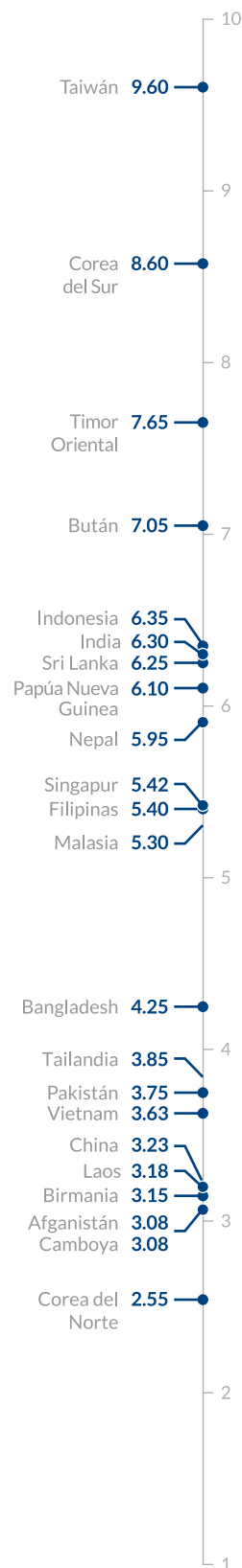
Una comparación de los dos pesos pesados de la región muestra lo grandes que pueden ser las diferencias a nivel de país. Aunque el crecimiento económico de China cayó más de un 60% interanual en 2020, su economía siguió creciendo un 2,3%, según el Banco

Asiático de Desarrollo (BAD). El gobierno redujo los impuestos, facilitó el acceso al crédito y aumentó la inversión en infraestructuras. El costo total de estas medidas se estima en 500.000 millones de dólares. La recuperación económica del país también tuvo mucho que ver con el hecho de que, al menos según los informes oficiales, China no se vio afectada por otra ola de infecciones después de marzo de 2020.

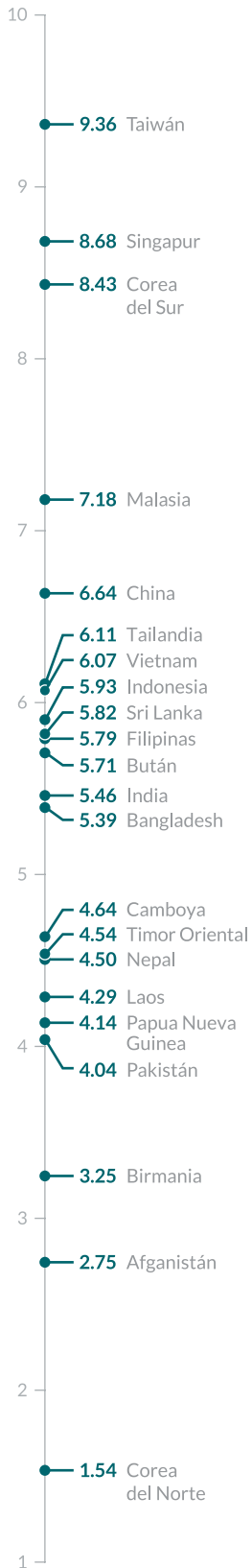
En la India las cosas son muy diferentes. Al inicio de la pandemia, el crecimiento económico del país ya se estaba ralentizando. En 2020, el PIB disminuyó un 8%. El cierre de todo el país, a pesar de una incidencia muy baja, fue el factor clave de esta contracción. Millones de trabajadores migrantes se quedaron sin ingresos y a menudo tuvieron que regresar a sus pueblos de origen a pie, recorriendo a veces distancias superiores a los cientos de kilómetros. En un país en el que cerca del 90% de la mano de obra está empleada de manera informal, el gobierno se sintió obligado a levantar sus restricciones en un momento en el que las tasas de infección iban en aumento. En julio de 2021, el número de muertes relacionadas con la pandemia en relación con el tamaño



Transformación Política



Transformación Económica



de la población era casi cien veces mayor en la India que en China.

Además, el gobierno de la India se enfrenta al enorme reto de crear al menos un millón de puestos de trabajo al mes para integrar a la creciente población joven del país en el mercado laboral. La iniciativa “Hecho en la India” lanzada por Modi tras convertirse en primer ministro en 2014, cuyo objetivo es simplificar las condiciones de producción para atraer inversiones y crear puestos de trabajo, aún no ha tenido éxito. Papúa Nueva Guinea y Sri Lanka (-0,68 puntos cada uno) también perdieron terreno en general. Mientras que los principales impulsores de las tendencias negativas en Laos (-0,50) son la estabilidad monetaria y fiscal, los de Filipinas (-0,64) son las barreras socioeconómicas y la falta de normas medioambientales. En ambos países, los débiles resultados económicos son otro factor de la evolución negativa. Aquí y en otros lugares, la pobreza se está extendiendo y se observan pérdidas en el nivel de desarrollo humano. En el caso de Bangladesh, las estimaciones indican que la proporción de la población que vive por debajo del umbral de pobreza nacional podría duplicarse hasta el 40% en los próximos años.

