

DEMOCRACY PROMOTION

Seven Lessons Learned from Experience on the Ground

BY RAZMIK PANOSSIAN



A decade ago the world seemed to be on the cusp of the “Fourth Wave” of democratization. The “Third Wave” – a roughly 25-year period from 1974 to the emergence of post-Soviet democracies in Eastern Europe – had ensured that the majority of the world’s countries had become democratic, or at least “mostly” democratic. By the late 1990s some 120 countries were considered democracies. It was optimistically believed that the Fourth Wave was imminent, with the Middle East and North Africa leading the way.

However, when democratization hit the rocky shores of authoritarianism in some parts of the world, the impact was far from positive. The Third Wave dissipated and the Fourth did not materialize. Some important countries, such as Russia and Venezuela, even went “backwards” politically – i.e. became less democratic and more authoritarian. Currently, the Fourth Wave of democratization remains mostly an academic discussion, a desire, an optimistic prediction or at best a policy goal; but it has not become a political reality.

Despite certain setbacks, unwarranted or destructive ideological zeal in some quarters, as well as questionable methods in the name of “democracy promotion,” the idea and practice of supporting countries in their democratization efforts – be

that in the transition or consolidation phase of political change – remains an important and laudable foreign policy objective for many mature democracies, including Canada. Millions of dollars are spent in the developing world to strengthen democratic governance by reinforcing institutions, supporting civil society organizations and encouraging citizen participation. CIDA’s Deployment for Democratic Development mechanism (co-managed by IPAC and Rights & Democracy) is one such initiative.

Democracy promotion is a risky enterprise. If done badly, it actually sets back democratization processes. This article outlines some of the lessons learned based

Continued on page 10



LA PROMOTION DE LA DÉMOCRATIE

*Sept «leçons apprises »
d'expérience sur le terrain*

RAZMIK PANOSSIAN

Il y a dix ans, le monde semblait prêt pour la « Quatrième vague » de démocratisation. La « Troisième vague » – une période d'environ 25 ans, de 1974 jusqu'à l'émergence des démocraties postsoviétiques de l'Europe de l'Est – avait assuré la démocratisation, à des degrés plus ou moins élevés, certes, de la majorité des pays dans le monde. Vers la fin des années 1990, quelque 120 pays étaient considérés comme étant des démocraties. On pensait alors, de façon optimiste, qu'avec le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord en tête du mouvement, la Quatrième vague n'allait plus tarder à se manifester.

Cependant, dans certaines régions du monde, lorsque le mouvement de démocratisation s'est heurté à la forteresse de l'autoritarisme, l'impact n'a pas été des plus positifs. La Troisième vague s'est alors dissipée et la Quatrième n'est pas apparue. Certains pays importants, tels que la Russie et le Venezuela, ont même accusé un « recul » politique – c'est-à-dire que ces pays sont devenus de moins en moins démocratiques et de plus en plus autoritaires. La Quatrième vague de démocratisation n'est pour l'instant plus qu'une discussion académique, un souhait, une prédiction optimiste ou, au mieux, un but de principe ; elle n'est toujours pas devenue une réalité politique.

L'intention et la mise en œuvre d'ac-

tions visant à soutenir les efforts démocratiques dans certains pays – que ce soit dans la phase de transition ou de consolidation du changement politique – demeurent un objectif politique étranger louable et très important pour plusieurs démocraties bien établies, incluant le Canada et ce, malgré certains revers, de même qu'une ferveur idéologique destructrice et injustifiée de la part de certains groupes, ou le recours à des méthodes douteuses au nom de la « promotion de la démocratie ». Des millions de dollars sont dépensés dans les pays en développement pour les aider à renforcer la gouvernance démocratique en ap-

Suite à la page 11

Continued from page 8

on Rights & Democracy’s programming experience on the ground, as well as global debates on democratization. It is, in a manner of speaking, seven propositions on what should or should not be done.

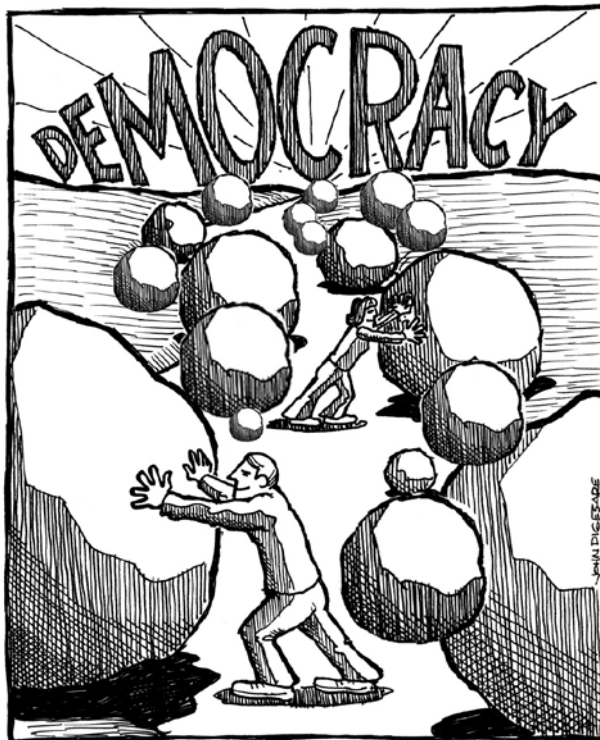
Seven Lessons Learned About Democratization and Democratic Governance

