

EL PARLAMENTO Y LA DEMOCRACIA EN EL SIGLO VEINTIUNO

una guía de buenas prácticas



UNIÓN INTERPARLAMENTARIA

2006

EL PARLAMENTO Y LA DEMOCRACIA EN EL SIGLO VEINTIUNO

UNA GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS

EL PARLAMENTO Y LA DEMOCRACIA EN EL SIGLO VEINTIUNO

UNA GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS

Escrito y revisado por David Beetham

Unión Interparlamentaria

2006

Copyright © Unión Interparlamentaria 2006

Todos los derechos reservados

Impreso en Suiza

ISBN: 92-9142-307-6

Está prohibido reproducir, almacenar en un sistema de recuperación o transmitir esta publicación parcial o totalmente, de cualquier forma y por cualquier medio – electrónico, mecánico, mediante fotocopiado, grabación o por otros medios cualesquiera –sin autorización previa de la Unión Interparlamentaria.

Esta publicación es difundida a condición de que no sea prestada, vendida, alquilada o difundida de cualquier forma, en el comercio o por otros medios cualesquiera sin el consentimiento previo del editor, con una presentación o cubierta distintas de las de la publicación original y a reserva que la misma condición sea impuesta al editor subsiguiente.

Publicado por la Unión Interparlamentaria

PO Box 330

1218 Le Grand Saconnex

Ginebra, Suiza

Tel: +41 22 919 4150

Fax: +41 22 919 4160

E-mail: postbox@mail.ipu.org

Internet: <http://www.ipu.org>

Impreso por SRO-Kundig, Ginebra, Suiza

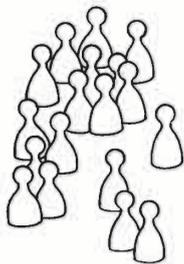
Tapa e ilustraciones de Aloys Lolo, Les Studios Lolos, Carouge, Suiza

Traducción: Amalia Thaler-de Klem, DIXIT, Paris, Francia

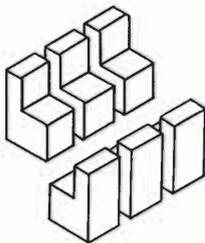
Índice: Pilar Wyman, Wyman Indexing, Annapolis, MD — USA

Índice

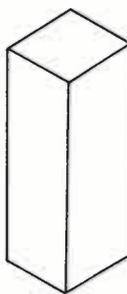
Prefacio	vii
Preámbulo	viii
Agradecimientos	x
Resumen	xi
1. Introducción	1
2. Un parlamento representativo	13
3. Un parlamento abierto y transparente	43
4. Un parlamento accesible	71
5. Un parlamento que rinde cuentas	97
6. Un parlamento eficaz (I): a nivel nacional	117
7. Un parlamento eficaz (II): implicación de los parlamentos en los asuntos internacionales	157
8. Cara al futuro	185
Apéndices	199
<i>Parlamentos que aportaron contribuciones a esta Guía</i>	<i>199</i>
<i>Grupo de trabajo sobre la contribución de los parlamentos a la democracia</i>	<i>200</i>
<i>Organizaciones de fortalecimiento de las instituciones legislativas ..</i>	<i>206</i>
Índice	211



el pueblo



el parlamento



el poder
ejecutivo



usted y yo

Lista de figuras y recuadros

Figura 1.1: Criterios: la contribución parlamentaria a la democracia	10
Figura 2.1: Porcentaje mundial de mujeres en los parlamentos, 1995-2006	20
Figura 2.2: Promedios regionales de representación femenina en los parlamentos, 1995, 2000 y 2005	21
Figura 3.1: Primera fuente de información para noticias nacionales e internacionales, por región	51
Figura 3.2: Estadísticas de utilización de Internet	63
Figura 3.3: Un día en el Parlamento	66
Figura 5.1: Confianza en las instituciones nacionales: promedios regionales	112
Figura 7.1: Sincronizar la coordinación entre los poderes legislativo y ejecutivo con puntos específicos del ciclo PRSP	166
Figura 8.1: Fuentes de reforma parlamentaria	187
Recuadro: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 25	14
Recuadro: Resultados de las elecciones en la India y en el Reino Unido	16
Recuadro: Recomendaciones de la UIP acerca de prácticas óptimas para los sitios de Internet de los parlamentos	60
Recuadro: Extracto del guía «Cómo dirigirse a una comisión parlamentaria»	85

Nota sobre las referencias de sitios de Internet

Se intercalan en todo el texto referencias a sitios de Internet para permitir a los lectores obtener más información acerca de los temas tratados en esta Guía. Se indican con un recuadro:

Unión Interparlamentaria <<http://www.ipu.org>>

Todos los enlaces funcionaban al 1° de abril de 2006. No obstante, dada la constante evolución de Internet, es inevitable que determinados enlaces dejen de estar disponibles en el futuro.

Estas referencias constituyen sólo una pequeña parte de la información disponible en línea acerca de los parlamentos y la democracia. Se encontrará en el sitio de Internet de la UIP una lista más extensa y actualizada de referencias Internet, así como la versión electrónica de la Guía misma <<http://www.ipu.org>>.

La UIP no asume responsabilidad por el contenido de sitios de Internet exteriores a ella.

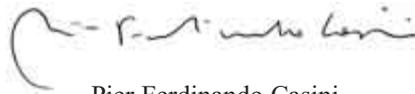
Prefacio

Es una paradoja de nuestra época que se celebre el triunfo de la democracia mientras se deplora al mismo tiempo la pérdida de legitimidad que sufren en numerosos países los parlamentos, institución central de la democracia. El ejecutivo ocupa un lugar preeminente, la cooperación internacional y la mundialización conducen a decisiones desprovistas de control democrático, y la ciudadanía se pregunta si los actuales procesos políticos pueden verdaderamente dar lugar a parlamentos capaces de representar toda la diversidad de intereses existentes.

Cabe entonces preguntarse qué significa realmente un parlamento democrático. El presente manual contesta a la pregunta enunciando cinco características centrales a las que debería responder todo parlamento: debería ser representativo, transparente, accesible, responsable y eficaz. Se dan ejemplos de cómo los parlamentos, de forma concreta, cumplen con dichas características.

Sin ninguna duda, los parlamentos deberán estar dispuestos a analizar qué es lo que hacen bien. Muchos lo hacen ya, como lo muestra ampliamente este manual. Será también preciso determinar en qué ámbitos no responden a los retos de la época y en qué medida pueden inspirarse en las prácticas de otros parlamentos. Su respuesta colectiva determinará en buena parte la pertinencia de la institución parlamentaria en los años venideros.

Espero por ende que esta modesta primera guía sobre el tema sea de utilidad para las asambleas legislativas y para todos los protagonistas involucrados, de cerca o de lejos, en la reforma parlamentaria. Se juega en ello una cuestión de primordial importancia: nada menos que la calidad de la democracia en el siglo XXI.



Pier Ferdinando Casini
Presidente de la Unión Interparlamentaria

Preámbulo

Hoy más que nunca, la promoción de la democracia ocupa un lugar central en el mandato de la Unión Interparlamentaria. Gradualmente, la democracia ha empezado a ser reconocida como un valor universal que no pertenece a ningún país ni región en particular.

La UIP promueve la democracia de diversas maneras, que van de sus pronunciamientos políticos – en particular la Declaración Universal sobre la Democracia de 1997 – a sus programas de consolidación de las instituciones parlamentarias, de protección y promoción de los derechos humanos y de construcción de una coparticipación entre hombres y mujeres en el ámbito político. El concepto sencillo según el cual un parlamento fuerte es un signo vital de una democracia sana es fundamento de la labor de la UIP. En septiembre de 2005, los Presidentes de asambleas legislativas que concurren a la sede de las Naciones Unidas desde todas las regiones del mundo declararon de forma inequívoca que, en una democracia, *«el Parlamento es la institución central a través de la cual se expresa la voluntad del pueblo, se promulgan las leyes y a la cual rinde cuentas el gobierno»*.

La UIP sigue explorando y reforzando los lazos entre el poder legislativo y la democracia. Este manual constituye una ambiciosa tentativa de definir los valores centrales de un parlamento democrático. Describe asimismo de qué manera los parlamentos llevan a la práctica dichos valores, a medida que se adaptan a los retos del siglo XXI.

Las asambleas parlamentarias enfrentan problemas cuya semejanza es manifiesta, como por ejemplo las relaciones cambiantes del poder legislativo con el público, los medios de comunicación, el poder ejecutivo y las organizaciones internacionales. Evoluciona asimismo la representación de todos los sectores de la sociedad, hombres y mujeres, minorías y grupos marginados. Una representación efectiva implica funciones de articulación y mediación entre los intereses encontrados de estos grupos y una garantía de iguales derechos para todos los parlamentarios, en particular los que representan a la oposición.

Este estudio da testimonio de la imaginación y creatividad con que obran los distintos parlamentos, lo que da pruebas de la vitalidad de la institución en el mundo entero. Esperamos que los procedimientos democráticos descritos en estas páginas inspiren a su vez métodos similares, o aun mejores, en las instituciones parlamentarias del mundo entero.

Esta guía no establece una clasificación entre los parlamentos nacionales, ni trata de medir su grado de democracia. Invita a todos a participar en un debate abierto acerca de lo que significa ser un parlamento democrático, y cómo se

pueden llevar a la práctica los valores democráticos que describe. Espero que, con ayuda de los parlamentos y de la UIP, este debate cobre mayor impulso en los años venideros y nos acerque al día en que cada parlamento pueda verdaderamente rendir cuentas acerca de su índole democrática.

Desearía expresar toda mi gratitud al Profesor David Beetham por su brillante e incansable labor como autor de este manual y como relator del Grupo de Trabajo establecido para supervisar su elaboración. Vaya también mi sincero agradecimiento a todos los miembros del Grupo de Trabajo, cuyos aportes fueron siempre estimulantes, y a todos los parlamentos que contribuyeron con ejemplos de sus maneras de proceder. Por último, agradezco a la Agencia internacional de cooperación para el desarrollo de Suecia y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo por su generosa financiación de este proyecto y por el apoyo que prestan al desarrollo de las instituciones parlamentarias en el mundo entero.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Anders', with a stylized flourish extending to the right.

Secretario General

Agradecimientos

David Beetham es el autor de esta obra: *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno: una guía de buenas prácticas*. Fue también relator del grupo de trabajo constituido para su redacción.

El grupo de trabajo sobre la contribución de los parlamentos a la democracia estaba compuesto por expertos internacionales provenientes de distintos sectores profesionales, incluyendo a parlamentarios, personal superior de los parlamentos, especialistas de la consolidación de las instituciones parlamentarias, universitarios y periodistas. Se prestó especial atención al equilibrio de la composición geográfica y de género dentro del grupo. A través de diversas reuniones y correspondencia electrónica, el grupo prestó una muy valiosa asesoría durante el desarrollo de este proyecto, siendo muy útil su crítica constructiva de las versiones sucesivas del texto. Se adjunta en uno de los apéndices una breve información biográfica acerca de los integrantes del grupo de trabajo.

Randi Davis y Thomas Huyghebaert, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Alexandra Barrantes de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Scott Hubli (también miembro del grupo de trabajo) y Barry Driscoll del National Democratic Institute for International Affairs (NDI) contribuyeron en gran medida a la labor de documentación, en la que participaron asimismo Sarah Bracking, Sarah Mosedale y la Secretaría de la UIP.

Resumen

¿Cuál es la contribución de la institución parlamentaria a la democracia? ¿Qué elementos determinan el carácter democrático de un parlamento u órgano legislativo? ¿Cómo puede potenciarse dicho carácter? Estas son fundamentalmente las preguntas a las cuales este manual intenta responder. Describe de forma completa y sistemática el papel central que un parlamento desempeña en una democracia, y explica qué hace a un parlamento verdaderamente representativo, transparente, accesible, responsable y eficaz en sus numerosas funciones. Para ello, este documento no elabora un catálogo de recetas definidas desde fuera, sino que recurre a ejemplos de prácticas óptimas de órganos legislativos de todo el mundo, que ilustran aspectos distintivos de sus propias actividades. A partir de estos ejemplos, este manual muestra la variedad de maneras con que se pueden llevar a la práctica las características de un parlamento democrático.

Ocupa lugar central en esta Guía un cuadro de dos páginas, que define los principales valores de la democracia y enumera las formas o prácticas institucionales más corrientes a través de las cuales un parlamento contemporáneo puede concretar dichos valores. De esta manera, lo que de otro modo podrían parecer conceptos puramente abstractos de la democracia se arraiga en prácticas parlamentarias concretas. Como síntesis de la presente publicación, remito a los lectores directamente a este cuadro (pág. 10 y 11).

El texto de la Guía sigue el orden de dicho cuadro e ilustra cada uno de sus componentes con ejemplos escogidos principalmente por los mismos parlamentos participantes. Estos ejemplos muestran que, pese a la estima relativamente limitada en que se tiene al poder legislativo en muchas partes del mundo, numerosos parlamentos se abren cada vez más a sus electores y a las aspiraciones de éstos, y son más capaces de responder a sus necesidades en un mundo en rápida mutación. Se observa a través de ellos que los parlamentos se esfuerzan muy particularmente por:

- ser más abiertos e integrativos en su composición y métodos de trabajo, especialmente por lo que hace a las mujeres, a las minorías y a los grupos marginados;
- practicar una mejor comunicación con el público, abriendo en mayor grado sus labores a los medios de comunicación y desarrollando sus propios sitios de Internet y canales de difusión;
- experimentar nuevas maneras de hacer participar al público, incluyendo a la sociedad civil, permitiéndole contribuir al proceso legislativo;

- restablecer la confianza pública en la integridad de los parlamentarios, mediante códigos de conducta de obligado cumplimiento y reformas de los sistemas de financiación de los partidos;
- racionalizar el proceso legislativo sin por ello menoscabar el examen adecuado de los proyectos de ley;
- ejercer una supervisión más efectiva del poder ejecutivo, inclusive en materia de política internacional, un ámbito que cobra creciente importancia;
- fomentar una colaboración transnacional activa, con miras a integrar un componente parlamentario más eficaz en las organizaciones regionales e internacionales, y en la resolución de conflictos violentos.

Los numerosos ejemplos de prácticas democráticas incluidos en este manual no tienen por objeto eludir los problemas ni soslayar la importancia de las dificultades que enfrentan actualmente todos los parlamentos; no se trata tampoco de subestimar los escollos que implica concretar una verdadera democracia en la práctica. En cambio, indican claramente que un cambio democrático es posible, y brindan ejemplos prácticos de cómo puede efectuarse. De esta forma, el presente volumen procura aportar su propia contribución a la concreción de un futuro en el que la democracia esté más sólidamente arraigada.

I. Introducción

Este libro constituye una ambiciosa tentativa de definir el aporte de la institución parlamentaria a la democracia y de determinar las características distintivas de un parlamento democrático en el siglo XXI. Integra extractos de comunicaciones de parlamentos miembros de la Unión Interparlamentaria (UIP), que describen determinados problemas que éstos enfrentan y dan ejemplos de prácticas democráticas propias que desean comunicar a los demás. Por ende, no es un estudio teórico, ni un manual de instrucciones o prescripciones, sino una recopilación viva de ideas y prácticas articuladas en torno a los grandes valores democráticos, en la medida en que éstos son realizados y promovidos por las actividades de los parlamentos mismos.

La paradoja democrática

En los primeros años del siglo XXI se pone de manifiesto una marcada paradoja. Por una parte, la democracia, en tanto ideal y en tanto conjunto de instituciones y procedimientos políticos, se impone en la mayoría de los países del mundo. Como lo indica la declaración final de la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas en 2005, «la democracia es un valor universal», que «no pertenece a ningún país ni región». Por otra parte, en estos años se ha observado una fuerte desilusión cara a los resultados de la democracia en la práctica, tanto entre los ciudadanos de las «viejas» democracias como entre los de las democracias «nuevas y emergentes». Quizá esta desilusión haya sido siempre un aspecto inherente al proyecto democrático y a lo que el ensayista político italiano Norberto Bobbio llama sus «promesas incumplidas», el «contraste entre lo prometido y los resultados reales». No obstante, este contraste se manifiesta de forma particularmente aguda en la actualidad, época en que las democracias deben hacer frente a fuerzas que a menudo parecen escapar a su control, afectando su seguridad, sus economías, los medios de vida y el bienestar de sus ciudadanos.

Incumbe actualmente a los parlamentos un papel fundamental para hacer frente a esta paradoja. Como institución central de la democracia, encarnan la voluntad del pueblo en el gobierno y son vector de su aspiración a que la democracia responda verdaderamente a sus necesidades y ayude a resolver algunos de los problemas más acuciantes de su vida cotidiana. Como órgano electo que representa a la sociedad en toda su diversidad, el poder legislativo tiene la responsabilidad específica de conciliar expectativas e intereses conflictivos de diversos grupos y colectividades a través de los medios democráticos del diálogo y la conciliación. En su función legislativa, los parlamentos deben adecuar la legislación de una sociedad a sus necesidades y circunstancias, que

cambian con rapidez. Como órgano encargado de supervisar la acción gubernamental, deben garantizar que el poder ejecutivo rinda cabalmente cuentas a los ciudadanos.

Al buscar adaptarse a los requerimientos de un nuevo siglo, los parlamentos mismos cambian de forma considerable. En los últimos años, numerosos parlamentos han procurado integrar una mayor participación y diálogo con el público y mejorar sus métodos de trabajo: en resumen, ser más genuinamente representativos de sus electores, más accesibles y responsables ante ellos, más abiertos y transparentes en sus procedimientos y más eficaces en sus tareas centrales de legislación y de control de la acción gubernamental. Como guía para este proceso, este libro brinda un panorama contemporáneo del aporte de los parlamentos a la consolidación y refuerzo de la democracia. Ahora bien, no se limita a relatar lo ya realizado, sino que, al presentar lo que los parlamentos mismos perciben como buenos ejemplos de prácticas democráticas, aspira a esbozar un perfil de lo que puede ser concretamente un parlamento democrático y cómo se pueden potenciar estos rasgos. La palabra «Guía» abarca ambos propósitos, describir la situación y apuntar a determinados objetivos y aspiraciones.

Una Guía destinada a públicos múltiples

¿A quién se destina, pues, este libro? En primer lugar, a los parlamentarios, que procuran responder a los retos que plantea el mundo contemporáneo y sentar pautas acerca de cómo enfrentarlos. Si bien cada parlamento tiene sus propias tradiciones nacionales y características distintivas, todos están acostumbrados a intercambiar experiencias y a utilizar ideas venidas de otras instituciones para encontrar soluciones posibles a problemas comunes, una vez adecuadas a las circunstancias internas. Esta Guía es una contribución a este proceso de aprendizaje mutuo en un contexto en rápida mutación. Esperamos que cada lector parlamentario encuentre en ella al menos una buena idea o ejemplo de prácticas óptimas que pueda ser «aclimatado» con éxito.

Esta Guía se dirige asimismo a los ciudadanos y militantes de todos los países que aspiran a mejorar la situación. No se puede soslayar el hecho de que, si bien los parlamentarios son a menudo respetados por sus electores, los parlamentos en tanto institución y los políticos en general no gozan de una gran estima del público en muchos países. En parte, ello se debe a la manera unilateral en que los presenta a menudo el periodismo. «Los medios se centran particularmente en las cuestiones controvertidas y en temas tales como los viajes y los gastos», observa uno de los comentarios recibidos. Cabe reconocer también que ciertos parlamentarios, que responden a poderosos grupos de presión y a intereses sectoriales más bien que a sus propios electores, contribuyen a reforzar una imagen negativa de grupo privilegiado que defiende primordial-

mente sus propios intereses. Este libro no tiene por objeto rectificar dicha imagen, lo cual incumbe esencialmente a los parlamentarios mismos. Sí puede, en cambio, suministrar a los ciudadanos interesados una imagen más completa de lo que se hace en los parlamentos, así como de los cambios que muchos de ellos instituyen para operar de forma más eficaz y democrática. Puede así esclarecer la labor de los movimientos de reforma que obran en diversos países, brindando ejemplos de iniciativas que se desarrollan en otras partes. La evolución progresiva de los órganos legislativos se origina en parte desde dentro, a partir de los propios legisladores, y en parte gracias a una presión determinada y esclarecida del conjunto de la sociedad.

