



# Democracia y desarrollo:

El rol de las Naciones Unidas

Editor:  
Massimo Tommasoli

# Documento de políticas

Septiembre de 2013



*La eficacia de las instituciones y la solidez de las políticas en democracia son conocidos catalizadores del desarrollo. La democracia crea el entorno propicio en el que las decisiones políticas están sometidas al control de ciudadanos libres y responsables, capaces de exigir al gobierno y a las instituciones estatales que rindan cuentas de su aplicación.*



Copyright © Naciones Unidas, 2013. Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas ni de IDEA Internacional y los miembros de su Junta y Consejo.

Todas las fotografías © IDEA Internacional 2013  
ISBN: 978-91-87729-37-9

## IDEA Internacional. Una reseña

*La democracia sigue siendo una aspiración humana universal y un motor potente de movilización política para lograr cambios, y así lo demuestran los movimientos ciudadanos que reclaman reformas democráticas.*

Estrategia de IDEA Internacional 2012-2017

### ¿Qué es IDEA Internacional?

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental que tiene como objetivo apoyar la democracia sostenible en todo el mundo.

Los objetivos del Instituto son brindar apoyo para lograr instituciones y procesos democráticos más sólidos y democracias más sostenibles, efectivas y legítimas.

IDEA Internacional es la única organización intergubernamental cuyo único mandato consiste en apoyar la democracia. La meta de IDEA es convertirse en el principal agente mundial de intercambio de conocimientos comparativos y experiencia en pro de la democracia.

### ¿Qué hace IDEA Internacional?

IDEA Internacional genera conocimientos comparativos en sus principales áreas de competencia: procesos electorales, elaboración de constituciones, participación y representación política, democracia y desarrollo, así como sobre la relación entre la democracia y el género, la diversidad, los conflictos y la seguridad.

IDEA pone sus conocimientos al servicio de los agentes nacionales y locales que trabajan en las reformas democráticas y facilita el diálogo necesario para lograr el cambio democrático.

En sus tareas, IDEA tiene como objetivo:

- Aumentar la capacidad, legitimidad y credibilidad de la democracia.
- Lograr una participación más inclusiva y una representación responsable.
- Establecer una cooperación democrática más efectiva y legítima.

### ¿Cómo funciona IDEA Internacional?

La democracia emana de las sociedades y, por ende, está en constante evolución. No existe un único modelo de democracia que se pueda aplicar en todas partes. Son los propios ciudadanos los que mejor deciden ante cuestiones críticas y los que mejor miden la calidad de la democracia. El trabajo de IDEA refleja este principio y está organizado a nivel mundial, regional y nacional, centrándose siempre en el ciudadano como motor de cambio.

El trabajo de IDEA no es prescriptivo, e IDEA adopta un enfoque imparcial de colaboración en la cooperación por la democracia. Hace hincapié en la diversidad dentro de la democracia, la participación política equitativa, la representación de mujeres y hombres en la política y en la toma de decisiones, y ayuda a impulsar la voluntad política necesaria para el cambio.

El Instituto reúne toda una serie de entidades políticas y líderes de opinión. IDEA facilita el intercambio de conocimientos a nivel mundial, regional y nacional mediante seminarios, conferencias y talleres de construcción de capacidades.

### ¿Dónde actúa IDEA Internacional?

IDEA Internacional actúa en todo el mundo. El Instituto tiene su sede en Estocolmo (Suecia) y cuenta con oficinas en las regiones de África, América Latina y el Caribe, Asia y el Pacífico, Asia Occidental y el norte de África.

IDEA Internacional tiene el estatus de Observador Permanente ante las Naciones Unidas.

### Estados Miembros

Todos los Estados Miembros de IDEA Internacional son democráticos y prestan apoyo de índole tanto política como financiera al trabajo del Instituto.

Entre los Estados Miembros se encuentran Alemania, Australia, Barbados, Bélgica, Botswana, Cabo Verde, Canadá, Costa Rica, Chile, Dinamarca, España, Filipinas, Finlandia, Ghana, India, Indonesia, Mauricio, México, Mongolia, Namibia, Noruega, Países Bajos, Perú, Portugal, República Dominicana, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Uruguay. Japón participa en calidad de observador.

### Dirección

IDEA Internacional está gobernado por un Consejo formado por sus Estados Miembros, con la asistencia del Comité de Asesores. El señor Vidar Helgesen, ex viceministro de Asuntos Exteriores de Noruega, es el Secretario General.

# Índice

<b>Principales recomendaciones</b>	6
<b>Resumen</b>	7
Conclusiones	7
Recomendaciones	8
<b>1. Introducción</b>	12
<b>2. Debate sobre la democracia y el desarrollo en las Naciones Unidas</b>	14
El papel de las Naciones Unidas en la construcción de la democracia y el desarrollo	15
Vínculos entre la democracia, la construcción de un Estado y la consolidación de la paz	16
Evolución de las normas de democracia y desarrollo	18
<b>3. Por qué la democracia es importante para el desarrollo</b>	20
El debate sobre la democracia y el desarrollo	20
Círculos virtuosos: democracia, gobernanza y resultados de desarrollo	23
<b>4. Por qué el desarrollo es importante para la democracia</b>	26
Superación de la desigualdad y la marginación	26
Fomento de la responsabilidad social	27
<b>5. El futuro: consecuencias políticas y prácticas</b>	30
La democracia en el programa de desarrollo con posterioridad a 2015	30
Participación constante y por principios en la democracia y el desarrollo	30
Reconocimiento de la importancia de la inclusión y la apropiación democrática	32
Aplicación de políticas que tratan el vínculo entre la democracia y el desarrollo	33
Intercambio de experiencias en todo el mundo y creación de alianzas sobre democracia y desarrollo	35
<b>6. Conclusiones y recomendaciones</b>	38
Conclusiones	38
Recomendaciones	39
<b>ANEXOS</b>	43
Anexo 1: Nota conceptual y orden del día comentado para la Mesa Redonda Internacional «La Democracia para el Desarrollo y el Desarrollo para la Democracia»	43
Anexo 2: Mensaje de bienvenida de S.E. el embajador Claude Heller, Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas	47
Anexo 3: Intervención del señor Olav Kjørven, Subsecretario General y Director de la Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD	49
Anexo 4: Intervención de la señora Elizabeth Spehar, Directora de la División de Europa del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas	51
Anexo 5: Intervención del doctor Massimo Tommasoli, Observador Permanente de IDEA Internacional ante las Naciones Unidas	53
Anexo 6: Orden del día comentado, debate de la mesa redonda «Un nuevo planteamiento de la democracia y el desarrollo para el siglo XXI»	55
<b>Bibliografía</b>	57
<b>Siglas y acrónimos</b>	60

Merecen un agradecimiento especial Stephen Graf y Kieran Lettrich, que con la ayuda prestada han contribuido a hacer realidad esta iniciativa.

## **Democracia y desarrollo:**

El rol de las Naciones Unidas

Editor: Massimo Tommasoli

Relator: Timothy Sisk

Informe de dos mesas redondas internacionales sobre democracia y desarrollo organizadas conjuntamente por IDEA Internacional, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas

# Principales recomendaciones

De los debates de la mesa redonda se extrajeron doce recomendaciones clave sobre el papel de las Naciones Unidas, la democracia y el desarrollo:

- 1 Las reflexiones en torno a la construcción de democracia tanto en calidad de objetivo intrínseco como de instrumento para lograr el desarrollo deberían ser centrales en las deliberaciones de las Naciones Unidas para crear un nuevo marco de desarrollo tras los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2015.
- 2 Si bien la contribución de la democracia al desarrollo y la contribución del desarrollo a la democracia son cuestiones complejas, que dependen del contexto y son en ocasiones objeto de discrepancias, las Naciones Unidas deben seguir estudiando, apoyando y promoviendo los aspectos básicos de estos procesos que resultan mutuamente beneficiosos.
- 3 Las Naciones Unidas deben contribuir a construir una base empírica de conocimientos que demuestre que la gobernanza democrática, con una perspectiva basada en derechos que incorpore la igualdad de género, es clave para lograr mejoras en el desarrollo en el siglo XXI.
- 4 Las Naciones Unidas deben ser más sistemáticas a la hora de llevar a cabo acciones y deben explicitar más sus funciones en la construcción de la democracia en todo el mundo. Cimentadas en sus bases normativas, las acciones de las Naciones Unidas deben estar orientadas hacia el logro de la democracia mediante una participación ejemplar y constante en aras de los tres pilares de la Organización, a saber, la paz y la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo.
- 5 Las Naciones Unidas deben profundizar en el desarrollo de sus propias políticas internas y de su capacidad para ayudar de forma más eficaz a los países en transición hacia la democracia y apoyar las transiciones democráticas en ciernes.
- 6 Puesto que la construcción de la democracia es un proceso a largo plazo y complejo que depende enormemente del contexto, la asistencia de las Naciones Unidas a la democracia debe basarse en una profunda comprensión de las realidades locales y en unos sólidos conocimientos comparativos.
- 7 El compromiso de larga data de las Naciones Unidas con el principio de la implicación nacional debe definirse y ejercerse de manera más inclusiva, adaptada, además, a la forma de entender en cada contexto específico la relación de fortalecimiento mutuo existente entre la democracia y el desarrollo.
- 8 Los esfuerzos a corto plazo por lograr transiciones pacíficas a nuevos órdenes políticos estables deben ir de la mano de enfoques estratégicos a largo plazo para desarrollar instituciones más participativas y que permitan oír todas las voces, incluidas las de los pobres, los desfavorecidos históricamente y los vulnerables.
- 9 En el seno de la ONU, tanto en el ámbito de la política global como sobre el terreno, sigue preocupando la necesidad de hacer mayores esfuerzos para generar una visión común en torno a la construcción de la democracia, la consolidación de la paz y la asistencia para el desarrollo dentro del sistema de las Naciones Unidas.
- 10 Las Naciones Unidas deberían reducir la brecha entre las políticas y la práctica abordando los vínculos entre la democracia y el desarrollo.
- 11 Es necesario realizar reformas en el modo en que se idea y en que tradicionalmente se idea y lleva a cabo la asistencia para la construcción de la democracia.
- 12 Será imperativo desarrollar alianzas más sólidas en favor de la democracia entre las Naciones Unidas (tanto a nivel global y regional como nacional) con otros agentes clave.

# Resumen

**M**ientras se evalúan los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) contrastando las aspiraciones con los resultados obtenidos en vistas al año 2015, fecha prevista para su revisión final, ha llegado el momento de replantearse las relaciones fundamentales entre la gobernanza democrática, en particular la democracia tanto en sus principios como en la práctica, y el logro de los resultados de desarrollo. Tras un periodo de cuestionamientos y reflexiones sobre la asistencia a la democracia y la ayuda al desarrollo y, a la luz de las recientes transiciones vividas en el mundo árabe y en otros lugares, es urgente dar con nuevos ángulos y enfoques.

## Conclusiones

### ***Debate sobre el vínculo entre la democracia y el desarrollo***

Las pruebas recabadas en las publicaciones académicas no son homogéneas ni concluyentes, pero existe un amplio consenso en torno al argumento de que, con el tiempo, la democracia y el desarrollo se refuerzan mutuamente. Los avances en uno de estos ámbitos pueden redundar en avances en el otro en un proceso de interacción y fortalecimiento mutuo. A menudo se utiliza el término «buena gobernanza» como sinónimo de un concepto más amplio, el de la contribución de la democracia y su papel en el desarrollo. No obstante, los participantes argumentaron que la democracia no se limita a la «buena gobernanza» (o incluso a expresiones más limitadas como «una gobernanza suficientemente buena») y es fundamental para el desarrollo, ya que abarca no solo las instituciones y los procesos más importantes, sino también los conceptos de la voz de la ciudadanía, la participación,

la inclusión y el refuerzo de la cultura democrática. Además, algunos participantes señalaron que, como mínimo, no existe ninguna prueba compensatoria que apunte a que la democracia deba sacrificarse en favor del desarrollo ni que las autocracias orientadas al desarrollo obtengan de un modo u otro mejores resultados a largo plazo.

A través de los distintos debates y experiencias comparativas examinadas en las mesas redondas de 2008 y 2011, los participantes concluyeron que, en última instancia, la democracia contribuye a lograr los objetivos de desarrollo. Las características principales de la democracia, como la participación, la inclusión, la reacción a las reivindicaciones ciudadanas y la rendición de cuentas, favorecen directa e indirectamente al desarrollo si vienen acompañadas de un Estado con capacidades como la seguridad y la protección, el Estado de derecho y el acceso a la justicia, una administración pública profesional y la prestación de servicios básicos, por ejemplo, en el ámbito de la educación y la salud.

Por otro lado, los participantes también indicaron que la pobreza, el hambre y la enfermedad pueden limitar la capacidad de las personas a la hora de ejercer realmente sus derechos políticos y civiles. Por tanto, el desarrollo también tiene influencia sobre la democracia. La falta de desarrollo, en forma de estancamiento económico, desigualdades persistentes o pobreza extrema, puede minar la fe de las personas en los sistemas democráticos oficiales de gobierno, incluso en países y regiones en los que se consideraban bien consolidados. La realidad es que la democracia no siempre logra el desarrollo al nivel y al ritmo esperados por los ciudadanos. Además, los procesos democráticos oficiales y básicos, como la organización y celebración de elecciones periódicas y competitivas, a menudo apoyadas fuertemente por los donantes internacionales en la asistencia

Democracia y desarrollo: El rol de las Naciones Unidas

que brindan a la democracia, por sí solos no bastan para mejorar la vida de la población más pobre.

No obstante, en términos generales, se entiende que, si bien los gobiernos democráticos individuales no siempre obtienen los mejores resultados en términos de desarrollo según las necesidades y expectativas de los ciudadanos, las garantías que les ofrece el sistema de expresar y reivindicar sus necesidades, así como de ejercer su derecho a retirar del poder a quienes no gobiernan según sus expectativas –la esencia de la democracia–, son indispensables para la rendición de cuentas y para la sostenibilidad del desarrollo a largo plazo. Otro elemento clave que puede ofrecer la democracia para garantizar mejores resultados de desarrollo es un entorno propicio en el que incluso los más pobres y marginados puedan hacer oír su voz y contribuir a perfilar el programa de desarrollo. La conclusión final fue que, si bien no es la única variable que debe tenerse en cuenta, el desarrollo tiene menos posibilidades de éxito a largo plazo si no se basa en un acuerdo político democrático e incluyente.

### ***Nuevo planteamiento de los enfoques de construcción de la democracia y el desarrollo***

Según los participantes, el reto actual consiste en aprovechar las oportunidades que crean los momentos de transición en las sociedades sometidas a cambios a gran velocidad para avanzar simultáneamente en los objetivos de democracia y de desarrollo. Eso implica garantizar que los planes de desarrollo y las reformas económicas nacionales sean ampliamente incluyentes y participativos, que las instituciones estatales sean más responsables y que los procesos electorales y constituyentes estén diseñados de tal modo que abarquen a la mayor parte de la población posible, en particular a las minorías, a las mujeres y a los grupos vulnerables.

La rendición de cuentas y la transparencia, basadas en la división de poderes, en especial del ejecutivo, se identificaron como elementos que seguirán siendo dificultosos para las democracias emergentes en los años venideros y como factores clave para sus perspectivas de desarrollo.

## **Recomendaciones**

Las Naciones Unidas deberían replantearse el modo en que se lleva a cabo tradicionalmente la construcción de la democracia, así como los enfoques clásicos de ayuda al desarrollo. Es necesario «democratizar el desarrollo» para acabar con los vacíos y obstáculos entre la construcción de la democracia y la aplicación de las alianzas para el desarrollo, en particular en cuanto a la coherencia de sus acciones. Por ejemplo, los informes de desarrollo humano nacionales y regionales podrían ser instrumentos aún más útiles si se intentaran combinar los análisis y la supervisión de los objetivos y resultados de desarrollo con una evaluación más general del modo en que los derechos y la participación de los ciudadanos afectan a la posibilidad de lograr un avance sostenible.

### ***La democracia en el programa de desarrollo a partir de 2015***

**1. Las reflexiones en torno a la construcción de la democracia, tanto en su calidad de objetivo intrínseco como en la de instrumento para lograr el desarrollo, deberían ser centrales en las deliberaciones de las Naciones Unidas para crear un nuevo marco de desarrollo tras los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2015.** Si bien todos los países tienen un contexto específico que les es propio, debería reflexionarse sobre cómo las mejoras en la representación democrática, la rendición de cuentas y el acceso a la información, así como una gobernanza incluyente, son elementos



fundamentales para lograr los objetivos de desarrollo, en particular para las mujeres. Estas cuestiones deberían ser la piedra angular de las deliberaciones de las entidades de las Naciones Unidas y de los debates de sus Estados Miembros, que serán quienes decidan en última instancia el programa de desarrollo a partir de 2015.

**2. Si bien la contribución de la democracia al desarrollo y la contribución del desarrollo a la democracia son cuestiones complejas, que dependen del contexto y son en ocasiones objeto de discrepancias, las Naciones Unidas deben seguir estudiando, apoyando y promoviendo los aspectos básicos de estos procesos que resultan mutuamente beneficiosos.**

**3. Las Naciones Unidas deben contribuir a construir una base empírica de conocimientos que demuestre que la gobernanza democrática, con una perspectiva basada en derechos que incorpore la igualdad de género, es clave para lograr beneficios de desarrollo en el siglo XXI.** Los órganos y las organizaciones de las Naciones Unidas deberían tener por objetivo demostrar de forma constante hasta qué punto los principios y prácticas democráticos, como el respeto de los derechos humanos, el Estado de derecho, la rendición de cuentas, los procesos electorales fidedignos y transparentes, el pluralismo político y la participación de la sociedad civil pueden contribuir directa e indirectamente a obtener beneficios en materia de desarrollo. En particular, deberían presentarse pruebas que demuestren los efectos positivos que tiene la representación femenina en los resultados de desarrollo, de modo que quede claro qué objetivos específicos de construcción de la democracia están relacionados directamente con un avance en los objetivos de desarrollo en ámbitos como la educación y la salud.

***Participación coherente y por principios en la democracia y el desarrollo***

**4. Las Naciones Unidas deben llevar a cabo acciones más sistemáticas y deben ser más explícitas sobre sus funciones en la construcción de la democracia en todo el mundo. Cimentadas en sus bases normativas, las acciones de las Naciones Unidas deben estar orientadas hacia el logro de la democracia mediante una participación ejemplar y coherente en aras de los tres pilares de la Organización, a saber, la paz y la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo.** El papel indiscutible de las Naciones Unidas como adalid de los derechos humanos sugiere que deben articular mejor no ya la posibilidad de que los principios y prácticas democráticos puedan contribuir directa o indirectamente a avanzar en materia de desarrollo, sino la manera en que lo hacen; por ejemplo, recalcando que la democracia es intrínsecamente favorable para garantizar los derechos humanos, pero también instrumental para alcanzar los resultados de desarrollo. La construcción de la democracia debe incluirse en todas las tareas de las Naciones Unidas. El papel y las funciones de las Naciones Unidas son tanto de índole técnica, por ejemplo, en la asistencia a la organización de procesos electorales, como de principios, cuando transmiten apoyo a las transiciones democráticas integrales.

**5. Las Naciones Unidas deben profundizar en el desarrollo de sus propias políticas internas y de su capacidad para ayudar de forma más eficaz a los países en transición hacia la democracia y apoyar las transiciones democráticas en ciernes.** Las Naciones Unidas se encuentran en una situación única y disponen de los mandatos necesarios para brindar asistencia para establecer democracias nuevas a países que atraviesan transiciones complejas, a

Democracia y desarrollo: El rol de las Naciones Unidas

menudo políticas, sociales y económicas simultáneamente, así como transiciones de situaciones de conflicto a la paz. Una de las oportunidades clave para la intervención de las Naciones Unidas es garantizar que los procesos de transición que se dan tras un levantamiento social den pie a nuevas instituciones de rendición de cuentas; un Estado de derecho con instituciones autónomas, accesibles, legítimas y eficaces es un elemento fundamental tanto para la democracia como para el desarrollo.

**6. Puesto que la construcción de la democracia es un proceso complejo y a largo plazo que depende enormemente del contexto, la asistencia de las Naciones Unidas a la democracia debe basarse en una profunda comprensión de las realidades locales y en unos sólidos conocimientos comparativos.** El apoyo a la democracia puede ser muy relevante en numerosos contextos nacionales, puesto que el objetivo de «perfeccionar» el sistema democrático es un proceso en constante desarrollo en todos los países. Dicho esto, en el caso concreto de las transiciones, las Naciones Unidas deben disponer de la preparación y capacidades necesarias para aportar el apoyo requerido para las transiciones democráticas, incluyendo la construcción de instituciones y el desarrollo de una cultura de la democracia a largo plazo.