First and foremost, democracy is not a stage that is attained once and for all. Democracies are dynamic processes and, unless consolidated on an ongoing basis, they can be weakened and reversed. The institutionalization of democracy is crucial for the long-term survival of democratic systems. This includes, among other things, free elections held on a regular basis, the safeguarding of civil liberties and ongoing respect and protection of rights based on constitutional and legal norms. Such democratic practices must become “routine” and “normal” politics. Authoritarian regimes, even after their demise, tend to have long-term influence on societies, and it is a constant struggle to minimize these. Hence, there is no such thing as a “final phase” of democracy but continuing democratization as a country passes through key thresholds of freedom. Once such thresholds are crossed, vigilance is required to prevent regress (e.g. freeing up the press, and then controlling it again; or respecting rights and then curbing them again in the name of stability or security).

Second, a culture of democracy needs to be inculcated – i.e. a civic culture that fosters tolerance, trust, negotiation and compromise. Two things are absolutely necessary for this: first, a vibrant, active and diverse civil society; and second, strong state institutions (parliaments, courts, police force, social services, ombudsmen offices, human rights commissions, etc.) that treat citizens fairly and according to the

law. Civil societies must not be reduced to “western-style” NGOs, but must resonate with local cultures, traditions, practices and institutions. Democracy can only take root if it is exercised through such familiar practices. Democratization suffers when local NGOs and public institutions start developing closer relations with donor agencies at the expense of intrinsic relations with their own societies. In such situations, democracy and its local advocates are seen as alien to local culture and traditions.

Third, outside aid is important for democracy promotion, but it must follow local leads and address local needs. There is no “cookie-cutter” approach to democratic development. Programs and solutions must be tailor-made to address local conditions, in partnership with local activists. Put differently, democracy cannot be exported, but it could be encouraged



through various means such as capacity building, technical assistance, dialogue and citizen engagement. However, this does not mean that local practices that run counter to the basic principles of democracy and human rights cannot be questioned, challenged and criticized. Respect for, and working through, a society’s traditions do not entail the justi-

fication for repression, corruption and malpractice. As such, conditionality in democratic development aid can be an important instrument of democracy promotion, as long as it is not arbitrarily and inconsistently imposed.

Fourth, the first democratic elections in a country in transition to democracy are not the end point of democratization, but the beginning point. Democratization is a long-term process, especially when it entails cultural change. After elections often come institution building, the instruments to protect human rights, changes in political culture and the strengthening of civil society. In other words, the real work in building a democratic political system comes after elections, and lasts decades. The success of democracy is not ensured just by free and fair elections, but through a whole series of (often gradual) reforms that change the institutional, social and political makeup of a country.

Fifth, democratization should not be equated with secularization. Democracy can coexist with, and even thrive within, religious values as long as the basic premises of democracy are respected. Extremism, of any kind, that seeks to destroy pluralism and tolerance is the enemy of democracy, not religion. All political parties – be they religious or secular – have the right to run for office and be legitimately elected as long as they respect the “rules of the game” of democracy. The legitimacy of the democratic system suffers if one advocates for democracy and yet rejects its electoral results. The success of the system – and its consolidation – depends on consistency.

Sixth, democracy as an idea and a vision faces competition globally; it is not “the only game in town.” There are alternative visions that equate democracy with the West, and deny its relevance to other parts of the world. Fundamentalist approaches to the organization of society, arguments

Continued on page 12

Suite de la page 9

puyant les institutions, en soutenant les organisations de la société civile et en encourageant la participation citoyenne. Le mécanisme de Déploiements pour le développement démocratique de l'ACDI, administré par l'Institut d'administration publique du Canada (IAPC) et Droits et Démocratie, fait partie de ces initiatives.

La promotion de la démocratie est une entreprise risquée. Si elle est mal engagée, elle peut faire échouer le processus de démocratisation. Cet article décrit quelques-unes des leçons apprises à partir des programmes menés sur le terrain par Droits et Démocratie, ainsi que des débats internationaux sur la démocratisation.