Las redes de seguridad social son el único indicador que muestra una ligera mejora en el conjunto de la región, el cual también está vinculado a la pandemia. En abril de 2020, el gobierno de Bután estableció el programa de ayuda Druk Gyalpo’s Relief Kidu. En septiembre de ese año, el gobierno de Laos adoptó la ambiciosa Estrategia Nacional de Protección Social (NSPS), cuyo objetivo es garantizar el acceso integral al seguro de salud y a la asistencia social para 2030. También en 2020, Pakistán puso en marcha Ehsaas, un programa de redes de seguridad social y mitigación de la pobreza cuyas transferencias incondicionales de dinero en efectivo han llegado, al parecer, a 15 millones de familias en todo el país. La nación insular de Timor Oriental ha desembolsado 100 dólares al mes a la mayoría de los hogares desde abril de 2020 y comenzó a distribuir canastas de productos a los necesitados en noviembre de 2020.

Populistas en el poder: ¿el peor de los mundos?

Las respuestas de política social mencionadas demuestran que la acción del gobierno puede marcar una di-

ferencia tangible, especialmente en tiempos de crisis. La capacidad de dirección de un gobierno es el factor más importante a este respecto. Las evaluaciones de este criterio del BTI muestran que los gobiernos con puntos fuertes en la priorización, la aplicación y el aprendizaje

adaptativo han tenido bastante éxito a la hora de mitigar los efectos del lento crecimiento económico. Taiwán pudo incluso aumentar el crecimiento de su PIB. Los gobiernos con poca capacidad de dirección, como la India y Filipinas, han luchado para contrarrestar las consecuencias de la pandemia.

También existe un vínculo entre la capacidad de dirección de los gobiernos y su capacidad para contener la propagación del virus (“gestión de la transmisión”). Aunque hay que tener cuidado con las afirmaciones causales, vemos una correlación positiva en este caso.

Mientras que Singapur tuvo un éxito especial en la contención del virus, Camboya hizo un trabajo excepcionalmente pobre.

Por regla general, el estatus democrático de un país y la capacidad de su gobierno para gobernar están correlacionados, es decir, cuanto más democrático, mejor. Sin embargo, hay tres autocracias que destacan como excepciones en este sentido. China, Singapur y Vietnam tienen una capacidad de gobierno y de dirección de sus sociedades entre alta y muy alta, aunque el nivel de democracia es bajo en cada una de ellas. A pesar de algunas deficiencias, como la tardía respuesta del gobierno chino durante la primera fase de la pandemia o la negligencia de Singapur ante el riesgo de infección local entre los trabajadores extranjeros, los gobiernos de estos países demostraron una gestión eficaz de la pandemia hasta enero de 2021. También están dispuestos y son capaces de proporcionar bienes públicos, como la educación, la atención sanitaria, el desarrollo económico y la seguridad pública, a grandes segmentos de sus poblaciones.

Sin embargo, estas políticas también están impulsadas por la necesidad de preservar el orden político existente, lo que implica más (China, Vietnam) o menos (Singapur) coerción para imponer el cumplimiento social. Los tres países demuestran las deficiencias propias de las autocracias en materia de creación de consenso y -con la excepción de Singapur- de uso eficiente de los recursos, de lucha contra la corrupción y de coordinación de políticas.

El desempeño económico cayó un promedio de

1.09

puntos.

Esto marca el mayor declive observado en todas las regiones del BTI.

Al mismo tiempo, la pandemia ha dejado muy claro que una democracia gobernada por populistas es quizá el peor de los mundos posibles. En la India, Indonesia, Filipinas y Sri Lanka, donde un rasgo característico de la política es la aversión al conocimiento profesional y a las autoridades “establecidas”, los líderes han priorizado su propio cálculo político sobre la salud pública. Esto ha dado lugar a políticas incoherentes, formuladas sin las aportaciones pertinentes de los expertos y las partes interesadas en materia de salud, aplicadas de forma precipitada o con retrasos, plagadas de contradicciones en su comunicación y de dudoso impacto. Además, en estos países, al igual que en Malasia, existe una tendencia especialmente preocupante a instrumentalizar la crisis para impulsar políticas que han estado en la agenda durante algún tiempo, pero que habían sido bloqueadas debido al rechazo de las fuerzas institucionales o sociales. Así se pierde una, si no la única, ventaja distintiva de la gobernanza democrática: la capacidad de crear consenso.

