



# DEMOCRACIA Y EMERGENCIAS

LECCIONES DE LA COVID-19  
PARA LA RESILIENCIA  
DEMOCRÁTICA

Informe final de la Comisión Mundial  
sobre Democracia y Emergencias

**Diciembre 2021**

# RESUMEN EJECUTIVO

La **pandemia desatada por el virus COVID-19** ha provocado una profunda crisis global, tanto a nivel sanitario como económico que, además, ha abierto numerosos interrogantes acerca de nuestros sistemas de gobernanza y la capacidad colectiva para enfrentarnos a situaciones de emergencia. En países democráticos, esta crisis estalló en un momento de malestar, marcado por una crisis de veracidad y de confianza, una crisis de representación, de populismo y polarización crecientes, y dudas sobre la capacidad de la democracia para proporcionar respuestas efectivas a los grandes retos del siglo XXI. La pandemia exacerbó esas tendencias y puso en evidencia las limitaciones de varias instituciones democráticas, administraciones públicas y líderes políticos. La necesaria búsqueda de un equilibrio entre salud pública y derechos individuales, y entre una acción ejecutiva rápida y la existencia de controles democráticos, supuso un gran reto en la inmensa mayoría de países democráticos. También impulsó una nueva ola de innovación democrática, muy necesaria para dar respuesta a los obstáculos impuestos por la pandemia al funcionamiento habitual de los sistemas democráticos.

Después de casi dos años de pandemia, les corresponde ahora a las democracias del mundo extraer lecciones de su experiencia en la gestión de la COVID-19 con el fin de estar mejor preparadas para enfrentar futuras emergencias con un enfoque a la vez más efectivo y más democrático. Para contribuir a este proceso de aprendizaje colectivo, desde la perspectiva singular

de experimentados dirigentes políticos, el Club de Madrid convocó una Comisión **Mundial sobre Democracia y Emergencias**. Esta iniciativa reunió a 16 pensadores democráticos de todo el mundo, entre ex Jefes de Estado y de Gobierno y eminentes líderes de organizaciones multilaterales y de la sociedad civil, bajo la presidencia del ex Primer Ministro de Bélgica **Yves Leterme**, con la ex Primera Ministra de Senegal **Aminata Touré** y el Secretario General de IDEA Internacional y ex Vice-Presidente de Costa Rica **Kevin Casas-Zamora** como vice-presidentes.

En el transcurso de nueve meses, teniendo en cuenta la naturaleza dinámica y cambiante de la pandemia y partiendo de la experiencia de esta última en las democracias de todo el mundo, la Comisión Mundial celebró una serie de sesiones de trabajo, consultas regionales y deliberaciones destinadas a identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas para fortalecer la capacidad de las democracias y el funcionamiento de sus instituciones durante las emergencias; proteger los derechos fundamentales dentro de la respuesta de emergencia; prestar servicios, incluidos servicios de emergencia, de manera inclusiva a todos los ciudadanos y ciudadanas; y responder a las emergencias con un liderazgo efectivo, capaz de mantener y fortalecer la confianza de los ciudadanos en la democracia. Tres socios de contenido – IDEA Internacional, Oxfam Internacional y Edelman – ayudaron a guiar estas reflexiones, proporcionando datos y marcos analíticos, que sirvieron para asentar las recomendaciones de la Comisión Mundial.

Este informe presenta una serie de **20 recomendaciones**, dirigidas a líderes gubernamentales, instituciones públicas y actores de la sociedad civil de todo el mundo, para ayudarlos a fortalecer la capacidad de los sistemas democráticos para enfrentar futuras emergencias y navegar en contextos de incertidumbre con un enfoque más democrático y efectivo. A medida que crece la necesidad de protegernos ante riesgos críticos, es también imperioso aumentar la capacidad de la democracia para rendir de manera efectiva.

Los líderes deben priorizar la necesaria preparación para actuar ante emergencia, tanto en la agenda política como en la conciencia de los ciudadanos. Las agencias y organizaciones nacionales para la preparación ante emergencias, y los informes que periódicamente producen, deben recibir más atención por parte de los líderes políticos, las instituciones y los ciudadanos. Las instituciones democráticas, como los parlamentos, los tribunales y los órganos electorales, también deben tener sus propios planes de contingencia. Deben adoptar normas de procedimiento flexibles en caso de emergencia, e integrar las tecnologías digitales en su funcionamiento habitual.