Esperamos que esta Guía sea igualmente de interés para las organizaciones internacionales que contribuyen a consolidar la institución parlamentaria, así como para investigadores y estudiosos de las prácticas parlamentarias. Para volverlo accesible a un amplio público, está escrito en lenguaje llano. A fin de no hacerlo demasiado voluminoso, sin por ello perder contenido, el texto incluye referencias a sitios de Internet que pueden suministrar más información acerca de los temas abordados. De esta forma, trascendiendo sus propios límites, la Guía apunta a un conjunto de conocimientos y experiencia más amplios que los abarcados por un simple volumen. Se incorporará también en paralelo, en el sitio de Internet de la UIP, una versión electrónica que permitirá interactuar con los lectores.

Unión Interparlamentaria <<http://www.ipu.org/dem-e/guide.htm>>

El aporte de las instituciones parlamentarias a la democracia

Antes de poder definir el aporte de los Parlamentos a la democracia será preciso determinar qué entendemos por «democracia». En síntesis, la democracia es a la vez un ideal y un conjunto de instituciones y prácticas. En tanto ideal, expresa dos principios muy sencillos: primero, que los miembros de cualquier grupo o asociación deberían determinar y controlar sus reglas y políticas, por intermedio de deliberaciones acerca del interés común; segundo, que al hacerlo deberían tratarse mutuamente, y ser tratados, como iguales. Estos principios se aplican a todos los niveles, del grupo más pequeño a los Estados más grandes; la medida en que se concreten en la práctica constituye la piedra de toque del grado de democracia de cualquier colectividad.

En los Estados modernos, estos principios democráticos se concretan sola-

mente por medio de un conjunto complejo de instituciones y procedimientos, que han evolucionado y siguen evolucionando a lo largo del tiempo. Un marco garantizado de derechos de los ciudadanos; instituciones de gobierno representativas y responsables de sus actos; una ciudadanía o sociedad civil activa, y diversas instituciones de mediación entre el gobierno y los ciudadanos, entre las que ocupan lugar destacado los partidos políticos y los medios de comunicación. Si bien los parlamentos pertenecen obviamente a esta segunda serie de instituciones, de carácter gubernamental, tienen asimismo un importante papel que desempeñar en relación con las otras, lo que las convierte en instituciones centrales de una democracia.

Derechos de los ciudadanos

A fin de que el pueblo haga oír su voz acerca de las leyes y políticas a que está sujeto, se deben garantizar diversos derechos fundamentales, entre los que se cuentan el derecho a la libre expresión, a la libre asociación y a elegir a sus representantes en elecciones libres y correctas. Este mismo conjunto de derechos asegura asimismo la vigencia de otro principio democrático: el que consiste en ser tratados como iguales sin discriminación. En ciertos casos, puede ser necesario proteger la vigencia de los derechos de grupos vulnerables o marginados, aun cuando la mayoría esté a favor de infringirlos.

Si bien el respeto de los derechos es responsabilidad de todos los ciudadanos, es particular responsabilidad del parlamento, en tanto poder legislativo, el velar por que su formulación y cumplimiento práctico se ajusten a las normas internacionales de derechos humanos y por que no se vean menoscabados por otros sectores de la legislación, por ejemplo las disposiciones aplicables a los residentes que no gozan de todos los derechos de ciudadanía. Actualmente, la mayoría de los ciudadanos, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, asigna igual importancia, entre sus derechos fundamentales, a los derechos sociales y económicos que a los civiles y políticos; cómo protegerlos efectivamente para todos los sectores de la población es una de las grandes cuestiones que se plantean a los parlamentos en la era presente de mundialización, en que se observa una erosión de la soberanía nacional.

Instituciones gubernamentales representativas y que rinden cuentas

La segunda dimensión de la democracia está constituida por instituciones gubernamentales representativas y que rinden cuentas. Estas determinan conjuntamente la legislación y las políticas que rigen la sociedad y garantizan el estado de derecho. Dentro del marco tradicional de la separación de poderes – ejecutivo, legislativo y judicial – el parlamento, en tanto órgano constituido en base a elecciones libres, desempeña un lugar central en toda democracia. Es

el vector de expresión de la voluntad popular, a través del cual se establece el gobierno del pueblo por el pueblo. Como agentes de la ciudadanía, los parlamentos la representan en sus contactos con otros poderes del gobierno, y con diversos órganos internacionales y subnacionales. La calidad de esta mediación y de su representación de la diversidad de la ciudadanía constituye una importante consideración para un parlamento democrático.

Debe también tomarse en cuenta la eficiencia del desempeño de sus funciones específicas en el marco de la separación de los poderes. Los expertos difieren a veces acerca de la lista precisa de dichas funciones, pero las que se indican a continuación parecen recoger un amplio consenso:

- legislar;
- aprobar los ingresos y los gastos públicos, por lo general en el contexto del presupuesto nacional;
- ejercitar control sobre los actos, políticas y agentes del poder ejecutivo;
- ratificar tratados y supervisar la actividad de los órganos relativos a los tratados;
- debatir de temas de importancia nacional e internacional;
- recibir quejas y rectificar abusos;
- aprobar enmiendas constitucionales.

Por lo que hace a estas funciones, el aporte parlamentario a la democracia consiste en desempeñarlas de forma eficaz, no sólo a través de una organización eficiente de sus labores, sino haciéndolo de forma tal que respondan a las necesidades de todos los sectores de la sociedad.

Una sociedad civil activa

Por «sociedad civil» entendemos no sólo las organizaciones no gubernamentales (ONG) sino también la ciudadanía activa, que obra de distintas maneras para resolver sus problemas comunes, promover y defender sus intereses. Pese a que sólo pueden hacerlo si son independientes del gobierno, deben actuar en contacto constante con éste acerca de los temas que los afectan y de los intereses de aquéllos a quienes representan. El papel de los ciudadanos en una democracia no se agota en el acto de votar y elegir a los gobernantes; deben estar permanentemente en relación con éstos para mantener el contacto con la población y sus necesidades. Un parlamento democrático, por su parte, procurará fomentar el dinamismo de la sociedad civil y actuar en estrecha colaboración con ella para encontrar soluciones a los problemas que enfrenta el país, y mejorar la calidad y pertinencia de la legislación.

Los partidos políticos

Entre las diversas instituciones mediadoras entre el gobierno y la sociedad, los partidos políticos son de particular significación para el parlamento. El parlamento no sólo representa a los ciudadanos como individuos; por intermedio de los partidos políticos, los representa también colectivamente, a fin de promover determinadas tendencias políticas generales. Los partidos sirven para enfocar de forma precisa la opción electoral, y también para velar por que dichas opciones se concreten luego en la labor parlamentaria y en el debate público. Pese a que los partidos políticos sufren actualmente de cierto desapego de la opinión pública, son indispensables para el funcionamiento de un parlamento democrático. Al operar tanto en las esferas gubernamentales como de la sociedad civil, constituyen un lazo esencial entre ambas.

Los medios de comunicación

Los medios de comunicación representan la segunda institución mediadora que reviste gran importancia para el parlamento y su trabajo. Canal privilegiado de comunicación entre el parlamento y el público, informan a los ciudadanos acerca de los asuntos públicos. Gracias a su papel investigador, han sido siempre considerados como un custodio de los derechos cara a todo tipo de abusos. La manera en que desempeñan estas funciones determina en gran medida la calidad de la vida democrática. Ahora bien, estas funciones se ven a menudo en entredicho, a causa de la parcialidad del poder ejecutivo en sistemas en que éste predomina, o bien de intereses económicos poderosos en otros casos. Por ende, el parlamento debe consolidar la democracia estableciendo un marco jurídico adecuado para los medios, a fin de garantizar tanto su independencia como su diversidad.

Así, el parlamento aporta una contribución vital a la democracia, a diversos niveles y en forma simultánea. En el marco de las instituciones gubernamentales, es el órgano representativo a través del cual se expresa la voluntad popular, se manifiesta su diversidad, y donde se debaten y zanján las diferencias. Cuando funciona óptimamente, el parlamento encarna las características propias de la democracia: debate y soluciones de transacción, en tanto medios de concreción del interés público, que trasciende la suma de los intereses individuales o sectoriales. Además, la eficacia con la que el parlamento desempeña sus funciones centrales de legislación, control presupuestario y supervisión del ejecutivo reviste esencial importancia para la calidad de la vida democrática. Al realizar estas tareas, obra en contacto con las agrupaciones de la sociedad civil, y tiene la responsabilidad específica de salvaguardar los derechos democráticos de los ciudadanos. A tales efectos, debe él mismo actuar de conformidad con las normas democráticas, mostrándose abierto y accesible y rindiendo cuentas al electorado acerca de su propio funcionamiento.

Características de un parlamento democrático

En base a lo que antecede, se pueden determinar las características principales de un parlamento democrático, que debe ser:

- *representativo*: a saber, social y políticamente representativo de la diversidad de la población, y garante de la igualdad de oportunidades y de protección para todos sus miembros;
- *transparente*: abierto a la nación a través de diversos medios, y transparente en su funcionamiento;
- *accesible*: involucra en la labor parlamentaria a los ciudadanos, incluyendo a asociaciones y movimientos de la sociedad civil;
- *responsable de sus actos*: los parlamentarios rinden cuentas al electorado acerca del desempeño de sus funciones y la integridad de su conducta;
- *eficaz*: una buena organización de sus actividades de conformidad con dichos valores democráticos, y el desempeño de sus funciones legislativas y de control de forma tal que respondan a las necesidades de toda la población.

En el cuadro adjunto (véase la figura), estos valores y requerimientos democráticos figuran en las dos primeras columnas. La tercera columna enumera los procedimientos e instituciones por intermedio de los cuales dichos valores pueden ser llevados a la práctica. Desde luego, los parlamentos difieren, tanto en lo tocante al ordenamiento gubernamental como a su contexto social y económico. Hay Estados unitarios y federales, sistemas presidencialistas y parlamentarios, parlamentos unicamerales y bicamerales. Sobre todo, hay enormes diferencias entre los países, no sólo en su extensión, sino también en sus niveles de desarrollo económico, y en consecuencia en los recursos de que pueden disponer los parlamentos para desempeñar su labor. La diversidad y creatividad misma de las prácticas ilustradas en esta Guía corroboran la conclusión de la Cumbre Mundial de la ONU de 2005, según la cual «no hay un modelo único para la democracia». Al mismo tiempo, los valores fundamentales indicados en el cuadro suministran orientaciones claras, así como una serie de criterios que nos permiten reconocer a un parlamento democrático. Sirven también como principios en torno a los cuales se articula el contenido y la organización de los capítulos de la presente Guía.

Se envió una versión del cuadro a los parlamentos miembros para recabar sus comentarios y suministrar ejemplos de buenas prácticas, lo que hicieron. Cabe destacar que no se trataba de una encuesta sistemática dedicada a recoger información acerca de los modos de proceder de los distintos parlamentos

en cada rubro. En un ejercicio más libre, se los invitaba a elegir dos o tres ejemplos de prácticas óptimas que considerasen de utilidad para los demás. Los resultados son forzosamente dispares. Por una parte, los ejemplos incluidos en la Guía no son obligatoriamente los mejores o los más ilustrativos que pudiesen encontrarse si se realizase una encuesta completa. Son sencillamente aquellos que fueron seleccionados y mencionados por los parlamentos mismos, pese a que desafortunadamente no hubo espacio suficiente para incluirlos en su totalidad. Por otra parte, a fin de cubrir suficientemente los diversos temas, se han incluido ejemplos suministrados por parlamentos en oportunidad de anteriores encuestas de la UIP, o procedentes de otras fuentes (las referencias figuran en cada caso en el texto).

Algunas puntualizaciones

Cabe puntualizar aquí dos aspectos. Los ejemplos de prácticas democráticas que figuran en la Guía se basan en descripciones y documentación suministradas por los parlamentos mismos. No hemos tenido oportunidad de verificar en todos los casos su buen funcionamiento, ni su sustentabilidad a lo largo del tiempo. Así por ejemplo, cabe preguntarse si los ciudadanos han utilizado las nuevas oportunidades para influir sobre las actividades legislativas de un parlamento, o si las facultades mayores de supervisión conferidas a un órgano legislativo han permitido mejorar el sistema de rendición de cuentas por parte del ejecutivo. Para contestar a estas preguntas, sería preciso llevar a cabo extensos estudios, lo que rebasa el alcance y propósito de este volumen. No obstante, es útil difundir buenos ejemplos prácticos de lo que ha sido probado y respaldado por parlamentos, aun en caso que los procedimientos no hayan funcionado perfectamente, o hayan suscitado problemas que no podían preverse en su totalidad.

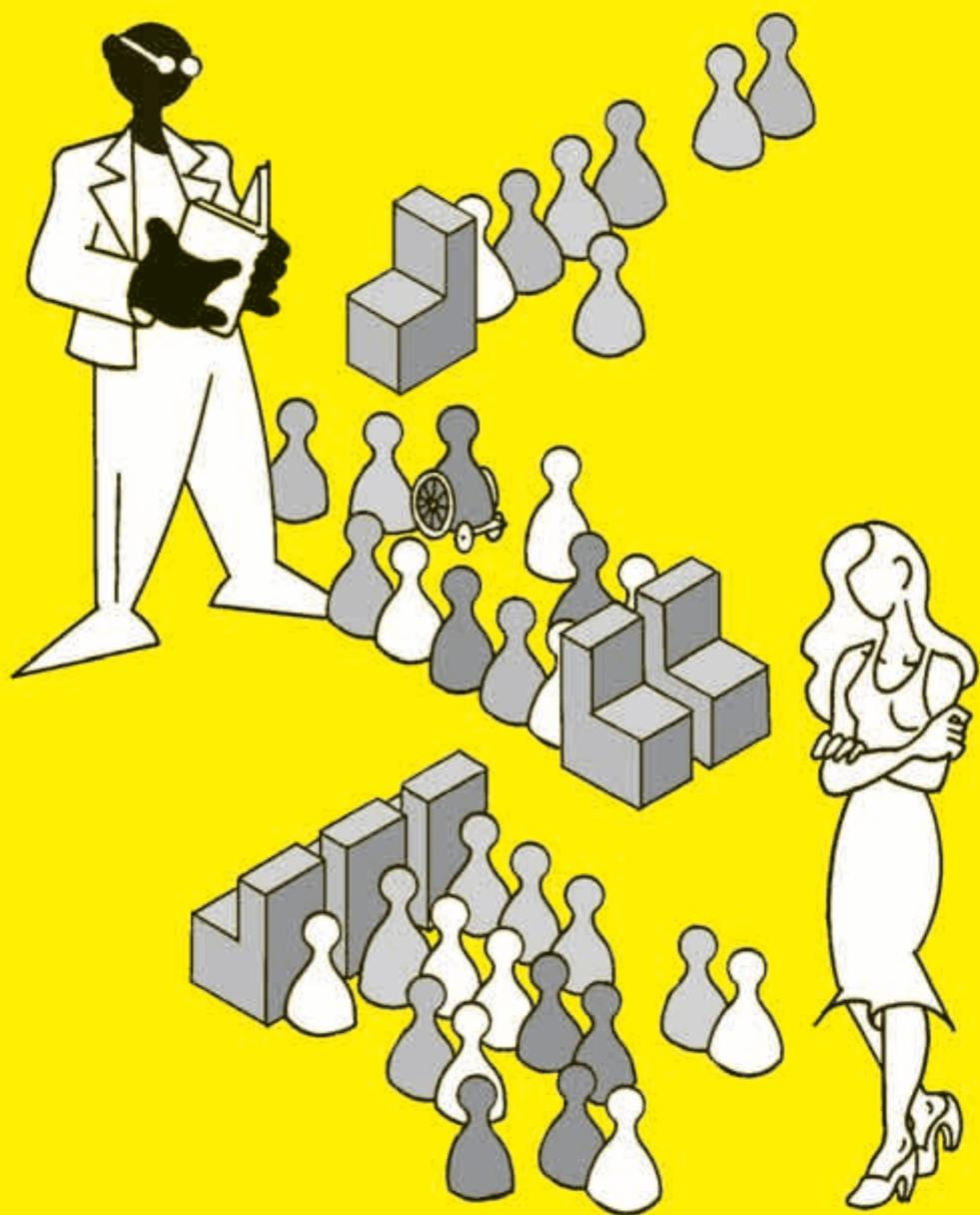
En este contexto, cabe formular una advertencia. La democracia en la práctica requiere a menudo un arbitraje entre normas o valores contrastados, que no pueden ser potenciados simultáneamente. Por ende, los parlamentos deben facilitar la acción legislativa del gobierno, además de examinar y enmendar los proyectos de ley; las inmunidades parlamentarias, si bien pueden proteger a los legisladores, pueden asimismo ocultar delitos potenciales; el lugar adecuado que cabe dar a las iniciativas individuales puede perturbar el programa y la organización de las labores parlamentarias; unos sistemas electorales basados en las circunscripciones pueden facilitar el acceso de los representantes a sus electores, pero también crear parlamentos que no sean en su conjunto representativos en diversos aspectos. Hay muchas otras tensiones y casos en los que se debe arbitrar. Los comentarios enviados por los parlamentos, que reseñamos en diversos capítulos de este texto, lo ponen claramente de manifiesto.

Una vez tomados en cuenta estos matices, los ejemplos de buenas prácticas presentados en la Guía esbozan un perfil de lo que aspira a ser un parlamento democrático. Muestran que los parlamentos del mundo entero procuran activamente responder a los retos de la época actual. Lo hacen principalmente perfeccionando sus procedimientos de trabajo y sus relaciones con el público. Ocasionalmente, sin embargo, puede ser en oportunidad de un evento particular, en que un parlamento desempeña un papel decisivo para resolver una crisis nacional, o enfrentar un momento importante de la historia de la nación. Este tipo de sucesos contribuye más que ningún otro a potenciar su prestigio y legitimidad cara al público. Así por ejemplo, el Parlamento de Ucrania, en la comunicación presentada a los efectos de esta Guía, destacó la importancia de su acción para contribuir a resolver a la crisis nacional causada por las elecciones presidenciales fraudulentas de fines de 2004. El Parlamento turco señaló por su parte la decisiva votación que en 2003, antes de la guerra de Irak, se opuso a la propuesta de la mayoría gubernamental tendiente a permitir el acceso de tropas extranjeras al territorio turco y a enviar tropas turcas al extranjero. Estos momentos no pueden preverse ni determinarse por ley. Sirven no obstante como un saludable recordatorio de que, sean cuales fueren sus procedimientos democráticos, un parlamento puede estar a la altura de determinadas circunstancias y «hablar en nombre de la nación» en un momento de crisis o de grave decisión nacional, lo que realzará de forma duradera su prestigio ante la ciudadanía.

