



# La interacción entre democracia y desarrollo

*Boutros Boutros-Ghali*

## *Informe de síntesis*



# La interacción entre democracia y desarrollo

*Informe de síntesis*

**Boutros Boutros-Ghali**

Robert Badinter  
Mohamed Bennouna  
S.A.R. la Princesa Basma Bint Talal  
Mohamed Charfi  
Pierre Cornillon  
Rosiska Darcy de Oliveira  
Marrack Goulding  
Guo Jiading  
Han Sung-Joo  
Abid Hussain  
Attiya Inayatullah  
Kéba Mbaye  
Hisashi Owada  
Bruce Russett  
Nicolas Valticos  
Alexei Vassiliev

**Publicado en 2003**  
por la Organización de las Naciones Unidas  
para la Educación, la Ciencia y la Cultura  
7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP

Fotos de la portada: © UNESCO, salvo para la foto superior: © Rapho/Emile Luidier

Compuesto e impreso en los talleres de la UNESCO

© UNESCO 2003  
*Printed in France*  
SHS-2003/WS/24

# Índice

<b>Prefacio</b>	<b>5</b>
<b>I La relación entre democracia y desarrollo</b>	<b>7</b>
El imperativo democrático	
El concepto de desarrollo	
La interacción entre democracia y desarrollo	
<b>II La construcción del desarrollo democrático</b>	<b>15</b>
Desarrollo democrático y mundialización	
Desarrollo democrático y organizaciones internacionales	
Rémoras para el desarrollo democrático (y sus antídotos)	
<b>III Recomendaciones y conclusión</b>	<b>31</b>
Influencia de la mundialización en el desarrollo democrático	
Condiciones jurídicas del desarrollo democrático	
Condiciones socioeconómicas del desarrollo democrático	
Conclusión	
<b>Anexos</b>	
Órdenes del día de las reuniones	<b>41</b>
Miembros del Panel	<b>45</b>

# *P*refacio

A lo largo de los años, la UNESCO ha venido participando en múltiples debates sobre la “democracia” y el “desarrollo”, pero hasta hace poco no se había investigado a fondo la relación existente entre ambos temas. Precisamente con este objetivo la Organización creó en 1998 el Panel Internacional sobre la Democracia y el Desarrollo (PIDD), compuesto por personalidades de gran relieve internacional y presidido por el Sr. Boutros Boutros-Ghali.

Después de examinar los antecedentes teóricos de la cuestión y determinar los principales temas que debían tratarse, el Panel estudió el tipo de vínculos existentes entre democracia y desarrollo, y concluyó que, si bien esos dos conceptos parecieron desligados el uno del otro durante mucho tiempo, en la actualidad nadie cuestiona la existencia de una estrecha relación entre ambos. Más concretamente, el Panel admitió que la perdurabilidad de un desarrollo equitativo está íntimamente ligada a la democracia. Afirmó asimismo que la auténtica democracia, que se caracteriza por el imperio de la ley, el respeto de los derechos humanos y el reconocimiento de la dignidad intrínseca de todo ser humano, no se puede mantener sin que las poblaciones gocen de un nivel de vida básico, lo cual exige a su vez un grado mínimo de desarrollo.

Ahora se están examinando las recomendaciones del Panel con el objeto de incorporarlas a los programas de la UNESCO relacionados con la construcción de la democracia. A este respecto, quiero personalmente hacer hincapié en la afinidad existente entre esas recomendaciones y las prioridades programáticas de la

Organización, ya se trate del lugar preeminente que se otorga a la educación básica y su calidad, de la promoción de la diversidad cultural y la libertad de expresión o del acceso a las nuevas tecnologías y la sociedad de la información.

Desde el punto de vista de los trabajos del Panel, cabe señalar el importante acontecimiento que supuso en septiembre de 2000 el inicio de un nuevo programa del Centro Internacional de Humanidades de Biblos (Líbano) destinado a fomentar los estudios comparados sobre la naturaleza y el desarrollo de la democracia, y muy especialmente sobre la relación entre contexto cultural y democracia. El Centro de Biblos, auspiciado por la UNESCO, fomentará los intercambios y la cooperación interregionales e internacionales y difundirá los resultados de los estudios sobre el tema de la democracia, contribuyendo así a la aplicación del programa internacional sobre la democracia de acuerdo con las conclusiones y recomendaciones del Panel Internacional sobre la Democracia y el Desarrollo.

La publicación de este resumen de *La interacción entre democracia y desarrollo* se enmarca en la voluntad de la UNESCO de difundir en la mayor medida posible ese estudio entre los Estados Miembros, las Comisiones Nacionales y los interlocutores tradicionales de la Organización. Invito personalmente a todos ellos a que pongan en práctica las recomendaciones del informe relacionadas con sus respectivos ámbitos de competencia.

Por último, desearía agradecer a todos los miembros del Panel y a su Presidente, el Sr. Boutros Boutros-Ghali, su concienzuda labor y sus muy atinados consejos.

Koichiro Matsuura

*Director General de la UNESCO*

# I. *La relación entre democracia y desarrollo*

Para analizar esta relación, conviene ante todo precisar el significado de “imperativo democrático”, definir después el concepto de desarrollo y por último analizar la interacción entre democracia y desarrollo.

## El imperativo democrático

La democracia es un sistema por el cual la sociedad en su conjunto puede participar en todos los eslabones del proceso decisorio y, de esta manera, fiscalizarlo. Se basa en el pleno respeto de los derechos humanos definidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos y la Declaración de Viena de 1993. La promoción de esos derechos, junto con el respeto de las diferencias y de la libertad de expresión y de opinión, constituyen requisitos indispensables para un sistema democrático. No puede haber democracia sin un sistema judicial independiente y sin instituciones que garanticen la libertad de expresión y la existencia de medios de comunicación libres. El poder de legislar debe estar en manos de las personas que la ciudadanía haya elegido para representarla. La aplicación de las leyes corre a cargo de personas jurídicamente responsables y el aparato administrativo debe rendir cuentas a los cargos electos. Por ello un régimen democrático necesita de un parlamento que represente verdaderamente al pueblo en toda su diversidad, y en este sentido la celebración de elecciones libres y periódicas por sufragio universal es condición necesaria, aunque no suficiente, para que el proceso democrático tenga lugar.

La democracia puede definirse en suma como un sistema político capaz de corregir sus propias disfunciones. Pero una auténtica democracia no puede limitarse en ningún caso a un simple entramado institucional, sino que debe plasmarse también en una cultura, un talante que propicie la tolerancia, el respeto por el prójimo, el pluralismo, el equilibrio y el diálogo entre las fuerzas constitutivas de la sociedad. A diferencia de las concepciones tradicionales, el concepto de cultura democrática rebasa el ámbito del Estado para incidir en el conjunto de interlocutores sociales, económicos, gubernamentales y no gubernamentales y en las relaciones que los vinculan u oponen. El concepto de cultura democrática ante la revolución informática, por lo tanto, es a la vez nuevo y complejo, y digno de un estudio más detenido, para que la opinión pública de cualquier lugar entienda mejor lo que está en juego.

Esos principios democráticos fundamentales forman un reservorio de valores compartidos que cabe describir como patrimonio

común de la humanidad. Sin estos valores universales no puede haber democracia ni desarrollo sostenible, pero el hecho de reconocerlos no debe llevarnos a ignorar las especificidades históricas, religiosas y culturales que configuran el genio propio de cada sociedad y cada Estado-nación. Los principios generales de la democracia, en efecto, pueden materializarse de distintas maneras en función del contexto, o dicho de otro modo: la democracia es el sistema en el que

“el poder soberano reside en el pueblo”, pero su aplicación práctica podrá diferir según el sistema social y el grado de desarrollo económico de cada país, y tenderá además a evolucionar al hilo de las transformaciones políticas, demográficas, económicas y sociales que se vayan produciendo.

La democracia es indisociable de la libertad, pero también trae consigo el estado de derecho y las restricciones voluntarias que de ahí se siguen, esto es, la existencia de un conjunto de normas

**M**ientras no se reconozca la igualdad entre las civilizaciones o los grupos étnicos y sus valores, cosa que sólo es posible en democracia, no habrá condiciones normales para el desarrollo y el diálogo entre las naciones.

*Alexei Vassiliev*

comunes promulgadas por las personas que el pueblo ha elegido y a las que ha encomendado que definan sus contenidos.

Pasando a cuestiones más concretas, los miembros del Panel coincidieron en que la justicia es un requisito *sine qua non* de la democracia y garante de su ejercicio, dado que sirve precisamente para aplicar el principio de igualdad ante la ley y proteger el derecho de toda persona a manifestar su opinión dentro de la sociedad en la que vive, a ser oída públicamente y a presentar su defensa. Por lo tanto, la democracia sólo es viable cuando existe un poder judicial sólido e independiente.

La libre participación de los ciudadanos es un segundo requisito, pues permite que éstos ejerzan su derecho a la libertad de opinión y a la diferencia y además que la sociedad civil se exprese, no sólo dentro de cada nación sino también en la esfera internacional, cosa absolutamente necesaria en un mundo cada vez más interdependiente.