Es primordial que las situaciones de emergencia no resulten en desequilibrios perennes en la **separación de poderes**, ni dañen el **Estado de derecho**. Los parlamentos deben poder ejercer su labor de supervisión legislativa ante las medidas de emergencia adoptadas por el ejecutivo, incluyendo en los primeros momentos de una crisis. También es fundamental fortalecer el papel, la independencia y la capacidad de los tribunales para funcionar durante situaciones de emergencia, especialmente los tribunales constitucionales. Las instituciones parlamentarias y judiciales deben evaluar la necesidad, la proporcionalidad y la constitucionalidad de las medidas de emergencia adoptadas, para evitar el indebido crecimiento del poder ejecutivo, y garantizar la transparencia, la justicia, la equidad, así como la sensibilidad de género de las medidas de emergencia.

**Contrarrestar la desinformación** es fundamental en una situación de emergencia. Los gobiernos democráticos deben llenar el espacio informativo con hechos y datos, apoyar y facilitar el periodismo responsable, y trabajar con redes sociales y expertos en tecnología para idear soluciones, dentro de los límites de la libertad de expresión, para detener o ralentizar la viralización de contenido dañino en espacios virtuales. Los gobiernos deben cerrar la brecha digital entre sus ciudadanos, asegurando tanto la conectividad como las competencias digitales para todos.

Una condición fundamental para la resiliencia democrática en situaciones de crisis es la capacidad del Estado para responder a las necesidades de los ciudadanos. Después de una pandemia que ha mermado la salud y el bienestar económico de tantos ciudadanos, los gobiernos deben renovar su compromiso con el **desarrollo social inclusivo**, articulando sistemas de protección social y atención médica para todos. La propuesta de un Fondo Mundial para la Protección Social, y el llamamiento del Secretario General de las Naciones Unidas para la celebración de una Cumbre Social Mundial en 2025, son pasos decisivos en esa dirección. También lo es la adopción de políticas e instrumentos fiscales eficaces que mejoren la equidad y movilicen recursos para un desarrollo social inclusivo.

Un **liderazgo efectivo** en tiempos de crisis requiere la capacidad para navegar en contextos de incertidumbre. Emergencias como la COVID-19 enfrentan a los dirigentes políticos con circunstancias inéditas: a dilemas entre protección pública y derechos individuales, entre la acción ejecutiva rápida y los principios democráticos de consulta y deliberación, con poca información o precedentes que les sirvan de guía. En circunstancias tan apremiantes, los líderes democráticos deben decidir con base en los mejores datos disponibles, y ser transparentes sobre lo que saben y lo que no saben. Deben actuar con rapidez y decisión; informar con prontitud al Parlamento, a los partidos políticos y a los agentes sociales; y compartir mensajes sencillos, claros y coherentes con el público.

Las administraciones nacionales también deben invertir en consolidar **colaboraciones estables** con otros actores, especialmente con las administraciones locales. Las alianzas con la comunidad empresarial son particularmente potentes a la hora de aportar una capacidad de respuesta ágil en la prestación de servicios y fomentar innovación rápida ante nuevos retos y emergencias. Las organizaciones de la sociedad civil pueden contribuir a la respuesta ante emergencias prestando servicios esenciales y llegando hasta los ciudadanos en sus comunidades desde una relación de proximidad.

Finalmente, para continuar impulsando la **participación ciudadana** las instituciones y dirigentes deben aprovechar las herramientas digitales desarrolladas durante la pandemia para abrir nuevos canales de interacción. Integrar desde ya mecanismos de participación ciudadana en el funcionamiento habitual de las instituciones públicas permitirá activar más fácilmente el diálogo ciudadano en futuras situaciones de emergencia.

# DEMOCRACIA Y EMERGENCIAS: LECCIONES DE LA COVID-19 PARA LA RESILIENCIA DEMOCRÁTICA

RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN  
MUNDIAL SOBRE DEMOCRACIA Y EMERGENCIAS

## MECANISMOS DEMOCRÁTICOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES

**1**  
Fortalecer la resiliencia  
y capacidad de las  
instituciones frente a  
las crisis

- Reglas de procedimiento flexibles
- Planes de contingencia
- Tecnologías digitales

**2**  
Proteger los controles  
democráticos, derechos  
fundamentales y el  
estado de derecho

- Garantías constitucionales
- Marcos legales claros para situaciones de emergencia
- Controles parlamentarios y judiciales eficaces
- Gobierno abierto

**3**  
Prevenir y contrarrestar  
la desinformación

- Comunicación proactiva basada en evidencia
- Periodismo responsable
- Concienciación y competencias digitales

**4**  
Repensar la participación  
en instituciones

- Nuevas herramientas de participación ciudadana en políticas públicas
- Diálogo sobre riesgos críticos y preparación para emergencias



## INCLUSIÓN SOCIAL

**5**  
Poner la equidad al centro  
de la respuesta a  
emergencias

- Controles democráticos enfocados en la equidad
- Consideraciones sobre la equidad en planes de preparación y gestión de riesgos críticos