***Reconocimiento de la importancia de la inclusión y de la apropiación democrática***

**7. El compromiso de larga duración de las Naciones Unidas con el principio de la apropiación nacional debe definirse y ejercerse de manera más inclusiva y adaptarse, además, a la forma de entender la relación de fortalecimiento mutuo existente entre la democracia y el desarrollo en cada contexto específico.** Los procesos de desarrollo serían más eficaces si hubiera una base democrática sobre la que construir

y en la cual un amplio abanico de agentes nacionales y partes interesadas participaran activamente en la supervisión y el debate políticos. El desarrollo también sería más sostenible si se fortaleciera la rendición de cuentas nacional mediante la consolidación de las instituciones y procesos democráticos. Para que la democracia se arraigue y el país consiga hacerla verdaderamente suya, el gobierno, la sociedad civil y representantes los parlamentarios deben trabajar de la mano en el diseño y la adopción de los programas nacionales de desarrollo. A cambio, el espacio político que abriría ese diálogo proporcionaría los componentes esenciales para fortalecer la toma de decisiones nacional y democrática mediante múltiples canales de interacción entre el gobierno, los órganos parlamentarios, los dirigentes electos a nivel subnacional y la sociedad civil.

**8. Los esfuerzos a corto plazo por lograr transiciones pacíficas a nuevos órdenes políticos estables deben ir de la mano de enfoques estratégicos a largo plazo para desarrollar instituciones más participativas y que permitan oír todas las voces, incluidas las de los pobres, los desfavorecidos históricamente y los vulnerables.** La exclusión social limita el alcance del desarrollo de las relaciones subyacentes entre el Estado y la sociedad necesarias en todos los países para que la democracia sea eficaz y los esfuerzos de desarrollo den sus frutos. Junto con estos esfuerzos para lograr la inclusión, deben adoptarse nuevos enfoques para medir los avances mediante elementos de referencia que combinen los objetivos de construcción de la democracia y las metas de desarrollo con criterios más amplios para establecer y supervisar los resultados.

**9. En el seno de la ONU, tanto en el ámbito de la política global como sobre el terreno, sigue preocupando la necesidad de hacer más esfuerzos para generar una**

**visión común en las entidades que se ocupan de la construcción de la democracia, la consolidación de la paz y la asistencia para el desarrollo dentro del sistema de las Naciones Unidas.** En los años venideros será fundamental seguir mejorando las capacidades del equipo de las Naciones Unidas en los países para trabajar con las partes interesadas nacionales en el diseño y la aplicación de los procesos de planificación del desarrollo que estén relacionados con la gobernanza democrática de manera más explícita. Esa visión común debería estar acompañada asimismo de un mensaje más coherente y rotundo de las Naciones Unidas sobre el refuerzo mutuo del desarrollo socioeconómico y el desarrollo democrático y su papel en la consolidación de la paz sostenible, así como sobre la importancia intrínseca de la democracia como valor universal y meta fundamental. Ello implica alimentar y aprovechar las oportunidades temporales o institucionales para intervenir, brindando el apoyo necesario a las fuerzas sociales democráticas y contribuyendo a crear las condiciones idóneas para que la sociedad civil pueda hacer oír su voz.

***Aplicación de políticas que tratan el vínculo entre la democracia y el desarrollo***

**10. Las Naciones Unidas deberían reducir la brecha entre las políticas y la práctica abordando los vínculos entre la democracia y el desarrollo.**

Las Naciones Unidas han evolucionado considerablemente en los últimos 25 años y han desarrollado una base de conocimientos que permite catalogar las mejores prácticas y mejorar las estrategias operativas que se aplican hoy por hoy en la asistencia a la democracia. Sin embargo, existen áreas en la intersección entre

la democracia y el desarrollo en las cuales una mayor coherencia en la doctrina, una ejecución más coordinada y unos enfoques más innovadores podrían acortar las distancias entre las perspectivas de asistencia para el desarrollo y construcción de la democracia.

**11. Es necesario reformar el modo de conceptualizar y de hacer efectiva la asistencia tradicional para la construcción de la democracia.**

Las organizaciones internacionales se han centrado demasiado en los procesos electorales y de forma demasiado intermitente. Se ha prestado menos atención, sin embargo, a elementos fundamentales como el papel del sistema de partidos políticos y el desempeño de las funciones parlamentarias. Las Naciones Unidas tienen pendiente abordar de forma significativa ese «eslabón perdido» en la construcción de la democracia. Deberían realizarse más esfuerzos para estudiar la posibilidad de ayudar a los países a desarrollar sistemas transparentes, incluyentes y equitativos, con distintos partidos políticos, así como analizar el posible efecto que tendrían en el proceso de desarrollo.

***Intercambio de experiencias en todo el mundo y creación de alianzas sobre democracia y desarrollo***

**12. Será imperativo establecer alianzas más sólidas en favor de la democracia entre las Naciones Unidas (tanto a nivel global y regional como nacional) con otros agentes clave.**

Las alianzas de las Naciones Unidas con las organizaciones internacionales, regionales y subregionales, así como con los gobiernos nacionales y las organizaciones de la sociedad civil deberían basarse en la riqueza de la experiencia en materia de democracia y desarrollo que se puede extraer de ellas, en particular de las provenientes del Sur Global. Por ejemplo, varias organizaciones regionales y subregionales han desarrollado

Democracia y desarrollo: El rol de las Naciones Unidas

critérios de construcción y promoción de la democracia más ligados a contextos específicos y han elaborado cartas regionales basadas en sus realidades locales que vinculan la democracia, los derechos humanos y el desarrollo. Las Naciones Unidas deben buscar constantemente nuevas oportunidades y enfoques que garanticen que la asistencia a la construcción de la democracia se basa en un conocimiento profundo del contexto y está motivada por las necesidades de las partes interesadas locales. ■

# Introducción

En este documento de debate se presentan las conclusiones y recomendaciones de dos simposios celebrados en forma de mesa redonda organizados conjuntamente por el Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas (DPA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). Las dos mesas redondas sobre democracia y desarrollo forman parte de una serie más amplia de reuniones que tienen por objeto consolidar aún más los conceptos y enfoques de la construcción de la democracia en las principales áreas de trabajo de las Naciones Unidas: la paz y la seguridad<sup>1</sup>, los derechos humanos, las cuestiones de género y el desarrollo. IDEA, el DPA y el PNUD están publicando una serie de documentos de debate sobre la relación entre la democracia y esos pilares del trabajo de las Naciones Unidas para estimular un debate más profundo entre los responsables de las políticas en las Naciones Unidas, los representantes de los Estados Miembros, los académicos, estudiantes, expertos y la sociedad civil en torno a la construcción de la democracia y el trabajo de las Naciones Unidas en el siglo XXI.

La relación entre la democracia y el desarrollo se debatió en dos mesas redondas, en 2008 y 2011, bajo la regla de confidencialidad de Chatham House. Los objetivos de esos talleres sobre democracia y desarrollo eran examinar estas preguntas más detalladas:

- ¿De qué modo y bajo qué condiciones contribuyen al desarrollo la democracia en cuanto a los principios y la gobernanza democrática en la práctica, con sus instituciones, procesos, derechos y participación?
- ¿De qué modo y bajo qué condiciones contribuye positivamente el desarrollo a la democracia –tanto el desarrollo económico, en cuanto al aumento de la riqueza y de los ingresos, como en términos de mejoras en la salud, la educación y la no discriminación?
- ¿De qué modo la democracia dota de sentido a los principios fundamentales de participación y asistencia externas, en particular la implicación nacional y local?
- ¿Qué avances se pueden lograr en términos estratégicos, políticos y operativos para mejorar la intervención de las Naciones Unidas en los procesos de democracia y desarrollo que se refuerzan mutuamente?

En el primer simposio, convocado con motivo de la celebración del primer Día Internacional de la Democracia (12 de septiembre de 2008), se reunieron responsables políticos y profesionales de

<sup>1</sup> Para el documento de debate sobre democracia, paz y seguridad, véase Tommasoli (2010).

<sup>2</sup> La nota conceptual y el orden del día del simposio se incluyen en el Apéndice 1.

las Naciones Unidas, representantes de los Estados Miembros y especialistas de numerosos países. Los participantes pusieron en común sus opiniones e intercambiaron las conclusiones de estudios sobre los complejos vínculos existentes entre la democracia y el desarrollo y de qué modo los avances en el desarrollo pueden a su vez contribuir a la democracia<sup>2</sup>.

En esa reunión también se identificaron áreas en las que se podrían desarrollar las políticas para mejorar la acción multilateral, en particular de las Naciones Unidas, en torno a cuestiones clave para la construcción de la democracia que pueden potenciar los procesos de desarrollo sostenible.

La segunda reunión se celebró el 21 de marzo de 2011. En esa ocasión se estudió de forma más detenida el papel de las Naciones Unidas en la promoción simultánea de los programas de democracia y de desarrollo y, en particular, de qué modo se pueden desarrollar de forma más eficaz los aspectos normativos, estratégicos y operativos de la Organización para alcanzar estas dos metas que se refuerzan mutuamente. Los participantes debatieron sobre cuestiones estratégicas de naturaleza más amplia: la manera en que las Naciones Unidas aúna los aspectos políticos de su participación en las transiciones a la democracia y los asuntos más «operativos» de sus intervenciones, en particular el papel del DPA en la mediación, de sus equipos en los países y los procesos nacionales de planificación del desarrollo y la asistencia específica del PNUD a los gobiernos nacionales para construir la capacidad estatal y los sistemas de rendición social de cuentas.

En este documento de debate se recogen las deliberaciones de las dos reuniones sobre estos asuntos, junto con las conclusiones de un documento de antecedentes elaborado por el profesor Timothy Sisk, de la Universidad de Denver, titulado *Rethinking Democracy*

*and Development for the 21<sup>st</sup> Century: Toward 'Complimentarity' [sic] in Democracy Building and Development Aid* (Un nuevo planteamiento de la democracia y el desarrollo para el siglo XXI: la «complementariedad» de la construcción de la democracia y la asistencia para el desarrollo). El profesor Sisk también ejerció de relator de las reuniones. ■

Democracia y desarrollo: El rol de las Naciones Unidas

# Debate sobre la democracia y el desarrollo en las Naciones Unidas

La Primavera Árabe renovó la idea de que los pueblos de todo el mundo desean vehementemente una gobernanza responsable y sin corrupción, tener voz y participar en el establecimiento de las prioridades nacionales de desarrollo y gozar de los derechos humanos básicos y de dignidad. De hecho, los participantes en el simposio de 2011 apuntaron que uno de los principales motivos de protesta en esa región es la privación de la dignidad, y esas reclamaciones tienen dimensiones tanto democráticas (falta de voz y representación) como de desarrollo (falta de oportunidades económicas).

En el núcleo mismo del debate actual sobre la construcción de la democracia y la cooperación al desarrollo se plantea una pregunta de amplio espectro: ¿cuándo contribuye la democracia al desarrollo y cuándo contribuye el desarrollo a la democracia? En esas mismas líneas, cabe preguntarse cómo se puede conseguir que organizaciones internacionales como las Naciones Unidas participen de manera más eficaz, mediante asistencia diplomática o política, apoyo a la democracia y ayuda al desarrollo, para contribuir a crear círculos virtuosos o de refuerzo mutuo entre la democracia y el desarrollo.

Una cuestión clave a corto plazo es cómo aprovechar las oportunidades que brindan los procesos de transición para conseguir que esas transiciones democráticas se den de un modo tal que también contribuyan a lograr las metas de desarrollo en un proceso de beneficio mutuo. Esta consideración es especialmente pertinente con respecto a países frágiles que estén afectados por un conflicto o a países en

alto riesgo de conflicto en los que el Estado no consigue prestar los servicios básicos (incluida la seguridad).

Como se detalla en este documento de debate, la democracia puede contribuir al desarrollo de distintos modos mediante la reducción de la pobreza. En primer lugar, los procesos electorales democráticos dan el poder a las personas al dotarlas de voz para decidir quién ejercerá el liderazgo político: puede ser una gran fuente de motivación para aquellos que durante mucho tiempo se han visto privados del derecho a movilizarse y promover sus intereses. Los dirigentes políticos pueden elaborar sus programas electorales y aplicar políticas consecuentes a favor de los más pobres. Si no lo logran, el pueblo tiene la posibilidad de rechazar los regímenes que gobiernan y apoyar a otras fuerzas políticas que hagan gala de un mayor compromiso. Además de los diálogos entre el gobierno beneficiario y los donantes en materia de ayuda, es necesario ampliar más la noción de participación local o nacional mediante la promoción de procesos de planificación del desarrollo ampliamente incluyentes que incorporen a los agentes locales y los mecanismos democráticos de rendición de cuentas.

En un reciente estudio, la investigadora Pippa Norris, de la Universidad de Harvard, concluye que «las metas de desarrollo se logran en la mayoría de los casos cuando se reúnen dos condiciones: en primer lugar, cuando las instituciones y los procesos democráticos dan más fuerza a las opiniones y a la rendición de cuentas, brindando a todos los ciudadanos la posibilidad de expresar sus reivindicaciones y



de pedir cuentas a los representantes electos por sus acciones y, en segundo lugar, cuando la capacidad de gobernanza se ha fortalecido para que el Estado pueda gestionar la oferta de productos y servicios públicos» (Norris 2012). Dicho esto, el modo en que las Naciones Unidas pueden establecer un vínculo más sólido entre los programas de democracia y desarrollo es la cuestión principal de este documento de debate.

## El papel de las Naciones Unidas en la construcción de la democracia y el desarrollo

El marco normativo internacional, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas y detallado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y su documentación adjunta, rige las funciones de las Naciones Unidas en materia de construcción de la democracia y el desarrollo. En cuanto a la democracia, algunos marcos normativos regionales son incluso más explícitos, como la Carta Democrática Interamericana; en ella se hace mención al «derecho a la democracia» en el primer artículo. Otros, como la Carta Africana de la Democracia, las Elecciones y la Gobernanza, de la Unión Africana (UA), obligan a los Estados Miembros a avanzar en términos de democracia. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas adoptó una resolución en abril de 2012 en la que declara que los derechos humanos y el desarrollo «se refuerzan mutuamente» e invita «a los miembros de organizaciones y mecanismos intergubernamentales regionales a que incluyan en las constituciones de esas organizaciones o mecanismos disposiciones destinadas a promover los valores y principios democráticos y a proteger y consolidar la democracia en sus respectivas sociedades, o a que refuercen las disposiciones existentes»<sup>3</sup>. En el artículo 21 de la Declaración Universal

de los Derechos Humanos se recoge el derecho al voto y, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en particular en su artículo 25, se define más claramente el derecho a participar en las elecciones y en la vida política.

En la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas del año 2000, los Estados Miembros declararon que no escatimarían «esfuerzo alguno por promover la democracia». En el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 se afirma que la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos «se encuentran entre los valores y principios fundamentales universales e indivisibles de las Naciones Unidas» y, como tales, son «aspectos vinculados entre sí, que se refuerzan mutuamente». Estas declaraciones normativas generales se han plasmado en recomendaciones directas para el sistema elaboradas por el Secretario General de las Naciones Unidas sobre los principios y las prácticas subyacentes al trabajo de la Organización en materia de democracia.

En 1986, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la histórica Declaración sobre el derecho al desarrollo (A/RES/41/128, 4 de diciembre de 1986). Veinticinco años después, esa declaración sigue siendo la piedra angular que recalca que la pobreza extrema y crónica, la inseguridad alimentaria, el desempleo y la discriminación y exclusión sistemática constituyen violaciones de los derechos humanos y presentan, por tanto, graves obstáculos a la democracia. Las claves de los marcos normativos de las Naciones Unidas en materia de democracia y desarrollo comparten una misma preocupación por la igualdad, la participación, la no discriminación (en particular de las mujeres y de las poblaciones vulnerables), la rendición de cuentas, la transparencia y la justicia. La relación entre los dos objetivos se va aceptando cada vez más, no sin esfuerzo,

Democracia y desarrollo: El rol de las Naciones Unidas

<sup>3</sup> Resolución del Consejo de Derechos Humanos 19/36, «Derechos humanos, democracia y Estado de derecho», 19 de abril de 2012, A/HRC/RES/19/36, artículo 20.

y entidades como el Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el derecho al desarrollo, gestionado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), están poniendo de su parte para, por ejemplo, articular el concepto de desarrollo como un derecho humano.

Las funciones de las Naciones Unidas en materia de democracia y desarrollo son múltiples y variadas. Al más alto nivel, las Naciones Unidas participan en la actualidad en la respuesta directa a los desafíos que plantean las transferencias inconstitucionales de poder y en la asistencia directa para realizar las reformas necesarias en las transiciones democráticas, a menudo junto con organizaciones regionales.

En el aspecto operativo, los equipos de las Naciones Unidas en cada país participan directamente en la ayuda a los procesos de desarrollo, desde asistencia a la planificación nacional del desarrollo hasta contribuciones directas para fortalecer las capacidades del gobierno en aras del desarrollo de áreas fundamentales como la educación, la salud, el empleo y la seguridad. La Organización, mediante sus equipos nacionales, dispone de programas de reducción de la pobreza en casi 80 países y, a menudo, realiza su trabajo en coordinación directa con organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas como la Organización Mundial de la Salud (OMS) o el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Los equipos nacionales de las Naciones Unidas también participan en la coordinación, ayuda y gestión de los flujos de asistencia multilateral en apoyo de los procesos e instituciones de gobernanza. En particular, el PNUD se ha convertido en una organización clave, que brinda asistencia para realizar reformas administrativas, colabora con otras organizaciones asociadas (como

IDEA Internacional) para profesionalizar los procesos electorales y apoya a las principales instituciones estatales, como el sector judicial, o contribuye a la apertura de nuevas vías de acceso a la justicia. El Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (FNUD) es un instrumento importante en la promoción y el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil y a su participación como elemento fundamental para el fortalecimiento de la democracia.

## **Vínculos entre la democracia, la construcción de un Estado y la consolidación de la paz**

En las mesas redondas se trataron las funciones de las Naciones Unidas en relación con el vínculo entre la democracia y el desarrollo y su manifestación en tres ámbitos principales de actuación: el trabajo sobre gobernanza democrática en el marco de sus programas de desarrollo, con especial interés en la construcción de instituciones y procesos democráticos que rindan cuentas y den respuestas; las iniciativas de mediación y asistencia electoral, en particular en transiciones políticas complejas; y la participación en el mantenimiento y la consolidación de la paz en zonas propensas a conflictos o en situaciones posteriores a un conflicto. En las mesas redondas se subrayó el aumento de la sensibilización sobre la complejidad de los vínculos existentes entre la consolidación de la paz, la construcción de un Estado y la construcción de la democracia. Algunos análisis políticos recientes señalan la importancia de dichos vínculos.

En el *Informe sobre el desarrollo mundial* (IDM) publicado por el Banco Mundial en 2011, titulado *Conflicto, seguridad y desarrollo*, se indicaba la eficacia de las iniciativas



basadas en acciones rápidas y con objetivos específicos en algunos casos excepcionales. No obstante, en ese mismo informe se señalaba la importancia de los enfoques a largo plazo para construir instituciones democráticas mediante reformas políticas con acciones sistemáticas y graduales a lo largo del tiempo, tal y como ejemplifica toda una serie de transiciones políticas exitosas. Por tanto, en el IDM 2011 se recalca la importancia de fortalecer las instituciones legítimas y la gobernanza para proporcionar seguridad, justicia y empleo a los ciudadanos como factor crucial para romper los círculos de violencia.

El énfasis del PNUD en los vínculos entre la gobernanza democrática, la prevención de conflictos y la consolidación de la paz, como se manifiesta en su informe sobre la gobernanza para la paz (*Governance for Peace: Securing the Social Contract*), apunta en la misma dirección (PNUD 2012). A partir de una comprensión más profunda de los nuevos desafíos que presenta la fragilidad de los Estados actualmente en crisis, el PNUD insta a centrarse más en la capacidad de respuesta en los principios de inclusión y de la resiliencia y en alianzas más sólidas. De este modo, se podrían poner a prueba enfoques innovadores de gobernanza que tuvieran en cuenta los resultados estratégicos, en lugar de los productos específicos, como la construcción de instituciones resolutivas, la promoción de procesos políticos incluyentes y el fomento de una sociedad capaz de adaptarse y hacer frente a las tensiones y a las crisis mediante la movilización de las capacidades locales.