En lo que concierne a los derechos humanos, se habló largamente de la dialéctica relativa a su carácter universal y, en contraposición con los rasgos específicos de los sistemas sociales, de la universalidad de las tradiciones históricas y culturales y los contextos económicos en que esos derechos se materializan. Al final de la discusión, los miembros del Panel reiteraron su adhesión a la Declaración de Viena de 1993, en la que se afirma que “debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”<sup>1</sup>.

---

1. Declaración y Programa de Acción de Viena, primera parte, párrafo 5.

## El concepto de desarrollo

Hubo amplio consenso en el análisis del desarrollo. Los miembros del Panel consideraron unánimemente que el desarrollo ha de entenderse como el conjunto de avances económicos, sociales y culturales al que aspiran los pueblos. Tal es el significado que las Naciones Unidas han conferido a la noción de “desarrollo humano sostenible”.

El concepto de desarrollo sostenible es pues multidimensional, y en ese aspecto difiere fundamentalmente de la interpretación estrictamente económica o financiera, antaño predominante. Para ser completo debe incluir también los aspectos culturales y sociales y, en general, todos los factores que concurren a la plena realización de la persona. El medio ambiente, la justicia social, la democracia, la educación y el intercambio de conocimientos están estrechamente vinculados al desarrollo. De ahí que el derecho al desarrollo pueda incluirse con toda naturalidad entre los derechos humanos.

Esta ampliación del concepto de desarrollo tiene muchas repercusiones. Por ejemplo, modifica y enriquece nuestros arraigados esquemas acerca de la pobreza. Aunque siendo la más importante, la dimensión económica no basta para aprehender el problema en toda su complejidad. Ayudar a la gente a salir de la pobreza y generar una dinámica de desarrollo exige no sólo la satisfacción de las necesidades ligadas directamente a la supervivencia, sino también del conjunto de necesidades en materia de salud, vivienda y educación. También supone el refuerzo de la capacidad personal y colectiva de participar e influir en las decisiones que afectan la vida de cada quien y de la sociedad. Los miembros del Panel hicieron hincapié además en que “desarrollo” y “justicia” son inseparables, ya que el primero debe basarse en la existencia de leyes y reglas claras y justas.

## La interacción entre democracia y desarrollo

La democracia y el desarrollo son complementarios y se refuerzan mutuamente. El vínculo entre ambos es tanto más fuerte cuanto que emana de las aspiraciones de las personas y los pueblos y de los derechos que se les reconocen. La historia demuestra en efecto que

cuando democracia y desarrollo no van de la mano el resultado final suele ser un fracaso. Y viceversa: la combinación de democratización y desarrollo contribuye a que ambos arraiguen de forma duradera, pues ni la democracia política puede consolidarse sin medidas económicas y sociales que propicien el desarrollo ni una estrategia de desarrollo puede prosperar sin la legitimidad y el refuerzo que le confiere la participación democrática.

El carácter interdependiente de la democracia, el desarrollo y los derechos humanos está enunciado con toda claridad en la Declaración de Viena de 1993. Los miembros del Panel señalaron además que el reconocimiento de esta interdependencia entre el derecho a la democracia y el derecho al desarrollo dista de ser una novedad, pues ya figura explícitamente en la Carta de las Naciones Unidas, varios tratados internacionales, la "Declaración sobre el derecho al desarrollo" de 1986 y la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. Sin embargo, para que esos principios consagrados por el derecho internacional se apliquen en la práctica es preciso que la comunidad internacional sea más solidaria y que los Estados cumplan sus obligaciones internacionales.

También a este respecto los miembros del Panel señalaron que el estado de derecho (o la primacía del derecho) es el eje básico capaz de vertebrar la construcción y consolidación de la democracia y de vincularlas al desarrollo afianzando lo que constituye su sustrato común: el respeto de los derechos humanos. En efecto, para garantizar que estos derechos sean respetados y que la democracia funcione, es menester que las comunidades y los individuos, mujeres y hombres, no sólo tengan acceso a la justicia sino que conozcan previamente la existencia de la ley y sean capaces de comprenderla. Análogamente, la ausencia de justicia pone en peligro el desarrollo, de un lado porque propicia la corrupción y la mala gestión y del otro porque desalienta las inversiones y los intercambios económicos. No puede haber desarrollo cuando prevalece la

... Las democracias tienden a ser menos inestables políticamente y, en efecto, la combinación de desarrollo y democracia suele ser muy duradera.

*Bruce Russett*

arbitrariedad, cuando no impera el derecho. Para construir, para institucionalizar, hace falta un mínimo de certidumbre; es preciso saber qué norma es aplicable y cómo se aplica. Conviene puntualizar que el concepto de estado de derecho (“*rule of law*”) rebasa la idea, más concreta, de aplicación de la ley (“*rule by the law*”), que se refiere a la observancia cotidiana por parte de las autoridades de la legalidad vigente, ya sea ésta buena o mala, justa o inicua. En cambio, el estado de derecho, que es lo contrario de la arbitrariedad, se basa en la vigencia de los principios generales del derecho y en el concepto de justicia en la sociedad, lo que explica su impor-

**E**l estado de derecho es el referente básico para el ejercicio del poder en tres ámbitos en particular: el primero tiene que ver con la legitimidad del poder; el segundo con la responsabilidad en su ejercicio; y el tercero con la transparencia.

*Hisashi Owada*

tancia para todo gobierno democrático, y trae aparejadas la legitimidad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas a la ciudadanía en el ejercicio del poder. Esos tres elementos cimentan el imperio de la ley y son fundamentales tanto para la democracia como para el desarrollo. Sin embargo, para que el estado de derecho, indisoluble del estatuto de ciudadano, logre arraigar en una sociedad, es pre-

ciso que se haya desarrollado previamente una cultura jurídica, lo que a su vez exige la aplicación de estrategias a corto, medio y largo plazo, pues una cultura de este tipo requiere aprendizaje, educación y capacidad de comprender las leyes. Su existencia presupone que todos los ciudadanos tengan un conocimiento general del funcionamiento de la justicia, lo que tan sólo es posible si todos ellos gozan de acceso equitativo a la justicia y si ésta es igual para todos. La desigualdad ante la justicia según la categoría socioeconómica, el grupo étnico o el sexo de la persona, por ejemplo, está reñida con la justicia y con el estado de derecho.

Por último, la democracia y el desarrollo pueden contribuir conjuntamente a afianzar la paz. Por regla general, las democracias logran resolver sus discrepancias internas por medios pacíficos. Además de esta función preventiva, el marco democrático resulta a menudo eficaz para lograr la solución pacífica de los conflictos

internacionales. La democracia es vector de paz y propicia por lo tanto el desarrollo, que por su parte tiende a consolidar la paz interna y con ello la armonía internacional, por cuanto gran número de guerras son fruto de conflictos internos. Democracia, desarrollo y paz forman pues un triángulo virtuoso, un objetivo común.

Aunque se considere demostrada la relación entre democracia y desarrollo, es preciso ahora definirla y explicarla, y hacer otro tanto con los obstáculos que se oponen al advenimiento de un desarrollo democrático duradero.

# // . *La construcción del desarrollo democrático*

Para forjar el desarrollo democrático en todo el mundo es preciso definirlo en relación con el contexto internacional, esto es, la mundialización, las organizaciones internacionales, las rémoras que dificultan su avance y la forma de acabar con ellas.

## Desarrollo democrático y mundialización

¿Es la mundialización un reto, un obstáculo o una promesa de porvenir? Sin pretender extraer conclusiones prematuras sobre la naturaleza de las mutaciones inherentes a la mundialización, los miembros del Panel reconocieron que este fenómeno, definido como un grado mayor de interdependencia política, económica y social entre todos los países del orbe, es simultáneamente un reto importante que la humanidad debe afrontar en los albores del siglo XXI y una realidad a la que debe adaptarse la comunidad internacional. En la medida en que multiplica las posibilidades de transmitir información, generaliza el acceso a ésta e intensifica el comercio, la mundialización puede constituir una baza importante de cara a la democracia y el desarrollo. Pero también puede convertirse en un gran obstáculo si no se democratiza y acaba modificando el propio contenido de la democracia. Por ello es preciso que esté sometida a reglas democráticas en sus dimensiones económica y social.

La fuerza motriz [de la mundialización] es la tecnología ... no seremos capaces de manejar la mundialización hasta que entendamos lo que sucede cuando se diluye la frontera entre tiempo y espacio.

*Abid Hussain*

La mundialización debe gestionarse de manera que reduzca las diferencias entre los países pobres y los ricos, entre los menos favorecidos y los más prósperos; y con el fin de evitar que genere una discriminación de nuevo cuño entre quienes disponen de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y quienes no las disfrutan, quienes pueden acceder a Internet y quienes no pueden y quizá nunca puedan hacerlo. Por último, debe gestionarse de manera que contribuya a proteger la gran riqueza que constituye la diversidad cultural del mundo.

Pero aunque estén sujetos a influencias contradictorias de resultas de la mundialización, desde la omnipresencia de las

... Cuando el desarrollo se convierte en un derecho humano, los gobiernos que no lo garantizan están poniendo en entredicho su propia legitimidad.