Entre el fracaso y la fortaleza

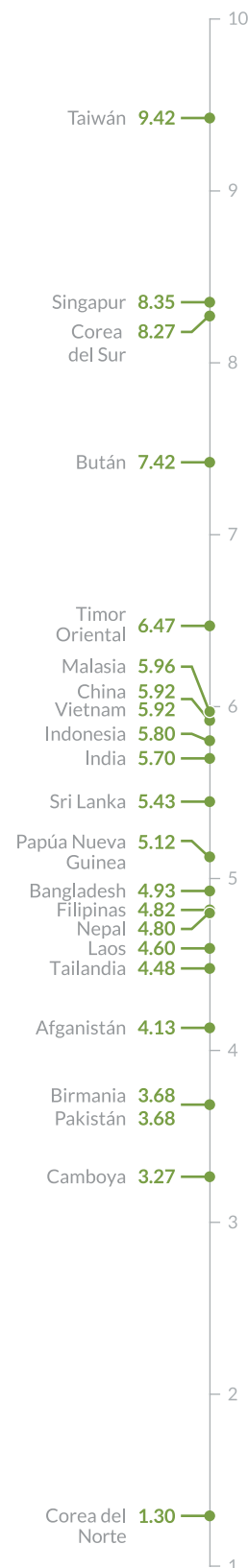
La pandemia de coronavirus seguirá dominando la política y las economías de Asia y Oceanía, aunque solo sea como resultado de las variantes más infecciosas del virus y de la lenta campaña de vacunación observada en muchos lugares hasta el verano de 2021. También hay otros reveses transformadores que tuvieron lugar en 2021 pero que tienen poco que ver con la pandemia. Por ejemplo, el 1 de febrero de 2021, los militares de

Myanmar dieron un golpe de Estado contra el gobierno elegido de la consejera de Estado Aung San Suu Kyi. El colapso de la liberalización dirigida por los militares que se había iniciado en 2011 tiene un alto costo humanitario. Y en agosto de 2021, los talibanes tomaron el control de Afganistán, lo que ha provocado el colapso de la ayuda occidental y muy probablemente conducirá a un desastre humanitario.

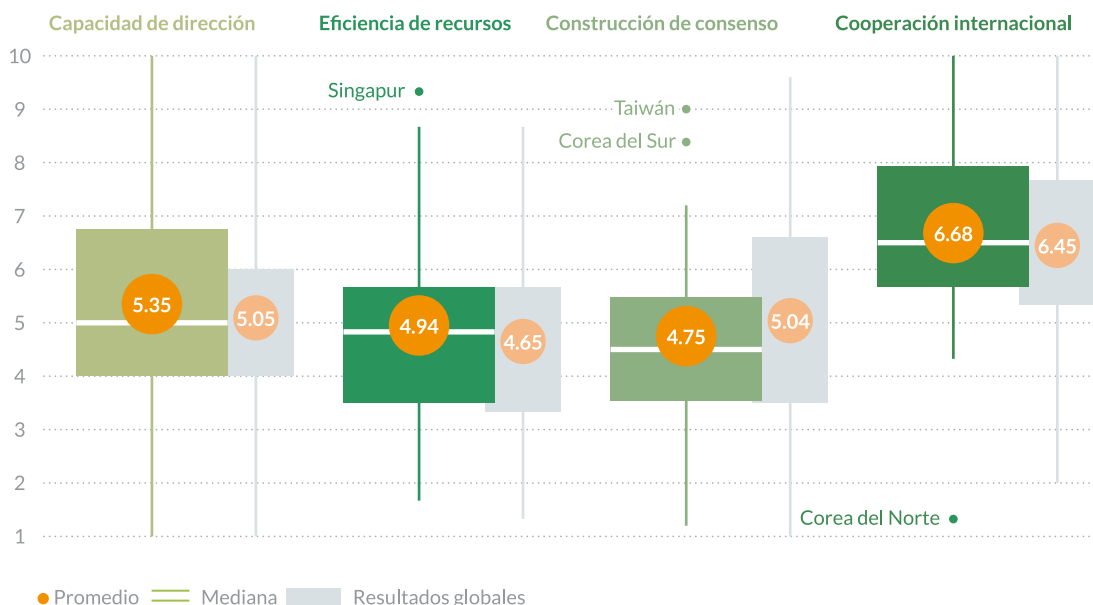
En las democracias en vías de consolidación, como Corea del Sur y Taiwán, donde la política contra la pandemia se basa en gran medida en el cumplimiento voluntario, la comunicación transparente y la capacidad de respuesta social, el papel de los actores de la sociedad civil como corrector de la acción del Estado parece ir en aumento. Pero las “condiciones preexistentes” políticas y económicas han debilitado gravemente a otras sociedades. En Bangladesh, la India y Nepal, en particular, hay indicios de un aumento masivo de la pobreza.

Sin embargo, la pandemia también ha sido un factor de tensión para los sistemas autocráticos, aunque hasta ahora ha habido pocas pruebas de que la pretensión de poder de sus líderes se vea seriamente amenazada por ella. De hecho, las autocracias parecen haberse adaptado a la pandemia de una manera que, al menos a corto plazo, apoya, si no refuerza, su legitimidad. Las nuevas tecnologías están abriendo nuevas oportunidades de vigilancia para países como China y Pakistán. Un proceso de “securitización”, en el que el Estado enmarca cuestiones específicas en términos de una amenaza existencial, puede observarse en Filipinas y Sri Lanka, donde el papel de los militares ha aumentado considerablemente.

Desempeño de la Gobernanza



Fortalezas y debilidades de gobernanza: distribución del desempeño de gobernanza regional por criterio





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](https://twitter.com/cadal) [fundacioncadal](https://www.instagram.com/fundacioncadal) [cadal.org](https://www.facebook.com/cadal.org) [cadaltv](https://www.youtube.com/c/cadaltv)