Con el paso del tiempo, los mandatos y las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas han evolucionado de las formas tradicionales hacia un mantenimiento multidimensional de la paz, mediante misiones integradas con componentes militares, policiales y civiles. Además, hoy

por hoy, hay tantas misiones políticas de las Naciones Unidas para ayudar a los países en transición como operaciones de mantenimiento de la paz. Esto ha supuesto ampliar el centro de interés para pasar de las funciones básicas de seguridad (como la supervisión de los acuerdos de alto el fuego o el establecimiento de zonas de amortiguación entre partes beligerantes) a una amplia gama de tareas que tradicionalmente suelen enmarcarse dentro de la asistencia a la democracia (como el apoyo al Estado de derecho, las instituciones de gobernanza y la ayuda a los procesos constitucionales, las elecciones, los derechos humanos y la reconciliación política); de este modo se contribuye a construir instituciones y estructuras políticas que protejan los derechos de los ciudadanos y faciliten su participación en los procesos políticos. Muchas de esas tareas requieren capacidad de despliegue y capacidades muy específicas para apoyar esos procesos cuando se producen.

Si se examinan los instrumentos fundamentales de las Naciones Unidas para brindar asistencia a las transiciones pacíficas, el examen independiente de la capacidad civil después de los conflictos realizado por el Grupo Consultivo Superior en febrero de 2011 (Guehenno 2011) y el informe subsiguiente del Secretario General del 19 de agosto de 2011 sobre ese mismo tema (Secretario General de las Naciones Unidas 2011), hacen hincapié en la necesidad de fortalecer conjuntamente la calidad y la eficiencia de la asistencia civil tras un conflicto. Los procesos políticos incluyentes son una de las principales formas de lograr el fortalecimiento de las capacidades civiles después de los conflictos en aras de satisfacer las necesidades que abarcan desde el apoyo en los procesos constituyentes hasta la facilitación del diálogo político y del desarrollo de partidos políticos.

Democracia y desarrollo: El rol de las Naciones Unidas

En 2010, la celebración del décimo aniversario de la adopción de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad brindó al sistema de las Naciones Unidas, a los Estados Miembros y a las organizaciones regionales la oportunidad de evaluar los avances y de desarrollar nuevos enfoques para tratar los aspectos de género en el establecimiento y la consolidación de la paz. El Secretario General elaboró un informe para la ocasión (Secretario General de las Naciones Unidas 2010) en el que identificaba un plan de acción de siete puntos con sus correspondientes indicadores para ampliar la participación de las mujeres en la consolidación de la paz, contribuyendo así en gran medida a la uniformidad y coherencia de los esfuerzos internacionales a este respecto. En dicho informe también se incluían indicadores sobre la mayor representación de las mujeres en todos los niveles de la toma de decisiones en los países después de un conflicto. El papel de las mujeres, tanto en la consolidación de la paz como en la construcción de la democracia, encaja claramente en los mandatos y prioridades otorgados a ONU Mujeres y a la Comisión de Consolidación de la Paz.

## **Evolución de las normas de democracia y desarrollo**

En la actualidad, las normas internacionales en materia de democracia también han proliferado a nivel regional. Múltiples organizaciones regionales –en particular la Unión Africana (UA), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)– han desarrollado numerosas normas no vinculantes, instrumentos, pautas y mejores prácticas para el gobierno de sus Estados Miembros en relación con el mantenimiento y fortalecimiento de la democracia. La Carta Africana de la

Democracia, las Elecciones y la Gobernanza de la UA es un ejemplo de esas normas regionales que, en algunos casos, están complementadas con textos subregionales, como los Principios y Directrices que Rigen las Elecciones Democráticas de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC, por sus siglas en inglés). En 2011, la OEA celebró el décimo aniversario de la Carta Democrática Interamericana, que declara, entre otras cosas, que «los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla».

Con la llegada de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2000 se puso de manifiesto el compromiso mundial para con la reducción de la pobreza y la generación de un entorno propicio para el desarrollo. En el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 se describe la democracia como un «valor universal» y se considera que constituye en última instancia una vía para alcanzar la paz y seguridad internacionales, el progreso y desarrollo económicos y sociales y el respeto de los derechos humanos. Otros procesos, como las consultas de París y de Accra sobre la asistencia internacional para el desarrollo y sus programas de acción respectivos o el consenso de Busan sobre la eficacia del desarrollo, han recalcado la importancia de la democracia y de la gobernanza incluyente como bases necesarias para que las naciones asuman el proceso de desarrollo como propio.

En esos y otros foros está planteándose el principio de la «apropiación democrática del desarrollo» y se están analizando maneras distintas de expresar ese sentimiento de propiedad, basado en una toma de conciencia cada vez mayor de la naturaleza compleja y, en ocasiones, en ocasiones contradictoria de las relaciones entre la ayuda y los procesos democráticos de toma de decisiones sobre

el desarrollo nacional (IDEA Internacional, 2011). El programa previsto para después de Busan ha dado pie a que se reconozca que los enfoques del desarrollo basados en los donantes pueden en realidad socavar la posibilidad de alcanzar las metas fijadas, en particular en los Estados frágiles. Otra reflexión clave en este sentido la proporcionó el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) en su documento de 2008 sobre la construcción de Estados en situaciones frágiles (OCDE/CAD 2008), en el que se incluyen los principios de la asistencia a agentes e instituciones democráticos de rendición de cuentas en el ámbito de las elecciones, los partidos políticos, los medios de comunicación y el parlamento (OCDE/CAD 2012). Esos principios se hacen eco de la opinión de que la ayuda puede en ocasiones socavar la rendición de cuentas y de que la cooperación al desarrollo debe concentrarse más en utilizar la ayuda para mejorar los procesos nacionales de rendición de cuentas y fortalecer las relaciones entre el gobierno y la sociedad.

Resulta evidente que los programas de construcción de la democracia y de asistencia para el desarrollo no siempre coinciden y hay discrepancias sobre la secuenciación y la conveniencia de realizar esfuerzos en materia de construcción de la democracia en países que están atravesando conflictos, tensiones económicas o problemas sociales. Es decir, algunos siguen argumentando que los avances en materia de desarrollo deben preceder a la democracia y que es más difícil conservar la democracia en países con ingresos bajos. Efectivamente, algunos analistas arguyen que las «autocracias benévolas» o Estados en desarrollo no democráticos pero con buenas intenciones pueden estar en mejores condiciones para lograr avances significativos en términos de desarrollo. En las transiciones políticas como las que se están dando en las regiones de Oriente Medio y del norte

de África se plantean serios dilemas sobre la secuenciación y el establecimiento de prioridades en la ayuda, los retos en cuanto a la capacidad de rendimiento y la necesidad de adoptar un enfoque cauto y estratégico que permita garantizar la legitimidad de la asistencia internacional que se presta a los procesos de transición en ciernes.

Los argumentos a favor de la armonización de la construcción de la democracia y la asistencia para el desarrollo se basan en enfoques instrumentalistas: los Estados democráticos tienen más posibilidades de lograr con el tiempo los objetivos de desarrollo y de crear las condiciones de las que dependen en última instancia la paz sostenible y el desarrollo, como la plena realización de los derechos de las mujeres y su participación. Esta opinión suele relacionarse estrechamente con el economista Amartya Sen, ganador del premio Nobel, y su libro de referencia *Desarrollo y libertad* (Sen, 2000), pero es un concepto que reviste importancia para el propio debate en el seno de las Naciones Unidas con sus profesionales del desarrollo, la consolidación de la paz y la construcción de la democracia. ■

Democracia y desarrollo: El rol de las Naciones Unidas

«Hay un debate abierto en el mundo académico sobre esa relación. El principal argumento de quienes consideran que los regímenes democráticos están por encima de todos los demás es que la democracia genera crecimiento económico y, por tanto, es el mejor régimen para lograr el desarrollo. Lamentablemente, los datos empíricos siguen sin esclarecer la cuestión.

No obstante, se podría alegar que, para lograr crecimiento económico, es necesario, entre otras cosas, disponer de un marco institucional consolidado y que respete el Estado de derecho, que son los factores clave para la planificación económica a largo plazo, junto con unas instituciones políticas transparentes que apoyen el mecanismo en el que funcionan los mercados globales.

En todos estos aspectos, la democracia sigue siendo el régimen que mejor servicio presta al desarrollo, puesto que establece un enlace político entre los ciudadanos y los responsables de las políticas que hace que estos últimos actúen de conformidad con el interés general o, al menos, en el interés de la mayoría».

Su Excelencia el embajador Claude Heller, Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas, 2007-2011  
(intervención completa en el apéndice 2)

# Por qué la democracia es importante para el desarrollo

Existe un amplio consenso en torno a que la legitimidad de los regímenes que gobiernan depende en gran medida de sus credenciales como democracias; incluso en los Estados con antecedentes dudosos en materia de derechos humanos o con tendencias a restringir gravemente la oposición política, los gobiernos realizan esfuerzos conscientes para generar una imagen democrática tanto en la esfera internacional como de cara a sus propios ciudadanos. Según los analistas académicos, se considera que en 2011 al menos el 60% de los países de todo el mundo cuenta con las instituciones, los procesos y los procedimientos democráticos básicos; por tanto, casi la mitad de la población mundial vive en países reconocidos como democráticos. Asimismo, incluso los numerosos países que no se pueden incluir en esa lista podrían describirse como «casi democráticos», es decir, son Estados que disponen de algunas de las características de la democracia, como elecciones locales fidedignas, pero puede que carezcan de otras, como el derecho a formar partidos políticos independientes.

Si bien el número de países democráticos ha aumentado rápidamente en los últimos treinta años, los avances de la democracia en los países que acaban de salir de un conflicto o de una autocracia pueden ser muy frágiles y las recaídas y desviaciones de las normas y prácticas democráticas suponen un verdadero riesgo. Un tercio de los países del mundo está viviendo o ha vivido recientemente una transición de un sistema autocrático o una guerra civil a la democracia y la mayor parte de esos países en transición puede calificarse de democracias «parciales», «emergentes» o «predispuestas».

## El debate sobre la democracia y el desarrollo

Los participantes en la mesa redonda consideraron fundamental reexaminar las relaciones específicas entre la democracia y el

«La mayor amenaza para los procesos de democratización es, indiscutiblemente, el no poder democratizar las sociedades y los mercados para que todos puedan sacar partido al progreso. La amenaza es no ser suficientemente democráticos, ya que los nuevos ciudadanos críticos tienen muchas exigencias. ¿Conseguirá la democracia generar procesos justos en las sociedades? Ese es el enigma de la gobernabilidad. Lamentablemente, en algunas regiones del planeta, el crecimiento y el desarrollo han abierto la brecha entre los que se sienten parte de la sociedad y los que no. Se está cuestionando que los mercados sean un instrumento para distribuir productos económicos. De nuevo, se recurre al Estado como una herramienta para resolver problemas. Los dirigentes están aprendiendo de la manera más dura posible que sus electores esperan que controlen la inflación, que favorezcan la inversión extranjera, que equilibren las políticas macroeconómicas con grados aceptables de protección social y una distribución de los beneficios, los avances y el desarrollo. Es inaceptable que grandes partes de la población se queden a la zaga».

Marta Lagos, directora del Latinobarómetro, Santiago (Chile)

«Si se examinan los datos de actitudes, es evidente que la gente de todas las clases sociales, en particular de las clases más bajas, entiende el desarrollo como una característica de la democracia y, por tanto, la democracia no es un concepto ajeno al desarrollo.

Sin embargo, en las publicaciones académicas se intenta separar esos dos conceptos. En las discusiones sobre democracia se trata de sugerir que no es conveniente sobrecargar la democracia. No suma la justicia social a la democracia; no suma los derechos a la democracia; no suma el desarrollo a la democracia.

Ahora bien, según el sentido común de las personas, todos estos elementos son características propias de la democracia. ¿Por qué es importante la democracia? Porque nos da desarrollo y bienestar».

Peter Ronald de Souza, director del Instituto Indio de Estudios Superiores, Shimla (India)

Democracia y desarrollo: El rol de las Naciones Unidas

modo, se produjo un «debate sobre el debate», en el que se sometieron a un intenso examen los términos clave: por ejemplo, ¿en qué se diferencia exactamente la «democracia» de otros conceptos afines como la «gobernanza democrática» o la «buena gobernanza»?

En cuanto al desarrollo, ¿acaso deberían emplearse definiciones más restrictivas del desarrollo (por ejemplo, la medición del producto nacional bruto) o quizá medidas más amplias, como el nivel de desigualdad en una sociedad dada o la igualdad de derechos y el papel de la mujer en el proceso de desarrollo?

Gran parte del debate académico se centra en la cuestión de la «causalidad», lo que se refleja a su vez en la ambigüedad de los profesionales. Es decir, ¿la democracia *causa* desarrollo o viceversa? ¿Hasta qué

desarrollo a la luz de las investigaciones académicas y las experiencias de los profesionales. Los responsables de las políticas a menudo consideran que las conclusiones de los estudios son «hechos incómodos», como apuntó uno de los participantes. En la primera mesa redonda, en 2008, se estudiaron detalladamente esas cuestiones aplicadas a los contextos regionales específicos de América Latina y África Occidental, donde el debate sobre la democracia y el desarrollo ha tenido gran calado en los últimos años. Del mismo

punto son importantes las elecciones nacionales competitivas en la definición de los programas, o incluso ideologías, antagónicas en torno al proceso de desarrollo nacional? Por otro lado, ¿hasta qué punto se puede considerar que cierto nivel de desarrollo es un requisito previo para el ejercicio significativo de la democracia en una sociedad? Estas cuestiones de causalidad se debaten ampliamente en las publicaciones académicas, con respuestas heterogéneas.

Algunos investigadores entienden que no hay pruebas que demuestren la existencia de un vínculo fuerte entre la democracia y el desarrollo, y para ello se basan en investigaciones cuantitativas y en la experiencia histórica. Adam Przeworski y sus colaboradores no han hallado mediante análisis estadísticos ninguna relación directa entre el tipo de régimen y el aumento de los ingresos totales en los países que les permita confirmar esa correlación (Przeworski *et alia* 2000). En el mejor de los casos, hay publicaciones que constatan que los países con una fuerte tradición de Estado de derecho pueden registrar avances rápidos en los resultados de desarrollo, por ejemplo velando por la inviolabilidad de los contratos o la protección de la propiedad intelectual.

Esas publicaciones están reforzadas por la idea de que los sistemas que se caracterizan por un «desarrollo dirigido» y por la restricción de los derechos políticos obtienen mejores resultados de desarrollo que las coaliciones de gobierno a menudo más caóticas, incipientes y a veces poco concluyentes que se dan en algunos sistemas democráticos.

Los participantes argumentaron que quizá el principal desafío de la contribución de la democracia al desarrollo es tangible cuando se registran malos rendimientos económicos y desavenencias socioeconómicas constantes en los regímenes democráticos en ciernes o

restaurados, a la luz de la cantidad de países que experimentaron una transición de un régimen autocrático o unipartidista a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa del siglo pasado. En América Latina, por ejemplo, muchas democracias recientes o restauradas parecían consolidadas en sus aspectos institucionales; no obstante, debido a las grandes desigualdades y a las dificultades económicas de amplios segmentos de la población (incluso en lugares en los que se había conseguido reducir la pobreza significativamente), la inestabilidad política, el populismo, el descontento y la insatisfacción con las élites políticas ha prevalecido en general y ha conducido a la población a poner en tela de juicio la validez misma de la democracia de sus países. Algunos factores, como la pobreza permanente, la desigualdad, la corrupción y la exclusión política por motivos de género, etnia o edad limitan el alcance de la democracia y su capacidad para fomentar el desarrollo y, como resultado de ello, puede incluso peligrar su legitimidad ante la población.

Los participantes también debatieron sobre los vínculos y la relación entre las elecciones, la democracia y el desarrollo. Se señaló que, lamentablemente, para muchos la celebración de elecciones equivale a la existencia de una democracia en buen funcionamiento, a pesar de que, si bien las elecciones (fidedignas, transparentes y competitivas) son un rasgo distintivo de toda sociedad democrática, el mero hecho de celebrarlas no constituye el establecimiento de una democracia. Asimismo, señalaron las dificultades específicas de los países en que existen divisiones identitarias profundas o históricas, en los que la celebración de procesos electorales refleja o incluso agrava las sangrantes diferencias sociales. En particular en el caso de las sociedades divididas o que acaban de atravesar un conflicto, se afirmó que el uso de señas étnicas, religiosas u otras



marcas de identidad en la política durante los procesos electorales constituye un obstáculo para la democracia, socavando el papel del proceso electoral como árbitro de visiones distintas del desarrollo nacional y convirtiendo las características competitivas de la democracia en una confrontación estéril entre segmentos sociales internamente divididos como medio para hacerse con el poder.

## Círculos virtuosos: democracia, gobernanza y resultados de desarrollo

Si bien los estudios cuantitativos plantean dudas sobre si la democracia facilita el desarrollo en comparaciones estadísticas amplias, otros estudios que utilizan metodologías comparativas de estudios de casos (como la World Governance Survey) sí identifican una fuerte relación. En el estudio publicado en 2008, Hyden *et al.* concluyeron que los avances en materia de desarrollo se explicaban en función de la calidad de la gobernanza en un país en seis ámbitos: la sociedad civil, la «sociedad política», la eficacia del gobierno, la calidad de la burocracia, la sociedad económica y el poder judicial. En dicho estudio se recalca la idea de que la buena gobernanza es uno de los ejes del desarrollo –en particular, el control de la corrupción–.

Los participantes afirmaron que la democracia, que no una mera «buena gobernanza» (ni expresiones todavía más reducidas, como «una gobernanza suficientemente buena») es sin duda fundamental para el desarrollo. Algunos participantes señalaron que, al menos, no existe ninguna prueba compensatoria que apunte a que la democracia deba sacrificarse en favor del desarrollo ni que las autocracias

«Celebramos esta mesa redonda (2011) el día de los derechos humanos en Sudáfrica, que conmemora el aniversario de la masacre de Sharpeville de 1960, un punto de inflexión en la lucha antiapartheid en favor de la democracia. Hoy, la realidad en la vida de muchas personas es la lucha por la libertad, por la inclusión. Se trata de tener voz, de poder participar. No basta con beneficiarse del desarrollo, sino de participar en igual medida en la elaboración de los programas para que las mujeres, los marginados y los discriminados sean parte del proceso y puedan exponer sus inquietudes».

Geraldine Fraser-Moleketi, Directora de Actividades del Grupo de Gobernanza Democrática de la Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD

orientadas al desarrollo obtengan de un modo u otro mejores resultados a largo plazo. Puesto que los escépticos sobre esa relación a menudo definen el desarrollo en términos del aumento de los ingresos totales (producto interno bruto, PIB) o como un aumento del PIB *per cápita* ajustado con la paridad del poder adquisitivo (PPA) y que muchos países no democráticos dependen enormemente de los recursos naturales (como las exportaciones de petróleo y gas), las conclusiones de los estudios cuantitativos que confirman que no existe relación entre la democracia y el desarrollo deben tomarse con gran cautela.

Resulta interesante constatar que los resultados de los sondeos sociales del informe sobre el estado de la democracia del Centro para el estudio de las sociedades en desarrollo (CSDS, por sus siglas en inglés) señalan que, según la población de la India, por ejemplo, los conceptos de democracia y desarrollo están intrínsecamente relacionados. Existe un amplio consenso entre la gente sobre qué

Democracia y desarrollo: El rol de las Naciones Unidas

«La igualdad de género, las políticas feministas, los derechos de las mujeres, el empoderamiento de la mujer [...] solo han tenido apoyo en democracia, solo cuando se han basado en la lucha por la transformación social y por el cambio en el pacto social. Por tanto, no se puede eludir la importancia de invertir en la fortaleza de la sociedad civil de las mujeres. Lamentablemente, lo que se ve en muchas democracias es que las tareas de las organizaciones de mujeres y sus dirigentes están mucho más presentes y activas en la sociedad civil que en la sociedad política. No hay manera de negar la conexión existente entre las libertades políticas de las mujeres y sus derechos económicos y sociales».

Anne-Marie Goetz, Asesora Principal sobre Gobernanza, Paz y Seguridad de ONU Mujeres

es la democracia: «el gobierno del pueblo» y «derechos y libertades», pero también «desarrollo y bienestar». En la mesa redonda de 2011, varios participantes también indicaron que los manifestantes de Egipto y Túnez que tomaron las calles a principios de ese mismo año no establecían una diferencia fundamental entre sus reclamaciones contra la represión política y otras, como las lamentables expectativas de trabajo y la pobreza crónica.