Les sept leçons apprises sur la démocratisation et la gouvernance démocratique

D'abord et avant tout, la démocratie n'est pas une étape qu'on atteint une fois pour toutes. Les démocraties sont des processus dynamiques qui, si elles ne sont pas consolidées de façon constante, peuvent s'affaiblir et se renverser. L'institutionnalisation est cruciale pour la survie à long terme des systèmes démocratiques. Cela inclut, entre autres, la tenue d'élections libres à intervalles réguliers, la sauvegarde des libertés civiles, le respect constant et la protection des droits basée sur des normes légales et constitutionnelles. De telles pratiques démocratiques doivent faire partie de la « routine » et devenir des politiques « normales ». Les régimes autoritaires, même une fois écartés, tendent à garder sur la société une influence prolongée qu'il s'agit de continuer à combattre pour en minimiser les conséquences. Il n'existe donc pas de « phase finale » à la démocratie ; le processus de démocratisation d'un pays passe par différentes étapes clés sur le chemin de la liberté. Lorsqu'on franchit de tels seuils, la vigilance est de rigueur pour éviter la régression (par exemple : libéralisation de la presse, puis reprise de son contrôle ; respect des droits suivi d'une restriction sous prétexte du maintien de la stabilité ou de la sécurité).

Deuxièmement, la culture de la démocratie doit être inculquée – on parle ici d'une culture civique qui prône la tolérance, la confiance, la négociation et le compromis. Deux éléments sont absolument nécessaires pour ce faire : premièrement, une société civile dynamique, active et diversifiée ; et deuxièmement, des institutions étatiques fortes (parlements, cours, corps policier, services so-

gue et l'engagement des citoyens. Bien entendu, cela ne veut pas dire que certaines pratiques qui vont à l'encontre des principes de base de la démocratie et des droits humains ne puissent être questionnées, défiées ou critiquées. Le respect des traditions, dont il faut tenir compte dans le travail de démocratisation, n'implique pas qu'on puisse justifier la répression, la corruption ou la négligence. À cet égard,

LA VALEUR UNIVERSELLE DE LA DÉMOCRATIE PEUT AINSI SE TROUVER MINÉE PAR DES APPROCHES FONDAMENTALISTES DE L'ORGANISATION DE LA SOCIÉTÉ, DES ARGUMENTS S'APPUYANT SUR LE RELATIVISME CULTUREL, ET L'ACCENT MIS SUR LES TENSIONS EXISTANT AU SEIN DES SYSTÈMES DÉMOCRATIQUES.

ciaux, bureaux de protection du citoyen, commissions de droits humains, etc.) qui traitent les citoyens équitablement et selon les lois. La démocratie ne peut s'enraciner que si elle s'exerce au travers de ces pratiques familières. Elle souffre quand les ONG locales et les institutions publiques commencent à développer des liens plus proches avec des agences donatrices au détriment des relations intrinsèques avec leur propre société. Dans une telle situation, la démocratie et ses défenseurs sont perçus comme étrangers à la culture et aux traditions locales.

Troisièmement, l'aide extérieure est importante pour la promotion de la démocratie, à condition qu'elle suive les modèles locaux et réponde à des besoins spécifiques. Il n'existe aucun modèle « taille unique » pour le développement démocratique. Les programmes et les solutions doivent être coupés sur mesure et en collaboration avec les militants et militantes sur place. En d'autres mots, la démocratie ne peut être exportée, mais elle peut être encouragée, grâce à divers moyens comme le renforcement des capacités, l'assistance technique, le dialo-

l'établissement de conditions dans l'aide au développement démocratique peut s'avérer un instrument puissant pour la promotion de la démocratie, tant que ces conditions ne sont pas imposées de façon arbitraire ou inconsistante.

Quatrièmement, les premières élections démocratiques dans un pays en transition ne sont pas l'aboutissement de la démocratisation, elles n'en sont que le début. La démocratisation est un processus à long terme, en particulier quand il requiert des changements culturels. Après les élections, il faut souvent procéder à la construction des institutions, à la mise en place des mesures de protection des droits de la personne, aux changements dans la culture politique, et au renforcement de la société civile. En d'autres termes, le vrai travail de construction du système politique démocratique commence après les élections, et dure des décennies. Le succès de la démocratie n'est en aucun cas assuré seulement par des élections libres et justes ; il exige toute une série de réformes (souvent graduelles) qui vont

Suite à la page 12

Continued from page 10

based on cultural relativism, and the highlighting of tensions within democratic systems all serve to undermine the universal value of democracy. The success of democracy therefore depends on ongoing advocacy in its favour, demonstrating over and over its value to people all over the world and highlighting its universal appeal to those whose rights are denied.