Figura 1.1: Criterios: la contribución parlamentaria a la democracia

Objetivos o valores fundamentales. Un parlamento:	Criterios	Posibles medios procesales e institucionales para concretar estos objetivos o valores
Representativo	Un parlamento electo social y políticamente representativo se compromete a brindar iguales oportunidades a sus miembros para que estén en condiciones de desempeñar su mandato.	<p>Sistemas y procedimientos electorales libres y correctos; medios para garantizar la representación de/por todos los sectores de la sociedad reflejando la diversidad nacional y de género, utilizando entre otros procedimientos especiales para velar por la representación de grupos marginados o excluidos.</p> <p>Procedimientos, organizaciones y sistemas de partidos abiertos, democráticos e independientes.</p> <p>Mecanismos para garantizar los derechos de la oposición y de otros grupos políticos, y para permitir a todos los miembros desempeñar sus mandatos libremente, sin verse sometidos a influencias o presiones indebidas.</p> <p>Libertad de palabra y de asociación; garantías de los derechos e inmunidades parlamentarios, en particular de los presidentes y otros titulares de funciones directivas.</p> <p>Políticas y procedimientos para la igualdad de oportunidades; horas y condiciones de trabajo no discriminatorias; servicios lingüísticos para todos los miembros.</p>
Transparente	Un parlamento abierto a la nación y transparente en la realización de sus labores.	<p>Deliberaciones abiertas al público; información previa al público acerca de los temas tratados por el parlamento; documentación disponible en los idiomas concernidos; disponibilidad de instrumentos de fácil utilización, por ejemplo de medios tales como Internet; el parlamento debería tener su propio personal y locales de relaciones con el público.</p> <p>Legislación sobre la libertad de acceso a la información.</p>
Accesible	Participación del público, inclusive de la sociedad civil y otros movimientos ciudadanos, en la labor del parlamento.	<p>Diversos medios de acceso de los electores a sus representantes.</p> <p>Modalidades efectivas de participación del público en la etapa prelegislativa; derecho de libre consulta de las partes interesadas; derecho público de petición; procedimientos sistemáticos de presentación de quejas.</p> <p>Posibilidad de lobbying, dentro de los límites de las disposiciones legales que garantizan la transparencia.</p>
Responsable de sus actos	Los parlamentarios rinden cuentas a sus electores acerca de su desempeño del cargo y de la integridad de la conducta.	<p>Procedimientos efectivos de control y de sanción electoral; procedimientos de información a los electores; normas y códigos de conducta de obligado cumplimiento.</p> <p>Remuneración adecuada de los parlamentarios; declaración de ingresos y otros intereses; límites máximos obligatorios y transparencia en la recolección de fondos y gastos electorales.</p>

Objetivos o valores fundamentales. Un parlamento:	Crterios	Posibles medios procesales e institucionales para concretar estos objetivos o valores
<p>Eficaz</p> <p><i>A todos los niveles:</i></p> <p><i>(a) A nivel nacional:</i></p> <p><i>(b) Respecto a los asuntos internacionales:</i></p> <p><i>(c) Respecto al nivel local:</i></p>	<p>Organización eficaz de las actividades de conformidad con las normas y valores democráticos.</p> <p>Desempeño eficaz de las funciones legislativas, de control y de foro de deliberación sobre cuestiones de interés común.</p> <p>Participación activa del parlamento en los asuntos internacionales.</p> <p>Relaciones de cooperación con las legislaturas estatales, provinciales y locales.</p>	<p>Mecanismos y recursos para garantizar la independencia y autonomía del parlamento, incluyendo el control de su presupuesto.</p> <p>Personal profesional independiente y separado de la administración pública general.</p> <p>Servicios adecuados e imparciales de documentación e información para los parlamentarios; órgano parlamentario de organización de las labores; procedimientos de planificación y programación adecuada de las deliberaciones; sistemas de control del desempeño parlamentario; encuestas de opinión de grupos específicos acerca de su percepción de la eficiencia parlamentaria.</p> <p>Procedimientos sistemáticos de rendición de cuentas del ejecutivo; facultades y recursos adecuados para las comisiones; rendición de cuentas de organismos públicos no gubernamentales al parlamento.</p> <p>Mecanismos que garanticen una participación parlamentaria efectiva en los procesos relativos al presupuesto nacional en todas sus etapas, incluyendo la posterior auditoría de las cuentas.</p> <p>Capacidad de tratar temas de fuerte interés para la sociedad; de mediar en casos de tensión y evitar conflictos violentos; de crear instituciones públicas que respondan a las necesidades de la totalidad de la población.</p> <p>En los parlamentos que aprueban los nombramientos a altos cargos y/o desempeñan funciones judiciales: mecanismos que garanticen procedimientos justos, equitativos e imparciales.</p> <p>Procedimientos de control y de participación parlamentaria en las negociaciones internacionales y supervisión de las posiciones adoptadas por el gobierno; mecanismos de control parlamentario de las actividades de las organizaciones internacionales y de aporte a sus deliberaciones; mecanismos nacionales que garanticen el cumplimiento de normas internacionales y del estado de derecho; cooperación interparlamentaria y diplomacia parlamentaria.</p> <p>Mecanismos de consulta periódica entre la presidencia de las legislaturas nacionales y subnacionales sobre cuestiones de política nacional, a fin de que se tomen en cuenta las necesidades locales.</p>



2. Un parlamento representativo

El primer criterio de un parlamento democrático es que debe ser representativo del pueblo. En primera instancia, ello significa que el parlamento debe reflejar la *voluntad popular*, expresada por los electores al elegir a sus representantes y a los partidos políticos en cuyo nombre se presentan. Un parlamento no representativo a este respecto, ya sea a causa de deficiencias del procedimiento o del sistema electoral, renuncia en dicha medida a la legitimidad y estará menos facultado para representar a la opinión pública acerca de las cuestiones importantes de actualidad. Un parlamento democrático debería asimismo reflejar la *diversidad social* de la población, por lo que hace a sexos, idiomas, religiones, grupos étnicos o cualquier otra característica políticamente significativa. Si un parlamento carece de representatividad en este segundo sentido, determinados grupos sociales y colectividades se sentirán en desventaja, o aun excluidos del proceso político, lo que redundará en detrimento de la vida pública o de la estabilidad del sistema político y de la sociedad en general.

La representatividad de un parlamento democrático en estos distintos sentidos depende en parte de la composición de la asamblea, que se deriva del proceso electoral; en parte de procedimientos parlamentarios equitativos e integrativos, que brinden a todos sus miembros la posibilidad de expresar sus puntos de vista, de tomar parte en la labor parlamentaria en un pie de igualdad con los demás, y de desarrollar sus carreras parlamentarias. Si bien la composición del órgano legislativo parece ser, a primera vista, el resultado de un proceso preparlamentario, los parlamentos pueden influir indirectamente en su propia composición, puesto que al legislar establecen las reglas electorales. En cuanto al carácter equitativo e integrativo de los procedimientos, está obviamente sometido a un control directo del parlamento.

Reglas y procedimientos electorales garantes de la representatividad política de un parlamento

Tres características del proceso electoral contribuyen a alcanzar este objetivo. La primera, fundamental, es la garantía de procedimientos electorales equitativos que impidan desventajas sistemáticas o discriminación de cualquier votante, candidato o partido. Las normas para elecciones «libres y correctas» se han desarrollado en gran medida, y cubren diversos aspectos que van del registro de votantes y partidos, pasando por cada componente del

proceso electoral mismo, a las vías de apelación contra los resultados, que deberían verse preferiblemente supervisados por una comisión electoral independiente. Pese a que dichas normas son complejas, han sido ideadas para llevar a la práctica un principio muy sencillo, inscrito en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (véase el recuadro más adelante). No es éste el lugar para examinar detalladamente dichas normas, lo que no significa que su cumplimiento pueda darse por descontado. Las violaciones flagrantes de que son objeto en algunos países, y las fallas de su aplicación en otros, muestran que es preciso mantener una vigilancia constante para no menoscaba la representatividad del parlamento.

No debe tampoco descartarse la posibilidad de que un parlamento carezca de representatividad a raíz de restricciones considerables del sufragio. A este respecto, la respuesta del Sultanato de Omán hace especial mención de la extensión del sufragio a todos los ciudadanos de más de 21 años en oportunidad de las últimas elecciones al Consejo de la Shura en 2003. Otros países señalan la ampliación del sufragio a los ciudadanos residentes en el extranjero, un hecho muy significativo en países que cuentan con una gran proporción de trabajadores emigrados. De este modo, en Filipinas se añadieron 7,5 millones de nuevos votantes potenciales de esta categoría en 2003, y en México más de 10 millones en 2005. Otros países han ampliado el número de votantes reduciendo la edad mínima a 18 años o aun a 16.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de la distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Fuente: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Consultado el 20.07.2005 en el sitio de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm>

Otras lecturas en línea acerca de las normas relativas a elecciones libres y correctas:

Comisión europea para la democracia por medio del derecho (Comisión de Venecia) (2002). *Guidelines on elections*.

<[http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)013-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)013-e.asp)>

(en inglés, francés, alemán, ruso e italiano)

Goodwin-Gill, G. (2006). *Elecciones libres y justas*. Unión Interparlamentaria

<<http://www.ipu.org/PDF/publications/Free&Fair06-e.pdf>>

Nelson, S (2003). *Standards to judge elections*. Administration and Cost of Elections Project <<http://www.aceproject.org/main/english/ei/eig04b.htm>>

(en inglés)

Organization for Security and Co-operation in Europa, Office for Democratic Institutions and Human Rights (2003). *Existing commitments for democratic elections in OSCE participating states*.

<http://www.osce.org/documents/odihr/2003/10/772_en.pdf> (en inglés)

Southern Africa Development Community (2004). *SADC principles and guidelines governing democratic elections*.

<http://www.iss.co.za/AF/RegOrg/unity_to_union/pdfs/sadc/elecprinciples.pdf>

(en inglés)

Southern Africa Development Community Parliamentary Forum (2001). *Norms and standards for elections in the SADC region*. < Southern África Development Community Parliamentary Forum (2001). *Norms and standards for elections in the SADC region*.

<http://www.sadcpf.org/documents/SADCPF_ElectionNormsStandards.pdf>

(en inglés)

Unión Interparlamentaria (1994). *Declaration on Criteria for Free and Fair Elections*.

<<http://www.ipu.org/cnl-e/154-free.htm>> (en inglés y francés)

Sistemas electorales

Una segunda característica que incide en la representatividad política de un parlamento es el buen funcionamiento del sistema electoral en el contexto social y político de un país, y la equidad de tratamiento a los distintos partidos políticos, cuyo grado de apoyo electoral por parte de la ciudadanía es el mejor indicador de la opinión pública. Se aplican numerosos tipos de sistemas electorales, de los que los tres más difundidos son los siguientes:

- la elección de un solo candidato por pluralidad de votos. En este sistema, donde se elige a un solo candidato por circunscripción, se elige al candidato que obtiene más votos, tenga éste o no la mayoría de los sufragios. En algunos países, una segunda ronda electoral sirve para elegir al candidato que, en este caso, debe obtener la mayoría de los votos de su circunscripción;

- el sistema de listas de partidos. En este caso los partidos elaboran listas de candidatos en un orden determinado, para cubrir los escaños correspondientes a distritos que eligen a más de un representante, a nivel regional o nacional. La cantidad de candidatos electos por cada partido deberá ser proporcional al número total de votos emitidos a favor de los partidos respectivos en dichos distritos.
- el sistema mixto. En este caso los electores disponen de dos votos, uno para elegir al representante del distrito elegido según el primer sistema del mayor número de votos, y otro para una lista de partidos. Este último componente sirve para equilibrar de forma general la representación de los partidos en el parlamento, de forma proporcional a la cantidad total de votos emitidos a favor de cada partido; el grado de proporcionalidad dependerá de la cantidad respectiva de representantes electos según cada sistema.

Al analizar estos sistemas se observa que en base al primero, el sistema de la pluralidad de votos en una sola vuelta de elecciones, se puede constituir un parlamento donde la repartición de escaños entre los diversos partidos no refleje adecuadamente la cantidad total de sufragios obtenidos por cada partido a nivel nacional, y por lo tanto sea poco representativo de la opinión popular del país. La comparación entre los recientes resultados electorales en la India y en Gran Bretaña demuestra hasta qué punto ello depende del contexto particular del país concernido (véase el recuadro a continuación). Pese a que el resultado indio recubre discrepancias bastante amplias entre los votos y los escaños obtenidos en cada estado, a nivel nacional los resultados fueron suficientemente representativos de la opinión política global del país, mientras que el parlamento constituido a raíz de las elecciones británicas resultó muy poco representativo, como era ya el caso de las dos legislaturas anteriores.

Resultado de las elecciones en la India y en el Reino Unido

	% de los votos	Escaños	% de escaños
India, 2004			
Congreso y aliados	36.5	222	41
BJP y aliados	36	189	35
Otros	27.5	132	24
Reino Unido, 2005			
Laboristas	36	356	55
Conservadores	33	197	30
Liberal Demócratas	23	62	10
Otros	8	31	5

Fuente: Unión Interparlamentaria

Un sistema electoral de lista está ideado para constituir un parlamento que refleje ampliamente las opciones del electorado a favor de los distintos partidos, y, por ende, todo el abanico de opiniones políticas del país. En cambio, se corre el riesgo de cortar los lazos entre los electores y un representante local determinado, lazos que facilitan el contacto entre los parlamentarios y el electorado, así como la representación de los intereses locales. Las comunicaciones recibidas a los efectos de este estudio demuestran que diversos parlamentos que operaban anteriormente en base a un sistema uninominal exclusivo han añadido recientemente un componente de lista, lo que constituye la medida más sencilla para potenciar la representatividad e integratividad del parlamento. Así por ejemplo, en 2002 el Parlamento de Mónaco añadió un componente proporcional a su sistema de escrutinio de dos vueltas, para garantizar una representación política más diversificada en el Consejo Nacional. En 2004, la República de Corea modificó su ley electoral, instituyendo un sistema de «una persona, dos votos»: en dicho sistema, cada elector emite dos votos: uno por un candidato que se presenta en su distrito y otro por el partido político que prefiere, lo que sirve para repartir 56 escaños adicionales de forma proporcional. «En consecuencia, la 17ª Asamblea Nacional es mucho más representativa y refleja las opiniones de todos los sectores de la sociedad». La comunicación relativa a las Filipinas, preparada por un miembro del grupo de trabajo de la UIP, ilustra dicho efecto, que permite hacer oír la voz de sectores de la sociedad insuficientemente representados:

La promulgación de la ley que instituye el sistema electoral de lista en 1995, que se aplica al 20% de la composición de la Cámara de Representantes del Congreso filipino, es decir un número máximo de 53 escaños de un total de 236, contribuyó en gran medida a dismantelar el control monopolista de la composición del Congreso por parte de los grupos de hacendados y grandes empresas. Es un dispositivo de representación proporcional que se añade al sistema de la mayoría relativa aplicable a los distritos electorales. Pese a que no es ideal y debe ser perfeccionado, este sistema de lista permitió elegir a representantes de sectores «marginados y poco representados» de la sociedad filipina.

Quién vota en realidad

Independientemente del carácter más o menos integrativo del sufragio y de las características del sistema electoral, la representatividad política de un parlamento puede depender asimismo de quién ejerce realmente su derecho de voto. Entre las numerosas razones que contribuyen a que no se ejerza, una de las más comunes es la convicción de que ningún parlamentario electo, sea quien fuere, representará verdaderamente los intereses de los electores. Si dicha creencia está más difundida en determinados sectores de la sociedad, imprimirá un sesgo a la composición del parlamento constituido tras el escrutinio. El costo

de una campaña electoral, por ejemplo, puede incitar a los parlamentarios a representar las opiniones de quienes les han prestado apoyo financiero, de preferencia a sus electores. En el capítulo sobre la rendición de cuentas, daremos ejemplos de buenas prácticas en materia de reglamentación de las campañas electorales y de financiación de los partidos. Baste por el momento citar los comentarios del Parlamento canadiense acerca de la importancia del establecimiento de reglas financieras estrictas para garantizar la credibilidad del proceso electoral, y, por ende, una adecuada participación electoral:

Los partidos políticos ocupan un lugar central en un sistema político y electoral moderno; desempeñan un papel esencial en un sistema democrático viable y dinámico. Las recientes enmiendas a la ley electoral canadiense y a la ley relativa al impuesto a la renta que rigen la financiación de los partidos políticos y de sus candidatos han contribuido a potenciar la representatividad del sistema electoral nacional. Estas importantes enmiendas permiten conocer mejor las fuentes e importes de la financiación, establecen límites para las donaciones individuales y prohíben donaciones a los candidatos por parte de entidades tales como sindicatos y empresas. Incluyen asimismo medidas públicas de financiación para garantizar la equidad de todos los partidos políticos [...].

Los políticos canadienses se preocupan en sumo grado por el índice de participación electoral, en particular de los jóvenes. Esta preocupación no es privativa de Canadá, sino común a todas las democracias occidentales. Las enmiendas descritas apuntaban en parte a restablecer la confianza del público en el sistema electoral.

Para mayores informaciones acerca de la financiación de los candidatos y partidos, véase el capítulo 5.

Otras lecturas en línea acerca de los distintos sistemas electorales:

Administration and Cost of Elections Project (2003). *Electoral systems index*. <<http://www.aceproject.org/main/english/es/>> (en inglés)

Election Process Information Collection Project (2004). *EPIC research results for electoral systems*. <[http://epicproject.org/ace/compepic/en/topic\\$es](http://epicproject.org/ace/compepic/en/topic$es)> (en inglés)

IDEA Internacional (2005). *Diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA Internacional* <http://www.idea.int/publications/esd/es_bad.cfm>

Unión Interparlamentaria (2006). *Parline database module on electoral systems*. <<http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>>

Reglas y procedimientos electorales encaminados a garantizar que el parlamento refleje la diversidad social de la población

Si bien no es posible preparar una lista exhaustiva, en abstracto, de los grupos sociales cuya insuficiente representación parlamentaria pudiese volverse objeto de preocupación en un país, la cuestión de la representación femenina se plantea de forma universal, así como la representación de minorías o de grupos marginados, sean éstos lingüísticos, religiosos, étnicos, indígenas, o diversas combinaciones de éstos. Es característico de un parlamento democrático el haber instituido medidas efectivas para garantizar la representación cabal de esta diversidad.

Las mujeres en el parlamento

En casi todas las sociedades, la política ha sido un terreno tradicionalmente masculino, oponiéndose numerosas barreras a la participación de las mujeres. En las democracias occidentales, el sufragio femenino, que es relativamente reciente, si bien estableció la igualdad en materia de voto, no conllevó la misma igualdad por lo que hace al acceso de las mujeres a los cargos públicos. Aun en la actualidad, sólo el 16,4% aproximadamente de la totalidad de los legisladores de los parlamentos del mundo son mujeres. Están totalmente ausentes en once de ellos, y en la cámara baja o única de 60 parlamentos, su proporción es inferior al 10% (datos válidos al 28 de febrero de 2006).

¿Por qué es ello motivo de preocupación desde el punto de vista democrático? En 2000, la UIP llevó a cabo una encuesta entre las parlamentarias de todo el mundo para conocer sus opiniones y experiencia de la labor legislativa. En su publicación *Politics: Women's Insight* las legisladoras contestaron con sus propias palabras:

- *Es una cuestión de igualdad y justicia.* «Una democracia en la que las mujeres no tienen más que una representación marginal no es una verdadera democracia... la participación de las mujeres en la elaboración de las políticas es una cuestión de justicia e igualdad». «Toda insuficiencia de igualdad en este sentido es un déficit democrático».
- *La presencia femenina cambia el proceso y la cultura política.* «De forma general, las mujeres son menos propensas al antagonismo y más propensas al consenso, buscando soluciones a los problemas en lugar de procurar ganar puntos en materia política». «Las mujeres están humanizando el mundo político... su presencia transforma las cosas.» «Gracias a las mujeres, el público empieza a creer de nuevo en la política».

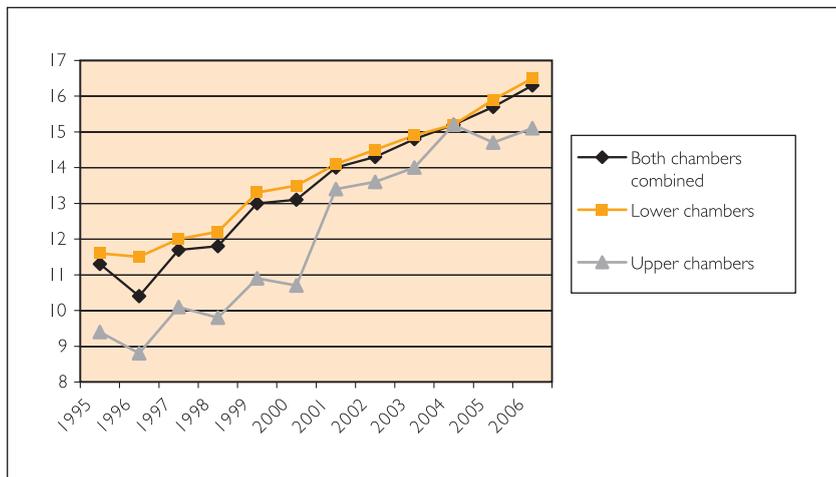
- *Las mujeres contribuyen a rectificar los sesgos masculinos en materia política.* «Las mujeres son mucho más sensibles a los problemas sociales, especialmente los relacionados con la pobreza y la educación de los hijos». «Las mujeres son las primeras en percibir los problemas económicos, educativos y sanitarios». «Sus prioridades son más humanas, tanto para los hombres como para las mujeres».