Al igual que en la India, otros estudios, como el Afrobarómetro o el Latinobarómetro, apoyan la opinión de que las actitudes públicas en los países de esas regiones consideran que los atributos de la democracia y del desarrollo tienen gran importancia para articular las expectativas en cuanto a la relación de la gobernanza con la vida diaria. En general, según varios participantes, estos estudios ratifican la noción de Sen de que los

gobiernos democráticos deben rendir cuentas a sus ciudadanos en términos de justicia económica y social y de que el público en los países del Sur Global entiende que solucionar la pobreza, la exclusión social y los malos rendimientos económicos es tan importante como los derechos políticos. Estas perspectivas dan peso a un conjunto de opiniones que vienen de largo y que se plasman en los estudios de las Naciones Unidas, como los informes de desarrollo humano del PNUD, que constantemente recalcan que algunos aspectos de la democracia, como los derechos humanos (2000), la democracia y la participación (2002) o la libertad cultural (2004) son los cimientos sólidos del desarrollo humano.

Por último, la democracia local puede revestir una importancia crítica para fomentar el desarrollo: en esos niveles es donde la gobernanza está más cerca de las personas y donde afecta a sus vidas de forma tangible. La participación directa y las acciones ciudadanas suelen ser más factibles a esos niveles y precisamente en esa esfera local se puede manifestar el concepto de «voz» en términos prácticos. La participación o «tener voz» permite a los ciudadanos no solo exigir sus derechos y servicios, sino también controlar los posibles abusos y garantizar la rendición de cuentas. Precisamente la rendición de cuentas surge de los vínculos entre el Estado y la sociedad, en especial cuando la supervisión y el establecimiento de las prioridades de los ciudadanos se vinculan con la movilización de recursos y el régimen fiscal del gobierno. Por ese motivo, muchos participantes argumentaron que dotar a las administraciones locales del poder de recaudar recursos mediante impuestos puede fortalecer la democracia a nivel local. ■



### Cuadro 1. Puntos básicos: la contribución de la democracia al desarrollo

- La evolución y práctica de la democracia deben contemplarse conjuntamente con los procesos de construcción de la identidad nacional y de formación del Estado. La construcción de una nación y de un Estado tras un periodo de colonización, represión interna o conflicto es un proceso dificultoso y de larga duración. Cuando los imperativos de la construcción de la nación o el Estado entran en conflicto con las instituciones o prácticas democráticas, a menudo suelen prevalecer sobre la democracia como tal.
- Las características principales de la democracia son básicas para el concepto de buena gobernanza y mejores prácticas de planificación y ejecución del desarrollo: la participación en la formulación y aplicación de políticas, la competencia electoral en materia de ideas de estrategias de desarrollo y la rendición de cuentas para las élites dirigentes mediante la supervisión del parlamento, la sociedad civil y los medios de comunicación. Los mismos atributos de la gobernanza democrática son fundamentales para la gestión de las crisis económicas contemporáneas, las carencias, la degradación ambiental y las tensiones relacionadas con la energía, la seguridad alimentaria y la migración.
- Puede que los gobiernos democráticos gocen de mayor legitimidad en cuanto a la prestación de servicios públicos, como la educación, la sanidad, la formación profesional, la protección ambiental y el Estado de derecho, y el Estado de derecho que garantiza la inviolabilidad de los contratos y la predictibilidad en los entornos regulatorios y la gestión económica en general.
- El espacio democrático permite que la población se organice a nivel local y cree sus propios bienes públicos locales, como la regulación de los mercados locales o las cooperativas de crédito, que a su vez generan las condiciones necesarias para la democracia local y los valores y estructuras democráticos de forma ascendente.
- La democracia y la participación directa refuerzan el principio de la apropiación democrática nacional de la planificación del desarrollo. Así, la democracia puede contribuir a la elaboración y aplicación de políticas basadas en consensos y avenencias, así como a la sostenibilidad de las reformas políticas a lo largo del tiempo que, desde un principio, deben contar con las principales partes interesadas en cada cuestión dada, al tiempo que reconcilian intereses y prioridades antagónicas mediante el diálogo, los pactos y la aplicación conjunta.
- En muchos países, en particular los menos adelantados y frágiles, el papel de las Naciones Unidas en materia de construcción de la democracia y desarrollo de las capacidades estatales es significativo. En esos contextos, las Naciones Unidas desempeñan una función normativa, supervisan las prácticas democráticas y de derechos humanos, brindan asistencia directa al desarrollo de capacidades y, en algunas instancias, reaccionan ante las crisis de democratización, como el fraude electoral o los cambios inconstitucionales de gobierno.

Democracia y desarrollo: El rol de las Naciones Unidas

# Por qué el desarrollo es importante para la democracia

La vitalidad de la democracia depende de una clase media culta, participativa e interesada para la que esta no solo proporciona la posibilidad de expresar sus preferencias y prioridades, sino que también constituye una forma de controlar la incautación indebida de la propiedad: he aquí una máxima tradicional de la investigación académica. Si bien se ha cuestionado la tesis de que la «modernización» y una clase media son requisitos previos indispensables para la democracia (los casos de Botswana, Costa Rica y la India contradicen históricamente ese argumento), sigue pareciendo que el desarrollo en general apoya los valores, intereses y expectativas que dan lugar a la aparición y sostenibilidad de la democracia. Al contrario, las profundas dificultades para el desarrollo minan la tolerancia y la confianza social necesarias para que prospere la democracia. Los participantes señalaron en particular tres áreas en las que la falta de desarrollo puede socavar las prácticas democráticas.

## Superación de la desigualdad y la marginación

La desigualdad socioeconómica persistente en la que una gran proporción de la población se encuentra marginada, fragmentada y sin capacidad para organizarse y crear grupos sociales eficaces quebranta la base social de toda democracia de éxito. Cuando persisten el hambre y la inseguridad alimentaria, el analfabetismo, la falta de vivienda o la enfermedad, se limita la capacidad de los más desfavorecidos para organizarse y expresar su opinión.

Del mismo modo, se suele entender que la democracia cuenta con el apoyo de una clase media bien desarrollada. No obstante, este factor por sí solo no basta para garantizar la sostenibilidad de la democracia; una clase media vibrante solo puede tener efecto en un contexto en el que la sociedad civil es autónoma e independiente de las élites políticas para poder representar los intereses de los distintos grupos de la sociedad.

«Pocos rechazan la pertinencia de la apropiación de los procesos de política del desarrollo. No obstante, es imposible hacer verdaderamente propio un proceso si el marco político nacional está acaparado por las fuerzas que deberían ser la clave de la elaboración de las políticas. Muchas de las democracias nuevas no permiten elegir, en el sentido de que las direcciones políticas que se toman no son el fruto de procesos políticos internos, sino que vienen impuestas desde fuera como preferencias políticas. De manera muy directa, cuando las decisiones que toman las instituciones financieras internacionales aumentan los precios de los productos básicos o cuando se eliminan las subvenciones del petróleo y los fertilizantes, y cuando las asociaciones y cooperativas agrícolas no cuentan, hay un problema grave».

Adebayo Olukoshi, Director del Instituto Africano de Desarrollo Económico y Planificación (IDEP), Dakar (Senegal)

Varios participantes sugirieron que las políticas económicas neoliberales, asociadas con una globalización desenfrenada y con los anticuados recursos del «ajuste estructural» han aumentando las desigualdades sociales en muchos países del Sur Global. La desigualdad se identificó como un impedimento real al buen funcionamiento de la democracia, en particular en las democracias recientes, ya que existe una «clasificación» constante e implícita de los distintos grupos que componen la sociedad y una distribución desigual de los recursos estatales y los bienes públicos en favor de los grupos privilegiados. Del mismo modo, hay una clara desventaja en materia de movilidad social en contra de los grupos marginados, incluidas las mujeres. Por último, algunos participantes apuntaron que la desigualdad puede «institucionalizarse» en los sistemas políticos.

## Fomento de la responsabilidad social

La falta de desarrollo y la pobreza persistente también pueden suscitar en las élites con aspiraciones políticas una tendencia a considerar el Estado como un medio de enriquecimiento personal o de su propio grupo. Esa tendencia es muy peligrosa para la democracia, empezando por los procesos electorales.

En las sociedades en las que el Estado y su maquinaria se contemplan como la principal fuente de riqueza y prosperidad, las posibilidades de ganar o perder un proceso electoral suelen estar directamente relacionadas con las oportunidades personales o de un grupo económico y con la posibilidad de utilizar el poder estatal de hacerse con productos «deseables» como un botín, en forma de, por ejemplo, rentas procedentes de las exportaciones de recursos naturales. Los participantes también asociaron esa dinámica

a un aumento de la violencia durante las elecciones en distintos países del mundo. Asimismo, expresaron su preocupación por los efectos de esa violencia sobre la democracia y, sin duda, sobre el desarrollo, porque la sensación de riesgo político limita la confianza necesaria para atraer inversiones a largo plazo. Otra inquietud relacionada es la criminalización de la política, cuando las élites políticas actúan de forma delictiva o cuando delincuentes (incluida la delincuencia transnacional organizada) obtienen acceso al poder político y a la protección a través del gobierno.

«[...] es necesario desarrollar una clase media independiente capaz de, por así decirlo, desarrollar y fortalecer las organizaciones no gubernamentales (ONG) y de la sociedad civil.

Creo que esa es una de las claves más importantes para desarrollar la democracia. En Indonesia hemos tenido la suerte de contar con numerosísimas organizaciones de la sociedad civil que tienen mucho calado político, tanto en los partidos como en el gobierno. Eso es lo que hace falta para desarrollar el mundo islámico. Una clase media fuerte [...], pero una clase media que también sea capaz de generar ONG independientes del gobierno».

Ayumardi Azra, Director de la Escuela de estudios superiores de la Universidad Islámica Syarif Hidayatullah de Jakarta (Indonesia)

Democracia y desarrollo: El rol de las Naciones Unidas

La cuestión del saqueo del Estado es básicamente un problema de desarrollo y pone de manifiesto un déficit democrático de rendición de cuentas. Así, ese comportamiento depredador de los políticos se suele contemplar como una de las causas subyacentes de la pobreza

crónica, la violencia social y las amenazas a la seguridad humana, lo que, a su vez, da pie a un aumento de la frustración social, las protestas y, posiblemente, la violencia. Algunos participantes argumentaron que esas prácticas se intensifican en las democracias débiles porque la vida política de los dirigentes es breve y, por tanto, se convierte en un incentivo para acumular lo más posible rápidamente y para utilizar los recursos del Estado (incluida la policía) para influir en los procesos electorales subsiguientes, de modo que puedan conservar el poder.

En general, los participantes llegaron a la conclusión de que la democracia y el desarrollo se refuerzan mutuamente. Es decir, los avances en uno pueden producir avances en el otro en un proceso de interacción y fortalecimiento mutuo; o sea, los países

pueden experimentar «círculos virtuosos» de democracia en el desarrollo en los que los avances en un ámbito se vean reforzados por avances en el otro. Más de un participante en la mesa redonda hizo referencia al caso de Ghana en la primera década del siglo XXI, que ha alcanzado avances notables tanto en la consolidación de las instituciones democráticas como en cuanto al desarrollo económico; el país está en condiciones de lograr un desarrollo aún más rápido gracias al reciente descubrimiento de grandes depósitos de carburantes fósiles en algunas de sus regiones más pobres. La experiencia de Ghana se convertirá en un caso de estudio para comprobar si las instituciones democráticas pueden contribuir a gestionar la proverbial «maldición de los recursos», como se ha dado en llamar en algunos estudios de índole más general. ■

### **Cuadro 2. Puntos básicos: la contribución del desarrollo a la democracia**

- Los problemas de desarrollo, como la pobreza generalizada, las altas tasas de desempleo, las enfermedades y la inseguridad alimentaria dificultan enormemente el funcionamiento eficaz de la democracia. Según los participantes, esos desafíos sociales y de desarrollo generan violencia social, xenofobia, programas políticos radicales y desconfianza en el sistema político y en su capacidad para lograr cambios significativos. Los aumentos bruscos en los precios de los productos básicos, en particular de la energía y de los alimentos, están ampliando la brecha de la desigualdad en muchos países y socavando las bases de tolerancia social y confianza en las que se sustenta la democracia en última instancia.
- Las lagunas en el desarrollo, que comienzan con una educación no equitativa y oportunidades desiguales en el mercado laboral, tales como la exclusión sistemática de las mujeres de las oportunidades económicas, crean una subclase de ciudadanos excluidos que son económica y a menudo físicamente vulnerables. En el caso de las mujeres, las condiciones subyacentes suelen impedir su participación en la política democrática y eso implica que, por ende, sus problemas no se suelen tratar dentro del sistema político.
- La economía política internacional puede acabar minando la democracia en los países altamente dependientes de la exportación de productos básicos –en particular de petróleo, minerales preciosos o productos agrícolas de primera necesidad– debido a los incentivos ofrecidos a las clases políticas para que respondan más a las relaciones económicas exteriores (de donde provienen los ingresos del gobierno mediante las exportaciones) que a su propio pueblo. La falta de marcos regulatorios nacionales e internacionales que garanticen la rendición de cuentas y la transparencia, unida a la dependencia económica global, puede impedir que las relaciones entre el Estado y la sociedad se desarrollen correctamente, y esa es una de las características fundamentales de los sistemas democráticos.
- Una consideración importante es la necesidad de crear oportunidades de participación para los más pobres, lo que a menudo implica procesos o asistencia comunitaria a la democracia local, por ejemplo, en la gestión de los recursos naturales. El enfoque más sostenible para alentar al Estado a proporcionar recursos consiste en crear las condiciones para que la movilización de los más desfavorecidos dé pie a políticas constructivas y resultados en su aplicación que cubran las necesidades humanas básicas, es decir, la salud, la educación y la vivienda.
- Las mejoras en materia de salud, educación e ingresos, en especial para las mujeres y niñas, sientan las bases en las familias, los barrios y municipios y en la sociedad en general para canalizar la energía en aras de que la población exprese a su manera sus preferencias y metas y pueda organizarse colectivamente.
- Un elemento fundamental para el desarrollo y para toda democracia sana es un sistema de seguridad humana y comunitaria. Las situaciones de inseguridad carecen de la base clave para el desarrollo. A su vez, la democracia requiere de un entorno seguro y de libertad para organizarse y movilizarse sin miedo.

Democracia y desarrollo: El rol de las Naciones Unidas

# El futuro: implicaciones políticas y prácticas

**A** medida que la iniciativa de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se acerca al final de su primera fase en 2015, numerosos observadores que consideran que la democracia facilita el desarrollo han vuelto a plantear si la próxima generación de objetivos no debería hacer una referencia más explícita a la democracia y a la mejora de la gobernanza como factores básicos e instrumentales para alcanzar los ODM en su conjunto.

## La democracia en el programa de desarrollo a partir de 2015

El Secretario General subraya en el párrafo 55 de su informe titulado «Acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio» que «aunque el programa de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se basa en la Declaración del Milenio, estos dos documentos no son idénticos». Además, señala que «al examinar los elementos de una agenda para el desarrollo a partir de 2015, la comunidad mundial tal vez deba volver a examinar los valores y principios de la Declaración del Milenio como un punto de partida para renovar su visión del desarrollo mundial a la luz de los desafíos contemporáneos» (Secretario General de las Naciones Unidas 2011a). Las libertades individuales de gobernanza democrática y participativa eran uno de los seis valores fundamentales, y los derechos humanos, la democracia y la buena gobernanza eran uno de los seis objetivos generales definidos en la Declaración del Milenio. Todos ellos deberían tratarse adecuadamente en la conversación en curso en torno al programa de desarrollo a partir de 2015.

En los debates de la mesa redonda se insistió en este argumento: si, como muestran los estudios de actitudes, las personas de todo el mundo apenas diferencian la democracia del desarrollo en cuanto a sus aspiraciones, el establecimiento, la supervisión y la ejecución asistida de las normas internacionales deberían responder asimismo de forma integradora. De este modo, algunos participantes declararon que había llegado el momento de un «nuevo paradigma» que vincule más explícitamente la democracia y la participación ciudadana con el desarrollo. Otros fueron más allá y abogaron por una transformación de fondo en el enfoque, de modo que se restaure una mediación global más directa por la democracia como derecho intrínseco y como vía instrumental para lograr avances en materia de desarrollo.

## Participación coherente y por principios en la democracia y el desarrollo

Se lanzó un llamamiento común en favor de un nuevo planteamiento del modo en que se lleva a cabo tradicionalmente la construcción de la democracia, así como de los enfoques clásicos de ayuda al desarrollo. Algunos participantes instaron a «democratizar el desarrollo» mediante las acciones de las Naciones Unidas, para mejorar su coherencia y acabar con los vacíos y los obstáculos entre la construcción de la democracia y la ayuda al desarrollo.

En un plano conceptual, ese enfoque implica que la democracia, como conjunto de instituciones y procesos, no debe considerarse tanto en términos procedimentales como

en términos sustanciales, es decir, como una experiencia viva y cotidiana para las personas en la cual se aspira al desarrollo como un bien público y colectivo. El vínculo entre la democracia y el desarrollo ofrece a los dirigentes políticos incentivos más tangibles para promover metas de desarrollo de base amplia. Al mismo tiempo, las estrategias de desarrollo deben orientarse hacia áreas como la salud, la educación y los medios de vida de los sectores más vulnerables, de modo que se les dote deliberadamente de la capacidad para participar en las instituciones democráticas y en los procesos de toma de decisiones.

Los participantes sugirieron que se renovara el énfasis en la calidad de la democracia y, en particular, en el grado de inclusión de los más pobres, las mujeres y otros grupos vulnerables de la sociedad. Los análisis realizados en las organizaciones internacionales deben ajustarse para tener en cuenta tanto los procesos de la democracia como los agentes que intervienen en ella, de tal manera que reflejen mejor la expansión de la inclusión. Los análisis anteriores, por ejemplo los informes árabes de desarrollo humano de 2002 (PNUD 2002) en adelante, ya presagiaron las crisis de la democracia, el desarrollo y la rendición de cuentas que sentaron las bases de las reivindicaciones de cambio de la Primavera Árabe. La brecha entre la educación y las oportunidades y el estricto control de la sociedad ejercido por regímenes autocráticos, a menudo sostenidos por la ayuda externa o por los vínculos económicos globales y las rentas de los recursos naturales, era insostenible.

Las Naciones Unidas deben buscar constantemente nuevas oportunidades para prestar asistencia en las transiciones de evolución rápida. Asumir riesgos supone un reto para los profesionales de las Naciones Unidas que trabajan en ese área. Los participantes estaban de acuerdo en que es necesario alentar y asistir más a los profesionales de las Naciones Unidas para que den con nuevos modos de contribuir y cultivar la inclusión y de fortalecer

las capacidades y la «voz» de los grupos tradicionalmente vulnerables en un intento por elaborar programas basados en normas y orientados a la acción tanto en materia de democracia como de desarrollo, incluso en entornos más complejos como Oriente Medio. En ese sentido, se destacaron las funciones y el apoyo de entidades como el PNUD a favor de la Asociación de Universitarias Tunecinas y de Mujeres Demócratas de Túnez a lo largo de los años o el FNUD, que ha brindado apoyo a varios grupos de la sociedad civil en la región.

Algunos participantes señalaron que ha llegado el momento de plantear una nueva carta o declaración de las Naciones Unidas sobre la democracia, de modo que se aportara un conjunto de normas del siglo XXI que vincularían directamente la construcción de la democracia con los objetivos de desarrollo; en cambio, otros afirmaron que los marcos normativos actuales son suficientes y lo que en realidad es necesario es identificar nuevas formas de lograr un enfoque complementario mediante nuevas alianzas y metodologías.

Las Naciones Unidas deben reevaluar sus procedimientos de funcionamiento para que no sean tan automáticos y reflexivos – suelen basarse en experiencias previas– y, en particular, trabajar con los equipos en los países y las misiones sobre el terreno para desarrollar enfoques de la construcción de la democracia, la consolidación de la paz y el desarrollo más integrados y adaptados al contexto. La mayor parte de la responsabilidad de esta innovación inteligente y de los resultados mejorados que se pueden obtener recae en los agentes sobre el terreno, incluidos los representantes especiales, los enviados, los representantes residentes y coordinadores de las Naciones Unidas en el país y los propios equipos, mediante un análisis detallado de los riesgos aceptables y de las oportunidades prometedoras de intervención. No obstante, una estrecha cooperación con la Sede es fundamental, incluyendo a los departamentos de la Secretaría, organismos y programas pertinentes.