*Kéba Mbaye*

multinacionales hasta la aparición de instituciones internacionales normativas o jurisdiccionales, los Estados seguirán desempeñando un papel decisivo en la construcción de la democracia y la definición de las orientaciones políticas para el desarrollo. Es más: sobre ellos recae en este caso una obligación, cuyo incumplimiento pondría en tela de juicio su legitimidad política. Por lo tanto, es preciso dar con la

mejor forma de incitar a los gobiernos a que apliquen políticas nacionales de largo plazo en pro del desarrollo y la democracia. De fracasar en este empeño, sería muy difícil que los Estados lograsen democratizar la mundialización.

Los organismos de desarrollo admiten que tanto el crecimiento económico como el desarrollo humano y la sostenibilidad ambiental exigen que los ciudadanos participen plenamente en el proceso decisorio.

*S.A.R. la Princesa  
Basma Bint Talal*

Al mismo tiempo, la creciente influencia del sector no gubernamental se está convirtiendo en un rasgo característico de las democracias modernas. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales, asociaciones y administraciones locales (como ciudades y municipios), instituciones financieras, universidades y centros de investigación, así como las entidades económicas de carácter privado,

intervienen cada vez más directamente en los asuntos públicos. Su influencia en el desarrollo democrático ya es considerable, lo mismo en el plano nacional que en el internacional. Hace ya mucho tiempo que las grandes ONG internacionales ampliaron su radio de acción hasta trascender las fronteras nacionales y pasar a ocuparse de la dimensión mundial de los problemas contemporáneos. Debe tenerse en cuenta por consiguiente el papel cada vez mayor, y a veces necesario, que desempeñan en el ámbito nacional e internacional esas fuerzas no estatales. Este es uno de los requisitos para el advenimiento a escala mundial de una forma más participativa de democracia. Sin embargo, quedan por definir las condiciones de representatividad de todas esas entidades, que deberían rendir cuentas de sus actividades. También resulta necesario garantizar la transparencia de las relaciones entre esas instancias no gubernamentales, los Estados y la comunidad internacional.

En otro orden de cosas, la gestión democrática de las relaciones entre la mayoría y las minorías plantea dificultades. La cuestión estriba en las medidas que deben tomarse para tener la seguridad de que las múltiples lealtades de las personas y las sociedades son fuente de riqueza y modelo de tolerancia, como sería natural, y no acaban desvirtuándose y convirtiéndose en verdaderos obstáculos a la democracia. Es innegable que en algunos países la implantación de la democracia formal se ha traducido en enfrentamientos entre diversos grupos étnicos. Así ha ocurrido en los Estados donde la formación de partidos políticos y las campañas electorales se vinculan a consideraciones étnicas, lo que entraña el regreso a ciertas formas de "tribalismo": el voto, que supuestamente es democrático, no depende de programas políticos que conciernen a la ciudadanía en su conjunto sino de lealtades étnicas, religiosas, culturales o lingüísticas.

Otro hecho probado y evidente es que la casuística es tan profusa como diversa: las minorías pueden estar dispersas o

Pienso que la democracia tiene ciertas dificultades para resolver esos problemas de minorías, como se observa en la actualidad. Pero al mismo tiempo es el único sistema capaz de dirimirlos de manera pacífica e imparcial.

*Han Sung-Joo*

concentradas en una parte del territorio; una mayoría muy fuerte puede coexistir con numerosas minorías, o también puede darse la combinación de una mayoría y una minoría, ambas numéricamente importantes y equilibradas; o acaso coincidan una mayoría débil en lo económico y lo político y una minoría poderosa. Estas situaciones disímiles exigen respuestas institucionales y constitucionales diversas. Pero cualquiera que sea la configuración de una situación determinada, hay tres principios que deben respetarse.

**E**n estos momentos, la democracia parece estar reservada a una elite dentro de cada país.

*Attiya Inayatullah*

El primero es que el dominio de la mayoría no constituye un criterio adecuado para decidir si existe o no democracia, ya que los grupos minoritarios también tienen derecho a representación parlamentaria y en las instancias de gobierno locales y centrales. A este respecto caben varias soluciones según el caso, por ejemplo otorgar cierto grado de autonomía territorial o adoptar medidas excepcionales como las cuotas de representación. Sin embargo, estas medidas deben sopesarse cuidadosamente en función de cada contexto. Por último, es importante satisfacer las aspiraciones legítimas de las minorías en lo que atañe a su cultura, religión, costumbres y tradiciones, a condición de que respeten la Constitución y las instituciones del Estado.

El segundo principio es que la representación política de las minorías no basta para garantizar la existencia de una sociedad multiétnica, pluriconfesional y multicultural, y que un sistema de partidos políticos implantado sin la preparación adecuada puede agudizar las divisiones. Además de las instituciones políticas de la democracia, es preciso crear espacios de diálogo y de intercambio cultural que vayan eliminando gradualmente las divisiones entre las minorías y la mayoría, así como entre las propias minorías.

El tercer principio es que, si bien la democracia exige el respeto de la diversidad cultural y los derechos de las minorías, el acceso al poder no debería estar sujeto a consideraciones de carácter étnico, cultural o religioso.

La democracia es un proceso en permanente evolución y

ningún país del mundo puede preciarse en la actualidad de aplicar totalmente sus principios. Incluso los regímenes democráticos más avanzados tienen que introducir mejoras para alcanzar tal objetivo. En este sentido, la completa igualdad entre los sexos constituye una de las asignaturas pendientes de todos los regímenes democráticos, y además un requisito *sine qua non* para la cabal realización de la democracia. Es asimismo una prioridad para el desarrollo, ya que la mujer desempeña un papel fundamental en todas las etapas del proceso de desarrollo democrático.

... **n**o sé de ningún país que haya logrado una verdadera igualdad entre hombres y mujeres...

*Rosiska Darcy  
de Oliveira*

#### Desarrollo democrático y organizaciones internacionales

Los miembros del Panel estimaron que el papel de las organizaciones internacionales ante la mundialización es una de las grandes cuestiones que la comunidad internacional tiene el deber de abordar en los comienzos del nuevo siglo. Los participantes examinaron el cometido que esas organizaciones pueden desempeñar en ámbitos como el fomento de la democracia, las relaciones sociales dentro de los Estados y las relaciones interestatales. También se habló del funcionamiento interno de esas entidades a la luz de los grandes principios democráticos que naturalmente dicen suscribir.

Las organizaciones internacionales son la piedra angular del dispositivo de cooperación para el desarrollo. Es más, la ayuda multilateral puede contribuir de modo efectivo al fomento de la democracia, y en este sentido es importante estimular la concesión de ayudas al desarrollo a regímenes democráticos nuevos o restaurados. Sin embargo, algunos miembros del Panel se preguntaron si es legítimo alentar la democracia desde el exterior, pues cabría considerar que ello viola el principio de no injerencia consagrado en la Carta de las Naciones Unidas, según el cual debe respetarse la soberanía de los Estados. Aunque todos los participantes aceptaron que las relaciones internacionales deben reposar en el entendimiento mutuo, la igualdad y la no injerencia, algunos también insistieron en que la interdependencia cada vez mayor entre los Estados trae

consigo inevitablemente cierto grado de erosión de la soberanía nacional, e hicieron hincapié en que la aplicación de procedimientos internacionales para proteger los derechos humanos, así como la adopción del principio de buen gobierno [*good governance*] por parte de las organizaciones internacionales de ayuda al desarrollo, ponen de manifiesto una interpretación cada vez menos rigurosa del principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados.

Por otra parte, es innegable que cada vez hay más problemas que no pueden resolverse en el ámbito del Estado-nación, de lo que dan buen ejemplo los relativos a las finanzas, el medio ambiente o el narcotráfico. Sin duda, la creciente necesidad de definir y abordar los problemas a escala mundial fue determinante en la labor de las Naciones Unidas en los años noventa, jalonada por las conferencias internacionales sobre medio ambiente (Río de Janeiro, 1992), derechos humanos (Viena, 1993), población (El Cairo, 1994), desarrollo social (Copenhague, 1995), la condición de la mujer (Beijing, 1995) y los asentamientos humanos (Estambul, 1996).

En el mismo orden de ideas, los miembros del Panel se plantearon si era aconsejable que las Naciones Unidas condicionaran su ayuda al desarrollo a los esfuerzos de democratización de cada Estado, preguntándose si ese tipo de cláusulas no favorecen la aparición de democracias de pura apariencia. Tampoco está claro que convenga imponer los mismos requisitos a países cuya economía ha sido destruida y cuyas instituciones son débiles o inexistentes que a otros que simplemente se niegan a democratizarse.