Las respuestas a la encuesta concordaron en señalar que para que la presencia de la mujer cree una diferencia perceptible en estos ámbitos, el número de mujeres parlamentarias es importante. A este respecto, confirmaron las conclusiones de un informe de 1995 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el que consideraba que para que un grupo ejerza una influencia significativa en órganos legislativos debe contar con una representación del 30%.

¿Ha mejorado la representación de las mujeres desde la época del informe del PNUD? En 1995 las mujeres representaban más del 30% de la legislatura en sólo cinco países, cara a veinte actualmente; además, el porcentaje global de mujeres parlamentarias ha aumentado gradualmente, pasando del 11% a un 16,4% en la actualidad, como se indica en la figura 2.1.

Figura 2.1: Porcentaje mundial de mujeres en los parlamentos, 1995-2006

Situación en enero de cada año, excepto en 1995 (julio) y 1996 (abril)*



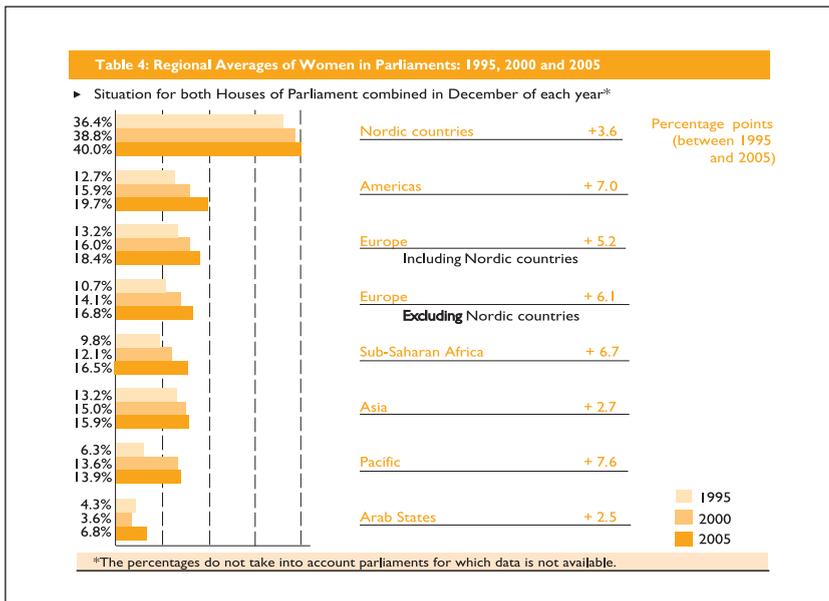
* Los porcentajes no toman en cuenta la situación de los parlamentos sobre los cuales no se disponía de datos.

Fuente: Unión Interparlamentaria

En la figura 2.2 se indica el desglose regional de estas cifras. Estas cifras regionales ocultan marcadas diferencias entre países de una misma región, razón por la cual, por ejemplo, los países nórdicos se distinguen en tanto grupo por sus índices ejemplares frente a la media europea. Del mismo modo, entre los Estados árabes se destacan Marruecos, Túnez e Irak, contando este último país con más del 25% de mujeres parlamentarias. En África subsahariana, Ruanda tiene el porcentaje más alto, superior al 48%. En el continente americano, el tangible incremento registrado en la mayoría de los países de América Latina desde 1995 no se refleja en los países de América del Norte. Cabe pues afirmar que estas cifras regionales ocultan diferencias sustantivas entre países.

Figura 2.2: Promedios regionales de representación femenina en los parlamentos, 1995, 2000 y 2005

Situación combinada en ambas cámaras del parlamento en diciembre de cada año*



* Los porcentajes no toman en cuenta la situación de los parlamentos sobre los cuales no se disponía de datos.

Fuente: Unión Interparlamentaria (2006). *Las mujeres en los parlamentos en 2005: el año en perspectiva*. <http://www.ipu.org/pdf/publications/women06_en.pdf>

Otras lecturas en línea acerca de los porcentajes de mujeres en los parlamentos nacionales:

Unión Interparlamentaria (2005). *Women in politics 2005: Poster*. <http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnmmap05_en.pdf>

Unión Interparlamentaria (2006). *Women in national parliaments. Situation as of 28 February 2006*. <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>

Unión Interparlamentaria (2006). *Women in national parliaments. Statistical archive*. <<http://www.ipu.org/wmn-e/world-arc.htm>>

Unión Interparlamentaria (2006). *Women in politics: 60 years in retrospect (Information Kit)*. <http://www.ipu.org/PDF/publications/wmninfokit06_en.pdf>

¿Cuáles son, entonces, los principales obstáculos que impiden un avance más rápido al respecto, y qué se puede hacer para superarlos? Sintetizamos a continuación algunas consideraciones presentadas por las parlamentarias en oportunidad de la encuesta de la UIP en 2000, a fin de explicar los bajos índices de participación femenina en los parlamentos y, de forma más general, en la política:

- Autoexclusión. Muchas mujeres descartan una participación en la vida política a causa de su carácter competitivo y conflictivo y de los sacrificios que ello implicaría para la vida familiar.
- Hostilidad masculina. Las cúpulas de los partidos políticos están generalmente dominadas por los hombres, y son a veces hostiles hacia las mujeres.
- Horarios de reunión. La mayoría de las reuniones son vespertinas o tienen lugar durante los fines de semana, lo que dificulta la participación de quienes tienen responsabilidades familiares.
- El costo de las campañas electorales, en los casos en que los gastos son sufragados en parte por el candidato/a, y no en su totalidad por los partidos políticos.

¿Qué se puede hacer para superar estos obstáculos? El ejemplo de los países que cuentan con los mayores índices de participación femenina o que han avanzado más en el último decenio demuestra que los avances son invariablemente resultado de medidas de acción positiva de diversos tipos. Hasta el presente, se han tomado medidas de este género en 81 países, por lo general tras enérgicas campañas de organizaciones femeninas. Algunas de estas medidas son jurídicamente vinculantes, otras dependen de iniciativas tomadas por las partes mismas. Las medidas más corrientes son las siguientes:

- Escaños reservados para las mujeres en los parlamentos, que pueden por ejemplo cubrirse según la proporción de escaños obtenidos en total por cada partido político.
- Proporciones garantizadas en las listas partidarias o «contingentes» reservados a las mujeres, incluyendo en los mejores puestos.
- Listas de selección exclusivamente femeninas para seleccionar a los candidatos en sistemas de circunscripción, o de «hermanamiento» de circunscripciones, con la obligación de seleccionar una persona de cada sexo.

En los países donde los índices de participación femenina eran muy bajos, la adopción de estas medidas empieza a dar resultados tangibles. En 2004, por ejemplo, la República de Corea introdujo una combinación de todas las medidas descritas en la legislación aplicable. La nueva ley relativa a los partidos políticos establece que el 50% de los escaños elegibles por el sistema proporcional deben ser asignados a mujeres, y la inclusión de mujeres en la lista cada dos candidatos, desde los primeros puestos. La ley sobre la financiación de las actividades políticas prevé que se pueden acordar subsidios a los partidos que presentan candidatas mujeres en un 30% de los distritos electorales o más. En consecuencia, se duplicó el porcentaje de mujeres en la 17ª Asamblea Nacional, alcanzando el 13%. Otros países, en los que los escaños asignados a las listas partidarias constituyen un porcentaje superior al de Corea, han alcanzado resultados aun superiores.

Estas medidas de acción positiva pueden justificarse por motivos de igualdad, con referencia al artículo 4.1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer:

La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto no se considerará discriminación [...] Estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

Se desprende de este artículo que tales medidas contribuirán a crear cambios a largo plazo, pero que no pueden producirlos por sí solas. Así lo demuestra el ejemplo de Bangladesh, donde la disposición que reservaba 30 escaños parlamentarios adicionales para las mujeres caducó en 2000, disminuyendo de forma abrupta la representación femenina en el parlamento de un 9% a un 2%. Posteriormente se restableció el dispositivo y se acrecentaron a 45 los escaños adicionales. Estas medidas de acción positiva serán probablemente una condición necesaria pero no suficiente para mejorar la participación de la mujer en un futuro previsible.

Otras lecturas en línea acerca de los «contingentes» y otras medidas de acción positiva:

Global database of quotas for women. <<http://www.quotaproject.org/>> (en inglés)

Htun, M (2004) *Is gender like ethnicity?* Global Database of Quotas for Women <<http://www.quotaproject.org/other/HtunPOP2004.pdf>> (en inglés)

International IDEA (2002). *Mujeres en el Parlamento: más allá de los números.* <http://www.idea.int/publications/wip/upload/contents_preface.pdf>

International IDEA (2004). *The implementation of quotas: African experiences.* <http://www.quotaproject.org/publications/Quotas_África.pdf> (en inglés)

Unión Interparlamentaria (2006). *Women in parliament in 2005 - the year in perspective.* <http://www.ipu.org/pdf/publications/women06_en.pdf> (en inglés)

La representación de grupos minoritarios y marginales

La ausencia de partidos de representación de grupos minoritarios en un parlamento no significa obligatoriamente que sus identidades o intereses sean dejados de lado. Puede suceder que estén satisfactoriamente representados por los partidos principales. Éstos pueden por ejemplo designar un portavoz de las minorías o establecer sistemas de votación que permitan a sus miembros prestar un apoyo mayor a candidatos provenientes de un grupo minoritario. No obstante lo que antecede, para que las minorías estén bien representadas a través de los principales partidos, será preciso que formen un porcentaje suficientemente amplio de la población.

Si se teme que los grupos minoritarios no estén adecuadamente representados en el parlamento, pueden aplicarse diversas estrategias, según el tipo de sistema electoral y el grado de concentración geográfica de la o las minorías concernidas.

- Facilitación de las condiciones de registro, financiación o entrada en el parlamento. Se puede facilitar el acceso de grupos pequeños reduciendo la cantidad de firmas necesaria para registrar a un partido político, o la cantidad de votos necesarios para obtener financiación pública. Se puede asimismo permitir a los partidos registrados como pertenecientes a una minoría nacional entrar en el parlamento con un umbral de votos inferior al normalmente requerido.
- Delimitar las circunscripciones de forma tal que brinden más probabilidades de éxito a las comunidades minoritarias (lo que se llama a veces «dis-

criminación electoral positiva»). O bien, si las minorías están concentradas en una región dada, se puede asignar a esta región un número más favorable de escaños en el parlamento.

- Contingentes de candidatos de los partidos, de forma tal que en determinadas regiones las listas partidarias incluyan un porcentaje mínimo de candidatos pertenecientes a las comunidades minoritarias. En Singapur, por ejemplo, 14 de las 23 circunscripciones son «circunscripciones de representación de grupos»: en la lista presentada por cada partido, un candidato por lo menos debe pertenecer a una minoría.
- Escaños reservados para los representantes de las minorías. Es éste el método más común, utilizado actualmente en unos 25 países de todas las regiones del mundo. En la India, por ejemplo, 79 de las 543 bancas del Lok Sabha se reservan a castas minoritarias clasificadas por la Constitución y 41 a tribus minoritarias igualmente clasificadas. En la Isla Mauricio, 8 de los 70 escaños son asignados a los «mejores perdedores» que representan a las cuatro comunidades étnicas reconocidas por la constitución. Eslovenia reserva un escaño a las «comunidades nacionales» italiana y húngara respectivamente.

Ninguno de estos métodos es objeto de un consenso total. Los contingentes para las minorías en las listas de los partidos principales pueden privar a los grupos minoritarios de una representación a través de sus propias organizaciones autónomas, opción que a veces prefieren. Por otra parte, las medidas de apoyo a las organizaciones autónomas pueden reforzar identidades separatistas y menoscabar la unidad nacional. Para resolver este dilema, Nueva Zelanda deja a sus electores maoríes la opción de inscribirse en una lista electoral nacional o en una lista maorí separada, permitiendo a quienes optan por esta última determinar el número de escaños reservados en el parlamento. No obstante, proteger los derechos de las minorías sin suscitar el resentimiento de la mayoría es siempre un ejercicio difícil, y las soluciones dependerán en cada caso de las circunstancias particulares de cada país. No debe tampoco pasarse por alto la posibilidad de que comunidades con una representación parlamentaria marginal constituyan una mayoría de la población.

Pueden requerirse disposiciones electorales especiales tras un conflicto, o en los casos de restablecimiento de la democracia tras una intervención militar vinculada con enfrentamientos intercomunitarios. Estas disposiciones pueden ser transitorias y dar lugar a divergencias acerca de la definición de la democracia, como se observa en los comentarios de Fidji:

En lo tocante a la representación, el sistema electoral de comunidades para la elección de los miembros de la Cámara de Representantes ha sido especialmente ideado para integrar la diversidad multiétnica

de las Islas Fidji. Dados los combates pasados por mantener la democracia, este sistema se considera el más adecuado en este momento, puesto que garantiza la representación de los principales grupos étnicos, manteniendo al mismo tiempo el equilibrio de fuerzas en manos de los parlamentarios electos a escaños abiertos, elegidos por todos los ciudadanos inscritos en una circunscripción dada. Hay aún divergencias de opinión en el país acerca de la conveniencia de un sistema electoral que garantice una mayoría indígena de Fidji en la Cámara de Representantes o bien una reforma que condujese a elegir a todos los parlamentarios a escaños abiertos.

La función de una segunda cámara

Una segunda cámara o cámara alta puede desempeñar un importante papel para representar la diversidad de la población de un país. Más obviamente, en los sistemas federales una segunda cámara refleja la diversidad territorial del país representando a los estados o provincias federados y a sus intereses. A veces dicha cámara está encargada específicamente de examinar los efectos de la legislación sobre las distintas regiones y localidades. Esta función de representación territorial no se limita a los sistemas federales, y puede incluir una representación especial de los ciudadanos residentes en el extranjero, como es el caso en Francia.

En los países de parlamento bicameral, el mecanismo de selección para la segunda cámara puede también servir para representar mejor a los distintos grupos sociales y comunidades, mediante un sistema electoral distinto del de la primera cámara, o mediante procedimientos de designación, en los casos en que hay miembros designados. De esta manera, se puede potenciar la representatividad de la totalidad del parlamento, incluyendo representación de grupos tales como los discapacitados, los socialmente marginados y las pequeñas minorías de diversa índole.

Procedimientos parlamentarios equitativos e integrativos

Como ya hemos indicado, el grado de representatividad de un parlamento no depende únicamente de su composición. Requiere asimismo que sus procedimientos y modos de trabajo sean integrativos y no excluyentes, y brinden a todos los parlamentarios oportunidad de cumplir cabalmente con su cometido. Este principio de integración abarca diversos aspectos que serán examinados sucesivamente. Para ser llevados efectivamente a la práctica, todos ellos dependen en primer lugar de la imparcialidad del presidente/a de la asamblea, principal responsable de la equidad de trato a los diversos grupos y partidos.

Otras lecturas en línea acerca de la representación de grupos minoritarios y marginales:

Comisión europea para la democracia por medio del derecho (Comisión de Venecia) (2000). *Electoral law and national minorities*.

<[http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)004-e.asp)> (en inglés, francés, ruso, alemán e italiano)

Comisión europea para la democracia por medio del derecho (Comisión de Venecia) (2005). *Report on electoral rules and affirmative action for national minorities' participation in decision-making process in European countries*.

<[http://venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)009-e.asp](http://venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)009-e.asp)> (en inglés, francés, ruso, alemán e italiano)

Foundation on Inter-Ethnic Relations (1999). *The Lund recommendations on the effective participation of national minorities in public life & explanatory note*.

<http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698_en.pdf> (en inglés)

Ghai, Y (2001). *Public participation and minorities*. Minority Rights Group International

<<http://www.minorityrights.org/admin/Download/Pdf/PubPartReport.pdf>> (en inglés)

Norris, P (2004). Ethnic minorities, in *Electoral engineering: voting rules and political behavior*.

<http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/ACROBAT/Institutions/Chapter_9.pdf> (en inglés)

Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (2001). *Guidelines to assist national minority participation in the electoral process*.

<<http://www.osce.org/item/13589.html?ch=129>> (en inglés)

Muchos parlamentos toman diversas medidas destinadas a garantizar que el presidente/a esté «por encima de los partidos», aun si ha pertenecido anteriormente a uno de ellos. En Kiribati, el presidente/a debe ser elegido entre candidatos extraparlamentarios, para evitar todo riesgo de favoritismo en el desempeño de sus funciones. Sin ir tan lejos, la mayoría de los parlamentos obtienen el mismo resultado eligiendo a dicho cargo a parlamentarios que han dado pruebas de su imparcialidad al presidir comisiones o al ocupar la vicepresidencia del parlamento. Un ex-presidente del Lok Sabha indio, G.V.Mavalankar, encarnaba las principales cualidades necesarias para ello:

Como presidente del primer Lok Sabha de una nueva nación, Mavalankar debía desempeñar no sólo las funciones de mediador y coordinador de sus debates, sino también las de un fundador en quien recaía la responsabilidad de establecer reglas, procedimientos,

acuerdos y costumbres adecuados a los valores de la nación. Así lo hizo, con paciencia, perseverancia, sabiduría y, sobre todo, con un sentido notable de la historia [...]. Shri Mavalankar se mostró siempre excepcionalmente objetivo en su aplicación del reglamento interno y de procedimiento de la cámara, y nunca hizo distinción alguna entre los parlamentarios gubernamentales y de la oposición. Esta tradición persistió a lo largo de los años, garantizando el buen funcionamiento de nuestro sistema parlamentario.

Esta descripción pone de manifiesto la importancia de las cualidades de un presidente de parlamento, en particular en un órgano nuevo o reciente, para establecer una tradición de imparcialidad en sus actividades. En los parlamentos donde la presidencia es un cargo que recae en el partido o coalición mayoritarios, deben existir procedimientos y controles destinados a garantizar el respeto de los derechos de todos los parlamentarios.

Apertura a todos los partidos

La mayor parte de la labor parlamentaria se desarrolla en las comisiones, legislativas, de control, o mixtas. Es práctica aceptada en casi todos los parlamentos que la composición de dichos órganos sea proporcional al número total de escaños que detentan los diversos partidos o grupos. Así por ejemplo, en Serbia y Montenegro, «al constituir los órganos de trabajo de la Asamblea se toma en cuenta la representación proporcional de los diputados de cada estado miembro y cada partido político...». Además, diversos parlamentos reservan la presidencia de comisiones específicas a un miembro de la oposición o de un partido minoritario. La Asamblea Nacional francesa acuerda a la oposición el derecho de nombrar al presidente/a o al relator/a de cualquier comisión investigadora o misión de información. En el Seimas lituano, un representante de la oposición parlamentaria es elegido presidente/a o vicepresidente/a de la comisión del presupuesto y de hacienda, como es también el caso de la comisión de fondos públicos en los parlamentos de tipo Westminster.

En diversos parlamentos este carácter integrativo de la composición de las comisiones se extiende a los procesos de decisión, dando primacía al consenso. Es particularmente importante que ello ocurra en comisiones de procedimiento, que preparan las labores del parlamento. En Zimbabwe, por ejemplo, una comisión multipartita se reúne semanalmente con el presidente y el vicepresidente del Parlamento a fin de organizar las labores de éste de forma equitativa entre los diversos partidos. Estos dispositivos, comunes a numerosos parlamentos, serán examinados con más detalle en la sección 6. En algunos casos, impera el mismo espíritu de consenso en comisiones sus-

tantivas. En la Cámara de Representantes de Chipre, «imperan en los debates de las comisiones un ánimo de conciliación y la mayoría de las leyes se aprueban por unanimidad en sesión plenaria». En el Stortinget noruego, una comisión ampliada de asuntos exteriores permite al gobierno debatir importantes temas relativos al comercio, la seguridad nacional y otras cuestiones de política exterior con todos los grupos del parlamento antes de tomar una decisión. «La existencia de esta comisión ha contribuido a forjar un consenso político común en el ámbito de la política exterior noruega desde la Segunda Guerra Mundial». En la Asamblea Nacional de Senegal, los proyectos de ley de particular importancia pueden ser remitidos a una comisión especial que integra a los dirigentes de todos los grupos políticos, a fin de obtener el acuerdo más amplio posible.

En Australia este enfoque consensuado se extiende a muchas comisiones:

Es característica habitual de las comisiones de la Cámara de Representantes el no adoptar un enfoque partidista al examinar los temas que les incumben; los parlamentarios de todo el espectro político adoptan por regla general un enfoque de conciliación a fin de llegar a una solución común. De esta manera, su labor es habitualmente más productiva e incide verdaderamente en la política gubernamental cara a cuestiones de gran importancia para la opinión de la nación.