Seventh, the success or failure of democracy cannot be reduced to economic indicators or arguments. There is a link between economic development and democratic development, but this is not a linear or even a causal link; arguments along the lines of “we need economic development first, and then we will democratize” are not valid. Democracies tend to have open economic systems, but there are no magic thresholds of economic development for democracy to function. Poor countries can be democratic, and rich countries can be authoritarian.

The above seven points are “lessons learned” about democracy promotion and do not provide a “model” for a democratic society. Democracy will not – and must not – look the same everywhere in the world, but it should be enjoyed by everyone. After all, democracy is not only about the acceptance of difference, but also its celebration. The challenge for the 21st century is how to consolidate newly emerged democracies on the one hand and, on the other, how to maintain the core universal values at the heart of democracy – i.e. respect for dignity and rights – while adapting it to various cultures and societies. This link between human rights and democracy is absolutely crucial. Rights provide democratic systems the foundations for just society and the means to measure progress or regress. Indeed, the health of democratic society – and by extension the success of democratic development – is contingent upon the respect of human rights. **M**

Razmik Panossian is Director - Policy, Programmes and Planning, Rights & Democracy. An earlier version of this article appeared in Rights & Democracy's Libertas magazine (17:1, May 2007).

Suite de la page 11

changer le visage institutionnel, social et politique d'un pays.

Cinquièmement, il ne faut pas poser l'équation selon laquelle démocratisation égale sécularisation. La démocratie peut coexister, voire se développer, avec les valeurs religieuses tant que les fondements démocratiques sont respectés. Tout extrémisme qui cherche à détruire le pluralisme et la tolérance est ennemi de la démocratie, pas de la religion. Tous les partis politiques, qu'ils soient religieux ou séculaires, ont le même droit de se présenter aux élections et d'être choisis légitimement, tant qu'ils respectent les « règles du jeu » de la démocratie. La légitimité d'un système démocratique est menacée si l'un ou l'autre des partis se réclame de la démocratie tout en rejetant ses résultats électoraux. Le succès du système ainsi que sa consolidation dépendent de la cohérence.

Sixièmement, la démocratie en tant qu'idéal et vision de l'avenir doit faire face à une large compétition, car elle n'est pas seule sur le « terrain de jeu ». D'autres visions assimilent la démocratie avec l'Occident, et nient sa pertinence pour d'autres parties du monde. La valeur universelle de la démocratie peut ainsi se trouver minée par des approches fondamentalistes de l'organisation de la société, des arguments s'appuyant sur le relativisme culturel, et l'accent mis sur les tensions existant au sein des systèmes démocratiques. Par conséquent, le succès dépend de la défense sans faille des principes démocratiques, de l'insistance sur la valeur de la démocratie pour tous les peuples partout dans le monde et sur l'universalité de son attrait pour ceux dont les droits sont bafoués.

Septièmement, on ne peut réduire le succès ou l'échec de la démocratie à des indicateurs ou des arguments économiques. Le développement économique et le développement démocratique sont liés, mais il ne s'agit pas d'une équation linéaire ni même d'un lien de cause à effet. Par exemple, des arguments du genre « il nous faut d'abord atteindre le développement économique, ensuite nous pourrions pro-



céder à la démocratisation » ne sont pas valables. Les démocraties tendent à posséder des systèmes économiques ouverts, mais il n'existe aucun seuil magique de développement économique pour assurer le fonctionnement de la démocratie : les pays pauvres peuvent être démocratiques, les pays riches peuvent être autoritaires.

Les sept points décrits ci-dessus sont des « leçons apprises » en matière de promotion de la démocratie, mais ne représentent pas un « modèle » pour une société démocratique. La démocratie peut et doit être différente selon le lieu où elle s'exerce, mais chacun doit pouvoir jouir de ses bienfaits partout dans le monde. Après tout, la démocratie n'est pas seulement une question d'acceptation ou de différence, elle doit aussi être un sujet de réjouissances. Le défi pour le 21^e siècle est la consolidation des jeunes démocraties d'une part, et le maintien des valeurs fondamentales universelles d'autre part – c'est-à-dire le respect de la dignité et des droits – qui sont au cœur de la démocratie, tout en tenant compte de la capacité d'adaptation aux différentes cultures et sociétés. Ce lien entre droits humains et démocratie est crucial. Les droits procurent au système démocratique ses bases pour une société plus juste et les moyens de mesurer les progrès et les reculs. De plus, la vitalité de la société démocratique – et par extension le succès du développement démocratique – dépend du respect des droits humains. **M**

Razmik Panossian est directeur des Politiques, des programmes et de la planification, à Droits et Démocratie. Une version plus ancienne de cet article a été publiée dans la revue Libertas de Droits et Démocratie. (Mai 2007, vol. 17 no 1).