De cualquier manera, es razonable pensar que la ayuda internacional sería mucho más eficaz si no se acompañara de una forma de sanción vinculada a exigencias externas. Sería preferible que esa ayuda reposara en la cooperación positiva entre donante y beneficiario y que se inscribiera en un proyecto general de desarrollo, basado a su vez en tres elementos: el refuerzo de las capacidades humanas, la consolidación de las instituciones y el buen gobierno. Además, para ser sostenible, el desarrollo debe partir de la voluntad política de toda la sociedad. Por ello conviene establecer relaciones de asociación y cooperación, y no de confrontación, de manera que la sociedad en su conjunto se identifique con el proceso de

desarrollo. Sin embargo, es importante velar por que la ayuda no genere a la larga una relación de dependencia. Este enfoque, dicho sea de paso, entronca con el principio de no injerencia y se basa en los conceptos de igualdad y beneficio mutuo. Las condiciones impuestas desde el exterior, en ausencia de una verdadera relación de colaboración y de la participación real de los gobiernos y pueblos interesados, son contraproducentes. Pero de ahí no se sigue que la ayuda internacional deba ser completamente incondicional.

Dicho de otro modo, debemos tener la seguridad de que la ayuda no se malversa por culpa de la corrupción, no contribuye a agravar los desequilibrios y, sobre todo, no se destina a reforzar el poder autoritario de gobiernos ilegítimos. Por lo tanto, la cooperación ha de basarse en la rendición de cuentas y la transparencia por ambas partes, tanto donantes como receptores de la ayuda. En este sentido, el apoyo a proyectos concretos en ámbitos específicos como la educación, el desarrollo científico y tecnológico, la salud o incluso el desarrollo de los recursos humanos con fines de buen gobierno contribuirá a crear condiciones internas propicias a la democratización.

Al final del debate, los miembros del Panel coincidieron en que el fomento de la democracia y los derechos humanos debería ser un componente de los programas de cooperación del sistema de las Naciones Unidas, pues a través de éstos las organizaciones internacionales pueden ejercer una influencia concreta en las estrategias de desarrollo democrático. Dichos programas desempeñan ya un papel estimable, favoreciendo no sólo la solución pacífica de los conflictos sino también el respeto a la transparencia, la tolerancia y la diversidad cultural.

Por otra parte, en lo que respecta a las sanciones económicas, es preciso evaluar con rigor sus consecuencias. Conviene recordar ante todo que, según la Carta de las Naciones Unidas, las sanciones no persiguen el objetivo de castigar sino de poner fin a proceder ilegales y garantizar que se respete nuevamente el derecho internacional. Pero es innegable que ese objetivo casi nunca se cumple y que las sanciones suelen afectar sobre todo a los sectores más pobres y frágiles de la población. En tal caso se convierten en

medidas punitivas, que retrasan el desarrollo y, lo que es peor, cuando son duraderas, deterioran las condiciones de vida y el entorno cultural de la población, hasta adquirir en algunos casos proporciones catastróficas. En tales circunstancias se convierten en violaciones de los derechos humanos perpetradas en nombre de esos mismos derechos. Otra de sus consecuencias perversas puede ser el aumento del número de delitos, en particular del contrabando, a menudo en beneficio de los propios dirigentes nacionales. Pero encima de todo se observa que las sanciones no surten ningún efecto en las sociedades no democráticas, porque la población no puede influir sobre sus gobernantes, y que más bien tienden a reforzar el poder de los líderes al suscitar, por reacción, un sentimiento de solidaridad colectiva.

Las sanciones, en definitiva, pueden erosionar la democracia y dificultar el fortalecimiento de la oposición política a regímenes autoritarios. La comunidad internacional debe pues asumir su responsabilidad en este terreno. Primero debería examinar de manera más precisa los efectos reales de las sanciones y definir más claramente los criterios con que deben aplicarse. Después debería idear otro tipo de medidas, por ejemplo las "sanciones específicas", principalmente el embargo de las cuentas bancarias de los dirigentes del país en cuestión, procedimiento que parece más eficaz que las sanciones comerciales o económicas, cuyas consecuencias golpean a los sectores más desfavorecidos de la población y sobre todo debería estudiar la posibilidad de crear un tribunal internacional de justicia que permitiera encausar a los autores de graves violaciones del derecho internacional, quedando entendido que incumbiría al Consejo de Seguridad, en virtud de sus poderes discrecionales, decidir qué violaciones constituyen amenazas para la paz y la seguridad internacionales.

El Panel señaló además que las Naciones Unidas no sólo tienen el cometido de garantizar el respeto de los objetivos y principios enunciados en la Carta, sino que también son una de las principales instancias responsables de elaborar normas jurídicas internacionales y, en esa calidad, deben velar por que se respete el estado de derecho en todo el mundo. Sin embargo, forzoso es admitir que

por ahora las relaciones internacionales adolecen de un déficit democrático y se rigen sobre todo por relaciones de poder entre los países interesados. Resulta difícil hablar hoy de democracia internacional cuando la influencia que un Estado puede ejercer en la adopción de decisiones conjunta depende únicamente de su poderío económico y militar, y en consecuencia de su voluntad política. Además, la posibilidad de censura, que es un elemento fundamental de la democracia -un pueblo insatisfecho puede censurar a sus representantes y gobernantes- no existe cuando se trata de organizaciones internacionales.

La democratización de las relaciones internacionales sigue siendo empero una prioridad en esta era de mundialización, ya que el déficit democrático en la esfera internacional obstruye el desarrollo de la democracia en el ámbito nacional y puede incluso alimentar diversas formas de extremismo. Esta prioridad está lejos de ser un ejercicio utópico, como demuestra

el ejemplo del Parlamento Europeo, prueba fehaciente de que los pueblos pueden tener una representación que trascienda sus fronteras nacionales. En opinión de algunos participantes, la regionalización de las relaciones internacionales podría acelerar el proceso de democratización, por cuanto las organizaciones de carácter regional ejercen a menudo de contrapeso de la mundialización. El equilibrio y la regulación mutua de los poderes resultan indispensables para la buena marcha de la democracia.

Cabe preguntarse, no obstante, si las Naciones Unidas están legitimadas para intervenir en cuestiones relativas a la democracia cuando su propio funcionamiento dista de ser modélico a este respecto. El Consejo de Seguridad, único órgano habilitado para autorizar el uso de la fuerza e imponer sanciones, no es una instancia democrática, ya que sólo algunos Estados están representados en él y no todos sus integrantes tienen derecho de veto. La Asamblea General, que es el más democrático de los órganos de las Naciones Unidas porque sus decisiones se adoptan por mayoría, es también el

... La democratización de las relaciones internacionales es importante para que este mundo de Estados-nación sea capaz de lidiar con los problemas derivados de la mundialización.

*Marrack Goulding*

La representación de los Estados en las Naciones Unidas es imperfecta, pues falta ese otro brazo del Estado que es el parlamento, representación acabada y legítima del pueblo.

*Pierre Cornillon*

que tiene menos poder y menos posibilidades de lograr que sus decisiones se apliquen. Según algunos miembros del Panel, tampoco la Asamblea General es realmente democrática, ya que sus miembros representan a los Estados y no a los pueblos. Por supuesto se habla de reformas, pero algunos de los participantes observaron que las previstas para el Consejo de Seguridad no lo harían más democrático. En su versión actual, dichas reformas sólo servirían para poner al día la composición del Consejo con el aumento del número de miembros y la incorporación de las nuevas potencias económicas y políticas. Ello permitiría solamente mejorar el equilibrio entre países industrializados y países en desarrollo.

Los organismos especializados de las Naciones Unidas, en cambio, tienen una composición más democrática. Además, el carácter democrático del sistema debe residir menos en su poder coercitivo que en otras funciones características del proceso democrático, como la aprobación de normas, la mediación entre Estados Miembros, la difusión de información que aliente la transparencia y facilite la solución de conflictos y la apertura a la participación de la sociedad civil. En cualquier caso, es necesario reforzar el papel de las Naciones Unidas y preservar la autoridad del Consejo de Seguridad. Pese a la profunda transformación que ha experimentado el panorama internacional, los objetivos y principios de la Carta de las Naciones Unidas conservan su vigencia y merecen el más firme respaldo.

Rémoras para el desarrollo democrático (y sus antídotos)  
Como queda dicho, tanto a escala nacional como mundial hay problemas que lastran el desarrollo democrático. Pero la existencia de rémoras en la esfera internacional no excusa la autocrítica de los Estados, pues también hay múltiples factores de carácter interno que estorban dicho proceso. Los defensores de los derechos humanos y la democracia, que son los primeros en luchar contra el

déficit democrático, tienen derecho, como tales, a la seguridad y la inmunidad. La comunidad internacional tiene el deber de protegerlos, pues con frecuencia son víctimas de persecución por parte de sus gobiernos.

Uno de los grandes obstáculos que se oponen al desarrollo democrático es la profunda desigualdad en la distribución de los ingresos y la riqueza. De ahí que el respeto de las libertades políticas no baste para garantizar la perdurabilidad de la democracia en los países en desarrollo, a menos que se acompañe de estrategias orientadas a promover los derechos económicos y sociales. De modo análogo, la existencia de bolsas de extrema pobreza y la exclusión que ello provoca en los países industrializados perturba el ejercicio de los derechos democráticos, al reducir, o a veces impedir, la participación de los sectores más pobres de la sociedad en la vida política, social y cultural. Las desigualdades sociales y económicas no sólo socavan la armonía social y la estabilidad política y contradicen el espíritu mismo de la democracia, sino que propician la corrupción y el nepotismo, factores ambos que obstaculizan el desarrollo. Puesto que la mundialización de la economía, si acontece de forma incontrolada, agrava las desigualdades, la pobreza y la exclusión, su gestión adecuada puede considerarse un requisito previo para promover los derechos económicos y sociales de las personas.