Cuando no se puede alcanzar un consenso en las labores de las comisiones, en numerosos parlamentos está prevista la presentación de un informe de la minoría.

Derechos específicos para la oposición y partidos o grupos minoritarios

Los partidos minoritarios u opositores desempeñan un importante papel en materia de rendición de cuentas del gobierno, así como para presentar otras opciones políticas a consideración de la opinión pública. En los sistemas parlamentarios, en los que el gobierno puede ejercer la iniciativa en materia de debates y legislación por intermedio de su mayoría parlamentaria, es importante garantizar los derechos de la oposición a presentar puntos en los debates acerca de legislación y de políticas, y reservar tiempo para dichos debates. Por los mismos motivos, los partidos minoritarios en los sistemas presidencialistas deben gozar de los mismos derechos. Aun en el sistema monárquico de Arabia Saudita, todo grupo de diez parlamentarios puede proponer un proyecto de ley o enmiendas a una ley en vigor. Estos derechos son reconocidos por casi todos los parlamentos.

En la Cámara de Diputados de Italia, que tiene reglamentaciones muy precisas de distribución del tiempo, se garantiza a los grupos opositores un

Otras lecturas en línea acerca del papel y los derechos de los partidos opositores en los parlamentos:

Unión Interparlamentaria (1999). *Guidelines on the rights and duties of the opposition in parliament*. <<http://www.ipu.org/splz-e/gabon.htm>>

número mínimo de temas que pueden proponer a debate, así como una proporción garantizada del tiempo de palabra dedicado a cualquier tema. En el caso de proyectos de ley presentados por el gobierno, el tiempo de palabra otorgado a los grupos opositores es mayor que el de la mayoría. El Seimas lituano garantiza tiempo a las formaciones opositoras para presentar proyectos de ley y «órdenes del día», y otorga prioridad al líder de la oposición para interrogar a los ministros del gobierno, así como en los debates relativos al programa gubernamental y a su informe anual. En la Cámara de los Comunes británica, se dedican veinte días de cada período de sesiones a debates sobre cuestiones presentadas por la oposición, diecisiete de los cuales están a disposición del jefe del principal partido de oposición. Podrían multiplicarse los ejemplos semejantes tomados de otros parlamentos.

Oportunidades individuales para los parlamentarios

El principio integrativo destaca la necesidad de garantizar oportunidades a quienes no son miembros de la cúpula de los grupos parlamentarios, para que éstos puedan tomar cabalmente parte en las actividades parlamentarias. Muchos parlamentos reservan tiempo para que los parlamentarios sin cartera o no adscritos a un grupo político puedan presentar sus propios proyectos, o para que presenten proyectos a las comisiones o al pleno de las cámaras por su propia iniciativa, así como para que inicien debates.

Tales disposiciones pueden no obstante crear problemas. Los comentarios de la Knesset israelí mencionan la proliferación de proyectos de ley de parlamentarias no adscritos como una de sus mayores dificultades organizativas. El Riksdag sueco expresa reservas similares acerca del derecho de iniciativa individual de los parlamentarios.

Un ejercicio amplio de estos derechos puede menoscabar la eficacia de la labor parlamentaria. En Suecia, dicho ejercicio ha causado problemas de este tipo a las comisiones, sobrecargadas de trabajo a causa de las cuestiones planteadas a raíz de dichas iniciativas. A diferencia del derecho de iniciativa, el ejercicio de los demás derechos está estrictamente controlado por los partidos y no por los miembros individualmente considerados, lo que reduce el riesgo de utilización excesiva.

La organización eficaz de las tareas preocupa a todos los parlamentos, y se examinará en el capítulo 6. Baste aquí con señalar dos soluciones adoptadas por otros parlamentos al problema planteado por Suecia. Una de ellas es la aplicada por la Cámara de Diputados italiana, encaminada a establecer de antemano un estricto acuerdo acerca de la duración y extensión de cada participación, incluyendo las «intervenciones personales de diputados que no hablan en nombre de un grupo parlamentario». Otra opción consiste sencillamente en extender el tiempo disponible. En el Lok Sabha indio ha surgido una institución denominada «Hora Cero», que tiene lugar entre la sesión oficial de preguntas al gobierno y antes del examen del orden de día previsto. Se describe de la forma siguiente:

«Hora Cero» surgió a principios de los años 1960, cuando los parlamentarios comenzaron a plantear cuestiones de gran importancia pública y urgencia, a veces con el permiso de la presidencia, pero otras veces sin él. En dicha oportunidad, pueden tratar cualquier cuestión – internacional, nacional o local – que les interese. Hora Cero ha sido calificada de «despilfarro de los fondos públicos», «la hora de la locura», «un gran comienzo de un mal día» y «algo inde-seable». Pese a todo, es un momento animado que ha cobrado importancia. En opinión de algunos, es el peor escollo con que tropieza la presidencia para llevar adelante las labores normales; para otros, es un elemento original en el léxico y práctica parlamentarios.

Una manera más radical de incrementar el tiempo disponible para las iniciativas individuales consiste en crear una cámara paralela. La Cámara de Representantes australiana, que fue la primera en crear dicha institución, denominada Main Committee (comisión principal), la considera como su reforma más significativa de los últimos tiempos. «Este órgano no puede iniciar labores parlamentarias ni tomar una decisión final acerca de ellas, pero puede hacer todo lo que media entre ambas etapas. Ha aumentado enormemente el tiempo disponible para las cuestiones planteadas por el gobierno y los parlamentarios, lo que permite debatir acerca de los informes de las comisiones parlamentarias y brinda a los miembros más oportunidades para tratar diversos temas». Una cámara paralela semejante, llamada Westminster Hall, ha sido creada en la Cámara británica de los Comunes.

Igualdad entre hombres y mujeres

Para garantizar una plena participación de las mujeres en la labor parlamentaria, no basta con ampliar sus oportunidades de acceso a los cargos electivos. Es preciso asimismo que la organización misma de las labores parlamentarias facilite a las mujeres una participación cabal, en condiciones de igualdad con los hombres, en lugar de obstaculizarla. El Parlamento sudafricano observa

que «pese al incremento del porcentaje de mujeres diputadas, a éstas no les es siempre fácil cumplir con sus funciones políticas, y el Parlamento debe velar constantemente por que sus infraestructuras y cultura organizacional estén al servicio de las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres». La encuesta de la UIP acerca de las mujeres parlamentarias sintetiza las opiniones de éstas de la forma siguiente: «La primera preocupación de las mujeres en la política es conciliar la vida política con sus compromisos familiares. A nivel parlamentario, los servicios de guardería infantil accesibles en los locales de los parlamentos nórdicos para las diputadas que son madres de niños pequeños siguen siendo un sueño para la mayoría de las parlamentarias de otras regiones del mundo. Lo mismo se aplica a los horarios de reunión que pudiesen facilitar a las parlamentarias el conjugar su vida familiar y sus responsabilidades políticas». (Politics: Women's Insight, UIP, 2000)

Otro comentario de una mujer acerca de la falta de instalaciones básicas en un edificio ideado para los hombres:

Solía utilizar los aseos de los hombres próximos a la sala de reunión, y las mujeres que me sucedieron hicieron lo mismo, hasta que dichos aseos fueron habilitados para ambos sexos. La guardería se instaló después de mi partida, y las obras de renovación equilibraron de forma más equitativa los servicios e instalaciones para los parlamentarios de ambos sexos y sus familias. Por ejemplo, existía anteriormente una sala destinada a las esposas de los parlamentarios, pero nada para los cónyuges de las parlamentarias.

Las mismas cuestiones se plantean en materia de horarios de sesión. Tradicionalmente, las sesiones de los parlamentos occidentales se iniciaban relativamente tarde y se prolongaban de forma vespertina. La Cámara británica de los Comunes, entre otras, ha introducido a título experimental cambios en los horarios de sesión, con miras a eliminar la mayoría de las sesiones tardías. Ahora bien, dichas medidas han sido acogidas de forma contrastada, lo que demuestra que no es fácil realizar reformas, aun si éstas han sido acordadas. Las comisiones programáticas del Parlamento sudafricano, por su parte, han acordado que las sesiones no se prolongarán normalmente más allá de las 18 horas, «a fin de atender a las responsabilidades familiares de los miembros», una consideración que se aplica tanto a los hombres como a las mujeres.

Dado que la mayor parte de las labores parlamentarias se desarrollan en las comisiones, numerosos parlamentos velan actualmente por que las mujeres parlamentarias tengan cabal oportunidad de participar en la labor de las comisiones y de llegar a presidirlas. Las reglas de procedimiento pueden contribuir a ello, como lo indica el caso de Camerún. «Las reglas de proce-

dimiento de la Asamblea Nacional de Camerún estipulan que cada diputado debe ser miembro de una comisión como mínimo y de dos comisiones como máximo. Tras una serie de cuidadosas consultas, hay ahora al menos una mujer en cada comisión. Dos de las seis comisiones generales son presididas por mujeres.»

En un contexto más amplio, algunos parlamentos han creado comisiones de igualdad entre los sexos, con miras a promover dicha igualdad en la sociedad toda. Estas comisiones están generalmente integradas por un número igual de hombres y mujeres, como es el caso en Francia por ejemplo, y algunas de ellas se encargan también de examinar los procedimientos parlamentarios desde el punto de vista de la equidad de género. El Parlamento sueco ha establecido un «grupo de trabajo relativo a la igualdad de género en el Riksdag». Su informe de 2004 concluyó con 15 propuestas para un parlamento en condiciones de igualdad para ambos sexos, de las que resumimos las principales:

- *Proponemos que se prepare un programa de igualdad para cada legislatura, con el objeto de promover la igualdad en el Riksdag.*
- *La Mesa del Riksdag aprueba el programa para cada legislatura. Un funcionario público se encarga de la ejecución del programa.*
- *Proponemos que se organicen seminarios periódicos para las mesas directivas de las comisiones, con el fin de examinar los métodos de trabajo, las funciones de la presidencia, la cultura en materia de reuniones, etc.*
- *Debería desarrollarse el sitio Internet del Riksdag integrando información desglosada por sexos.*
- *Debería existir una función profesional de apoyo para los miembros que se sienten sometidos a un trato no equitativo.*
- *En la presentación a los nuevos parlamentarios se debería incluir más información informal acerca del Riksdag.*
- *Las investigaciones realizadas en el Riksdag deberían informar acerca de cualquier incidencia en materia de igualdad.*
- *La planificación de la labor de las comisiones debería tener en cuenta si es viable para los parlamentarios conciliar sus labores parlamentarias con la paternidad o maternidad.*

Este tipo de iniciativas se deriva en general de la presión ejercida por las mujeres parlamentarias. En diversos parlamentos se han creado grupos multipartitos de mujeres para promover estos cambios y para examinar las labores parlamentarias desde un punto de vista de género.

Igualdad para los miembros de grupos minoritarios y marginales

En muchos parlamentos, la inclusión de representantes de grupos marginales y minoritarios puede realizarse gracias a los procedimientos ya tratados que contemplan la situación de los partidos minoritarios y de oposición. Ahora bien, cuando la minoría es muy pequeña, puede resultarle imposible, en el marco de las reglas normales, reivindicar ciertos derechos parlamentarios tales como cargos en las comisiones legislativas u otras. En estos casos, se puede suspender el requerimiento de un número mínimo de representantes electos, o pueden otorgarse derechos especiales de procedimiento para las cuestiones tocantes a las minorías, como por ejemplo el derecho de presentar nuevos proyectos de ley o de vetar ciertos tipos de proyectos de ley. En Bélgica, por ejemplo, para el debate de determinadas cuestiones el parlamento está dividido en grupos lingüísticos, francés y flamenco; se requiere la mayoría en cada grupo, además de una mayoría global de dos tercios, para aprobar una medida.

Dado que la minoría y las comunidades marginales se caracterizan por lo general por el uso de un idioma distinto del de la mayoría, reviste importancia para la integración en los parlamentos la cuestión del idioma o idiomas en que se desarrollan las labores parlamentarias. Esta consideración cobra aún mayor peso en los casos en que el idioma de las sesiones parlamentarias no es

Otras lecturas en línea acerca de la integración de las cuestiones de género en la labor parlamentaria:

Unión Interparlamentaria (2000). *Politics: Women's insight*.

<http://www.ipu.org/PDF/publications/womeninsight_en.pdf>

Unión Interparlamentaria (2004). *Enhancing the role of women in electoral processes in post-conflict countries. Post-election support*.

<<http://www.un.org/womenwatch/osagi/meetings/2004/EGMelectoral/EP3-IPU.PDF>>

Unión Interparlamentaria, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2002). National Seminar on «*The Process of Engendering a New Constitution for Rwanda*». <http://www.ipu.org/pdf/publications/kigali_bi.pdf> (en inglés)

Unión Interparlamentaria, División de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer (2003). *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and its Optional Protocol. Handbook for Parliamentarians*.

<http://www.ipu.org/PDF/publications/cedaw_en.pdf>

The Commonwealth (2001). *Gender-sensitizing Commonwealth parliaments*.

<<http://www.cpahq.org/uploadstore/docs/gendersensitizingcwparliaments.pdf>> (en inglés)

hablado por la mayoría de la población. Los costos de traducción pueden constituir una circunstancia limitante en este caso. En el Lok Sabha de la India, por ejemplo, los idiomas de trabajo son el hindi y el inglés. No obstante, a partir de la cuarta legislatura se permitió a los parlamentarios tomar la palabra en cualquier otro de los idiomas mencionados en la constitución. Actualmente, hay interpretación simultánea en ocho idiomas además de los dos mencionados (asamés, bengalí, kannada, malayalam, marathi, oriya, tamul y telegui), mientras que en la cámara alta (Rajya Sabha), los servicios se extienden además al gujarati, urdu y punjabi.

Facilitar las tareas de todos los parlamentarios

Además de las formas más obvias de desigualdad entre los miembros ya consideradas, pueden darse diferencias menos visibles de recursos o capacidades que pongan sistemáticamente en desventaja a determinados parlamentarios. La cuestión de los recursos e instalaciones parlamentarias se examinará con más detalle en el capítulo 6. Nos limitaremos por ahora a señalar que los parlamentarios deberían gozar de igual acceso a ellos, y que el personal de bibliotecas y documentación de los parlamentos debería estar de forma equitativa al servicio de todos los miembros.

No es ésta sólo una cuestión de instalaciones y servicios, no obstante, sino también de la capacidad de utilizarlos. Por ejemplo, la mayoría de los parlamentos disponen en la actualidad de informaciones actualizadas en tiempo real acerca del avance del examen de los proyectos de ley y otros aspectos de las labores legislativas. Sin embargo, todos los estudios realizados acerca de los medios electrónicos de comunicación demuestran que las desigualdades entre los usuarios no son sólo una cuestión de equipos, sino de capacidad para utilizarlos plenamente. Como los parlamentarios son cada vez más personas con una formación profesional, se corre el riesgo de dar por sentado que tienen estas capacidades. Ahora bien, todo el mundo necesita formación, aunque más no fuere para actualizar sus capacidades.

Otras lecturas en línea acerca del uso de lenguas minoritarias o vernáculos en las labores parlamentarias :

Matiki, A (2002). *Language planning and linguistic exclusion in the legislative process in Malawi*.

<<http://www.linguapax.org/congres/taller/taller1/Matiki.html>> (en inglés)

The House: New Zealand's House of Representatives 1854-2004 (2005). *Parliament in Te Reo*.

<<http://www.nzhistory.net.nz/Gallery/parlt-hist/tereo.html>> (en inglés)

Esta consideración se aplica de forma más general, por ejemplo a los representantes recientemente electos. Los procedimientos parlamentarios parecen a menudo incomprensibles, las numerosas tareas a realizar ocupan mucho tiempo, y no se presta mayor ayuda a los parlamentarios. Los recién llegados necesitan a veces largo tiempo antes de poder cumplir con eficacia con la totalidad de sus responsabilidades. La mayoría de los parlamentos disponen de programas de integración y de tutoría para los recién llegados, si bien su grado de calidad y utilidad es muy variable. Algunos de ellos son manejados por grupos de partidos, otros por el personal administrativo del parlamento. En un análisis de los programas de integración efectuado por la UIP, se propusieron los siguientes componentes principales para este tipo de programas:

- derechos y obligaciones de los miembros;
- procedimientos parlamentarios, reglas de debate y de votación en las comisiones y en la Cámara;
- descripción de los servicios parlamentarios provistos y cómo acceder a ellos;
- organización del trabajo de los parlamentarios y utilización de equipos electrónicos y demás equipos;
- radio y teledifusión y relaciones con los medios de comunicación;
- organización de oficinas de circunscripción y relaciones con los electores.

Como ejemplo específico, el Parlamento neocelandés prepara una serie de manuales disponibles en línea para todos sus miembros, los cuales tratan diversos aspectos de sus labores. Por ejemplo, su guía *Effective Select Committee Membership* (Cómo trabajar eficazmente en una comisión parlamentaria) cubre todos los aspectos del funcionamiento de una comisión, incluyendo el reglamento permanente, los procedimientos para diversos tipos de actividades, los servicios de apoyo disponibles, orientación para los presidentes, y otras indicaciones. Tiene por objeto facilitar a los lectores el desempeño de su cometido en las comisiones y alcanzar sus objetivos, al suministrarles conocimientos para ello. Podrán asimismo representar mejor a sus electores. He aquí algunos extractos de dicho texto:

Saber lo que quiere lograr. Para trabajar con eficacia en una comisión deberá definir por anticipado qué desea lograr en una reunión dada y cómo espera realizarlo. Los debates avanzan a veces con mucha rapidez y sin una planificación previa puede usted perder la oportunidad de plantear una cuestión o de proponer una modificación a un informe. Esta guía le ayudará a definir lo que puede lograr y cómo hacerlo, poniendo en práctica una planificación previa dentro de los límites establecidos por el Reglamento.

Cómo ser un legislador eficaz. No necesita usted un diploma de derecho para ser un buen legislador. No hacen falta más que sus propias ideas, la constancia de seguir un proceso hasta el final y poderes de convicción para persuadir a sus colegas que sus propuestas merecen ser adoptadas. Los asesores de la comisión prestarán asesoramiento acerca de la viabilidad de las propuestas y las leyes serán redactadas por especialistas. Debe usted ejercer su sentido crítico al examinar proyectos de ley. No dude en hacer preguntas si no entiende el texto del proyecto presentado. Es probable que si usted no lo entiende, las personas que usted representa no lo entenderán tampoco.

Proteger los derechos de los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones

La representatividad es condición esencial de un parlamento; ahora bien, para que sus miembros representen eficazmente a sus electores, deben poder expresar libremente sus opiniones sin temor ni parcialidad. En el pasado, los parlamentarios se han visto sometidos a todo tipo de presiones e intimidación por parte de los gobiernos, sobre todo cuando criticaban abusos gubernamentales. También han sufrido presiones injustificadas de otras fuerzas sociales poderosas. Por estos motivos, el derecho de los parlamentarios a la libertad de palabra ha sido objeto de una protección especial a través de las reglas de los «privilegios» o «inmidades», que protegen a los parlamentarios contra persecuciones por motivos de opinión expresada o de votos emitidos en el ejercicio de su mandato.

La inmunidad parlamentaria se aplica a toda declaración oral o escrita o a todo acto cometido por un miembro de una asamblea parlamentaria en el ejercicio de sus funciones [...] La protección otorgada es absoluta y vitalicia, aun si la persona ha dejado de ser miembro del parlamento. Todos los países sin excepción respaldan el principio de inmunidad así definido. (UIP, Comisión de derechos humanos de los parlamentarios, 1993).

Este privilegio no tiene sólo por objeto proteger a los parlamentarios, sino permitirles también representar y defender los intereses de sus electores. Así lo expresa una resolución del Consejo de la UIP adoptada en la Ciudad de México en 1976. «La protección de los derechos de los parlamentarios es un requisito indispensable para permitirles proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales en sus respectivos países; además, la representatividad de un parlamento está estrechamente vinculada con el respeto de los derechos de sus miembros».