Democracia y desarrollo: El rol de las Naciones Unidas



Puesto que la democracia es por naturaleza un proceso complejo y a largo plazo que depende enormemente del contexto, la asistencia de las Naciones Unidas a la democracia debe basarse en una profunda comprensión de las realidades locales y en unos sólidos conocimientos comparativos. Por último, en el contexto de las transiciones, las Naciones Unidas deben ser capaces de aportar el apoyo necesario a las transiciones democráticas, la construcción de instituciones y el desarrollo de una cultura de la democracia a largo plazo.

## **Reconocimiento de la importancia de la inclusión y de la apropiación democrática**

El tercer aspecto de las recomendaciones gira en torno a la mejora del apoyo a un amplio abanico de agentes nacionales para que intervengan en el proceso de desarrollo. Esto está relacionado con la necesidad de ampliar aún más la noción de «apropiación nacional» o «local» del desarrollo, identificada en los debates de la mesa redonda. Esta debe abarcar a una amplia variedad de agentes del país que deben participar en la definición del programa de desarrollo. Es importante tanto para el desarrollo como para la democracia. En este sentido, podría definirse mejor el concepto como «apropiación democrática». Específicamente, la apropiación democrática requiere que el parlamento, la sociedad civil y los elementos locales de la sociedad participen e influyan de forma significativa en el proceso de planificación del desarrollo. Las Naciones Unidas podrían apoyar más los procesos de esa índole y, en particular, podrían facilitar la participación de la sociedad civil y de las redes sociales en el debate y la toma de decisiones sobre el desarrollo, más allá de los diálogos tradicionales entre el gobierno beneficiario y los donantes en materia de asistencia. En ese sentido, es necesario «democratizar» la

propia asistencia para el desarrollo: deben desarrollarse nuevas alianzas y fortalecer las existentes para contribuir a asegurar que las prioridades y la secuenciación respondan a las necesidades reales en el terreno y, en particular, a las de los más pobres y vulnerables de la sociedad.

Cada vez se hace más hincapié en la participación y el diálogo entre los gobiernos beneficiarios y los donantes, como la representación de los países frágiles del g7+, que ha contribuido a la aplicación de los programas de París, Accra y Busan de ayuda y eficacia del desarrollo (Diálogo Internacional para la Consolidación de la Paz y del Estado 2011). En un documento de debate de IDEA Internacional elaborado en 2011 para el diálogo de alto nivel de Busan, se incluía un llamamiento para llegar a un acuerdo sobre el hecho de que la «apropiación» debía definirse como la asunción del proyecto como propio por parte de las personas. Un acuerdo que establezca que la apropiación empieza y termina en las personas significa que podría desarrollarse un nuevo sistema de asistencia. Desde esta perspectiva ascendente, los procesos y agentes clave que aúnan y representan la opinión de los ciudadanos en la política nacional y en los procesos de desarrollo pueden identificarse y pasar a formar parte del sistema de asistencia (IDEA Internacional 2011:11).

En los años venideros, las Naciones Unidas tendrán que seguir mejorando las capacidades para trabajar con las partes interesadas nacionales en cuanto al diseño y la aplicación de procesos de planificación del desarrollo que estén relacionados de manera más explícita con la gobernanza democrática. Entre las esferas de acción fundamentales se encuentran los aspectos macroeconómicos, como los acuerdos de reparto de la riqueza proveniente de los recursos naturales, la educación, la salud y las oportunidades en cuanto a medios de vida para mujeres y niñas, una verdadera descentralización y la gobernanza local, así como la capacidad de las instituciones clave, como los parlamentos



(también a nivel regional en los Estados federales), de participar en el diseño de los pactos de desarrollo y en la distribución de la ayuda al desarrollo. Algunos participantes propusieron que se desarrollara el concepto de «crecimiento incluyente» en aras de garantizar que las sociedades hagan suyos los procesos de desarrollo.

Asimismo, las Naciones Unidas deben aprender a sacar partido a los avances tecnológicos en el ámbito de la comunicación y el intercambio de información, que pueden servir de apoyo a los objetivos de desarrollo tradicionales, así como al desarrollo democrático al permitir que los ciudadanos puedan mejorar su participación, supervisión y demanda de prestación de servicios estatales. La digitalización ha reducido los costes de producción y de distribución de la información, de modo que muchos ciudadanos ya tienen acceso a diversas plataformas a través de las cuales pueden hacer públicas sus opiniones.

Según los participantes en las mesas redondas, las Naciones Unidas deberían hacer más por armonizar sus tareas de mediación política en las transiciones, prestando un apoyo de mayor duración a la construcción de la democracia y a los procesos de desarrollo que, a su vez, pueden contribuir a la viabilidad de la democracia con el transcurso del tiempo. Las actividades tradicionales de construcción de la democracia se centran en la asistencia electoral o en la construcción de instituciones y podrían beneficiarse claramente del apoyo a una planificación incluyente del desarrollo y de iniciativas que alienten los enfoques participativos de la educación, la salud y las medidas de estímulo económico. Los esfuerzos a corto plazo por lograr transiciones pacíficas a nuevos órdenes políticos estables deben ir de la mano de enfoques estratégicos a largo plazo para desarrollar instituciones más participativas, responsables y transparentes que permitan oír las voces de los más pobres y vulnerables. Junto con estos esfuerzos, deben crearse nuevos enfoques para medir los avances mediante elementos de referencia que

combinen los indicadores de construcción de la democracia y de desarrollo con criterios más amplios para establecer y supervisar los resultados.

## **Aplicación de políticas que tratan el vínculo entre la democracia y el desarrollo**

Las Naciones Unidas deberían reducir la brecha entre las políticas y la práctica abordando los vínculos entre la democracia y el desarrollo. Las Naciones Unidas han evolucionado considerablemente en los últimos 25 años y han desarrollado una base de conocimientos que permite catalogar las mejores prácticas y mejorar las estrategias operativas que se aplican actualmente en la asistencia a la democracia. Sin embargo, existen áreas en la intersección entre la democracia y el desarrollo en las cuales una mayor coherencia en la doctrina, una ejecución más coordinada y unos enfoques más innovadores podrían acortar las distancias entre las perspectivas de asistencia para el desarrollo y construcción de la democracia. La nota orientativa del Secretario General para el sistema de las Naciones Unidas de 2009 supone un gran paso para solucionar algunas de las cuestiones doctrinales y ahora una de las dificultades consiste en identificar el modo en que se puede traducir esto en una mayor eficiencia operativa.

Un buen punto de partida podría ser el proceso de elaboración de los informes nacionales y regionales de desarrollo humano. En esos informes se podría intentar combinar los análisis y la supervisión de los objetivos y resultados de desarrollo con una evaluación más general del modo en que los derechos y la participación de los ciudadanos afecta a la posibilidad de lograr un avance sostenible.

Es necesario realizar reformas en el modo en que se lleva a cabo la asistencia tradicional para la construcción de la democracia.

Democracia y desarrollo: El rol de las Naciones Unidas

Según los participantes, las organizaciones internacionales se han centrado demasiado y de forma demasiado intermitente en los procesos electorales. Se le ha prestado mucha menos atención a, por ejemplo, elementos clave como el papel de los partidos políticos (con la excepción de una serie de ONG internacionales e institutos políticos que ofrecen oportunidades de desarrollo de capacidades a los partidos). Con respecto a las Naciones Unidas en particular, los participantes opinaron que, a pesar de que algunas de estas tareas pueden ser muy delicadas, la Organización debe aprovechar la considerable experiencia que atesora y los conocimientos adquiridos en áreas como la asistencia electoral y el fortalecimiento de la gobernanza democrática en términos más generales para brindar un apoyo más sistemático en otros aspectos fundamentales de la construcción de la democracia como los procesos constituyentes adecuados, el diálogo democrático, la eficacia parlamentaria y un mayor grado de representación política y empoderamiento de las mujeres. Si bien las Naciones Unidas disponen de capacidades en estas áreas en el DPA, el PNUD y en la ONU Mujeres, además de la experiencia externa disponible en las listas de expertos, la naturaleza delicada y a la vez técnica de esta asistencia pone de manifiesto que la mejora de las capacidades internas de la Organización para proporcionar asistencia profesional a dichos sistemas y procesos es necesaria desde hace tiempo. En este sentido, se señaló directamente el ámbito de los procesos constituyentes.

Los participantes indicaron que las Naciones Unidas deben también identificar modos de apoyar el desarrollo de sistemas democráticos con varios partidos sin por ello ser tildadas de partidistas ni acusadas de estar politizadas. Para ello, las Naciones Unidas deben colaborar con las instituciones y partes interesadas nacionales en el desarrollo de sistemas de representación transparentes, inclusivos y equitativos con varios partidos o, dicho de otro modo, sistemas políticos que

coloquen a todos en pie de igualdad en el panorama político. Por ejemplo, las Naciones Unidas podrían desarrollar un sistema de financiación justa de campañas y partidos o promover el establecimiento de partidos ampliamente inclusivos, en particular de mujeres, transparentes y con una democracia interna, que representen amplios intereses nacionales, en lugar de limitarse a los intereses identitarios o de entrar en políticas basadas en la personalidad del candidato. El vínculo entre la inclusión política y los resultados de desarrollo se basa en estudios que muestran que la naturaleza incluyente de los arreglos políticos y su estabilidad y duración son fundamentales para crear un entorno propicio donde prospere el desarrollo.

Los programas de construcción de la democracia deberían concentrarse en la elaboración y aplicación de políticas basadas en consensos y avenencias, así como en la sostenibilidad de las reformas políticas a lo largo del tiempo que, desde un principio, deben contar con las principales partes interesadas en cada cuestión dada, al tiempo que reconcilian prioridades e intereses contrarios. Es fundamental para las estrategias de construcción de la democracia mantener la atención en los vínculos entre las reformas y las capacidades de las administraciones públicas para establecer políticas basadas en el diálogo.

El desarrollo de la capacidad estatal es otro punto de intersección entre la asistencia para el desarrollo y la democracia. Esto implica apoyar las reformas institucionales en los contextos de transición para mejorar la integridad y la autonomía (por ejemplo, de las instituciones judiciales), facilitar la restauración o construcción de los principales ministerios y las funciones de prestación de servicios del Estado, contribuir a la reforma del sector de la seguridad, en particular de la policía, y ampliar de forma sistemática el acceso a la justicia. Sin un Estado eficaz, profesional y con capacidad de respuesta, es poco probable que exista una verdadera democracia ni que se produzca un desarrollo sostenible, según explicaron algunos

participantes. Al mismo tiempo, las Naciones Unidas y en especial el PNUD deben equilibrar constantemente el apoyo directo que brindan a las instituciones estatales con una asistencia concomitante a la sociedad civil para mejorar su capacidad de ofrecer responsabilidad social.

Una ejemplo práctico y rápido del vínculo entre la democracia y el desarrollo se observa a nivel local, donde la participación directa, la inclusión y voz son fundamentales para la responsabilidad social en el desarrollo. Puesto que preocupa la falta de resultados de los enfoques tradicionales a la descentralización, según algunos participantes, las Naciones Unidas podrían beneficiarse de las lecciones comparativas extraídas sobre cómo fomentar relaciones más armónicas entre la devolución de la autoridad y los recursos a nivel local y los avances en términos de resultados de desarrollo.

## **Intercambio de experiencias en todo el mundo y creación de alianzas sobre democracia y desarrollo**

Por último, numerosos participantes afirmaron que deberían existir alianzas más sólidas entre las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y las ONG regionales en cuanto al vínculo entre la democracia y el desarrollo. Muchos declararon que las organizaciones regionales han desarrollado enfoques más específicos para propiciar la democracia en sus contextos y para articular la democracia, los derechos humanos y el desarrollo sobre el terreno. Al mismo tiempo, se señaló que las normas regionales y las capacidades de supervisión y respuesta ante las crisis son extremadamente desiguales. Se citaron algunas regiones, como Oriente Medio y el norte de África, Asia Central, el sur de Asia, Asia Sudoriental y África Oriental, que se consideran «infrainstitucionalizadas» si se comparan con,

por ejemplo, América Latina y el Caribe, Europa Oriental y África Meridional y Occidental. En la mesa redonda de 2011 se prestó mucha atención a las medidas específicas para mejorar las capacidades regionales como medio para contribuir a los procesos electorales y constituyentes que podrían llevarse a cabo tras los cambios que se estaban dando en distintos puntos del mundo árabe.

Una meta estratégica en cuanto a las alianzas consistiría, por tanto, en la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, así como el fortalecimiento de la capacidad de las misiones y las oficinas en los países de las Naciones Unidas para que colaboren con las organizaciones regionales sobre el terreno. Puesto que las organizaciones regionales tienen composiciones, mandatos y grados de eficacia distintos, otra meta estratégica en la materia debería ser el refuerzo de las capacidades de las propias organizaciones regionales, ayudarlas a hacer un mejor uso de las normas y herramientas que ellas mismas han elaborado y adoptado. El desarrollo de las capacidades de las organizaciones regionales en el eje sur-sur ha demostrado ser una estrategia especialmente eficaz para avanzar en la construcción de una democracia y un desarrollo quizás más arraigados en las culturas y experiencias locales. ■

Democracia y desarrollo: El rol de las Naciones Unidas



Introducción (de izquierda a derecha): Señor Olav Kjørven, Subsecretario General y director de la Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD, su excelencia el embajador Claude Heller, Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas, Sra. Elisabeth Spehar, Directora de la División de Europa del Departamento del DPA, Dr. Massimo Tommasoli, Observador Permanente de IDEA Internacional ante las Naciones Unidas



Mensaje de bienvenida: Su excelencia Claude Heller, embajador, Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas, 2007-2011



Dr. Massimo Tommasoli, Observador Permanente de IDEA Internacional ante las Naciones Unidas



Sr. Olav Kjørven, Subsecretario General y director de la Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD



Sra. Elisabeth Spehar, Directora de la División de Europa del Departamento del DPA



Grupo de expertos 1 (de izquierda a derecha): Sra. Alexandra Trzeciak-Duval, jefa de la División de Coordinación de Políticas en la Dirección de Cooperación para el Desarrollo de la OCDE, Sra. Lourdes Flores Nano, dirigente de la Alianza de Unidad Nacional y del Partido Popular Cristiano de Perú, Profesor Peter Ronald de Souza, director del Instituto Indio de Estudios Superiores de India, Sr. Goran Fejic, asesor superior de IDEA Internacional, Sra. Marta Lagos, directora del Latinobarómetro de Chile, Dr. Jibrin Ibrahim, Director, director del Centro de Democracia y Desarrollo de Nigeria



Moderador: Sr. Goran Fejic, asesor superior de IDEA Internacional



Ponente: Sra. Marta Lagos, directora del Latinobarómetro, Chile



Ponente: Profesor Peter Ronald de Souza, director del Instituto Indio de Estudios Superiores, India



Orador: Dr. Jibrin Ibrahim, director del Centro de Democracia y Desarrollo, Nigeria



Oradora: Sra. Lourdes Flores Nano, dirigente de la Alianza de Unidad Nacional y del Partido Popular Cristiano de Perú



Oradora: Sra. Alexandra Trzeciak-Duval, jefa de la División de Coordinación de Políticas en la Dirección de Cooperación para el Desarrollo de la OCDE





Grupo de expertos 2 (de izquierda a derecha): Sra. Marie-Angelique Savané, presidente del Grupo de personas eminentes del Mecanismo Africano de Evaluación entre Pares (MAEP) (Senegal), Profesor Georges Nzongola-Ntalaja, Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill (Estados Unidos), Profesor Azyumardi Azra, Universitas Islam Negeri, Syarif Hidayatullah (Indonesia), Sr. Bjorn Førde, director del Centro de Oslo para la Gobernanza del PNUD, Profesor Adebayo Olukoshi, secretario ejecutivo de CODESRIA (Senegal), Sr. Jerzy Pomianowski, director de la Asociación para la Gobernabilidad Democrática de la Unidad de Asesoría de la OCDE



Ponente: Profesor Adebayo Olukoshi, secretario ejecutivo de CODESRIA (Senegal)



Moderador: Sr. Bjorn Førde, director del Centro de Oslo para la Gobernanza del PNUD



Orador: Profesor Georges Nzongola-Ntalaja, Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill (Estados Unidos)



Orador: Sr. Jerzy Pomianowski, director de la Asociación para la Gobernabilidad Democrática de la Unidad de Asesoría de la OCDE



Ponente: Profesor Azyumardi Azra, Universitas Islam Negeri, Syarif Hidayatullah (Indonesia)



Oradora: Sra. Marie-Angelique Savané, presidente del Grupo de personas eminentes del Mecanismo Africano de Evaluación entre Pares (MAEP) (Senegal)



Conclusiones (de izquierda a derecha): Dr. Massimo Tommasoli, Observador Permanente de IDEA Internacional ante las Naciones Unidas, Sr. B. Lynn Pascoe, Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, Sr. Ad Melkert, Administrador Adjunto del PNUD, Sr. Ad Melkert, Administrador Adjunto del PNUD, Sr. B. Lynn Pascoe, Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas



Sr. Ad Melkert, Administrador Asociado del PNUD



Sr. B. Lynn Pascoe, Secretario General Adjunto del Departamento de Asuntos Políticos



Participante: Sr. Roland Rich, Jefe Ejecutivo del Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia



Participante: Sr. Alessandro Motter, oficial de enlace de la Unión Interparlamentaria (UIP)

# Conclusiones y recomendaciones

## Conclusiones

### ***Debate sobre el vínculo entre la democracia y el desarrollo***

Las pruebas recabadas en las publicaciones académicas no son homogéneas ni concluyentes, pero existe un amplio consenso en torno al argumento de que, con el tiempo, la democracia y el desarrollo se refuerzan mutuamente. Los avances en uno de estos ámbitos pueden redundar en avances en el otro en un proceso de interacción y fortalecimiento mutuo. A menudo se utiliza el término «buena gobernanza» como sinónimo de un concepto más amplio, el de la contribución de la democracia y su papel en el desarrollo. No obstante, los participantes argumentaron que la democracia no se limita a la «buena gobernanza» (o incluso a expresiones más limitadas como «una gobernanza suficientemente buena») y es fundamental para el desarrollo, ya que abarca no solo las instituciones y los procesos más importantes, sino también los conceptos de la voz de la ciudadanía, la participación, la inclusión y el refuerzo de la cultura democrática. Además, algunos participantes señalaron que, como mínimo, no existe ninguna prueba compensatoria que apunte a que la democracia deba sacrificarse en favor del desarrollo ni que las autocracias orientadas al desarrollo obtengan de un modo u otro mejores resultados a largo plazo.

A través de los distintos debates y experiencias comparativas examinadas en las mesas redondas de 2008 y 2011, los participantes concluyeron que, en última instancia, la democracia contribuye a lograr los objetivos de desarrollo. Las características principales de la democracia, como la participación, la inclusión, la reacción a las reivindicaciones ciudadanas y la rendición de cuentas, favorecen directa e indirectamente

al desarrollo si vienen acompañadas de un Estado con capacidades como la seguridad y la protección, el Estado de derecho y el acceso a la justicia, una administración pública profesional y la prestación de servicios básicos, por ejemplo, en el ámbito de la educación y la salud.

Por otro lado, los participantes también indicaron que la pobreza, el hambre y la enfermedad pueden limitar la capacidad de las personas a la hora de ejercer realmente sus derechos políticos y civiles. Por tanto, el desarrollo también tiene influencia sobre la democracia. La falta de desarrollo, en forma de estancamiento económico, desigualdades persistentes o pobreza extrema, puede minar la fe de las personas en los sistemas democráticos oficiales de gobierno, incluso en países y regiones en los que se consideraban bien consolidados. La realidad es que la democracia no siempre logra el desarrollo al nivel y al ritmo esperados por los ciudadanos. Además, los procesos democráticos oficiales y básicos, como la organización y celebración de elecciones periódicas y competitivas, a menudo apoyadas fuertemente por los donantes internacionales en la asistencia que brindan a la democracia, por sí solos no bastan para mejorar la vida de la población más pobre.

No obstante, en términos generales, se entiende que, si bien los gobiernos democráticos individuales no siempre obtienen los mejores resultados en términos de desarrollo según las necesidades y expectativas de los ciudadanos, las garantías que les ofrece el sistema de expresar y reivindicar sus necesidades, así como de ejercer su derecho a retirar del poder a quienes no gobiernan según sus expectativas –la esencia de la democracia–, son indispensables para la rendición de cuentas y para la

sostenibilidad del desarrollo a largo plazo. Otro elemento clave que puede ofrecer la democracia para garantizar mejores resultados de desarrollo es un entorno propicio en el que incluso los más pobres y marginados puedan hacer oír su voz y contribuir a perfilar el programa de desarrollo. La conclusión final fue que, si bien no es la única variable que debe tenerse en cuenta, el desarrollo tiene menos posibilidades de éxito a largo plazo si no se basa en un acuerdo político democrático e incluyente.