Además de esas rémoras económicas y sociales, también hay lacras como el fanatismo religioso, el racismo o la xenofobia que se oponen a la democracia. A consecuencia de la mundialización, algunos grupos tienden a atrincherarse en su identidad, lo que a menudo se traduce en un creciente extremismo étnico, nacional o religioso, alimentado por fracasos políticos y económicos tanto individuales como colectivos. La búsqueda de referentes identitarios no es intrínsecamente negativa, pero cuando una "cultura mundial" trata de imponerse, a veces en abierta contradicción con las

La diversidad de historia, cultura e instituciones económicas y sociales debería ser la fuerza que impulsara la cooperación mutua y el desarrollo, en lugar de ser causa de alejamiento y conflicto.

*Guo Jiading*

La mundialización y el liberalismo salvaje son portadores de exclusión y engendran, por la vía de la cultura, ciertos extremismos.

*Mohamed Bennouna*

culturas locales, cunde un cierto sentimiento de "colonización" que puede derivar en un enconado retraimiento y conducir incluso al rechazo frontal de otras culturas y estilos de vida. Este tipo de actitudes se justifican apelando a las raíces culturales de las que precisamente emana su idiosincrasia. Los movimientos fundamentalistas, que se

consideran depositarios únicos de una verdad que excluye cualquier otra, rechazan y condenan, a veces violentamente, cualquier diferencia, ya sea religiosa, política o étnica.

En ocasiones incluso la educación, que puede y debe ejercer un importante papel en el aprendizaje de la tolerancia y el respeto al prójimo, estimula ese tipo de reacciones y puede llegar a alentar conductas extremistas. Es esencial por lo tanto que la escuela no alimente el rechazo de los demás o el aferramiento a una identidad de grupo, sino que, por el contrario, estimule el conocimiento y el respeto de otras culturas y religiones y otros modos de ser y de vivir. La falta de cultura general y la especialización prematura ofrecen un buen caldo de cultivo para las ideologías extremistas. Por ello es importante no sólo que exista una educación general de calidad en todos los niveles escolares, sino también que los medios de comunicación desempeñen una función didáctica.

En cuanto al principal obstáculo para la democracia y el desarrollo, a saber, la muy extendida y a menudo profunda desigualdad entre hombres y mujeres, el Panel hizo hincapié en la urgencia de aplicar las recomendaciones formuladas en la Conferencia de Beijing. Si bien los derechos de la mujer derivan del carácter universal de los derechos humanos, su aplicación pasa por distinguir y reconocer la discriminación específica que sufren las mujeres en diversos contextos. Ello requiere

La violación de los derechos fundamentales afecta primero y principalmente a las mujeres, y este es un hecho en el que jamás se insistirá lo bastante.

*Robert Badinter*

una vigilancia constante y, por supuesto, la voluntad política de acabar con esa discriminación.

En su intento de definir los obstáculos que estorban el desarrollo democrático, el Panel profundizó en su reflexión sobre el tema de la justicia, no en vano la democracia puede definirse como el estado en que impera el derecho, un derecho que emane de la voluntad popular. La decepción que suscita la democracia en algunos países suele derivar de la incapacidad del sistema judicial para combatir la corrupción y la delincuencia organizada. Análogamente, la falta de garantías legales y jurisdiccionales que protejan las inversiones y los intercambios económicos y mercantiles puede entorpecer el desarrollo. Tanto la lentitud de los fallos judiciales (que no es privativa de los países en desarrollo) como la escasez de magistrados honrados y competentes suponen sendas rémoras para la democracia.

No cabe pedir a los jueces que sean heroicos para ser justos. Tendrían que poder ser justos sin necesidad de heroísmo.

*Mohamed Charfi*

Por último, se consideró que la concentración excesiva de poder también lastra el desarrollo democrático. Quizá la solución resida en la descentralización, aunque ésta no es una panacea y, en determinadas circunstancias, puede influir negativamente en el desarrollo democrático, por ejemplo favoreciendo el caciquismo o las etnocracias. Además, su aplicación requiere definir con claridad las atribuciones de los diversos poderes públicos, dotarlos de recursos presupuestarios suficientes en el ámbito local y velar por la eficacia de las administraciones descentralizadas.

Lo que procede es tratar de acercar el proceso decisorio a sus destinatarios naturales. Hay por lo tanto buenos motivos para preconizar soluciones adaptadas a los diversos grados de desarrollo, a las dimensiones del país y a su composición demográfica para estimular la descentralización del poder y permitir que las autoridades locales trabajen en estrecho contacto con la ciudadanía. Tampoco cabe olvidar la incipiente tendencia a la regionalización inter-estatal, gracias a la cual se conciertan acuerdos entre pueblos, ciudades o regiones de diversos países y ven así la luz regiones de nuevo cuño, hecho que contribuye a descentralizar el poder en varios Estados.

Habiendo pasado revista a todos estos temas, los miembros del Panel examinaron posibles métodos para hacer frente a los diversos problemas y superar los obstáculos que estorban la génesis de una auténtica relación dialéctica entre desarrollo y democracia.

**N**o puede haber democracia auténtica y duradera sin un esfuerzo permanente por mejorar la educación general.

*Nicolas Valticos*

Los ponentes consideraron que la educación es el más importante de dichos métodos. Una vez más, estimaron que la libertad de expresión es un requisito inexcusable para la implantación de la democracia y un factor que garantiza su perdurabilidad. Señalaron que la libertad de comunicación, en particu-

lar por medios escritos y audiovisuales, desempeña un papel didáctico fundamental, ya que las decisiones políticas dependen en buena medida del acceso a las fuentes de información y de la independencia y fiabilidad de esas fuentes. La comunicación libre, independiente y responsable es pues absolutamente necesaria para la democracia.

Volviendo al ámbito político, la existencia de parlamentos representativos, democráticamente electos y que reflejen la diversidad de la población es condición ineludible para la formulación de leyes aceptadas y aceptables, lo que a su vez es básico para la armonía social.

Se insistió también de nuevo en que la existencia de un sistema judicial independiente y equitativo es fundamental para reforzar el estado de derecho, pues en su ausencia las instituciones democráticas no pueden funcionar y el proceso de desarrollo queda bloqueado. Por ello la separación de poderes es una de las características de la democracia, en la medida en que garantiza la libertad y la independencia del sistema judicial. Como hemos visto, todo contribuye a hacer del sistema judicial uno de los puntales de la democracia. Por ejemplo, la legitimidad de las elecciones depende también de la existencia de un sistema judicial eficaz, que sea independiente del poder ejecutivo y que, combinado con la vigilancia ciudadana, haga menos necesaria la ayuda o supervisión que ofrecen las organizaciones internacionales durante la celebración de comicios.

La transparencia en todos los niveles de la administración pública es también un requisito para el buen funcionamiento de la democracia y para luchar eficazmente contra la corrupción.

Además de la protección de los derechos individuales, el reconocimiento de los derechos colectivos es un factor que puede reforzar la democracia. La garantía de los derechos económicos y sociales que se contempló en la Cumbre de las Naciones Unidas celebrada en Copenhague en 1995 es un elemento importante del desarrollo democrático, pues el hecho de abordar el desarrollo a escala planetaria desde el prisma de lo social puede reducir las desigualdades a que da origen la mundialización.

En pocas palabras, la solidaridad internacional es hoy más necesaria que nunca para fomentar y consolidar el desarrollo democrático a escala nacional.

Tras releer este resumen de nuestros debates, quisiera terminar con una autocrítica tripartita.

La primera observación que deseo formular es que la hipótesis de trabajo de la que partimos consideraba la relación entre democracia y desarrollo únicamente en un contexto de paz, puesto que ni la una ni el otro pueden existir en una situación de guerra. Pero ocurre que los conflictos nacionales e internacionales nunca habían sido tan numerosos como en las últimas décadas. ¿Cómo influyen esas situaciones en los Estados aledaños y en todos los demás que no participan en las hostilidades? El elemento clave a este respecto no es tanto la situación de guerra como el contexto político que desembocó en el choque armado o que deriva de éste, así como su incidencia en el desarrollo democrático. Puesto que dicho desarrollo está amenazado en la fase previa al conflicto y completamente paralizado mientras dura la lucha, será preciso aplicar medidas especiales durante el período de “convalecencia” que sigue al cese de las hostilidades.

Mi segunda observación tiene que ver con la confrontación Norte-Sur, que sólo examinamos de manera tangencial. Los problemas del desarrollo democrático son muy diferentes según se trate de Estados desarrollados -o hiperdesarrollados- o de países en desarrollo. En nuestro trabajo no examinamos minuciosamente las diferen-

cias entre esas dos categorías en cuanto a desarrollo democrático. Aunque sus grandes principios son universales, no cabe duda de que su aplicación será muy distinta según se trate de un Estado que durante años ha vivido en democracia o de otro que acaba de acceder a la independencia.