Como consecuencia de un pasado de opresión, muchos parlamentos acuerdan también a sus miembros inmunidad contra arrestos o enjuiciamiento por delitos comunes, puesto que dichas acusaciones sirvieron a menudo a los gobiernos como pretexto para acallar a legisladores críticos u opositores. Dicha inmunidad o «inviolabilidad» rige sólo durante el mandato del legislador. Puede suspenderse en determinados casos graves, pero exclusivamente mediante una votación del parlamento mismo. En los países donde se aplica, dicha disposición tiene por objeto proteger la libertad de los miembros contra abusos del ejecutivo, sin por ello dar al público la impresión de que los parlamentarios son un grupo indebidamente privilegiado. No es fácil lograr dicho equilibrio en un contexto cambiante, y diversos parlamentos están reexaminando su legislación en esta materia.

En caso de supuesta violación de sus derechos que no pueda ser resuelta por los procedimientos vigentes en el país, los parlamentarios pueden apelar al Comité de derechos humanos de los parlamentarios, creado bajo los auspicios de la UIP en 1977. Este comité, compuesto por parlamentarios experimentados del mundo entero, opera a través de un procedimiento casi judicial que tiene por objeto resolver el diferendo de forma confidencial y por acuerdo mutuo, con el gobierno o parlamento concernidos. Sólo en caso que no se pueda llegar a una solución amigable se hará público el caso por intermedio del Consejo Directivo de la UIP. Este comité es considerado como el principal órgano internacional de protección de los derechos de los parlamentarios.

Otro recurso disponible para los parlamentarios sometidos a presión es el apoyo de sus colegas parlamentarios de otros países. Así, el Bundestag alemán ha creado una campaña denominada «Los parlamentarios protegen a los parlamentarios». Su razón de ser y métodos operativos son los siguientes:

En Alemania, ninguna persona que defienda la aplicación y respeto de los derechos humanos corre riesgos por ello. En cambio, en numerosos países, quienes defienden los derechos humanos pueden convertirse en víctimas de violaciones de dichos derechos [...]. Entre estas personas que corren riesgos se cuentan los políticos. El único delito que se les reprocha es el haber ejercido su derecho a la libertad de palabra. Sus críticas irritan a organismos gubernamentales en países donde la situación de los derechos humanos es problemática, así como a grupos paramilitares.

Como miembro del Bundestag tiene usted una red de contactos internacionales que puede utilizar a favor de sus colegas parlamentarios que corren peligro [...]. La secretaria de la comisión de dere-

chos humanos y ayuda humanitaria le indicará si los políticos opositores están amenazados en algún país con los que tiene usted contactos o que tiene intención de visitar y qué puede hacer para ayudarles. Puede también utilizar la información suministrada por la secretaría de la comisión para prestar su apoyo desde Alemania. Son éstos datos confiables que pueden servir de base para peticiones y conversaciones con decisores políticos de países donde se infringen los derechos humanos.

Derechos individuales de los parlamentarios y disciplina partidista

Es tema difícil y muy controvertido el equilibrio adecuado a establecer entre los requerimientos de la disciplina de partido y el derecho individual de los parlamentarios a expresar libremente sus opiniones. Por una parte, es lógico suponer que un parlamentario elegido en base al programa de un partido y con el apoyo de éste apoyará a su vez el programa del partido en el parlamento. Además, esta consideración es igualmente necesaria para los electores, que esperan que haya concordancia entre el voto emitido y las acciones de

Otras lecturas en línea acerca de los derechos de los parlamentarios:

McGee, S (2001). *Rules on parliamentary immunity in the European Parliament and the member States of the European Union*. European Centre for Parliamentary Research and Documentation
<<http://www.ecprd.org/Doc/publica/OTH/RulesParlImmu.pdf>> (en inglés)

Myttenaere, R (1998). The immunities of members of parliament, in *Constitutional and Parliamentary Information* N° 175. Association of Secretaries General of Parliaments
<http://www.asgp.info/Publications/CPI-English/1998_175_05-e.pdf> (en inglés)

Unión Interparlamentaria (1993). *Inter-parliamentary symposium «Parliament: Guardian of human rights»*. *Summing-up of the deliberations by the President of the symposium*. <<http://www.ipu.org/splz-e/budapest.htm>>

Unión Interparlamentaria (2006). *Human rights and humanitarian law*. <<http://www.ipu.org/iss-e/hr-law.htm>>

Unión Interparlamentaria (2006). *Parline database module on the parliamentary mandate*. <<http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>>

sus representantes electos en el parlamento. Por otra parte, los parlamentarios tienen la responsabilidad de defender los intereses de sus electores, y de criticar políticas que estiman erróneas o dañosas, aun si éstas son promovidas por su propio partido. Los partidos, por su parte, deben desarrollar procedimientos democráticos que permitan un debate cabal acerca de las cuestiones controvertidas, en lugar de basarse en decisiones impuestas desde arriba.

Para los parlamentarios, este arbitraje entre las obligaciones potencialmente encontradas de la lealtad partidaria y de la conciencia personal plantea dilemas particularmente difíciles.

Los partidos parlamentarios cuentan con diversas formas de sanciones disciplinarias cara a miembros disidentes, siendo la máxima de ellas la expulsión del partido, con la consiguiente pérdida de apoyo en una futura elección. Ahora bien, la línea a partir de la cual los derechos individuales de un miembro son infringidos ha sido claramente determinada por el Consejo Directivo de la UIP al examinar casos presentados al Comité de derechos humanos de los parlamentarios. En primer lugar, dicha expulsión debería ser conforme a las reglas internas del partido, las cuales deben garantizar procedimientos equitativos, en particular el derecho del miembro a defenderse. En segundo lugar, la expulsión no debe acarrear automáticamente la pérdida del escaño parlamentario o una disminución de su mandato, puesto que ello violaría el derecho del parlamentario a la libertad de expresión. Como lo ha reiterado la UIP, la pérdida de la calidad de parlamentario requiere una decisión de todo el parlamento, y debería derivarse sólo de un delito penal y no de la exclusión del partido.

Este principio se vuelve más controvertido cuando un parlamentario abandona voluntariamente un partido o cambia de partido en mitad de su mandato (lo que se ha dado en llamar el «nomadismo» político). Dichas decisiones pueden ser inspiradas por el interés, por ejemplo para ocupar cargos gubernamentales, y pueden crear inestabilidad en el parlamento y frustrar una voluntad clara de los electores. Por estos motivos, diversos parlamentos han adoptado medidas antidefección, que obligan a un parlamentario que abandona su partido a abandonar también su escaño. La enmienda constitucional promulgada en la India en 1985, por ejemplo, «para combatir el flagelo de las defecciones políticas... capaces de socavar los cimientos mismos de nuestra democracia y los principios que la sustentan». Esta enmienda constitucional descalifica a un miembro de un partido político no sólo si ha abandonado su partido, sino también si ha votado en contra de las instrucciones de su partido sin previa autorización. Esta disposición fue reforzada por otra enmienda de 2003 destinada a impedir fusiones de partidos enteros.

El Parlamento sueco trata el caso de las defecciones de otra manera. Insiste en que, pese a que los miembros son electos a partir de listas partidarias, son designados de forma individual y tienen su propio mandato individual.

Por ende, si un parlamentario es excluido de un partido o lo abandona durante su mandato legislativo, conserva su calidad de parlamentario. No obstante, los miembros que abandonan un grupo partidario durante su mandato no pueden formar un nuevo grupo que sea reconocido como tal por el Parlamento, ni unirse a otro grupo parlamentario.

En relación con estas disposiciones, cabe recordar las directrices de Latimer House para la Commonwealth, acordadas bajo los auspicios de la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth en junio de 1998.

«La seguridad de los parlamentarios durante su mandato es fundamental para la independencia parlamentaria y por ende:

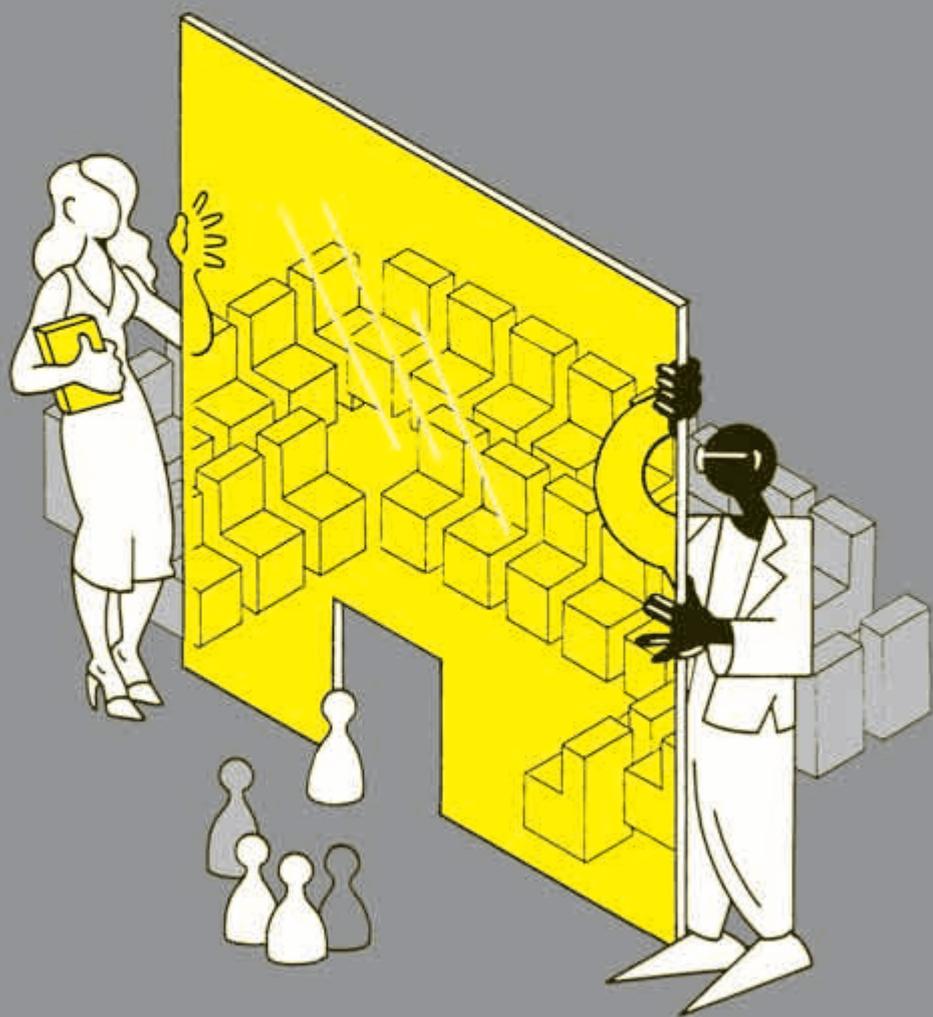
- a) la expulsión de parlamentarios como sanción por haber abandonado sus partidos debería ser considerada como eventualmente atentatoria a la independencia de los parlamentarios; las medidas antidefección pueden resultar necesarias en ciertos casos para luchar contra la corrupción;*
- b) las leyes que permiten la revocación de parlamentarios durante el transcurso de su mandato deberían considerarse con prudencia, visto que puede verse menoscabada la independencia de los parlamentarios.*
- c) la pérdida de la afiliación a un partido político no debería acarrear la pérdida del escaño de un parlamentario.»*

Otras lecturas en línea acerca de los derechos de los parlamentarios en relación con sus partidos:

Norris, P (2004). *Building political parties: reforming legal regulations and internal rules*. International IDEA <http://www.idea.int/parties/upload/pippa_norris_ready_for_wev_3_.pdf> (en inglés)

Scarrow, S (2005). *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Implementing Intra-Party Democracy*. National Democratic Institute <http://www.accessdemocracy.org/library/1951_polpart_scarrow_110105.pdf> (en inglés)

The Commonwealth (2002). *Commonwealth (Latimer House) Principles on the three branches of government*. <http://www.cpaq.org/CommonwealthPrinciplesonThreeArmsOfGovernment_pdf_media_public.aspx> (en inglés)



3. Un parlamento abierto y transparente

Que un parlamento sea «abierto» significa, obviamente, que sus deliberaciones estén abiertas materialmente al público, lo cual no es tan sencillo en una época en que la seguridad de las figuras públicas es una preocupación constante. Pese a ello, muchos parlamentos han sido capaces de establecer un equilibrio entre apertura y seguridad, de tal forma que se perciba que el parlamento pertenece al pueblo todo y no sólo a los parlamentarios. En varios países, como por ejemplo en Sudáfrica, la Constitución dispone que el público debe tener, en la medida de lo posible, acceso al parlamento.

En la práctica, obviamente, la mayoría de los ciudadanos no podrán visitar personalmente el parlamento. Por ende, el término «deliberaciones abiertas al público» significa que la prensa y demás medios serán «los ojos y los oídos» del público en su conjunto. En la primera parte de este capítulo veremos cómo los parlamentos pueden facilitar la tarea de los periodistas y de los medios de difusión para que éstos informen acerca de sus deliberaciones. Analizaremos temas tales como el acceso, la libertad de información y de expresión y la reglamentación de los medios, todo lo cual puede mejorar la calidad de la información a la ciudadanía.

Informar a los ciudadanos acerca de la labor parlamentaria no es sólo preocupación de los medios independientes, sino responsabilidad de los parlamentos mismos. En los últimos años, los parlamentos de todas partes del mundo han hecho ingentes esfuerzos para informar y educar al público acerca de sus actividades, y para suscitar su interés y atención. Ha contribuido a ello el rápido desarrollo de nuevas formas de comunicación, tales como Internet, que facilitan asimismo una relación interactiva entre los representantes y los ciudadanos, en lugar de desarrollarse en un solo sentido. Desde este punto de vista, la subdivisión de esta Guía en capítulos que tratan respectivamente la transparencia y la accesibilidad de los parlamentarios, puede parecer algo artificial. Sin embargo, examinar ambos puntos por separado facilita un estudio profundizado. Los ciudadanos no pueden influir en la labor parlamentaria si no están bien informados acerca de ella previamente; tampoco podrá existir sin dicha información una adecuada rendición de cuentas (véase el capítulo 5). Por ende, en la segunda mitad del capítulo examinaremos la acción parlamentaria encaminada a informar al público y a entrar en contacto con él, y las diversas maneras en que se puede desarrollar.

Facilitar la labor de los periodistas y de los medios de comunicación que informan acerca de las labores parlamentarias

Los parlamentos dependen de los periodistas, redactores y presentadores para informar al público acerca de su labor. No obstante, impera una gran desconfianza entre ambas partes. Los periodistas se resienten a veces por las restricciones de acceso a las deliberaciones, o por disposiciones legales acerca del desacato y la difamación susceptibles de restringir innecesariamente lo que pueden publicar. Los parlamentarios, por su parte, consideran que los periodistas son en parte responsables de la poca estima en que los tiene la opinión pública, porque presentan una visión sesgada de su labor. «Los medios tienden a interesarse sobre todo por deliberaciones agitadas y cuestiones tales como los viajes y los gastos, sin colocarlos en el contexto más amplio de un parlamento que es constructivo y riguroso», comenta el Parlamento irlandés ilustrando una opinión difundida. Las fotos de bancas vacías dan la sensación de que los legisladores están ocupados en otra cosa, cuando bien puede ser que se estén dedicando a otras labores parlamentarias, como las reuniones de comisiones o la labor en sus circunscripciones.

Cierta tensión entre los parlamentarios y los medios de comunicación es inevitable, vistos sus distintos cometidos y las culturas respectivas de ambas profesiones. No obstante, se necesitan mutuamente, y tienen mucho por ganar si colaboran para determinar las mejores maneras de presentar la labor legislativa al público. Una apertura máxima será beneficiosa para el público, al que se informará efectivamente acerca de las actividades de sus representantes.

Acceso a la labor parlamentaria

Buena parte de la labor parlamentaria se realiza actualmente en las comisiones; muchos parlamentos las abren al público y a los medios de prensa. La renuencia de los parlamentarios se debía sobre todo al temor de que los debates cobrasen un carácter más partidario si son públicos, de que los testimonios presentados fuesen menos abiertos o directos, o que los parlamentarios mismos aprovecharan la tribuna que se les ofrece. No obstante, si se quiere dar a los medios un panorama más amplio de la labor parlamentaria, la apertura de las sesiones de las comisiones, donde se desarrolla buena parte de la labor, es una medida lógica, que se está generalizando, a reserva de obvias restricciones vinculadas a la seguridad personal o nacional.

Entre otros ejemplos recientes de desarrollo de la transparencia, el Parlamento neerlandés ha experimentado la apertura al público de reuniones de procedimiento de determinadas comisiones, de modo tal que los observa-

dores puedan ver cómo se establece el orden del día y se organizan las audiencias públicas. La Cámara de Representantes de la República de Chipre permite ahora a los medios periodísticos asistir a las reuniones de las comisiones, «con muy pocas excepciones». La Asamblea Nacional de Côte d'Ivoire, que autorizaba sólo la publicación de resúmenes de sus reuniones de comisiones, permite a la prensa, desde 2001, asistir a todas las deliberaciones de las comisiones e informar acerca de ellas. En Sudáfrica, las comisiones están abiertas al público y a los medios de prensa, y no pueden cerrarse sino después de un debate abierto y con la aprobación de la presidencia del Parlamento. La Cámara de Representantes de Australia tiene un asesor para las cuestiones de prensa, que ayuda a las comisiones a elaborar comunicaciones y estrategias para los medios para sus investigaciones públicas, y a potenciar la cobertura periodística de las actividades de las comisiones.

Este último ejemplo plantea una cuestión que fue particularmente recalcada en un informe reciente de la Comisión Puttnam del Reino Unido, relativa a la comunicación parlamentaria, a saber que en el mundo ajetreado de la información en que la competencia por nuevos contenidos es muy reñida, no basta con que los parlamentarios suministren información o acceso, sino que deben ellos mismos tomar la iniciativa e identificar temas que interesen a los periodistas:

Los órganos de prensa tienen mucho menos personal que antaño, y no pueden enviar a periodistas a esperar en las tribunas o en las salas de comisión a la espera de que les llegue una información [...]. Si bien algunas comisiones gozan ya de una buena cobertura periodística a causa de temas controvertidos, presidentes mediáticos o interés inherente del público, los encargados de prensa de las comisiones coadyuvan en esta labor. Eligen determinados informes para comunicarlos a la prensa y convencer a los periodistas de que son de particular interés informativo [...]. Los parlamentarios deben aceptar que este tipo de comunicación no reviste por sí misma un carácter partidista.

(Hansard Society Commission, Members Only? Parliament in the Public Eye, Hansard Society, 2005)

Muchos parlamentos carecen sencillamente de los medios necesarios para pagar este tipo de asesores, pero la formación de los parlamentarios mismos, y especialmente de los presidentes de comisiones, en temas de comunicación y de relaciones con la prensa podría permitirles rápidamente tomar iniciativas semejantes. El concepto de la Comisión de los presidentes «mediáticos» podría así extenderse.

La misma Comisión hace un comentario acerca del acceso de los medios, particularmente de la televisión, cuya validez no se limita al Parlamento britá-

nico. Se refiere a la manera en que las reglas de acceso pueden restringir la forma y el alcance de la cobertura periodística, suministrando por ende imágenes o noticias poco interesantes o amenas cara a otros sucesos:

Channel Five indicó a la Comisión que «Five News (el noticiero del canal) como otros noticieros, redujo su cobertura del Parlamento a raíz, entre otras cosas, de las considerables restricciones que se aplican a los noticieros televisados, en particular la cobertura televisiva estática dentro de las Cámaras y el acceso limitado de las cámaras de televisión a los locales del Parlamento». [...] Channel Four consideró que «si los parlamentarios aceptasen abrir más sus puertas, transmitirían un mensaje importante a los espectadores: «Este edificio les pertenece. Somos sus representantes». La sensación que se tiene actualmente es que el edificio pertenece a los parlamentarios de ambas Cámaras, y no al pueblo».