### ***Nuevo planteamiento de los enfoques de construcción de la democracia y el desarrollo***

Según los participantes, el reto actual consiste en aprovechar las oportunidades que crean los momentos de transición en las sociedades sometidas a cambios a gran velocidad para avanzar simultáneamente en los objetivos de democracia y de desarrollo. Eso implica garantizar que los planes de desarrollo y las reformas económicas nacionales sean ampliamente incluyentes y participativos, que las instituciones estatales sean más responsables y que los procesos electorales y constituyentes estén diseñados de tal modo que abarquen a la mayor parte de la población posible, en particular a las minorías, a las mujeres y a los grupos vulnerables.

La rendición de cuentas y la transparencia, basadas en la división de poderes, en especial del ejecutivo, se identificaron como elementos que seguirán siendo dificultosos para las democracias emergentes en los años venideros y como factores clave para sus perspectivas de desarrollo.

## **Recomendaciones**

Las Naciones Unidas deberían replantearse el modo en que se lleva a cabo tradicionalmente la construcción de la democracia, así como

los enfoques clásicos de ayuda al desarrollo. Es necesario «democratizar el desarrollo» para acabar con los vacíos y obstáculos entre la construcción de la democracia y la aplicación de las alianzas para el desarrollo, en particular en cuanto a la coherencia de sus acciones. Por ejemplo, los informes de desarrollo humano nacionales y regionales podrían ser instrumentos aún más útiles si se intentaran combinar los análisis y la supervisión de los objetivos y resultados de desarrollo con una evaluación más general del modo en que los derechos y la participación de los ciudadanos afectan a la posibilidad de lograr un avance sostenible.

### ***La democracia en el programa de desarrollo a partir de 2015***

**1. Las reflexiones en torno a la construcción de la democracia, tanto en su calidad de objetivo intrínseco como en la de instrumento para lograr el desarrollo, deberían ser centrales en las deliberaciones de las Naciones Unidas para crear un nuevo marco de desarrollo tras los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2015.** Si bien todos los países tienen un contexto específico que les es propio, debería reflexionarse sobre cómo las mejoras en la representación democrática, la rendición de cuentas y el acceso a la información, así como una gobernanza incluyente, son elementos fundamentales para lograr los objetivos de desarrollo, en particular para las mujeres. Estas cuestiones deberían ser la piedra angular de las deliberaciones de las entidades de las Naciones Unidas y de los debates de sus Estados Miembros, que serán quienes decidan en última instancia el programa de desarrollo a partir de 2015.

**2. Si bien la contribución de la democracia al desarrollo y la contribución del desarrollo a la democracia son cuestiones complejas, que dependen del contexto y son en ocasiones objeto**

Democracia y desarrollo: El rol de las Naciones Unidas

**de discrepancias, las Naciones Unidas deben seguir estudiando, apoyando y promoviendo los aspectos básicos de estos procesos que resultan mutuamente beneficiosos.**

**3. Las Naciones Unidas deben contribuir a construir una base empírica de conocimientos que demuestre que la gobernanza democrática, con una perspectiva basada en derechos que incorpore la igualdad de género, es clave para lograr beneficios de desarrollo en el siglo XXI.** Los órganos y las organizaciones de las Naciones Unidas deberían tener por objetivo demostrar de forma constante hasta qué punto los principios y prácticas democráticos, como el respeto de los derechos humanos, el Estado de derecho, la rendición de cuentas, los procesos electorales fidedignos y transparentes, el pluralismo político y la participación de la sociedad civil pueden contribuir directa e indirectamente a obtener beneficios en materia de desarrollo. En particular, deberían presentarse pruebas que demuestren los efectos positivos que tiene la representación femenina en los resultados de desarrollo, de modo que quede claro qué objetivos específicos de construcción de la democracia están relacionados directamente con un avance en los objetivos de desarrollo en ámbitos como la educación y la salud.

***Participación coherente y por principios en la democracia y el desarrollo***

**4. Las Naciones Unidas deben llevar a cabo acciones más sistemáticas y deben ser más explícitas sobre sus funciones en la construcción de la democracia en todo el mundo. Cimentadas en sus bases normativas, las acciones de las Naciones Unidas deben estar orientadas hacia el logro de la democracia mediante una participación ejemplar y coherente en aras de los tres pilares de la Organización,**

**a saber, la paz y la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo.** El papel indiscutible de las Naciones Unidas como adalid de los derechos humanos sugiere que deben articular mejor no ya la posibilidad de que los principios y prácticas democráticos puedan contribuir directa o indirectamente a avanzar en materia de desarrollo, sino la manera en que lo hacen; por ejemplo, recalcando que la democracia es intrínsecamente favorable para garantizar los derechos humanos, pero también instrumental para alcanzar los resultados de desarrollo. La construcción de la democracia debe incluirse en todas las tareas de las Naciones Unidas. El papel y las funciones de las Naciones Unidas son tanto de índole técnica, por ejemplo, en la asistencia a la organización de procesos electorales, como de principios, cuando transmiten apoyo a las transiciones democráticas integrales.

**5. Las Naciones Unidas deben profundizar en el desarrollo de sus propias políticas internas y de su capacidad para ayudar de forma más eficaz a los países en transición hacia la democracia y apoyar las transiciones democráticas en ciernes.** Las Naciones Unidas se encuentran en una situación única y disponen de los mandatos necesarios para brindar asistencia para establecer democracias nuevas a países que atraviesan transiciones complejas, a menudo políticas, sociales y económicas simultáneamente, así como transiciones de situaciones de conflicto a la paz. Una de las oportunidades clave para la intervención de las Naciones Unidas es garantizar que los procesos de transición que se dan tras un levantamiento social den pie a nuevas instituciones de rendición de cuentas; un Estado de derecho con instituciones autónomas, accesibles, legítimas y eficaces es un elemento fundamental tanto para la democracia como para el desarrollo.



**6. Puesto que la construcción de la democracia es un proceso complejo y a largo plazo que depende enormemente del contexto, la asistencia de las Naciones Unidas a la democracia debe basarse en una profunda comprensión de las realidades locales y en unos sólidos conocimientos comparativos.** El apoyo a la democracia puede ser muy relevante en numerosos contextos nacionales, puesto que el objetivo de «perfeccionar» el sistema democrático es un proceso en constante desarrollo en todos los países. Dicho esto, en el caso concreto de las transiciones, las Naciones Unidas deben disponer de la preparación y capacidades necesarias para aportar el apoyo requerido para las transiciones democráticas, incluyendo la construcción de instituciones y el desarrollo de una cultura de la democracia a largo plazo.

***Reconocimiento de la importancia de la inclusión y de la apropiación democrática***

**7. El compromiso de larga duración de las Naciones Unidas con el principio de la apropiación nacional debe definirse y ejercerse de manera más inclusiva y adaptarse, además, a la forma de entender la relación de fortalecimiento mutuo existente entre la democracia y el desarrollo en cada contexto específico.** Los procesos de desarrollo serían más eficaces si hubiera una base democrática sobre la que construir y en la cual un amplio abanico de agentes nacionales y partes interesadas participaran activamente en la supervisión y el debate políticos. El desarrollo también sería más sostenible si se fortaleciera la rendición de cuentas nacional mediante la consolidación de las instituciones y procesos democráticos. Para que la democracia se arraigue y el país consiga hacerla verdaderamente suya, el gobierno, la sociedad civil y los representantes parlamentarios deben trabajar de la mano en el diseño y la adopción de los programas

nacionales de desarrollo. A cambio, el espacio político que abriría ese diálogo proporcionaría los componentes esenciales para fortalecer la toma de decisiones nacional y democrática mediante múltiples canales de interacción entre el gobierno, los órganos parlamentarios, los dirigentes electos a nivel subnacional y la sociedad civil.

**8. Los esfuerzos a corto plazo por lograr transiciones pacíficas a nuevos órdenes políticos estables deben ir de la mano de enfoques estratégicos a largo plazo para desarrollar instituciones más participativas y que permitan oír todas las voces, incluidas las de los pobres, los desfavorecidos históricamente y los vulnerables.** La exclusión social limita el alcance del desarrollo de las relaciones subyacentes entre el Estado y la sociedad necesarias en todos los países para que la democracia sea eficaz y los esfuerzos de desarrollo den sus frutos. Junto con estos esfuerzos para lograr la inclusión, deben adoptarse nuevos enfoques para medir los avances mediante elementos de referencia que combinen los objetivos de construcción de la democracia y las metas de desarrollo con criterios más amplios para establecer y supervisar los resultados.

**9. En el seno de la ONU, tanto en el ámbito de la política global como sobre el terreno, sigue preocupando la necesidad de hacer más esfuerzos para generar una visión común en las entidades que se ocupan de la construcción de la democracia, la consolidación de la paz y la asistencia para el desarrollo dentro del sistema de las Naciones Unidas.** En los años venideros será fundamental seguir mejorando las capacidades del equipo de las Naciones Unidas en los países para trabajar con las partes interesadas nacionales en el diseño y la aplicación de los procesos de planificación del desarrollo que estén relacionados con la gobernanza democrática de manera más explícita. Esa

Democracia y desarrollo: El rol de las Naciones Unidas

visión común debería estar acompañada asimismo de un mensaje más coherente y rotundo de las Naciones Unidas sobre el refuerzo mutuo del desarrollo socioeconómico y el desarrollo democrático y su papel en la consolidación de la paz sostenible, así como sobre la importancia intrínseca de la democracia como valor universal y meta fundamental. Ello implica alimentar y aprovechar las oportunidades temporales o institucionales para intervenir, brindando el apoyo necesario a las fuerzas sociales democráticas y contribuyendo a crear las condiciones idóneas para que la sociedad civil pueda hacer oír su voz.

***Aplicación de políticas que tratan el vínculo entre la democracia y el desarrollo***

**10. Las Naciones Unidas deberían reducir la brecha entre las políticas y la práctica abordando los vínculos entre la democracia y el desarrollo.** Las Naciones Unidas han evolucionado considerablemente en los últimos 25 años y han desarrollado una base de conocimientos que permite catalogar las mejores prácticas y mejorar las estrategias operativas que se aplican hoy por hoy en la asistencia a la democracia. Sin embargo, existen áreas en la intersección entre la democracia y el desarrollo en las cuales una mayor coherencia en la doctrina, una ejecución más coordinada y unos enfoques más innovadores podrían acortar las distancias entre las perspectivas de asistencia para el desarrollo y construcción de la democracia.

**11. Es necesario reformar el modo de conceptualizar y de hacer efectiva la asistencia tradicional para la construcción de la democracia.** Las organizaciones internacionales se han centrado demasiado en los procesos electorales y de forma demasiado intermitente. Se ha prestado menos atención, sin embargo, a elementos fundamentales como el papel del sistema de partidos

políticos y el desempeño de las funciones parlamentarias. Las Naciones Unidas tienen pendiente abordar de forma significativa ese «eslabón perdido» en la construcción de la democracia. Deberían realizarse más esfuerzos para estudiar la posibilidad de ayudar a los países a desarrollar sistemas transparentes, incluyentes y equitativos, con distintos partidos políticos, así como analizar el posible efecto que tendrían en el proceso de desarrollo.

***Intercambio de experiencias en todo el mundo y creación de alianzas sobre democracia y desarrollo***

**12. Será imperativo establecer alianzas más sólidas en favor de la democracia entre las Naciones Unidas (tanto a nivel global y regional como nacional) con otros agentes clave.** Las alianzas de las Naciones Unidas con las organizaciones internacionales, regionales y subregionales, así como con los gobiernos nacionales y las organizaciones de la sociedad civil deberían basarse en la riqueza de la experiencia en materia de democracia y desarrollo que se puede extraer de ellas, en particular de las provenientes del Sur Global. Por ejemplo, varias organizaciones regionales y subregionales han desarrollado criterios de construcción y promoción de la democracia más ligados a contextos específicos y han elaborado cartas regionales basadas en sus realidades locales que vinculan la democracia, los derechos humanos y el desarrollo. Las Naciones Unidas deben buscar constantemente nuevas oportunidades y enfoques que garanticen que la asistencia a la construcción de la democracia se basa en un conocimiento profundo del contexto y está motivada por las necesidades de las partes interesadas locales. ■

# ANEXOS

## **ANEXO 1** **Nota conceptual y orden** **del día comentado para la** **Mesa Redonda Internacional** **«La Democracia para el** **Desarrollo y el Desarrollo** **para la Democracia»**

Nueva York, 12 de septiembre de 2008

### ***El acto***

Con motivo del primer Día Internacional de la Democracia, establecido en 2007 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), el Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas (DPA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) organizarán conjuntamente una mesa redonda de un día en Nueva York para tratar sobre las interacciones entre la democracia y el desarrollo.

### ***Objetivo***

En la reunión se pretenden identificar las áreas políticas de acción multilateral en el contexto mundial actual, en particular para las Naciones Unidas, en el ámbito de la promoción y el apoyo a la democracia con el objetivo de mejorar los procesos de desarrollo sostenible.

Las principales recomendaciones de la reunión se presentarán en la Sesión plenaria oficiosa especial del 62º Periodo de Sesiones de la Asamblea General que tendrá lugar el 15 de septiembre para celebrar el primer Día Internacional de la Democracia.

En la reunión se podrán presentar ideas de futuro para el debate sobre los Objetivos

de Desarrollo del Milenio (ODM) que se llevará a cabo en el próximo examen de alto nivel de mitad de período previsto para el mes de septiembre en Nueva York en el marco del 63º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Los debates pueden ofrecer asimismo una contribución al seguimiento del reciente Foro de Cooperación para el Desarrollo del ECOSOC, en particular con respecto al papel de los parlamentos, las administraciones locales, los partidos políticos y la sociedad civil, así como otros agentes no estatales a nivel nacional. Las deliberaciones deberían complementarse con los resultados del Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de Accra, que se celebrará del 2 al 4 de septiembre, y quizá también sean pertinentes para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo de Doha, del 29 de noviembre al 2 de diciembre de 2008.

### ***Participantes***

En la reunión participarán unos quince ponentes entre expertos, académicos y políticos identificados por IDEA, el DPA y el PNUD, así como representantes de las misiones permanentes ante las Naciones Unidas, la Secretaría de las Naciones Unidas, organizaciones especializadas, fondos y programas de las Naciones Unidas, organizaciones regionales, centros de estudios y ONG, que también han sido invitadas a este acto. Se hará todo lo posible por exponer opiniones provenientes de distintos puntos geográficos y se seleccionará a los ponentes para que presenten ideas y recomendaciones específicas en relación con el papel del sistema de las Naciones Unidas.

### ***Fundamentos***

El desarrollo sostenible es un objetivo de los organismos, fondos y programas de todo el sistema de las Naciones Unidas como uno de los pilares del trabajo de la Organización,

Democracia y desarrollo: El rol de las Naciones Unidas

con prioridades clave para la comunidad internacional consagradas en la Declaración del Milenio y en los correspondientes Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En particular, el mandato específico del PNUD en cuanto al desarrollo humano está asociado, en el ámbito de la construcción de la democracia, a su programa de gobernanza democrática. Los programas de cooperación al desarrollo se centran cada vez más en mejorar y fortalecer algunos aspectos específicos de la gobernanza democrática, independientemente de si tratan cuestiones del Estado de derecho, los derechos humanos, la igualdad de género, la participación incluyente, la transparencia, la voz y la rendición de cuentas, la prestación eficaz de servicios públicos o, en términos más generales, del desarrollo de la capacidad de las instituciones para responder a las necesidades de las personas. Estas acciones tratan de un modo u otro de promover los aspectos fundamentales de la democracia, un sistema en el que el gobierno está controlado por los ciudadanos, en el que todos los ciudadanos tienen la posibilidad de participar de forma significativa y en el que son considerados iguales en el ejercicio de ese control.

Las actividades en favor de la democracia y las actividades en favor del desarrollo se suelen percibir como cuestiones inconexas, si no antagónicas u opuestas. También suelen verse como ámbitos técnicos de conocimientos, al margen de la esfera más amplia de la toma de decisiones u opciones políticas. No obstante, si bien cada vez se concibe más el desarrollo como «desarrollo humano», es decir, como un modo de ampliar las opciones y oportunidades, la sostenibilidad de la democracia parece ser una de las claves para mejorar la vida cotidiana de las personas. Estas dos áreas tienen cada vez más puntos de convergencia, no solo en los objetivos y las aspiraciones de los ciudadanos, sino también en una cuestión muy práctica: el uso más eficaz de los recursos. Asimismo,

la experiencia de numerosos agentes demuestra claramente que ambos procesos requieren mucho más que conocimientos técnicos, asesoramiento político y grandes inversiones. Para que los beneficiarios se sientan verdaderamente dueños de los resultados de desarrollo y para que estos sean sostenibles, deben generarse y perfilarse mediante un proceso abierto e incluyente de toma de decisiones, participativo y de carácter genuinamente democrático.

Los objetivos paralelos de democracia y desarrollo están sufriendo las graves consecuencias de las tendencias económicas mundiales en distintos países. El rápido aumento del precio de los productos básicos, incluidos los alimentos de primera necesidad, y de las fuentes energéticas como el petróleo, afecta a millones de personas en todos los rincones del planeta, en especial a los que ya vivían por debajo del umbral de pobreza. La capacidad de los gobiernos para prestar servicios se ve dañada directamente por esas crisis y, por tanto, las repercusiones inmediatas pueden desestabilizar ciertas democracias en un momento en el que es fundamental que los gobiernos que rinden cuentas y están políticamente motivados para responder a las desigualdades puedan contar con apoyo. Al mismo tiempo, la presión de los altos precios de los productos básicos sobre las naciones importadoras pobres amenaza con socavar los esfuerzos por un mayor desarrollo económico y social y por alcanzar los ODM.

El Día Internacional de la Democracia en 2008 brinda la oportunidad de identificar más detalladamente las principales áreas políticas que deben tratarse en cuanto a las interacciones entre los programas de desarrollo y de democracia en el contexto mundial actual con el objetivo de lograr que se refuercen mutuamente, así como de estudiar las dificultades y posibilidades de acción multilateral en este sentido, sobre todo las que pueden llevar cabo las Naciones Unidas. ■

**Orden del día comentado  
Mesa Redonda Internacional  
«La Democracia para el  
Desarrollo y el Desarrollo  
para la Democracia»  
12 de septiembre de 2008  
Hotel New York Helmsley, Nueva  
York**

**MENSAJE DE BIENVENIDA**

Su Excelencia el embajador Claude Heller  
Representante Permanente de México ante las  
Naciones Unidas, 2007-2011

**INTRODUCCIÓN**

Doctor Massimo Tommasoli, Observador  
Permanente de IDEA Internacional ante las  
Naciones Unidas

Señor Olav Kjørven, Subsecretario General  
y Director de la Dirección de Políticas de  
Desarrollo del PNUD

Señora Elizabeth Spehar, Directora de la  
División de Europa del Departamento del  
DPA

**I. LA DEMOCRACIA Y SU REPERCUSIÓN  
EN EL DESARROLLO**

Moderador: Sr. Goran Fejic, Asesor Superior  
de IDEA Internacional

Ponentes: Sra. Marta Lagos, Directora del  
Latinobarómetro, Chile

Profesor Peter Ronald de Souza, Director del  
Instituto Indio de Estudios Superiores, India

Oradores: Dr. Jibrin Ibrahim, Director del  
Centro de Democracia y Desarrollo, Nigeria

Sra. Lourdes Flores Nano, Dirigente de la  
Alianza de Unidad Nacional y del Partido

Popular Cristiano, Perú

Sra. Alexandra Trzeciak-Duval, Jefa de la  
División de Coordinación de Políticas de la  
Dirección de Cooperación para el Desarrollo  
de la OCDE

**Temas y preguntas:**

Existen pruebas que indican que, en  
igualdad de condiciones, las instituciones  
que promueven el acceso irrestricto a la  
política, a la división de poderes, a la libertad  
de expresión, a la voz y a la rendición de  
cuentas democrática pueden ser la piedra  
angular para lograr resultados de desarrollo  
a largo plazo. No obstante, la pobreza puede  
ser un obstáculo para la democracia, ya que  
la lucha contra el hambre, las enfermedades  
y la violencia dificulta sobremedida la  
participación activa de los ciudadanos en la  
vida política y social.