Mi tercera observación se refiere a la ausencia en nuestros análisis de la “economía popular”, ese universo de microempresas que operan al margen del sistema fiscal y que en países en desarrollo satisfacen las necesidades reales de los pobres y constituyen un factor dinámico de democratización. Es obvio que esta economía abarca también el mercado negro y que a veces es difícil distinguirla de la economía delictiva, que es preciso reprimir. Al mundo occidental suele costarle trabajo entender el papel que esta economía popular desempeña en el progreso democrático de un Estado en desarrollo. ¿No sería preferible estimularla en vez de condenarla o desdeñarla aduciendo que es una actividad apenas legal y que vulnera el derecho laboral? El sistema de microcréditos ideado por Mohamed Yunus en Bangladesh es un ejemplo digno de atención.

Dicho esto, conviene añadir que es imposible referirse a la economía popular en los países en desarrollo y a los medios para impulsarla sin hacer hincapié en el papel de la mujer. En todos los países del mundo salta a la vista la división del trabajo entre hombres y mujeres, y en sus análisis el Panel se ocupó de la discriminación que padecen estas últimas. Pero su función reviste particular importancia para el progreso de los países en desarrollo.

Estas observaciones no deben empañar en modo alguno la brillantez de las ideas que durante largas horas de debate expusieron eminentes expertos de todos los continentes. Tan sólo ponen de relieve que el tema dista de estar agotado y que su estudio merece otras muchas reuniones, en especial porque una de las razones de ser de la UNESCO es fomentar la cultura de la democracia, el desarrollo y la paz.

# III. *Recomendaciones y conclusión*

Influencia de la mundialización en el desarrollo democrático

*Teniendo en cuenta* que a principios del siglo XXI la mundialización es un fenómeno ineluctable, que casi con toda seguridad se acentuará en los años venideros,

*Teniendo en cuenta* que todavía no se conoce ni entiende cabalmente ese fenómeno,

*Teniendo también en cuenta* que probablemente ejercerá una poderosa influencia, positiva o negativa, en los valores y los conceptos del desarrollo democrático, en la economía y las finanzas, los estilos de vida y la cultura, a escala tanto local como nacional e internacional,

Con arreglo al principio de universalidad de los derechos humanos, el principio de igualdad compensatoria entre Estados y entre individuos y el principio de participación y no exclusión,

El Panel recomienda que la UNESCO emprenda un minucioso análisis de la influencia que tiene la mundialización en el desarrollo democrático, a fin de entender mejor sus consecuencias y contribuir a la formulación de políticas que sirvan a un tiempo para contrarrestar sus excesos y reforzar sus efectos benéficos.

Uno de los temas centrales de dicho análisis debería ser el de las repercusiones de la mundialización y la "liberalización" del comercio internacional, en especial para la economía interna de los países en desarrollo o en transición. Ello requiere el estudio de:

1. normas susceptibles de democratizar la mundialización de la economía;
2. el papel de las instituciones económicas internacionales en la gestión de la mundialización;
3. medios y procedimientos para acrecentar la solidaridad internacional en materia de economía y tecnología.

Otro de los temas básicos debería ser el de la **influencia a escala mundial del desarrollo científico y tecnológico** (y especialmente de las nuevas tecnologías del conocimiento y la información) en las condiciones de vida de las personas, la legislación sobre bioética y las culturas, lo cual requiere:

1. elaborar estrategias flexibles para que el progreso científico y tecnológico redunde en beneficio del mayor número posible de personas, y en especial de los colectivos más marginados;
2. impedir que se acentúen las diferencias entre ricos y pobres, tanto dentro de los Estados como entre ellos;
3. aprovechando la mundialización de los medios de comunicación e Internet, consolidar los valores positivos relacionados en particular con los derechos humanos, la democracia, la tolerancia y la capacidad de apertura a otras culturas;
4. desalentar la propagación de valores negativos, en particular la trivialización de la violencia, la prostitución, la xenofobia y las posturas antidemocráticas.

Ese análisis debería ocuparse por último de la **influencia de la mundialización en la pujanza de los movimientos extremistas**, y en especial los fenómenos de atrincheramiento agresivo en una identidad de grupo que se larvan al amparo de micronacionalismos y neotribalismos y conducen al rechazo violento de las culturas y formas de vida ajenas. El análisis de esos fundamentalismos religiosos, étnicos o ideológicos, que suponen una amenaza directa para la democracia, se declina en las siguientes líneas de trabajo:

1. **proseguir e intensificar la promoción de la tolerancia** por medios apropiados como la educación, los medios de comunicación y los encuentros entre docentes y jóvenes de orígenes culturales

- y trayectorias vitales diferentes, con el fin de reforzar la colaboración en materia de democracia y desarrollo;
2. **prestar apoyo técnico** para que todos los estudiantes, con independencia de su nivel y especialidad, reciban enseñanza en materia de ciencias sociales comparadas (historia, religión, filosofía, etc.) y adquieran así las bases de una cultura general que favorezca la tolerancia y el respeto al prójimo;
  3. **seguir prestando apoyo al plurilingüismo y el multiculturalismo**, con objeto de favorecer el respeto de todas las identidades lingüísticas y culturales y de prevenir la exclusión social o económica inducida por mecanismos de discriminación lingüística, económica, religiosa o cultural.

Condiciones jurídicas del desarrollo democrático

El Panel formula recomendaciones sobre los tres temas siguientes: A. Fortalecimiento de la justicia y el estado de derecho; B. Defensa efectiva de los derechos humanos; C. Fomento de medios de comunicación independientes y responsables

#### *A. Fortalecimiento de la justicia y el estado de derecho*

El imperio de la justicia y el estado de derecho son condiciones básicas para el ejercicio de la democracia y la consecución de un desarrollo viable. Ello, a su vez, presupone la existencia de instituciones judiciales y legislativas cuya labor se base efectivamente en principios universalmente reconocidos, y en particular en la independencia del poder judicial.

A este respecto, el Panel recomienda que la UNESCO:

1. preste asistencia técnica a los Estados para ayudarles a consolidar su sistema jurídico partiendo del principio del estado de derecho;
2. promueva la difusión de información y, con medidas de apoyo técnico, la aplicación del principio de inamovilidad de los jueces, así como la creación de instituciones que garanticen la independencia del poder judicial;
3. intensifique sus actividades de formación dirigidas a profesionales de la justicia (magistrados, mediadores, abogados, etc.) y legisladores;

4. estimule la aplicación de métodos de buen gobierno que faciliten una gestión pública eficaz e impulsen la lucha contra la corrupción;
5. facilite el estudio comparado de instituciones que promuevan la descentralización del poder, evitando al mismo tiempo la aparición de fenómenos de caciquismo;
6. apoye la elaboración de estrategias nacionales y regionales para promover una cultura jurídica basada en el estado de derecho;
7. aliente a los Estados a otorgar a la justicia la indispensable prioridad presupuestaria;
8. emprenda una serie de estudios antropológicos para describir y entender las diversas instituciones, costumbres y formas de comportamiento que, siendo tributarias de esos valores universales, configuran el patrimonio común de la humanidad y fundamentan los derechos humanos;
9. utilice los resultados de esos estudios para establecer vínculos entre los sistemas consuetudinarios o tradicionales de resolución de conflictos por un lado y las normas internacionales en materia de derechos humanos y justicia por el otro;
10. se dote de los recursos necesarios para generalizar la educación sobre la justicia dentro del sistema educativo y también entre el gran público, sobre todo exponiendo los mecanismos y el funcionamiento de la justicia y los derechos que asisten al individuo en relación con el sistema judicial; e impulse estudios prácticos sobre el acceso real a la justicia, en particular de los grupos desfavorecidos, las mujeres y los analfabetos.

### ***B. Defensa efectiva de los derechos humanos***

La aplicación y el respeto efectivos de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales son condiciones esenciales para que se consolide el desarrollo democrático.

Consciente de la labor que viene realizando la UNESCO en este terreno y de las conclusiones de los debates ligados al Cincuentenario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Panel recomienda que la UNESCO:

1. prosiga e intensifique su labor de investigación, promoción y

- educación en materia de derechos humanos, en todos los niveles y entre las diversas instancias profesionales y sociales que participan en la aplicación y protección de esos derechos;
2. incremente el número de cátedras UNESCO de derechos humanos, democracia, paz y tolerancia, haciendo hincapié en la relación existente entre estos cuatro conceptos;
  3. apoye y emprenda actividades para informar y sensibilizar a la gente de sus derechos fundamentales, teniendo en cuenta al mismo tiempo la idiosincrasia cultural e histórica de cada Estado.

### *C. Fomento de medios de comunicación independientes y responsables*

La existencia de una prensa libre e independiente es un factor capital para instaurar una democracia duradera, pues hace posible la expresión de distintas opiniones, la difusión de información y el debate abierto sobre los asuntos públicos.

Pero los medios de comunicación deben observar a su vez una conducta responsable, no en vano la proliferación de prensa amarilla y de publicidad engañosa tiende a mermar la credibilidad de la información y a desinteresar a la audiencia de la vida pública.