Otras lecturas en línea acerca de la Comisión Puttnam sobre la comunicación en la democracia parlamentaria:

Puttnam Commission on Communication of Parliamentary Democracy (2005). *Members only? Parliament in the public eye*. Hansard Society
<http://www.hansardsociety.org.uk/programmes/puttnam_commission> (en inglés)

Libertad de información

Una legislación que brinda a los ciudadanos acceso a la información que obra en poder de los organismos públicos es un importante recurso democrático, respaldado por la disposición relativa al «derecho a buscar información» del Pacto internacional de derechos civiles y políticos. Esta disposición es distinta de la obligación de los organismos públicos de publicar sus propias actas e informes, aun si ambas cosas pueden estar cubiertas por una misma normativa o legislación. Actualmente, más de cincuenta países de todas las regiones del mundo han promulgado legislación relativa a la libertad de información. Es un medio al que pueden recurrir los ciudadanos y las ONG tanto como los medios periodísticos, para mejorar la transparencia de los organismos públicos. Si bien su uso contribuye a mejorar la rendición de cuentas del ejecutivo a los parlamentos, puede también mejorar la rendición de cuentas de los parlamentarios mismos.

En ciertos países, el acceso a la información parlamentaria está regido por una normativa específica al parlamento; en otros, está cubierto por la legislación relativa a la libertad de información, aplicable a todos los organismos públicos. El Senado polaco es un ejemplo del primer caso. Su comunicación señala las amplias ventajas de sus disposiciones para la vida democrática:

Con el fin de ajustarse al derecho constitucional de los ciudadanos a la información, los reglamentos del Senado incluyen disposiciones bastante detalladas, referidas, por ejemplo, a la necesidad de informar al público acerca de las sesiones venideras, al derecho del público de concurrir a ellas así como a las de las comisiones, al acceso público a los documentos, actas e informes taquigráficos del Senado y de sus comisiones, así como a otros documentos e información vinculados con la labor del Senado y de sus órganos [...]. No cabe dudas de que un acceso a la información que es objeto de disposiciones normativas tan detalladas ha incidido en gran medida en la transparencia de la labor realizada por el Senado y sus órganos, contribuyendo por una parte a la democratización de la vida pública y, por otra, a estimular a los ciudadanos, que pueden, si así lo desean, familiarizarse con la labor del Senado accediendo a la forma de información que elijan. Ello es extremadamente importante para un control democrático de los representantes del pueblo por parte de la sociedad, teniendo los electores numerosas posibilidades de acceso a la información y aprendiendo al mismo tiempo procedimientos parlamentarios democráticos.

Las actividades del parlamento rumano están regidas por una ley general sobre el libre acceso a la información de interés público. «En aplicación de esta ley, el Senado y la Cámara de Diputados brindan acceso a la información de interés público, tanto de forma estatutaria como a pedido, a través de sus respectivos servicios especializados». El parlamento esloveno está también cubierto por una ley general relativa al «acceso a la información de carácter público», aplicable a todos los organismos públicos. Ecuador tiene su propio estatuto de acceso a la información, que «garantiza la transparencia de toda actividad pública, incluyendo la del parlamento». En todas estas legislaciones existen por lo general órganos independientes que están facultados para recibir recursos contra de decisiones que niegan acceso a la información, incluyendo quejas del parlamento mismo. El Parlamento de Jamaica describe de la forma siguiente el propósito de su ley relativa a la libertad de información:

Esta ley tiene por objeto reforzar y potenciar la aplicación efectiva de determinados principios fundamentales subyacentes al sistema de democracia constitucional, a saber: a) la rendición de cuentas; b) la

transparencia; y c) la participación pública en las decisiones nacionales, otorgando al público un derecho general de acceso a los documentos oficiales que obran en poder de las autoridades públicas.

Muchas organizaciones internacionales han publicado leyes modelo sobre la libertad de información, que tratan cuestiones muy semejantes. He aquí, por ejemplo, algunos de los principios principales de la libertad de información esbozados en una campaña mundial en pro de la libertad de expresión, artículo 19:

- principio de divulgación máxima, obligación de publicar y promoción activa de un gobierno abierto;
- las excepciones deberían estar definidas de forma precisa y restringida, y estar sometidas a pruebas estrictas de «interés público» y de «perjuicio»;
- el acceso a la información debería verse facilitado, sin efecto disuasivo de sus costos o demoras;
- la negación de información debería estar sometida a apelación ante un órgano independiente cuyas decisiones deberían ser vinculantes.

Otras lecturas en línea acerca de la libertad de información y las leyes modelos:

Article 19 (2001). *A model Freedom of Information Law*.

<<http://www.article19.org/pdfs/standards/modelfoilaw.pdf>> (en inglés)

Commonwealth Parliamentary Association (2003) *Recommendations for an informed democracy*. <<http://www.cpahq.org/uploadstore/docs/Perth.pdf>> (en inglés)

Freedominfo.org <<http://www.freedominfo.org/>> (en inglés)

Mendel, T (2005). *Parliament and access to information: working for transparent governance*.

<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/Parliament_and_Access_to_Information_with_cover.pdf> (en inglés)

Organización de los Estados Americanos (2003). AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03): *Acceso a la información pública fortalecimiento de la democracia*.

<http://www.oas.org/juridico/sp/ga03/agres_1932.htm>

The Commonwealth (2003). *Model Freedom of Information Act*.

<http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/{AC090445-A8AB-490B-8D4B-F110BD2F3AB1}_Freedom_of_Information.pdf> (en inglés)

Libertad de expresión

El corolario del derecho de acceso a la información es el derecho de comunicarla y de publicarla libremente a terceros. Este derecho es fundamental para el proceso democrático, puesto que se basa en el diálogo y la persuasión entre ciudadanos bien informados y entre éstos y sus representantes. En el contexto de la cobertura periodística de las actividades parlamentarias, las eventuales restricciones a este derecho deberían ser limitadas al mínimo.

Generalmente, en el marco de las convenciones de derechos humanos y de su jurisprudencia, las restricciones a la libertad de expresión están sometidas a tres condiciones; deberían ser: a) «establecidas por ley»; b) tales como resulten «necesarias en una sociedad democrática», por ejemplo para la protección de la seguridad nacional o de los derechos y buena reputación de los demás; y c) «proporcionadas» a estos fines necesarios. La restricción más frecuentemente aplicada a lo que se puede decir o escribir acerca de los parlamentarios es la «difamación», o perjuicio causado al buen nombre y reputación.

En la mayoría de los países democráticos, se considera que el carácter público de la actividad de los políticos debería dar más lugar al examen de sus acciones por la ciudadanía, y volverlos más tolerantes que un ciudadano común a los comentarios y críticas. Este supuesto funda igualmente la jurisprudencia internacional acerca de la libertad de expresión. Sin embargo, en ciertos países existe aún legislación sobre la difamación que puede utilizarse para restringir indebidamente la cobertura periodística de las actividades de los políticos. Estas disposiciones se vuelven particularmente restrictivas cuando forman parte del derecho penal y pueden dar lugar a penas de prisión para los periodistas que las infrinjan. En otros países, el importe de las indemnizaciones civiles por daños y perjuicios puede resultar disuasivo para divulgar o criticar enérgicamente ciertos hechos. Además, determinados parlamentos han configurado de forma amplia las disposiciones que definen el desacato al parlamento, las que pueden utilizarse para acallar las críticas o sancionar a los periodistas que han publicado informaciones filtradas. En otros casos, el retiro de la acreditación para cubrir las deliberaciones parlamentarias puede asimismo menoscabar la cobertura o la crítica de los medios de prensa.

Que los parlamentarios no recurran a dichos procedimientos para limitar las críticas o poner cortapisas a la información al público es probablemente una buena prueba de la solidez de la democracia en un país. Ahora bien, está igualmente en sus manos el modificar leyes restrictivas emanadas de épocas menos democráticas. Cabe mencionar al respecto el informe de un grupo de estudio de la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth (CPA) acerca de los «Parlamentos y los medios de comunicación», de febrero de 2003. Entre sus numerosas recomendaciones figuran las siguientes:

(6.2) Los Parlamentos deberían abolir las leyes, reglamentos permanentes y/o renunciar públicamente a sus facultades tradicionales de sancionar a los medios de comunicación y otras entidades por ofensa a la dignidad del Parlamento simplemente a causa de críticas de la institución o de sus miembros.

(6.3) Las informaciones erróneas no deberían ser consideradas como un desacato al Parlamento. Esta figura debería reservarse para casos graves de ingerencia que obstaculicen el desempeño de las funciones parlamentarias.

(8.2) Las cuestiones de acceso deberían ser determinadas por los medios de comunicación mismos. Los Parlamentos deberían conservar el derecho de suspender el acceso a representantes de los medios que violen el reglamento o perturben de otra manera las deliberaciones parlamentarias.

(9.2) La legislación penal contraria a la libertad de palabra [...] debería ser abrogada.

Se podría añadir a estas recomendaciones un principio sacado de la publicación sobre la difamación de Article 19, relativa al derecho de los periodistas a no citar sus fuentes de información, lo que desde luego se aplica de forma general y no sólo a los casos de difamación: «Está establecido que la garantía de la libertad de expresión permite a los periodistas y a otros difusores de información en interés del público no revelar la identidad de una fuente de información confidencial».

Otras lecturas en línea acerca de la libertad de expresión y los parlamentos:

Article 19 (2000). *Defining defamation: principles on freedom of expression and protection of reputation.*

<<http://www.article19.org/pdfs/standards/definingdefamation.pdf>> (en inglés)

Unión Interparlamentaria (2005). *Seminar for chairpersons and members of parliamentary human rights bodies on freedom of expression, parliament and the promotion of tolerant societies: summary and recommendations presented by the rapporteur of the seminar.* <<http://www.ipu.org/splz-e/sfe/conclusions.pdf>>

Normativa relativa a los medios de comunicación

Un último punto a considerar en lo tocante a las relaciones entre los medios de comunicación y los parlamentos es la responsabilidad normativa de estos últimos por lo que hace a la labor de los primeros. Este marco normativo se aplica a cuestiones de *propiedad* y de *control*, así como a consideraciones de *contenido*. Si bien el tema es complejo, y las tecnologías cambian con rapidez, los principios que rigen lo que el público espera de los medios de comunicación en una sociedad democrática es relativamente sencillo: informaciones verídicas, variedad de opiniones y puntos de vista, y respeto de la dignidad igual de todos los ciudadanos. Naturalmente estos principios se aplican a la información que emana del parlamento mismo, de los partidos políticos y de los parlamentarios individualmente considerados.

Figura 3.1: Primera fuente de información para noticias nacionales e internacionales, por región

	Televisión	Prensa	Radio	Otros
Oriente Medio	78	8	7	7
Europa Oriental	76	11	9	4
Asia	73	15	8	4
Latinoamérica	71	12	14	3
Europa Occidental	63	22	10	5
Norteamérica	59	21	9	11
África	30	7	58	5

Fuente: Pew Global Attitudes Project, diciembre de 2002, citado en Marta Lagos, «World Opinion: the World's Information Channels», *International Journal of Public Opinion Research*, vol.15, no.2, 2003, 201-211.

Las cuestiones de propiedad y de control inciden sobre la diversidad y pluralidad de puntos de vista, sobre todo en la televisión. Es éste el medio más difundido de información y debate acerca de la política, salvo en África donde la radio tiene mayor preponderancia (véase cuadro 3.1). El cuadro no incluye Internet, que se está convirtiendo rápidamente en una importante fuente de información en muchos países, sobre todo para los jóvenes.

Dada su importancia y el coste de sus actividades, el pluralismo de los medios de radio y televisión puede verse amenazado por dos motivos. En los medios públicos, el riesgo principal es el del control por el gobierno o el partido dominante, con exclusión de puntos de vista críticos, opositores o distin-

tos de los de la política gubernamental. En el sector privado, el riesgo se deriva de los monopolios u oligopolios, en los que la combinación de populismo por una parte y de protección de los intereses de los ricos y privilegiados por otra puede poner en entredicho el pluralismo de opiniones.

La mejor manera de poner coto a estas presiones es la existencia de un órgano reglamentario independiente facultado para limitar las concentraciones de capital, incluyendo participaciones cruzadas en diversos medios, y para impedir ingerencias gubernamentales en los medios de propiedad pública. Los parlamentos, trascendiendo los intereses partidistas, pueden desempeñar un importante papel en la creación de este tipo de órgano y ser garantes de su independencia. En opinión de la mayoría de los expertos, el establecimiento de procedimientos imparciales de designación de los integrantes de tales organismos es primordial. El grupo de estudio de la CPA (véase más arriba) cita al respecto ejemplos de Europa y África:

En 2001, el Consejo de Europa aprobó una recomendación relativa a la independencia y funciones de las autoridades normativas de los medios de radio y televisión, con miras a protegerlos contra la ingerencia de fuerzas políticas o económicas [...]. Dicha recomendación destaca particularmente la importancia de unos procedimientos transparentes de designación de los miembros de tales organismos, de reglas precisas que impidan que tengan intereses en empresas u otros órganos de prensa y televisión, y de la protección de los miembros contra revocaciones derivadas de presiones políticas.

En Sudáfrica [...] un fallo del tribunal constitucional ha considerado que la independencia de las autoridades normativas de los medios reside en los mecanismos de nombramiento y de destitución, los mecanismos de financiación y el funcionamiento del organismo. Cuando se creó la autoridad correspondiente en Sudáfrica, la comisión del Parlamento sudafricano encargada de los medios de comunicación hizo un llamado a candidaturas y entrevistó a los candidatos. Las recomendaciones que formuló en su informe fueron debatidas y aprobadas por la Asamblea Nacional, antes de presentar las candidaturas al jefe del Estado.

En lo tocante a los *contenidos*, las opiniones divergen en cuanto a la conveniencia de que sean regidos igualmente por una autoridad independiente, o bien por un organismo de control dependiente del sector mismo de los medios. Muchas autoridades reguladoras han establecido parámetros amplios aplicables al contenido de los acuerdos de licencia, como por ejemplo cobertura mínima de las noticias y de la actualidad, normas de publicidad u horarios de programas no aptos para menores. Ahora bien, el grupo de estudio de la CPA

estima que «es responsabilidad de los medios y no del parlamento, el establecer y respetar normas profesionales y éticas del más alto nivel». La reglamentación por el sector mismo tiene sus limitaciones, como se observa en la insuficiencia de las sanciones establecidas o la ausencia de recurso y rectificación pública eficaz en caso de informaciones falsas o tendenciosas.

Se encuentra en Brasil un ejemplo interesante de participación no normativa de parlamentarios en el establecimiento de criterios éticos para los medios de radio y televisión. En ausencia de todo código ético para los programas televisivos, los miembros de la comisión de derechos humanos de la Cámara de Diputados de Brasil colaboraron con organizaciones de la sociedad civil para establecer un sistema de seguimiento, a escala nacional, de los programas de televisión. Se alienta a los espectadores a denunciar los programas que consideran reprensibles o escandalosos, y se incluye a los medios que persisten en dichas acciones en una «lista de la vergüenza», que es objeto de discusión en reuniones periódicas con los encargados de los programas. El principio básico de esta campaña es una dignidad igual para todos los ciudadanos:

La campaña «Quienes fomentan la mala calidad están en contra de la ciudadanía» es una iniciativa de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, en asociación con entidades de la sociedad civil, con el objeto de promover el respeto de los derechos humanos y de la dignidad del ciudadano en los programas televisivos. La campaña consiste en un seguimiento permanente de los programas de televisión para identificar a los programas que, de forma sistemática, violan las disposiciones de las convenciones internacionales firmadas por el gobierno brasileño, los principios constitucionales y la legislación vigente que protege los derechos humanos y la ciudadanía

(Cámara de Diputados de Brasil (2005). Quienes fomentan la mala calidad están en contra de la ciudadanía).

Otras lecturas en línea acerca de la normativa de los medios de prensa y televisión:

Bouchet, N; Kariithi, N.K (2003). *Parliament and the media: building an informed society*. World Bank Institute, Commonwealth Parliamentary Association <<http://siteresources.worldbank.org/WVBI/Resources/wbi37228BouchetKariithiWEB.pdf>> (en inglés)

Commonwealth Parliamentary Association (2005). *Parliament and the media*. <<http://www.cpahq.org/topics/parliamentmedia/>> (en inglés)

Violan dichos principios, entre otros, las presentaciones degradantes de personas a causa de su sexo, color u orientación sexual; la presunción de culpabilidad y no de inocencia de una persona acusada; la filmación de grupos o personas vulnerables sin su autorización; las entrevistas impropias a niños; mostrar escenas de violencia o sexo explícito a las horas de mayor difusión, etc. Esta campaña muestra que una comisión parlamentaria de derechos humanos puede conferirse a sí misma un ámbito de acción amplio, y que el parlamento puede hacerse eco de la opinión pública cara a poderosos intereses comerciales.

Cómo pueden los parlamentos informar al público acerca de su labor

Hasta aquí hemos estudiado diversos medios para que los parlamentos se abran más a los ciudadanos, ampliando el acceso al público y eliminando obstáculos a la cobertura periodística dentro de un contexto normativo que favorezca el pluralismo y los contenidos no discriminatorios. Ahora bien, las estrategias de los parlamentos mismos para informar al público acerca de sus labores y fomentar su interés y participación, son igualmente importantes. La dificultad que ello conlleva no debe ser subestimada, dado que no es sólo una cuestión de difundir información, sino de volverla inteligible para la gran mayoría de los ciudadanos, que no están familiarizados con el funcionamiento de un parlamento.

Los parlamentos recientemente creados o que han revisado sus disposiciones en materia de comunicación, adoptan por lo general una estrategia amplia de educación e información, de la que se encarga una persona o un departamento específicos. Dichas estrategias abarcan todos los medios: radio, televisión, Internet, publicaciones, centros de información e iniciativas educativas de todo tipo. Gracias a esta multiplicidad de medios de difusión coordinados, el público puede tener acceso a la información a través del medio disponible o de su elección, como se observa en este comentario de la Asamblea Nacional de Hungría:

Es importante que los ciudadanos puedan estar informados acerca de las actividades parlamentarias por diversos canales. Para la mayoría de las personas, la televisión, la prensa escrita y la radio son los canales de comunicación más importantes. Las sesiones parlamentarias se transmiten en directo por radio y televisión, y actualmente también se pueden seguir en línea por Internet. La biblioteca del Parlamento y la Secretaría General son fuentes adicionales de información; los ciudadanos disponen también de una línea telefónica especial o de correo electrónico, disponible para todos, a través de la cual pueden hacer

preguntas sobre la legislación o la labor del Parlamento. Las organizaciones sin fines de lucro pueden obtener información de la Oficina Civil. Dado que la condición básica de un funcionamiento democrático del parlamento es que ponga información a disposición de todos los ciudadanos, el público puede disponer de diversos canales con este fin.

Tradicionalmente, los parlamentos llevan actas completas de sus deliberaciones. Muchos de ellos tienen actualmente su propio canal de televisión que graba y difunde sus deliberaciones. Este dispositivo permite a los parlamentos controlar el contenido editorial y difundir información acerca de una gama más amplia de actividades. En la República de Corea, por ejemplo, el canal de televisión gubernamental KTV difundía las sesiones plenarias. «A partir de mayo de 2005, la Asamblea Nacional lanzó un canal dedicado exclusivamente a las cuestiones legislativas, que difunde directamente a la ciudadanía la totalidad de las deliberaciones de la Asamblea.» Si bien estos canales especializados son a veces de interés sólo para una minoría de la población, se integran en un marco más amplio de fragmentación creciente de los públicos. Lo más importante es que estos canales sean accesibles al más amplio público. Diversas respuestas a nuestra encuesta indican que los parlamentos se esfuerzan por ampliar la audiencia del canal parlamentario, lo que se ve facilitado por el rápido desarrollo de la televisión digital, como se observa en este informe de la Asamblea Nacional de Francia:

Los debates parlamentarios se transmiten, por lo general en directo, por la Red Parlamentaria, que consta de dos estaciones, una para cada cámara legislativa. Hasta el presente, se tenía acceso a esta red, que difunde también entrevistas, debates y otros programas educativos, sólo por satélite o cable, o mediante una conexión ADSL. A partir del 31 de marzo de 2005, el lanzamiento de la televisión digital terrestre en Francia permitirá extender notablemente el alcance de esta red, que formará parte de los 14 canales disponibles gratuitamente por vía digital.