Democracia y desarrollo: El rol  
de las Naciones Unidas

Los resultados de los sondeos realizados  
por los barómetros mundiales y los análisis  
orientados a políticas sobre la imagen  
pública de los resultados obtenidos por  
las democracias muestran un panorama  
preocupante. Por ejemplo, los estudios  
realizados en América Latina señalan la  
existencia de una correlación negativa  
entre la confianza de los ciudadanos en las  
instituciones democráticas y las disparidades  
en la distribución de la renta nacional. Es  
posible que exista una correlación similar  
también en otras regiones. Los aumentos  
bruscos en los precios de los alimentos y del  
petróleo generaron disturbios en muchos  
países e hicieron que la capacidad de ejecución  
de muchos gobiernos democráticos atravesara  
serias dificultades.

¿Qué revela la experiencia actual en materia  
de gobernanza democrática sobre el logro de  
un desarrollo sostenible?

¿Por qué los posibles beneficios de la  
democracia no siempre se traducen en un

desarrollo aparente o real para los países pobres o para la población más pobre de otros países?

¿Existen diferencias en las tendencias y efectos a nivel regional?

¿Cuál es el alcance de la acción multilateral (a nivel global, regional y nacional) de apoyo a las reformas democráticas y al diálogo para fomentar el desarrollo sostenible?

## II. EL DESARROLLO Y SU REPERCUSIÓN EN LA DEMOCRACIA

Moderador: Sr. Bjorn Førde, Director del Centro de Oslo para la Gobernanza del PNUD

Ponentes: Profesor Adebayo Olukoshi, Secretario Ejecutivo de CODESRIA, Senegal

Profesor Azyumardi Azra, Universitas Islam Negeri, Syarif Hidayatullah, Indonesia

Oradores: Sr. Jerzy Pomianowski, Director de la Asociación para la Gobernabilidad Democrática de la Unidad de Asesoría de la OCDE

Profesor Georges Nzongola-Ntalaja, Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill (Estados Unidos)

Sra. Marie-Angelique Savané, Presidenta del Grupo de personas eminentes del Mecanismo Africano de Evaluación entre Pares (MAEP), Senegal

### Temas y preguntas:

Se ha argumentado que toda estrategia de desarrollo eficaz que dé pie a beneficios de desarrollo sostenible requiere que se reúnan muchas, si no todas, las características esenciales de la gobernanza democrática: el Estado de derecho, la transparencia, la rendición de cuentas y la división de poderes, entre otros. También se ha afirmado que todas las estrategias de desarrollo deben contar con

la ratificación y el apoyo de la participación democrática para su aplicación y para que tengan resultados sostenibles.

En cuanto a la cooperación internacional al desarrollo, un elemento que tradicionalmente se consideraba la clave del éxito es que la nación asumiera el proceso como suyo. En la actualidad, el debate se centra cada vez más en mejorar la dimensión democrática de la aplicación de este principio, centrándose en la rendición de cuentas mutua y reconociendo y potenciando el papel de los gobiernos nacionales, tanto en los países donantes como en los beneficiarios, y de otros agentes como las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y, en los últimos tiempos, agentes de naturaleza más intrínsecamente política, como los parlamentos, las asambleas locales y los partidos políticos.

Por tanto, la «apropiación democrática del desarrollo» puede considerarse como un concepto que va más allá de los parámetros clásicos de cooperación al desarrollo; es extremadamente importante tanto para los países en vías de desarrollo como para los países desarrollados, tal y como se refleja en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en la aplicación de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y en el seguimiento del Foro de Cooperación al Desarrollo del ECOSOC, en el contexto del examen de la Financiación para el Desarrollo.

¿Hasta qué punto y bajo qué circunstancias el desarrollo sostenible es fundamental para la construcción de la democracia? ¿Qué consecuencias tienen los distintos patrones de desarrollo en la construcción de la democracia, según las experiencias de las distintas regiones?

¿Cuáles son los principales elementos o desencadenantes de la construcción y consolidación de la democracia en esos casos?



¿Cuáles serían buenos ejemplos de apropiación nacional y de procesos participativos de desarrollo en distintos puntos del mundo? ¿Cómo se pueden poner en común esas experiencias de forma eficaz, en particular en el marco de la cooperación sur-sur?

¿Cuál es el alcance de la acción multilateral (a nivel global, regional y nacional) en apoyo a las reformas de los procesos de desarrollo sostenible que fomenten la construcción de la democracia?

### III. CONCLUSIONES

Moderador: Doctor Massimo Tommasoli,  
Observador Permanente de IDEA  
Internacional ante las Naciones Unidas

Ponentes: Sr. B. Lynn Pascoe, Secretario  
General Adjunto del Departamento de  
Asuntos Políticos de las Naciones Unidas

Sr. Ad Melkert, Administrador Asociado del  
PNUD ■

## ANEXO 2

### Mensaje de bienvenida de S.E. el embajador Claude Heller

Representante Permanente  
de México ante las Naciones  
Unidas

Solo debo mencionar el ejemplo de mi región, América Latina y el Caribe; lo mínimo que se puede decir es que, desde Argentina a Venezuela, pasando por Cuba o México, existe una idea plural de democracia en la región. No obstante, para los fines de nuestro debate de hoy, concentrémonos en el concepto de democracia como punto de partida, como un régimen en el que se celebran elecciones periódicamente, con una rendición de cuentas gubernamental, en la que los votantes tienen la libertad de elegir entre distintas opciones políticas. También he de decir claramente que la democracia no es un producto de exportación que se pueda imponer a una sociedad.

Es necesario desarrollarla para que se adapte a las particularidades de cada nación. El premio Nobel Amartya Sen declaró hace unos años que en ninguna democracia se ha sufrido nunca de hambruna; una manera muy elocuente de afirmar que los regímenes democráticos le rinden cuentas a sus ciudadanos no solo en términos políticos, sino también económicos. Este puede considerarse el punto de partida del debate sobre la relación entre la democracia y el desarrollo.

Hay un debate abierto en el mundo académico sobre esa relación. El principal argumento de quienes consideran que los regímenes democráticos están por encima de todos los demás es que la democracia genera crecimiento económico y, por tanto, es el mejor régimen para lograr el desarrollo. Lamentablemente, los datos empíricos siguen sin esclarecer la cuestión. No obstante, se podría alegar que, para lograr crecimiento económico, es necesario, entre otras cosas, disponer de un marco institucional consolidado y que respete el Estado de derecho, que son los factores clave para la planificación económica a largo plazo, junto con unas instituciones políticas

Democracia y desarrollo: El rol  
de las Naciones Unidas



transparentes que apoyen los mecanismos en los que funcionan los mercados globales. En todos estos aspectos, la democracia sigue siendo el régimen que mejor servicio presta al desarrollo, puesto que establece un vínculo político entre los ciudadanos y los responsables de la adopción de decisiones que hace que estos últimos actúen de conformidad con el interés general o, al menos, en el interés de la mayoría.

Los efectos de la democracia en el crecimiento económico también pueden apreciarse de forma indirecta, en ámbitos como la salud, la educación, los derechos humanos, la protección y otros bienes públicos. Los políticos de los regímenes democráticos tienen incentivos para ofrecer más bienes públicos a los ciudadanos, por temor a perder el apoyo electoral si no actúan según sus expectativas. Los ciudadanos de los regímenes democráticos tienen la capacidad de traducir sus deseos en acciones políticas mediante el poder del voto. En cambio, en los llamados regímenes autocráticos, las elecciones no son tan importantes y los agentes políticos no están sometidos a grandes medidas de rendición de cuentas. Sin embargo, como bien sugiere el título de esta reunión, la relación entre esos dos conceptos puede estudiarse no solo desde el punto de vista de los beneficios que la democracia aporta al desarrollo, sino también desde la perspectiva de la contribución del desarrollo económico a la democracia. No cabe duda de que es complicado obtener pruebas empíricas que demuestren que el crecimiento económico conduce a la democracia, y espero que los distinguidos ponentes que nos acompañan hoy arrojen luz sobre la cuestión.

La historia nos muestra que esa relación es mucho más compleja de lo que suponen los defensores de las teorías de la modernización. Aún así, se podría argumentar que el desarrollo económico es fundamental para

mantener la estabilidad social que, a su vez, contribuye al mantenimiento de la democracia. Citando a Przeworski, la democracia tiene más posibilidades de sobrevivir en una economía floreciente, en especial en los países ricos. Asimismo, incluso en las economías más pobres puede conservarse la democracia si el régimen consigue generar desarrollo. Por tanto, parece haber una clara interacción entre el desarrollo y la democracia.

Los estudios académicos han demostrado que la pobreza y el declive económico son las amenazas más peligrosas para la democracia, en particular en democracias jóvenes, como las que han proliferado en los últimos dos decenios. En ese sentido, existe una sensación global hoy en día de que las sociedades de los países que han experimentado recientemente procesos de democratización se están impacientando con sus gobiernos en torno a cuestiones como la delincuencia, la violencia, la falta de oportunidades económicas y la desintegración social. Las políticas económicas sólidas orientadas no solo hacia el crecimiento, sino también hacia el desarrollo humano real y al desarrollo sostenible son determinantes en esos países para proteger los valores democráticos ante el flagelo de las revueltas sociales.

Además de esas políticas, la naturaleza global de la economía del siglo XXI exige una comprensión internacional de esos desafíos y fuerza a los agentes del panorama multilateral a promover el desarrollo sostenible y la seguridad humana para la supervivencia de la democracia.

Esta cuestión tiene especial calado en las Naciones Unidas, que se refleja sobre todo en el trabajo de sus instituciones y programas. No me cabe duda de que el distinguido representante del PNUD que está hoy aquí estará de acuerdo conmigo en este punto. Los objetivos contenidos en la Declaración

del Milenio y los consiguientes Objetivos de Desarrollo del Milenio deben situarse en el centro de nuestro debate de hoy, así como en las recomendaciones que posteriormente se presentarán a la Asamblea General. Debemos tener presente que la construcción de Estados modernos y eficaces, en los que la democracia, los derechos humanos y el crecimiento económico estén garantizados, es absolutamente necesario y debe ser la prioridad de los programas de desarrollo de las instituciones multilaterales.

Muchas de las tragedias de las que somos testigos en la actualidad se deben a la escasa capacidad de algunos gobiernos para satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos. Si dicha capacidad aumentase y pudiese cumplir con las necesidades de los ciudadanos, los gobiernos, tendrían poder para proteger los valores democráticos con los que comulgan esas naciones. Los dirigentes de las naciones democráticas desean, por supuesto, el desarrollo sostenible y el crecimiento económico, y esas

son también las reivindicaciones de los que les eligieron para conservar y promover la democracia en todo el mundo. Las naciones y los foros multilaterales pueden tomar medidas, entre otras, seguir trabajando para lograr el desarrollo sostenible mediante los compromisos adquiridos en los últimos años en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estoy seguro de que las contribuciones con las que nuestros distinguidos ponentes nos iluminarán hoy alimentarán el debate abierto sobre el vínculo trascendental que une a la democracia con el desarrollo.

A guisa de conclusión quisiera citar a sir Winston Churchill, que nos recordó que la democracia es la peor forma de gobierno, sin contar todas las demás que se han probado de vez en cuando. Esperemos que esta reunión y la celebración que le seguirá el lunes contribuyan a la protección y al refuerzo de esta imperfecta pero apreciada forma de gobierno.

Muchas gracias. ■

Democracia y desarrollo: El rol de las Naciones Unidas

## **ANEXO 3**

### **Intervención del señor Olav Kjørven**

Subsecretario General y Director de la Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD

En este primer Día Internacional de la Democracia se nos brinda una oportunidad excelente para celebrar los avances experimentados en todo el mundo en la promoción y consolidación de los sistemas democráticos en los últimos tres decenios. Al mismo tiempo, debemos reconocer que hacemos frente a dificultades y debemos enumerarlas, así como descifrar el significado

de algunas de las tendencias más preocupantes que se están dando en todo el mundo en materia de gobernanza democrática.

En el PNUD, la gobernanza democrática es uno de los canales a través de los que apoyamos los esfuerzos por respetar los derechos humanos y, a través de la buena gobernanza, aspiramos a aumentar el desarrollo humano, como se propugna en la Declaración del Milenio adoptada en el año 2000 por 189 dirigentes de todo el mundo. En este sentido, estamos fuertemente comprometidos para alcanzar esos objetivos en el contexto de nuestro programa de desarrollo humano, que se centra en capacitar a las personas para que expandan sus opciones y oportunidades, desarrollen su pleno potencial y gocen de vidas productivas y

dignas, conforme a sus necesidades, decisiones e intereses. Amartya Sen define de forma brillante el desarrollo como libertad, y esta misma conceptualización de la libertad es un sentimiento muy valioso que debería acompañarnos en nuestro día a día en el mundo del desarrollo, en todo el mundo.

La contribución general del PNUD consiste en desarrollar las capacidades, y esto significa mejorar la capacidad local y nacional para lograr satisfacer los compromisos de desarrollo y aprovechar las oportunidades. En esta línea, nuestros esfuerzos sobre el terreno se centran en fortalecer las capacidades de las instituciones nacionales para que puedan ofrecer servicios a los ciudadanos, promover la participación ciudadana y aprender de la experiencia. Del mismo modo, promovemos la participación incluyente en los procesos de toma de decisiones para que las iniciativas políticas y de desarrollo se adapten a las necesidades reales de los ciudadanos, prestándole especial atención a las poblaciones marginadas. Así se resume brevemente el programa del PNUD para dotar de significado operativo el concepto de desarrollo como libertad.

Todavía queda mucho por hacer. En el PNUD hemos acogido en los últimos años a la Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres. La Comisión, presidida por la Embajadora Madeleine Albright, antigua Secretaria de Estado de los Estados Unidos, y el economista peruano Hernando de Soto, llegó a la conclusión de que 4 mil millones de personas viven hoy en todo el mundo excluidos del Estado de derecho, es decir, no tienen acceso a la protección y a las oportunidades que solo pueden proporcionar las leyes y las instituciones estatales operativas. Es increíble plantearse que casi un 75% de la población mundial no tiene acceso a la justicia, ya sea en forma de verdaderos derechos de propiedad o de otros

instrumentos similares, como su identidad cultural, por ejemplo. Esas son las principales lagunas en materia de desarrollo que hay que colmar hoy por hoy si se desea avanzar de forma rápida y sostenible hacia el logro de los ODM y del desarrollo humano incluyente para todos.

Al trabajar con las partes interesadas nacionales, ayudamos a los países a fortalecer sus instituciones nacionales y locales, para que sean más responsables y transparentes, además de más eficaces. El objetivo a largo plazo es fortalecer el sentimiento nacional de propiedad de los avances, concediendo a todos los agentes –ciudadanos, sociedad civil y sector privado– oportunidades y capacidad de expresar su opinión. ¿Siempre logramos nuestros objetivos en este sentido o siempre conseguimos transformar la situación? No, a veces fracasamos y a veces no es suficiente. La asistencia puede ser infructuosa y hay posibilidades de mejora. Tenemos suficientes pruebas de buenas prácticas para demostrar qué es un éxito y cómo se puede contribuir a garantizar que estamos sacando partido a las lecciones aprendidas en los aproximadamente 140 países de todo mundo en los que participamos en cuestiones de gobernanza, a partir de las buenas prácticas y de extraer enseñanzas de lo que no funciona.

La reunión de representantes del sector público, la sociedad civil y el sector privado hoy aquí nos brinda la oportunidad de avanzar juntos, de consolidar las alianzas existentes en un esfuerzo por llevar la asistencia y el apoyo a los lugares que más lo necesitan. Aprovechemos esta oportunidad no solo para aprender los unos de los otros, sino también para identificar la manera de fortalecer el vínculo entre el desarrollo y la democracia en países de todo el mundo.

12 de septiembre de 2008 ■

## ANEXO 4

### Intervención de la señora Elizabeth Spehar

Directora de la División de Europa del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas

Hace tiempo que la comunidad internacional participa en el apoyo y la promoción del desarrollo y la democracia a nivel mundial, regional y nacional. El desarrollo y la democracia también se sitúan en el centro del mandato de las Naciones Unidas, que se han convertido en su adalid en todo el mundo.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos enunciaba los principios básicos de la democracia y, desde su adopción, ha contribuido de forma significativa a la aceptación mundial de la democracia como valor universal. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos permite traducir muchos de los principios de la Declaración en tratados internacionales que protegen derechos específicos. El Pacto, ratificado por 160 Estados Miembros, contiene obligaciones vinculantes con respecto a las elecciones la libertad de expresión, asociación y asamblea, así como otros derechos democráticos. Desde 1988, la Asamblea General de las Naciones Unidas y la antigua Comisión de Derechos Humanos han adoptado al menos una resolución al año sobre uno de los principales aspectos de la democracia. Así, la democracia surge como una cuestión transversal en las conclusiones de las principales conferencias y cumbres de las Naciones Unidas desde la década de los noventa, incluida la Cumbre del Milenio. En la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas del año 2000, los Estados Miembros declararon que «no escatimarían

esfuerzo alguno por promover la democracia». Del mismo modo, en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 se describe la democracia como un «valor universal» que, desde el respeto, «está interconectado y se refuerza mutuamente» con los derechos humanos, el Estado de derecho y el desarrollo.

Estos procesos normativos y consultivos vienen acompañados de una actividad operativa cada vez mayor en el contexto de los tres pilares principales del trabajo de las Naciones Unidas: el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos. Bajo la dirección del Secretario General se han desplegado esfuerzos para mejorar el trabajo de las Naciones Unidas en el ámbito de la democracia mediante un aumento de la coherencia y una reducción de la fragmentación de los esfuerzos de los distintos departamentos, instituciones y programas de la Organización. Aún así, sigue reinando la impresión, y quizás sea cierta, de que la democracia no ha conseguido mejorar la vida de las personas en algunas regiones del mundo. Así, en algunos países o regiones en los que se consideraba que la democracia estaba «consolidada», hemos sido testigos de cómo el descontento popular y la falta de desarrollo económico y social han puesto en dificultades su estabilidad política en algunas circunstancias. La gente espera que la democracia también genere desarrollo; es una expectativa razonable, y tenemos que hacer todo lo posible para que así sea. Al mismo tiempo, debemos ser conscientes de que algunos opinan que es posible lograr un desarrollo sostenible e incluyente sin las bases fundamentales de la democracia en una sociedad, quizá incluso más fácilmente.

Las transiciones en curso en Oriente Medio y en el norte de África y las recientes revocaciones democráticas en algunas zonas del África Subsahariana han puesto de relieve una vez más el vínculo entre la democracia

Democracia y desarrollo: El rol de las Naciones Unidas

y el desarrollo y sus consecuencias para la vida política de un país. Todas las situaciones son diferentes y complejas a su manera; al mismo tiempo, los casos de este tipo parecen apuntar a la importancia de construir instituciones democráticas sólidas y una cultura política democrática inclusiva junto con los procesos de desarrollo sostenible e inclusivo. Los distintos levantamientos que se están produciendo en estos momentos pueden considerarse como un ejemplo de lo que puede suceder cuando falta una de estas dos variables o las dos.

A pesar de la necesidad de fortalecer y consolidar la democracia en muchos países del mundo (de hecho, incluso en algunas de las democracias más «asentadas»), las sospechas y las reticencias ante las actividades de apoyo a la democracia han aumentado en el último decenio en algunos círculos. De hecho, en ocasiones, se considera que la asistencia internacional para la construcción de la democracia es ni más ni menos que una injerencia política en los asuntos internos de un Estado soberano patrocinada por extranjeros. Es más, algunos afirman que debería centrarse la atención en actividades «puramente de desarrollo», desvinculando las iniciativas tradicionales de desarrollo de las cuestiones de gobernanza y participación.

Por estos motivos, entre otros, se organizó esta reunión, que se centra en una de las tres esferas fundamentales del trabajo de

las Naciones Unidas, concretamente en el desarrollo y en su, y su relación con la democracia. Pretendemos entender mejor cómo se complementan mutuamente la democracia y el desarrollo. ¿Las opciones políticas que ofrece la democracia están vinculadas con las opciones sociales y económicas que ofrece el desarrollo? De ser así, ¿de qué manera pueden las Naciones Unidas mejorar o aumentar esas opciones mediante su trabajo polifacético en favor del desarrollo y la seguridad humanos?