A este respecto, el Panel recomienda que la UNESCO:

1. dé continuidad a sus programas de apoyo a la existencia de medios de comunicación libres, independientes y responsables, sobre todo impartiendo formación a periodistas y presentadores;
2. dé la mayor difusión posible a los trabajos que haya realizado o vaya a realizar sobre la necesaria vinculación entre la libertad, la independencia y la responsabilidad de la prensa y los nuevos medios de información, en particular Internet;
3. promueva la adopción de medidas jurídicas que excluyan las penas de privación de libertad o encarcelamiento por delitos de prensa, ya sea escrita o audiovisual;
4. preste apoyo técnico a la creación de organismos del estilo de consejos de prensa independientes, que velen por la ausencia de temas como la prostitución o el proxenetismo en la prensa o los nuevos medios de comunicación;

5. proscriba toda amalgama entre información y publicidad e insista en la responsabilidad colectiva que deben asumir los dirigentes de los medios de comunicación con respecto a su propio código deontológico.

## Condiciones socioeconómicas del desarrollo democrático

### *A. Eliminación de la pobreza y la exclusión social*

El principal obstáculo para la democracia es la extrema pobreza. La búsqueda incesante de productos de primera necesidad y la continua lucha contra los males ligados a la pobreza, el hambre, la enfermedad y la violencia dejan escaso margen para participar en la vida política y social, incluso en el ámbito local o comunitario. No será posible acabar con la exclusión de la vida política y social a la que están condenados los colectivos marginales a menos que se elimine gradualmente la pobreza, para lo cual es preciso que los individuos y grupos participen contantemente en la vida de la comunidad, conozcan sus derechos y sean capaces de influir en las decisiones que les conciernen.

A este respecto, el Panel recomienda que la UNESCO:

1. preste apoyo a programas de formación popular en colaboración con las Naciones Unidas y las instituciones especializadas;
2. emprenda una campaña para que los responsables políticos y económicos sean conscientes de la responsabilidad que les incumbe y de la pertinencia de dichos programas;
3. prepare un estudio completo sobre la exclusión y la marginación, dilucidando sus causas en distintos contextos a partir de indicadores cuantitativos y cualitativos y de los resultados de otras experiencias positivas en esa línea;
4. elabore programas de formación para directivos y administrativos y dé continuidad a su programa de formación técnica y profesional;
5. emprenda estudios sobre el modo en que influyen los requisitos a que está condicionada la ayuda internacional y sobre los efectos negativos de las sanciones en el desarrollo democrático.

### *B. Difusión de una cultura democrática*

La praxis de la democracia reposa por un lado en la existencia de instituciones que propicien la participación de los miembros de la sociedad en las decisiones que les conciernen y por el otro en una cierta mentalidad y actitud de tolerancia y respeto por el prójimo y en la capacidad generalizada de admitir las discrepancias y la pluralidad de opiniones. La gestación y consolidación de una verdadera cultura democrática es un requisito indispensable para el fortalecimiento de la democracia política, social y económica.

El Panel recomienda por consiguiente que la UNESCO:

1. intensifique su labor destinada a reforzar las capacidades endógenas y a crear instituciones locales adecuadas para que los individuos y colectivos influyan más directamente en las decisiones que les conciernen;
2. apoye nuevas formas de colaboración dentro de la sociedad civil que impliquen la presencia de diversos interlocutores sociales en distintos niveles decisorios;
3. ayude a elaborar estrategias nacionales para fomentar la cultura democrática por medio de la educación y los medios de comunicación, especialmente entre los jóvenes;
4. elabore y difunda, por medio especialmente de las nuevas tecnologías, material informativo y didáctico para personas con cargos directivos o responsabilidades sociales;
5. estimule el debate y la reflexión sobre el tema de la democratización y la mundialización;
6. prosiga su labor de reflexión sobre el concepto de "cultura democrática" y las condiciones necesarias para que surja y se consolide.

### *C. Movilización del sector no gubernamental*

En lo que concierne al desarrollo democrático, el protagonismo que están cobrando las instancias no gubernamentales del mundo social, económico o político es un fenómeno inédito. Trabajando concertadamente con la sociedad civil, las organizaciones que agrupan a esos interlocutores pueden actuar con eficacia en el plano nacional e internacional para promover el desarrollo y conferirle una dimensión más humana.

El Panel recomienda que la UNESCO:

1. elabore estrategias de apoyo a la sociedad civil y las ONG para impulsar la participación organizada del mayor número posible de personas en la vida pública y favorecer así el control por la población de las instituciones políticas y administrativas;
2. dentro de sus estrategias de acción, siga colaborando con el sector no gubernamental para beneficiarse de su efecto multiplicador y de las nuevas iniciativas que de él puedan surgir;
3. estimule la responsabilización de las ONG y la transparencia en sus relaciones con los Estados, y recíprocamente;
4. apoye la creación y consolidación de organizaciones de la sociedad civil de ámbito nacional e internacional y favorezca así la participación democrática de la población en las decisiones políticas y económicas;
5. estudie la contribución de las ONG de carácter internacional a la democratización de las relaciones internacionales;
6. prosiga y estreche su colaboración con los parlamentarios y las organizaciones que los representan, habida cuenta del papel fundamental que incumbe a ese colectivo en cuanto al ejercicio de los derechos democráticos y a la definición de políticas de desarrollo.

### Conclusión

En su labor y sus recomendaciones, el Panel se guió por el constante afán de determinar los principales problemas a los que debe hacer frente la humanidad en los albores del siglo XXI para adentrarse por fin en la senda de un desarrollo sostenible y democrático. No lo anima pretensión alguna de exhaustividad, y de hecho espera que las cuestiones que aquí plantea sean objeto de ulteriores y más detallados estudios.

En este sentido, el Panel hace votos por que la UNESCO pueda proseguir y profundizar este trabajo. El análisis minucioso de algunos de los temas examinados en sus debates podría dar lugar ulteriormente a publicaciones que sirvieran para seguir alimentando la reflexión, que dista mucho de estar agotada.

**A***nexos*

# Órdenes del día de las reuniones

Primera reunión: 4 y 5 de mayo de 1998

## 1. Los vínculos entre democracia y desarrollo

¿Es la democracia una condición indispensable para el desarrollo? ¿Qué forma de organización política se presta en mayor medida al desarrollo?

- Relación entre las reformas económicas y las políticas
- Factores que propician la democracia y el desarrollo
- La función del sistema de las Naciones Unidas en el fomento de la democracia
- El papel del sector no gubernamental y la sociedad civil

## 2. Mundialización y comunidad internacional

¿De qué manera afecta la mundialización a los Estados democráticos?

¿Cómo facilitar el desarrollo en una sociedad mundializada?

- Influencia de la mundialización en la democracia y el desarrollo
- Instancias transnacionales y democracia
- Democracia y desarrollo
- La democracia en el plano internacional: democratización de las relaciones internacionales y transnacionales

## Interrogantes

### *Democracia y desarrollo*

- ¿Por qué surge precisamente ahora el interés por la relación entre democracia y desarrollo?
- ¿Por qué se pensaba anteriormente que los países en desarrollo no estaban preparados para la democracia y que debían progresar considerablemente en el plano económico antes de que la democracia fuese viable en ellos?
- ¿Por qué se insta ahora a los regímenes autoritarios a que cambien, cuando en el pasado se toleró su existencia?
- ¿Existe una relación de causa a efecto entre democracia y desarrollo?
- ¿La economía de mercado estimula la actividad política y fomenta la democracia?

- ¿Es la democracia no sólo deseable sino también necesaria para la economía de mercado o, al contrario, puede llegar a obstaculizar el desarrollo económico?
- ¿Es básicamente la democracia un subproducto del desarrollo?
- ¿Qué es más importante tras un conflicto bélico: la democracia o el desarrollo?
- ¿Qué es más importante tras la caída de un régimen autoritario: la democracia o el desarrollo?
- ¿Cómo influye la discriminación de la mujer en la democracia y el desarrollo?
- ¿Qué responderían si se les diera a elegir entre democracia y desarrollo un campesino pobre o un obrero desempleado?

*Democracia, desarrollo y relaciones internacionales*

- ¿Anuncia la mundialización el fin de la democracia nacional?
- ¿Qué futuro tiene la democracia en estos momentos, cuando algunas de las fuerzas sociopolíticas más poderosas del mundo trascienden las fronteras del Estado-nación?
- ¿Cómo pueden resolverse dentro del sistema democrático problemas de alcance mundial como la degradación del medio ambiente o la delincuencia internacional?
- ¿Por qué el aumento del número de Estados democráticos no ha traído consigo un aumento correlativo de la democracia en sus relaciones mutuas?
- ¿Cómo se explica que las democracias se muestren reticentes a aplicar su modelo de gobierno a las relaciones interestatales?
- ¿Por qué la teoría política viene considerando que la democracia es un modelo que sólo puede aplicarse dentro de las fronteras de un Estado?
- Si todos los Estados llegaran a ser democracias, ¿se basarían las relaciones internacionales en principios democráticos?
- ¿Puede un Estado ser plenamente democrático en un mundo que no lo es?
- ¿Mantienen las democracias relaciones más pacíficas entre sí que con los regímenes autocráticos?
- ¿Se acabarían las guerras si todos los Estados fuesen democráticos?
- ¿Depende la paz internacional del aumento progresivo del número de Estados democráticos y de la democratización de la comunidad internacional?
- ¿Cómo influye en los Estados democráticos la presencia de Estados no democráticos en el sistema internacional?
- ¿Tiende a favorecer soluciones autoritarias en vez de democráticas la mundialización de los asuntos internos de los países?