**6**  
Financiar medidas de  
emergencia con  
marcos fiscales  
progresivos y efectivos

- Instrumentos fiscales temporales y permanentes progresivos
- Recaudación fiscal efectiva
- Lucha contra la corrupción

**7**  
Construir sistemas  
universales de protección  
social y sanidad

- Regímenes basados en cotizaciones y derechos
- Registros de población completos
- Calidad equitativa de la atención
- Fondo Mundial para la Protección Social

**8**  
Responder a las  
necesidades de  
minorías vulnerables

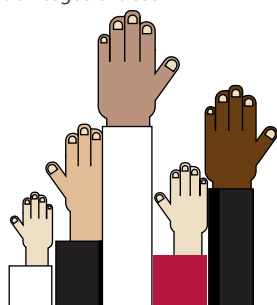
- Datos desglosados sobre minorías vulnerables
- Comunicación adaptada
- Empoderamiento de la sociedad civil

**9**  
Fomentar la  
responsabilidad social  
corporativa ante  
emergencias

- Responsabilidad en el uso de los fondos de emergencias
- Incentivos para contribuciones corporativas ante emergencias

**10**  
Cerrar la brecha digital

- Infraestructura y conectividad
- Competencias digitales



## LIDERAZGO EFECTIVO Y CULTURA DEMOCRÁTICA

11

### Estar preparado

- Atención política a la preparación para emergencias
- Estrategias coherentes de gestión de riesgos
- Buena articulación entre gobiernos nacionales y locales
- Evaluación post-hoc

12

### Liderar con hechos y decisión

- Políticas basadas en datos
- Estructuras sólidas de asesoramiento
- Priorización clara de objetivos políticos
- Consultas abiertas con parlamento, oposición y actores sociales

13

### Comunicarse con empatía y sinceridad

- Comunicación franca y cercana
- Mensajes claros y consistentes

14

### Construir alianzas estratégicas

- Autoridades locales
- Empresas
- Sociedad civil



15

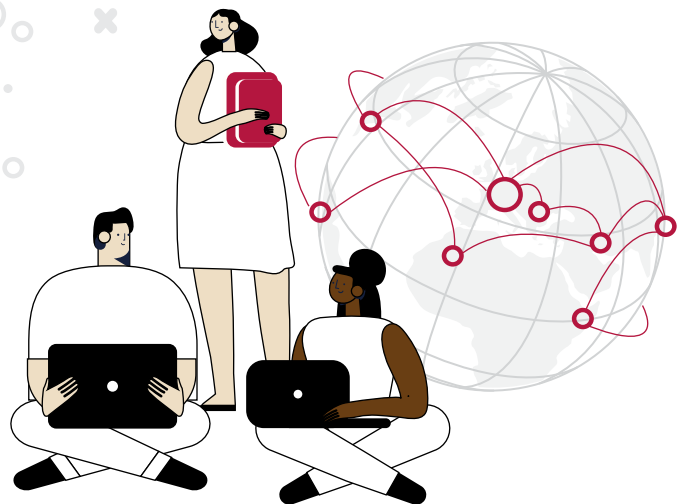
### Abrir el espacio cívico

- Limitar las restricciones al espacio cívico
- Mecanismos de consulta y deliberación

16

### Fomentar una ciudadanía responsable

- Recomendaciones claras sobre comportamientos adecuados ante emergencias
- Diálogo social sobre preparación para emergencias



## DEMOCRACIA EFECTIVA AL SERVICIO DE TODOS

17

### Incluir a las mujeres en la toma de decisiones

- Análisis de riesgos diferenciados por género
- Controles democráticos con enfoque de género
- Equilibrio de género en las estructuras de gestión de emergencias

18

### Incluir a los jóvenes en la toma de decisiones

- Mecanismos para la participación de jóvenes en procesos de preparación y gestión de emergencias
- Capacitación y empoderamiento

19

### Pensar en generaciones futuras

- Redes democráticas de colaboración
- Solidaridad democrática entre países
- Instituciones multilaterales

20

### Trabajar con socios internacionales

- Controles democráticos enfocados en riesgos e impactos a largo plazo



Club de Madrid es el foro más grande del mundo de expresidentes y primeros ministros democráticos, que aprovechan su experiencia de liderazgo individual y colectiva, y su alcance global, para fortalecer la práctica democrática inclusiva y mejorar el bienestar de las personas en todo el mundo. Como organización no partidista e internacional sin fines de lucro, cuenta con la experiencia práctica en gobernanza de más de 100 miembros de más de 70 países, junto con una red global de asesores y socios en todos los sectores de la sociedad. Esta alianza única estimula el diálogo, construye puentes y participa en esfuerzos de incidencia para fortalecer las políticas públicas y el liderazgo efectivo a través de recomendaciones de políticas que abordan desafíos como la inclusión, el desarrollo sostenible y la paz a nivel nacional y multilateral.