Los objetivos paralelos y estrechamente relacionados de democracia y desarrollo están sufriendo las graves consecuencias de las tendencias económicas mundiales en distintos países. El rápido aumento del precio de los productos básicos, incluidos los alimentos de primera necesidad, y de las fuentes energéticas como el petróleo, afecta a millones de personas en todos los rincones del planeta, en especial a los que ya vivían por debajo del umbral de pobreza. Por tanto, también nos gustaría entender mejor el efecto que esas crisis han tenido sobre la imagen de falta de resultados de los gobiernos democráticos. Estamos desando participar en un debate animado sobre las principales áreas políticas que deben tratarse en el examen de la interacción entre el desarrollo y la democracia. También tenemos la esperanza de abarcar los obstáculos específicos y las posibles acciones multilaterales directamente relacionados con el trabajo diario de las Naciones Unidas. ■

## **ANEXO 5**

### **Intervención del doctor**

### **Massimo Tommasoli**

#### Observador Permanente de IDEA Internacional ante las Naciones Unidas

Los estudios comparativos, tanto de política como de desarrollo, han examinado la relación entre la democracia y el desarrollo y los resultados de este acalorado debate no son categóricos, en parte por los límites que imponen las distintas definiciones de ambos términos. Si bien se reconoce la existencia de una correlación positiva entre la democracia y el desarrollo, las pruebas de una relación causal en un sentido u otro son heterogéneas y contradictorias.

Por ello, la democratización y la construcción de la democracia son áreas polémicas. El trabajo de IDEA en favor de la democracia en América Latina, África y Asia en particular se centra en un enfoque no prescriptivo para la construcción de instituciones y procesos democráticos asentado en conocimientos comparativos, asimismo del Sur Global. Nuestra experiencia nos ha brindado múltiples pruebas de que las instituciones pueden perder rápidamente la confianza y el apoyo popular, sobre todo cuando están monopolizadas por élites autocomplacientes aisladas de las realidades sociales. En algunas regiones del planeta hay pruebas de que el apoyo a la democracia disminuye cuando reina la impresión de que no ha conseguido mejorar la vida de las personas.

Las instituciones democráticas, como los parlamentos, el poder ejecutivo y los partidos políticos, dan una imagen de incapacidad para representar las demandas de la ciudadanía para lograr un avance económico y social.

Incluso en países o regiones donde se creía que la democracia estaba profundamente arraigada, la insatisfacción popular, junto con la falta de desarrollo económico y social, ha suscitado el surgimiento de movimientos políticos populistas y extremos.

Un aspecto fundamental de los vínculos entre la democracia y el desarrollo es la dimensión de género, que es clave para la eficacia, la legitimidad y la sostenibilidad tanto de la democracia como del desarrollo. Un reto constante es la participación de las mujeres. A pesar de la adopción en Beijing del objetivo del 30% de representación femenina, la igualdad de participación en las actividades políticas y entre los representantes electos todavía dista mucho de ser una realidad. Si bien se han logrado avances innegables mediante los mecanismos de cupos y otras estrategias para la inclusión de las mujeres, el desafío actual también pasa por garantizar que sus problemas y preocupaciones se incluyan en los programas políticos, al tiempo que se lucha por lograr niveles más elevados de participación en términos cuantitativos y nuevos enfoques del desarrollo que promuevan la proporcionalidad en la representación.

Asimismo, es necesario tratar los aspectos relacionados con la obtención de resultados en democracia. La eficacia de las instituciones y la solidez de las políticas democráticas son reconocidos catalizadores del desarrollo. La democracia crea un entorno propicio en el que las opciones políticas están sometidas al control de ciudadanos libres y responsables, capaces de pedir cuentas al gobierno y a las instituciones estatales en cuanto a su aplicación.

La democracia, por tanto, es una herramienta que permite empoderar a las personas para que puedan tratar las cuestiones relacionadas con la pobreza y la exclusión, y la comunidad internacional ha reconocido esa

Democracia y desarrollo: El rol de las Naciones Unidas



relación. No obstante, persiste la idea opuesta de que los regímenes autoritarios tienen más posibilidades de promover el desarrollo. Del mismo modo, en muchos países, los agentes influyentes de la vida política que aplican procedimientos democráticos oficiales siguen sin comprender la vulnerabilidad de la democracia ante la pobreza extrema, las desigualdades y la exclusión social. Por tanto, es necesario que los agentes políticos –principalmente los partidos políticos– comprendan mejor los posibles efectos que tienen sus decisiones políticas en el desarrollo, así como los posibles efectos políticos de sus opciones de desarrollo. La construcción de la capacidad de gobernanza descendente debe estar acompañada de medidas ascendentes de rendición de cuentas y ambas deben reforzarse mutuamente.

En el ámbito del desarrollo, el panorama también está cambiando. Las nuevas economías emergentes están entrando en los Estados, y, por consiguiente, se está ampliando el abanico de opciones para aquellos que necesitan experiencia y apoyo, que pueden combinar de acuerdo con sus propias necesidades y prioridades. Quizá el desarrollo mismo sea una de las ideas sobre las que es necesario reflexionar. ¿Quién lo configura y para quién? ¿La gente de a pie puede dar su opinión? ¿Pueden confiar en sus representantes electos para establecer las prioridades adecuadas? ¿Qué significa realmente la «apropiación nacional» en estas circunstancias? La apropiación nacional, muy valorada como uno de los principios rectores de la cooperación internacional al desarrollo, a menudo se reduce en términos prácticos a que la rama ejecutiva del gobierno adopte el

enfoque o programa, y esa realidad se aplica tanto a los países desarrollados a los países en vías de desarrollo.

La apropiación del desarrollo debe ser democratizada. Para ello, los agentes clave de los procesos de democratización, como los partidos políticos, los parlamentos, la sociedad civil y los medios de comunicación, pueden y deben participar. En este sentido, es alentador constatar que el Programa de Acción de Accra, aprobado el 4 de septiembre de 2008 en el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Accra, se identificara la democracia, junto con el crecimiento económico, el progreso social y el cuidado del medio ambiente, como el principal motor del desarrollo en todos los países.

Las Naciones Unidas se han consolidado como un agente importante en múltiples esferas de la democratización, en particular en el apoyo electoral y parlamentario, los derechos humanos y los vínculos entre la consolidación de la paz y la construcción de la democracia. El papel de las Naciones Unidas en la construcción de los Estados está cada vez más asociado a las dimensiones paralelas y a menudo estrechamente relacionadas de la construcción de instituciones y procesos democráticos y los contextos propensos a conflictos y profundamente divididos. Tenemos la esperanza de que esta mesa redonda brinde la oportunidad de un intercambio abierto y sincero sobre las distintas dimensiones de la relación entre la democracia y el desarrollo, y estamos deseando estudiar las conclusiones que contribuirán al debate político sobre el papel de la acción multilateral en este ámbito. ■

## **ANEXO 6**

### **Orden del día comentado, debate de la mesa redonda «Un nuevo planteamiento de la democracia y el desarrollo para el siglo XXI»**

Uganda House, Nueva York, 21  
de marzo de 2011

#### **I. INTRODUCCIÓN**

Apertura: Doctor Massimo Tommasoli,  
Observador Permanente de IDEA  
Internacional ante las Naciones Unidas

Presentación del documento temático:  
Profesor Timothy D. Sisk, Escuela Josef  
Korbel de estudios internacionales,  
Universidad de Denver

#### **II. NIVEL POLÍTICO Y ESTRATÉGICO**

Moderadora: Sra. Elizabeth Spehar, Directora  
de la División de Europa del Departamento  
de Asuntos Políticos de las Naciones  
Unidas

#### **Temas y preguntas:**

A la luz de la crisis financiera y económica  
mundial y de la era de cambios en Oriente  
Medio y en el norte de África:

¿De qué modo pueden contribuir  
las Naciones Unidas y la comunidad  
internacional de forma más coherente y  
colectiva a los procesos democráticos y de  
desarrollo que se refuerzan mutuamente?

¿Hasta qué punto es necesario replantearse  
la arquitectura y el funcionamiento de las  
instituciones y los procesos internacionales  
que promueven el desarrollo democrático para  
superar los enfoques «fragmentarios» de la

construcción de la democracia y la asistencia  
para el desarrollo?

¿Cómo se pueden aprovechar las aperturas  
democráticas (como en Oriente Medio) y  
la consiguiente perspectiva de una mayor  
igualdad de género de forma oportuna y  
coherente en favor del desarrollo sostenible?  
¿Cómo puede la asistencia para el desarrollo  
contribuir a su vez a la gobernanza  
democrática en estos contextos?

#### **III. SEGUNDA SESIÓN. NIVEL OPERATIVO**

Moderadora: Sra. Geraldine Fraser-Moleketi,  
Directora de Actividades del Grupo de  
Gobernanza Democrática de la Dirección de  
Políticas de Desarrollo del PNUD

#### **Temas y preguntas:**

¿De qué modo puede contribuir una asistencia  
más inteligente y sofisticada, con perspectiva  
de género y adaptada al contexto en el ámbito  
de los procesos electorales, los parlamentos,  
los partidos políticos y el diálogo democrático  
por sectores a los procesos de gobernanza  
cruciales para lograr los objetivos de desarrollo  
(por ejemplo, el diálogo democrático en torno  
a la salud, la educación o la seguridad de la  
comunidad)?

¿Cómo deben diseñarse los mecanismos  
de rendición de cuentas para que potencien  
la repercusión de la asistencia para el  
desarrollo y mejoren la confianza mediante la  
transparencia y, por tanto, ofrezcan incentivos  
para evitar los abusos?

¿Cómo puede mejorarse la asistencia a  
los procesos de democratización y desarrollo  
en ciernes en países frágiles y afectados por  
conflictos?

¿En qué ámbitos pueden trabajar los  
proveedores de asistencia para el desarrollo y  
de construcción de democracia con y a través

Democracia y desarrollo: El rol  
de las Naciones Unidas

de instituciones «híbridas» o informales en los contextos locales? ¿Cómo pueden contribuir las instituciones informales a la democracia y a los derechos humanos, en lugar de quitarles protagonismo?

¿Cómo puede reducirse la brecha de desigualdad en los países de ingresos medios? ¿Qué efectos tiene la concentración de altos niveles de pobreza en los flujos de ayuda a países de ingresos medianos? ¿De qué modo pueden contribuir la democracia y la gobernanza a la reducción de la brecha de desigualdad?

#### **IV. INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS**

Moderador: Dr. Massimo Tommasoli,  
Observador Permanente de IDEA  
Internacional ante las Naciones Unidas

¿De qué modo promueven las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales, regionales y locales la investigación sobre la relación entre la calidad de la democracia a largo plazo y el avance en los países para lograr los ODM?

¿De qué manera práctica se pueden desarrollar nuevas alianzas y mecanismos a favor del diálogo entre los donantes y los beneficiarios en torno a la democracia y el desarrollo para mejorar la coherencia?

#### **V. CONCLUSIONES**

Ponentes: Sra. Elizabeth Spehar, Directora de la División de Europa del Departamento del DPA

Sra. Geraldine Fraser-Moleketi, Directora de Actividades del Grupo de Gobernanza Democrática de la Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD

Dr. Massimo Tommasoli, Observador Permanente de IDEA Internacional ante las Naciones Unidas ■

# Bibliografía

- Banco mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo* (Washington, DC: Banco Mundial, 2011), disponible en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/0,,contentMDK:23256432~pagePK:478093~piPK:477627~theSitePK:477624,00.html>
- Boutros-Ghali, B., *La interacción entre democracia y desarrollo: Informe de síntesis*. Panel Internacional sobre la Democracia y el Desarrollo (PIDD) (París: UNESCO, 2003) disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001323/132343s.pdf>
- Carothers, T., «Democracy and Development Aid: The Elusive Synthesis», *Journal of Democracy*, 21/4 (2010) páginas 12-26.
- Diálogo Internacional para la Consolidación de la Paz y del Estado, 2011. *New Deal para el Compromiso en Estados Frágiles*, adoptado en el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, 29 de noviembre -1 de diciembre de 2011, Busan (Korea), disponible en <http://www.pbsbdialogue.org/documentupload/49669838.pdf>
- El-Mikawy, N., e Ingvild O., «Understanding and Programming for Linkages: Democratic Governance and Development», Centro de Oslo para la Gobernanza, documento de debate 8 (Oslo: PNUD, 2008) disponible en inglés en <http://gaportal.org/sites/default/files/Understanding%20and%20programming%20for%20linkages.pdf>
- Ghaus-Pasha, A., «Governance for the Millennium Development Goals: Core Issues and Good Practices», (ST/ESA/PAD/SER.E/99), Informe elaborado en preparación para el Séptimo Foro Global sobre Reinención del Gobierno: Fomento de la confianza en el gobierno, 26 a 29 de junio de 2007, Viena (Austria). (Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales de las Naciones Unidas, 2006) disponible en inglés en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan025110.pdf>
- Guéhenno, J-M., et al., *La capacidad civil después de los conflictos: Informe independiente del Grupo Consultivo Superior* (A/65/747 - S/2011/85), 22 de febrero de 2011), disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/65/747>
- Halperin, M., Siegle, J.T. y Weinstein, M.M., *The Democracy Advantage: How Democracies Promote Prosperity and Peace*, Council of Foreign Relations (Nueva York: Routledge, 2005.)
- Hyden, G., Mease, K., Foresti, M., y Fritz, V., «Governance Assessments for Local Stakeholders: What the World Governance Assessment Offers» (Londres: Overseas Development Institute, 2008), disponible en inglés en <http://www.odi.org.uk/resources/download/573.pdf>
- IDEA Internacional, «It's the People Ownership: Why the Aid Agenda Needs Democracy in the Post-Busan Era and How to Start Supporting It», documento de debate de IDEA (Estocolmo: IDEA Internacional, 2011), disponible en inglés en <http://www.idea.int/resources/analysis/upload/PeoplesOwnership-1.pdf>
- Naciones Unidas, 2008. *Participatory Governance and the Millennium Development Goals*, (ST/ESA/PAD/SER.E/119), Nueva York: UN Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, disponible en inglés en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028359.pdf>
- Newman, E. Y Rich, R. (editores), *The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality*. (Tokio: Dependencia de publicaciones de la Universidad de las Naciones Unidas, 2004)
- Norris, P., *Making Democratic Governance Work: The Impact of Regimes on Prosperity, Welfare, and Peace* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012)

OCDE/CAD, *Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience*, documento de debate OCDE/Comité de Asistencia para el Desarrollo (París: OCDE, 2008), disponible en inglés en <http://www.oecd.org/dataoecd/59/51/41100930.pdf>

OCDE/CAD, *Draft Orientations and Principles on Development Cooperation, Accountability, and Democratic Governance* (París: red del DAC sobre gobernanza, 2012), disponible en inglés en [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC\(2012\)28&docLanguage=En](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2012)28&docLanguage=En).

PNUD, *A Guide to Democratic Governance Practice* (2009), disponible en inglés en [http://www.undp.org/content/dam/aplps/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/a-guide-to-undp-democratic-governance-practice-/DG\\_FinalMaster2-small.pdf](http://www.undp.org/content/dam/aplps/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/a-guide-to-undp-democratic-governance-practice-/DG_FinalMaster2-small.pdf)

PNUD, *Arab Human Development Report 2002: Creating Opportunities for Future Generations* (Nueva York: Oficina regional del PNUD para los Estados Árabes y Fondo Árabe de Desarrollo Económico y Social, 2002), disponible en inglés en <http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdr/ahdr2002e.pdf>

PNUD, *Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Security in the Arab Countries*, (Nueva York: Oficina regional del PNUD para los Estados Árabes 2009), disponible en inglés en <http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdr/ahdr2009e.pdf>

PNUD, *Governance for Peace: Securing the Social Contract*. Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación y Dirección de Políticas de Desarrollo (Nueva York: PNUD, 2012), disponible en inglés en [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/governance-for-peace\\_2011-12-15\\_web.pdf.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/governance-for-peace_2011-12-15_web.pdf.pdf)

Przeworski, A.A., Álvarez, M.E., Cheibub, J.A. y Limongi, F., *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2000)

Rakner, L., Rocha Menocal, A. y Fritz, V., «Assessing International Democracy Assistance: Key Lessons and Challenges», Instituto de Desarrollo de Ultramar, Resumen de proyectos n.º 14 (agosto de 2008), disponible en inglés en <http://www.odi.org.uk/resources/download/1889.pdf>

Rich, R., «Situating the UN Democracy Fund», *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organization* 16/4 (2010) páginas 423-434.

Secretario General de las Naciones Unidas, *Informe anual del Secretario General, Acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: opciones de crecimiento sostenido e inclusivo y cuestiones relativas a la promoción de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo con posterioridad a 2015* (A/66/126), 11 de julio de 2011, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/66/126>

Secretario General de las Naciones Unidas, *Informe del Secretario General sobre la mujer y la paz y la seguridad* (S/2010/498), 28 de septiembre de 2010, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2010/498>

Secretario General de las Naciones Unidas, *Informe del Secretario General sobre la capacidad civil después de los conflictos* (A/66/311 - S/2011/527), 19 de agosto de 2011, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/66/311>

Secretario General de las Naciones Unidas, *Nota de orientación del Secretario General sobre la democracia*, septiembre de 2009, disponible en [http://www.un.org/es/globalissues/democracy/sg\\_guidance\\_note.shtml](http://www.un.org/es/globalissues/democracy/sg_guidance_note.shtml)

Sen, A., *Desarrollo y libertad* (Barcelona: Planeta, 2000)

Toledo, A., « Latin America: Democracy with Development», *Journal of Democracy* 21/4 (2010) páginas 5-11.

Tommasoli, M. (editor), *Democracia, paz y seguridad: El rol de las Naciones Unidas*. Documento de políticas (Nueva York: IDEA Internacional/ONU/PNUD 2010), disponible en <http://www.idea.int/publications/democracy-peace-security-un/sp.cfm>



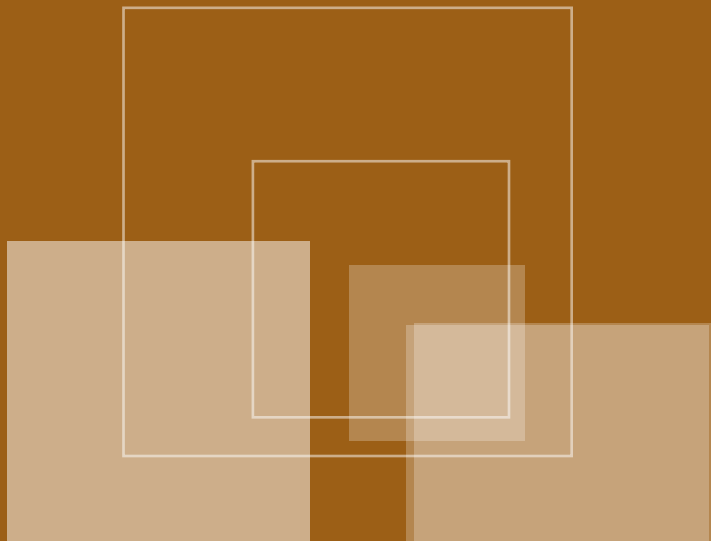
# Siglas y acrónimos

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
CSDS	<i>Center for the Study of Developing Societies</i>
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
DPA	Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas
ECOSOC	Consejo Económico y Social (de las Naciones Unidas)
FNUD	Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia
IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
IDEP	Instituto Africano de Desarrollo Económico y Planificación (de las Naciones Unidas)
IDM	Informe sobre el desarrollo mundial
MAEP	Mecanismo Africano de Evaluación entre Pares
OCDE/CAD	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos - Comité de Asistencia para el Desarrollo
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de los Estados Americanos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PIB	producto interno bruto
PIDD	Panel Internacional sobre la Democracia y el Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
POGAR	Programa sobre gobernanza en la región de los países árabes
PPA	paridad del poder adquisitivo
SADC	Comunidad de África Meridional para el Desarrollo
UA	Unión Africana
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Democracia y desarrollo: El rol  
de las Naciones Unidas



Democracia y desarrollo: El rol  
de las Naciones Unidas



### **IDEA Internacional**

Strömsborg  
SE – 103 34 Stockholm  
Sweden  
Teléfono: +46 9 698 37 00 Fax: +46 8 20 24 22  
Correo electrónico: [info@idea.int](mailto:info@idea.int)  
Sitio web: [www.idea.int](http://www.idea.int)  
Facebook.com/InternationalIDEA, Twitter@Int\_IDEA

### **Oficina del Observador Permanente de IDEA Internacional ante las Naciones Unidas**

336 East 45<sup>th</sup> Street, 14<sup>th</sup> Floor  
New York, NY 10017, USA  
Teléfono: +1 212 286 1084  
Fax: +1 212 286 0260  
Correo electrónico: [unobserver@idea.int](mailto:unobserver@idea.int)  
ISBN: 978-91-87729-37-9