Segunda reunión: 8 y 9 de febrero de 1999

### 1. Obstáculos para la democracia y el desarrollo

El Panel distinguió una serie de trabas y amenazas para la democracia y el desarrollo y determinó los procesos que podrían servir para superarlas. ¿Cómo puede contribuir la UNESCO a fomentar esos procesos con mayor eficacia?

#### 1. *Desigualdades económicas y sociales*

- ¿Cómo promover los derechos económicos y sociales en el contexto de la mundialización?
- ¿Qué medidas políticas, económicas, sociales y culturales pueden estimular la democracia y el desarrollo?

#### 2. *Aferramiento a una identidad de grupo*

- ¿Cómo se debe combatir la exclusión social y política y la discriminación provocada por los extremismos?
- ¿Cómo se debe luchar contra el extremismo propiamente dicho?

#### 3. *Falta de justicia*

- ¿Qué tipo de medidas deben fomentarse para consolidar el estado de derecho?

#### 4. *Carencia de educación*

- ¿Cómo remediar la falta de acceso a la educación formal?

### 2. La cultura de la democracia

El Panel estimó que la auténtica democracia no se limita a un dispositivo estrictamente institucional sino que participa de una cierta mentalidad y actitud de tolerancia y respeto por los demás que favorece el pluralismo y equilibra el poder fomentando la participación de los ciudadanos. A este respecto, los miembros del Panel recalcaron la importancia de promover una cultura democrática.

1. *¿Qué elementos definen una cultura democrática?*
2. *¿Qué factores institucionales, culturales y de otro tipo propician u obstaculizan la génesis de una cultura democrática?*
3. *¿Cómo inducir a una sociedad a que adopte principios democráticos?*

3. Cómo puede la UNESCO orientar sus programas para fomentar:

1. *La participación*
2. *El pluralismo*
3. *El fortalecimiento de las instituciones democráticas*
4. *La descentralización*
5. *El desarrollo de la sociedad civil*

Tercera reunión: 3 y 4 de abril de 2000

1. Desarrollo democrático frente a sanciones económicas
2. Ayuda internacional y desarrollo democrático
3. Descentralización y desarrollo democrático
4. Minorías y desarrollo democrático
5. El estado de derecho y el desarrollo
6. Debate general sobre las recomendaciones presentadas al Director General de la UNESCO

## *Miembros del Panel*

**ROBERT BADINTER** (Francia). Senador; Presidente de la Corte de Conciliación y Arbitraje de la Organización de Seguridad y Cooperación Europea (OSCE); profesor emérito de la Universidad de París I (Panteón-Sorbona); ex Ministro de Justicia (1981-1986).

**MOHAMED BENNOUNA** (Marruecos). Embajador, Representante Permanente de Marruecos ante la Organización de las Naciones Unidas; ex Juez del Tribunal Penal Internacional de La Haya (1998-2001).

**S.A.R. LA PRINCESA BASMA BINT TALAL** (Jordania). Presidenta del Fondo Hachemita Jordano para el Desarrollo Humano; fundadora y Presidenta de la Comisión Nacional de Jordania para la Mujer.

**BOUTROS BOUTROS- GHALI** (Egipto). Presidente del Panel. Ex Secretario General de las Naciones Unidas (1992-1996); ex Secretario General de la Organización Internacional de la Francofonía (1997-2002); diplomático, abogado y erudito.

**MOHAMED CHARFI** (Túnez). Profesor emérito de derecho de la Universidad de Túnez; ex Presidente de la Liga Tunecina de Derechos Humanos; ex Ministro de Educación Nacional, Enseñanza Superior e Investigación Científica.

**PIERRE CORNILLON** (Francia). Secretario General honorífico y ex Secretario General de la Unión Interparlamentaria (1987-1998); especialista en diplomacia parlamentaria y derecho parlamentario comparado.

**ROSISKA DARCY DE OLIVEIRA** (Brasil). Profesora de la Universidad Católica de Río de Janeiro; Presidenta del Centro de Liderazgo de la Mujer, Río de Janeiro; ex Presidenta del Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer de Brasil.

**MARRACK GOULDING** (Reino Unido). Director del St Antony's College de Oxford; ex funcionario del cuerpo diplomático británico (1959-1985); ex Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (1986-1993) y de Asuntos Políticos (1993-1997) de las Naciones Unidas.

**GUO JIADING** (República Popular de China). Vicepresidente del Comité Nacional de China para el Consejo Económico de Cooperación del Pacífico; ex funcionario del Ministerio de Asuntos Exteriores de China (1952-1997).

**HAN SUNG-JOO** (República de Corea). Presidente y profesor de ciencias políticas de la Universidad de Corea; Director del Instituto de Relaciones Internacionales Ilmin de la Universidad de Corea; ex Ministro de Asuntos Exteriores de la República de Corea (1993-1994).

**ABID HUSSAIN** (India). Profesor emérito del Instituto de Comercio Exterior de la India; ex alto funcionario de la India; ex Ministro de Comercio de la India; ex embajador; ex Vicepresidente de la Fundación Rajiv Gandhi.

**ATTIYA INAYATULLAH** (Pakistán). Ex Ministra de Promoción de la Mujer y de Bienestar Social; ex Presidenta de la Federación Internacional de Planificación Familiar (1995-1999).

**KÉBA MBAYE** (Senegal). Primer Presidente honorífico del Tribunal Supremo de Senegal; ex juez y Vicepresidente de la Corte Internacional de Justicia (1982-1991); ex Vicepresidente del Curatorium de la Academia de Derecho Internacional de La Haya.

**HISASHI OWADA** (Japón). Presidente del Instituto de Asuntos Internacionales del Japón; profesor de derecho y organización internacionales de la Universidad de Waseda; asesor superior del Presidente del Banco Mundial; ingresó en el Ministerio de Asuntos Exteriores del Japón en 1955.

**BRUCE RUSSETT** (Estados Unidos de América). Titular de la Cátedra Dean Acheson de Relaciones internacionales y Director de estudios sobre las Naciones Unidas en la Universidad de Yale; director del *Journal of Conflict Resolution*.

**NICOLAS VALTICOS** (Grecia). Miembro de la Academia de Atenas; miembro corresponsal del Institut de France; ex funcionario de la Oficina Internacional del Trabajo (1949-1981); ex Secretario General del Instituto de Derecho Internacional.

**ALEXEI VASSILIEV** (Federación de Rusia). Director del Instituto de Estudios Africanos y Árabes (Academia de Ciencias de la Federación de Rusia) y Presidente del Centro de Estudios Regionales y sobre Civilizaciones (Academia de Ciencias de la Federación de Rusia).

En 1998, el Director General de la UNESCO creó el Panel Internacional sobre la Democracia y el Desarrollo (PIDD) para que asesorara a esta organización sobre la manera de conferir más relevancia en su futura labor programática a los principios de la democracia y el desarrollo.

Bajo la presidencia del Sr. Boutros Boutros-Ghali, el PIDD se reunió tres veces entre 1998 y 2000. En su informe a la UNESCO, titulado *La interacción entre democracia y desarrollo*, se reproducen las actas literales de las deliberaciones que mantuvieron sus 16 integrantes. En el presente resumen figuran las recomendaciones y la conclusión que formuló el Panel tras analizar los principales problemas y obstáculos que lastran el desarrollo y el progreso de la democracia, así como la relación existente entre esos dos grandes objetivos.

Las interesantes deliberaciones del Panel ofrecen respuesta a algunos interrogantes y abren también otros nuevos, sobre temas que van desde la mundialización y la desigual distribución de los ingresos y la riqueza hasta la educación, la religión, la cultura, los medios de comunicación, el papel de la sociedad civil, la soberanía, la justicia y el estado de derecho, pasando por los fundamentalismos y extremismos y los fenómenos de atrincheramiento en una identidad de grupo.

*En el curso de los debates del Panel hemos tratado de formular propuestas prácticas a la UNESCO respondiendo a los siguientes interrogantes:*

*¿Qué hacer para fomentar la democracia?*

*¿Cómo poner de relieve los vínculos existentes entre democracia y desarrollo?*

*¿Cómo tener en cuenta el hecho de que hoy en día los problemas de democracia y desarrollo trasciendan en parte las fronteras nacionales para revestir también una dimensión internacional y planetaria?*

*Y por último, ¿cómo influye la mundialización en los procesos democráticos y de desarrollo, por un lado, y en la relación existente entre democracia y desarrollo, por el otro?*

*Boutros Boutros-Ghali*