Los extractos de un informe del Senado mexicano indican lo que puede ser el alcance y ambición de un canal parlamentario especializado:

Con la intención de cumplir con el objetivo de informar a la sociedad mexicana acerca de las actividades del Poder Legislativo, el Congreso creó oficialmente el 28 de agosto de 2000 el canal televisivo del Congreso de la República de México... La programación integra las actividades legislativas de ambas Cámaras del Congreso, a saber:

- *sesiones conjuntas de las Cámaras;*
- *reuniones de grupos de trabajo de las Comisiones legislativas;*
- *programas que expresan opiniones y con participación legislativa;*

- *entrevistas con funcionarios del gobierno;*
- *notas y datos informativos;*
- *noticiero nocturno; y*
- *programas de contenido cultural y educativo, producidos por medio de acuerdos de colaboración con diversas instituciones [...].*

El Canal del Congreso cubre todo México, porque es transmitido por un sistema de cable a todo el país, lo que supone un público potencial de 10 millones de televidentes, y también por abono al Canal 144 en el sistema SKY y al Canal 220 a través de Direct TV, que llega a 10 millones de espectadores más. Tenemos actualmente un permiso pendiente para extender la difusión por medio del sistema MMDS y con nuestra propia frecuencia UHF enviar la señal al 100% del país [...].

Los correos electrónicos que se envían al Canal permiten recibir una amplia variedad de respuestas de la audiencia televisiva [...]. Por este medio, la dirección del Canal puede conocer las tendencias de utilización de los televidentes, las zonas geográficas participantes, el tipo de difusión social, a quién se dirige, los intereses, las opiniones, las necesidades y propuestas de los espectadores de los programas del Canal [...].

En conclusión, el Canal da más amplio alcance a la imagen del Congreso y extiende su presencia en la sociedad, convirtiéndose en una extensión de las tareas realizadas por el Congreso mismo, brindando a la sociedad, por una parte, una imagen informativa más realista y completa del Senado, y, por otra, facilitando un mayor acceso para interactuar con los legisladores [...]. Con ello, el Canal garantiza el derecho a la información y la libertad de expresión en el país, y contribuye a crear ciudadanos y no sólo espectadores o consumidores de información.

Como se observa en la comunicación de México, la línea divisoria entre medios «tradicionales» de comunicación e Internet está desapareciendo. Muchos parlamentos utilizan enlaces de vídeo para difundir sus deliberaciones en tiempo real por medio de su sitio Internet, aun si no tienen un canal de televisión que les esté exclusivamente dedicado. Ello permite asimismo llegar a los ciudadanos residentes en el extranjero, que de otro modo no podrían seguir directamente las deliberaciones parlamentarias. El canal parlamentario portugués, por ejemplo, «difunde también a través del sitio de Internet y puede ser seguido desde cualquier parte del mundo, lo que es de utilidad visto el número de emigrantes portugueses con derecho a voto en las elecciones par-

lamentarias.» Otro ejemplo de México demuestra el interés que puede surgir en el extranjero gracias a este medio:

Una experiencia reciente (marzo de 2005) y notable, fue la transmisión de las audiciones del Senado mexicano con el Secretario de Relaciones Exteriores, el Presidente del Instituto Electoral Federal y el Presidente del Tribunal Electoral Federal, a fin de analizar una enmienda a la legislación nacional encaminada a otorgar el derecho de voto a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, entre los que se encuentran 10 millones que viven en los Estados Unidos. Según estimaciones no oficiales, estas transmisiones por Internet fueron seguidas por unos 400.000 usuarios de equipos informáticos en los Estados Unidos.

Tomando otro ejemplo, el Parlamento de la India comentó asimismo los importantes efectos de la extensión de la difusión de sus deliberaciones:

La teledifusión de las deliberaciones parlamentarias ha contribuido a la educación política directa del ciudadano común. Los electores pueden actualmente observar por sí mismos cómo presentan sus quejas y reclamos sus representantes electos [...] El 14 de diciembre de 2004, dos canales satelitales especializados fueron lanzados para teletransmitir en directo la totalidad de las deliberaciones del Rajya Sabha y del Lok Sabha a toda la nación. Fueron inaugurados respectivamente por el Vicepresidente de la India y por el Presidente del Lokh Saba [...] Las sesiones de preguntas de ambas cámaras son difundidas en directo por All India Radio [...] ampliando así su alcance a lo largo y a lo ancho del país.

No debe subestimarse la importancia de la radiodifusión en países o comunidades donde la densidad de televisores es escasa. Como se observa en el cuadro 3.1, la radio es la primera fuente de información en los países africanos. Cabe no obstante destacar que estas cifras regionales ocultan marcadas diferencias entre países. Por ejemplo, la televisión es la principal fuente informativa para el 92% de la población de Indonesia, y sólo para el 2% de la población de Uganda. En los países africanos es particularmente importante, por ende, ampliar la cobertura radiofónica de las deliberaciones legislativas. En Botswana, por ejemplo, se han tomado diversas medidas a estos efectos:

- Radiodifusión diaria en directo durante el período de sesiones del parlamento.
- Informaciones acerca del orden del día del parlamento en los boletines informativos.

- Entrevistas periódicas con los ministros, transmitidas por radio, en las que el público puede hacer preguntas en directo.
- Introducción de la lengua vernácula en los debates parlamentarios y documentos oficiales.

El informe de la República de Sudáfrica se refiere también a su proyecto radiofónico:

El proyecto radiofónico, que tiene por objeto educar e informar al público acerca de lo que sucede en el Parlamento, cómo se elaboran las leyes y cómo participan los ciudadanos en el proceso legislativo, se ha convertido en el medio más importante de comunicación con el público sudafricano. El proyecto consta de docudramas previamente registrados, entrevistas con parlamentarios y altos funcionarios del gobierno así como «infomerciales». Una parte considerable de los programas se produce en todos los idiomas oficiales y se difunde en todo el país por doce estaciones de radio de la SABC. La audiencia total de estos programas del proyecto, durante el ejercicio 2002/2003, ascendió a 35 millones de personas.

En realidad, los televisores están muy difundidos en Sudáfrica, pero la población sigue considerando a la radio como su principal fuente de información acerca de los asuntos públicos, lo que indica la importancia que conserva la radio en materia de información parlamentaria, aun en países donde los televisores no son escasos.

Sitios de los parlamentos en Internet

Casi todos los parlamentos disponen actualmente de un sitio de Internet, incluyendo un sitio público para informar a los ciudadanos acerca de las deliberaciones parlamentarias y poner la legislación a disposición del público y, en muchos casos, un sitio interno para mejorar la comunicación con sus propios miembros. El Congreso Nacional del Ecuador, por ejemplo, ha creado una base de datos electrónica en línea, de fácil consulta, con todas las leyes aprobadas a partir de 1979 y pormenores de las deliberaciones y votaciones de cada una de ellas. Estos sitios permiten no sólo acceder más fácilmente a la información, sino también crear posibilidades de interactividad, como se indica en una comunicación del Congreso chileno:

Se observa que la tecnología de la información se presta a dar un impulso electrónico a la democracia, en la medida en que un acceso ilimitado a la información legislativa y la índole interactiva de los sitios de Internet de los parlamentos confieren más transparencia al

proceso legislativo y a los procedimientos parlamentarios y los exponen a un examen más pormenorizado por parte del público. Nuestro propio sitio de Internet está provisto de instrumentos que permiten a los usuarios hacer preguntas, enviar comentarios, tomar parte en los grupos de debate y encuestas de opinión y abonarse a boletines informativos según sus preferencias personales, etc., todo lo cual pone a nuestro alcance la «democracia electrónica». Ello podría modificar algunos conceptos tradicionales de lo que son las instituciones democráticas y del papel que desempeñan los ciudadanos.

Dado que los objetivos y características de estos sitios son en gran medida similares, cabe resumir los lineamientos de la propia UIP acerca de las prácticas óptimas en los sitios de Internet parlamentarios, publicados en 2000 y producto de una encuesta sistemática sobre las prácticas de la época en los parlamentos miembros. He aquí sus principales recomendaciones en materia de contenidos y de otros aspectos:

Recomendaciones de la UIP acerca de prácticas óptimas para los sitios de Internet de los parlamentos

Página de información general

- Presentación de la composición y funciones del parlamento nacional y de los órganos que lo constituyen
- Texto completo del reglamento, reglas de procedimiento u otro documento normativo semejante
- Texto de la Constitución del país (si cabe)
- Lista de asambleas parlamentarias internacionales y regionales de las que es miembro el parlamento

Sistema electoral

- Explicación del procedimiento electoral (sistema de votación, circunscripciones electorales, quién vota, quién puede ser electo, condiciones de candidatura, quién organiza las elecciones, etc.)
- Resultados de las últimas elecciones por partido y por circunscripción

Proceso legislativo

- Explicación sucinta del proceso legislativo
- Programa parlamentario y calendario del período de sesiones en curso
- Base de datos consultable de la legislación promulgada durante la legislatura en curso
- Estado de las actividades legislativas en curso por número de proyecto de ley, tema, título, fecha, código del documento, órgano parlamentario, etc.

Presidencia

- Datos biográficos del Presidente/a en ejercicio del parlamento o de la cámara parlamentaria
- Breve descripción de las facultades y prerrogativas de la presidencia
- Nombres de los vicepresidente(s) (si cabe)

Parlamentarios

- Lista actualizada de todos los parlamentarios por orden alfabético, por circunscripción y por partido o afiliación política, incluyendo su calidad de miembro de comisiones parlamentarias, con enlaces a los sitios de Internet personales de los parlamentarios (si cabe)
- Direcciones de contacto para cada parlamentario, incluyendo su dirección de correo electrónico

Órganos parlamentarios no plenarios

- Lista completa de los órganos parlamentarios no plenarios, con enlaces a las páginas de Internet dedicadas específicamente a cada uno de ellos
- Descripción del mandato de cada órgano
- Lista de miembros y nombre de presidentes de cada órgano
- Informaciones acerca de las actividades en curso y fechas de las reuniones venideras
- Direcciones de contacto de cada órgano

Buscadores para el sitio de Internet

- Buscador rápido – este instrumento corriente de búsqueda interna se basa en una indización de los documentos y permite buscar textos en base a palabras y combinaciones de palabras, en la totalidad del sitio.
- Página de novedades – un tablero de anuncios con enlaces directos a los documentos más recientes del sitio.
- Mapa del sitio – visualización textual o gráfica de la estructura general del sitio, con enlaces a los distintos documentos.

Retroinformación

- Un mecanismo de retroinformación que permita a los usuarios enviar sus comentarios y preguntas directamente al webmaster.
- Correo electrónico preconfigurado para enviar mensajes a los órganos parlamentarios y a las personas encargadas, directamente desde el sitio de Internet.

Hiperenlaces externos

- Los usuarios de Internet deben poder pasar fácilmente del sitio del parlamento a los de los partidos políticos, instituciones gubernamentales, parlamentos de otros países, estructuras interparlamentarias, etc.

Otras lecturas en línea acerca de los sitios Internet parlamentarios:

Kingham, T (2003). *e-Parliaments: the use of information and communication technologies to improve parliamentary processes*. World Bank Institute <<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37210Kingham.pdf>> (en inglés)

Norris, P (2000). Online Parliaments, in *Digital divide: civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide* (Capítulo 7). <<http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/acrobat/digitalch7.pdf>> (en inglés)

Unión Interparlamentaria (2000). *Guidelines for the content and structure of parliamentary websites*. <<http://www.ipu.org/cntr-e/web.pdf>>

Como lo muestran las actuales informaciones de los parlamentos encuestados, sus sitios de Internet están desarrollándose continuamente, atendiendo a las prioridades y comentarios de los usuarios. Por ejemplo, la actividad del Senado italiano y de su personal «se ha modificado mucho a raíz de la dinámica que imprime el sitio Internet: los electores quieren cada vez más enviar correos electrónicos a sus representantes, enterarse en línea de cómo han votado éstos y qué opiniones han expresado sobre temas específicos». En Australia, el resumen en línea de las actividades de la semana en la Cámara de Representantes suscita especial interés. En Letonia, la base de datos del Saeima, que contiene el texto completo de los proyectos de ley, es la más consultada, «porque cada ciudadano puede seguir el desarrollo del proyecto de ley que le interesa». No obstante, la comunicación letona indica también las limitaciones de accesibilidad. En la práctica, no todos los ciudadanos pueden utilizar estos instrumentos.

La participación del público en el fortalecimiento de la democracia no puede basarse únicamente en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). No olvidemos que los ordenadores personales y, más particularmente, el acceso a Internet, no están tan difundidos como lo deseáramos. Una sociedad del conocimiento no consiste en la disponibilidad de conocimientos en Internet o en otras partes, sino en una distribución lo más igual posible del conocimiento entre los ciudadanos, posibilitando así los procesos democráticos [...]. Es verdadera expresión de la democracia el permitir a cada persona elegir la forma de comunicación que le resulte más conveniente y accesible.

Las cifras indicadas en esta comunicación acerca de la utilización de Internet en Letonia refuerzan esta nota de prudencia: sólo el 24% de la población había utilizado Internet en los últimos seis meses; sólo el 47% de las bibliotecas públicas tenía acceso a Internet, y el 71% de las escuelas. Si tal es

la situación en un país europeo, ¿qué decir de muchos países en desarrollo del Sur? Si bien el acceso a las TIC incrementa en gran medida la amplitud y velocidad de las posibilidades de comunicación para sus usuarios, intensifica también las disparidades entre usuarios y no usuarios. El cuadro 3.2 pone de manifiesto dichas disparidades entre las distintas regiones del mundo. Dentro de las regiones y países de bajo acceso, debemos suponer la existencia de una fuerte brecha entre quienes tienen acceso y quienes no lo tienen. Una solución podría ser un sistema de tipo «cascada», que difunda la información de forma electrónica a organismos locales (oficinas de parlamentarios en sus circunscripciones, centros comunitarios, etc.) y desde allí, por medios más tradicionales, a sectores más amplios de la población. No se debe tampoco descuidar el uso de otras nuevas tecnologías, que no figuran en el cuadro. En África, la utilización de teléfonos móviles crece más rápido que en ningún otro continente, si bien a partir de una base muy baja; en 2005, había seis veces más usuarios de teléfonos móviles que de Internet.

Figura 3.2: Estadísticas de utilización de Internet

ESTADÍSTICAS MUNDIALES DE POBLACIÓN Y UTILIZACIÓN DE INTERNET						
Regiones del mundo	Población (2005 Est.)	Población % mundial	Utilización de Internet últimos datos	% Población (penetración)	Utilización % mundial	Incremento uso 2000-2005
África	915,210,928	14.1%	22,737,500	2.5%	2.2%	403.7%
Asia	3,667,774,066	56.4%	364,270,713	9.9%	35.7%	218.7%
Europa	807,289,020	12.4%	290,121,957	35.9%	28.5%	176.1%
Oriente Medio	190,084,161	2.9%	18,203,500	9.6%	1.8%	454.2%
Norteamérica	331,473,276	5.1 %	225,801,428	68.1%	22.2%	108.9%
Latinoamérica/ Caribe	553,908,632	8.5 %	79,033,597	14.3%	7.8%	337.4%
Oceania/ Australia	33,956,977	0.5 %	17,690,762	52.9%	1.8%	132.2%
Total Mundial	6,499,697,060	100.0 %	1,018,057,389	15.7%	100.0%	182.0%

Fuente: Estadísticas mundiales de utilización de Internet, Internet Usage Statistics: The Big Picture. <<http://www.internetworldstats.com/stats.htm>>

Notas: Estadísticas de población mundial y de utilización de Internet actualizadas al 31 de diciembre de 2005. Las cifras demográficas (población) se basan en datos del sitio de Internet: <<http://www.worldgazetteer.com/>>. Las informaciones acerca de la utilización de Internet provienen de datos Nielsen/NetRatings, de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, de NIC locales y de otras fuentes. ©Copyright 2006, Miniwatts Marketing Group. Todos los derechos reservados.

Llevar el parlamento al pueblo

Muchos parlamentos tienen centros especializados de información y educación en los edificios parlamentarios, para organizar visitas individuales y de grupo. La Cámara de Diputados de Italia, por ejemplo, inauguró en mayo de 2005 un centro multifunciones y multimedios, abierto todos los días, donde los visitantes pueden seguir en pantalla las deliberaciones del parlamento, acceder a información sobre el parlamento por diversos medios, y hacer búsquedas sistemáticas. Otros parlamentos organizan jornadas especiales de puertas abiertas, en momentos previamente establecidos del año, o para celebrar algún aniversario especial. El parlamento de Kiribati abre sus puertas al público, por ejemplo, una vez por año, en conmemoración de la fecha de su inauguración en octubre del 2000. En Estonia, el Riigikogu organiza una jornada de apertura el 23 de abril de cada año, para celebrar el día de su fundación en 1919. Todo ciudadano puede participar en una visita guiada del parlamento. Se organiza una sesión especial de preguntas y respuestas para los invitados, con participación de miembros del gobierno que contestan a las preguntas. El parlamento organiza asimismo jornadas de información en zonas rurales y en los distritos, donde la población local tiene oportunidad de interrogar a los legisladores acerca de su trabajo.

Diversos países procuran «llevar el parlamento al pueblo» de distintas maneras. Así por ejemplo, en Botswana se ha instituido un «Parlamento móvil» con miembros de la oficina de la presidencia y de información que explican en los pueblos el papel del parlamento en la sociedad. En Sudáfrica se han organizado «giras de la democracia», con el objeto de «llevar el Parlamento a comunidades que no tienen fácil acceso a él, para educar e informar al pueblo sobre el proceso legislativo y la participación popular en él». La segunda cámara, el Consejo Nacional de las Provincias, sesiona en una provincia diferente durante una semana cada año, para reunirse con las diversas partes interesadas, en particular de zonas rurales. El Gran Hural Estatal de Mongolia ha establecido «centros permanentes de promoción parlamentaria» en cinco distritos de la capital y en nueve provincias, con los objetivos siguientes:

- desarrollar, de forma sistemática, relaciones entre los parlamentarios y sus electores, y entre las autoridades locales y la sociedad civil;
- organizar cursos locales de formación, debates públicos, audiciones y seminarios;
- involucrar a los medios de prensa y comunicación locales y a los representantes electos en acciones de promoción de la actividad parlamentaria.

Estos programas de divulgación e información no son privativos de los países en desarrollo, como lo muestra el ejemplo sueco:

En 2003 el Riksdag abrió «sucursales» en tres ciudades: Goteborg, Malmo y Sundsvall. Con la colaboración de las bibliotecas municipales de cada ciudad, el Riksdag instaló en un sector de las bibliotecas pantallas, material informativo y educativo, y un puesto de trabajo informático para conectarse con el sitio del Riksdag, con la posibilidad de seguir teledifusiones de las deliberaciones por Internet. Los diputados del Riksdag de cada región utilizan también estas «sucursales» para reunirse con los electores y celebrar debates.

Informar e involucrar a los jóvenes

La mayoría de los parlamentos reconocen que es problemático interesar a los jóvenes por sus actividades. No es que los jóvenes carezcan de interés por la política en general, por el contrario, a menudo participan activamente en campañas o movimientos en torno a temas particulares. No obstante, constituyen la categoría de edad que menos vota y menos se interesa por la política parlamentaria.

En vista de la situación, los parlamentos se esfuerzan particularmente por interesar a los escolares y estudiantes por su labor. Las iniciativas son muy variadas: algunas se desarrollan en las escuelas, otras en los parlamentos mismos, algunas son mixtas.

Iniciativas en las escuelas

La acción más sencilla consiste en integrar en los programas escolares cursos acerca de los parlamentos. El Parlamento sudafricano está desarrollando un programa de educación cívica destinado a los jóvenes, para enseñarles de qué manera «funciona el Parlamento, cómo se elaboran las leyes y cómo puede participar el público en el proceso legislativo. Se contempla que este curso pase a formar parte de los programas escolares». El mismo parlamento ha preparado un libro en forma de historieta gráfica, denominado *Un día en el Parlamento*, distinguido con un premio y difundido en todas las escuelas del país.

El Parlamento de Islandia tiene un sitio de Internet especial para los escolares de 13 a 15 años. «Los usuarios pueden interactuar con personajes de tipo historieta, contestar a preguntas buscando la información en Internet y recibir de inmediato una nota de calificación por su respuesta. Ha sido muy bien acogido y es ampliamente utilizado como instrumento didáctico». El Parlamento de Finlandia ha creado un juego electrónico denominado «Legisladores», en el que grupos de escolares pueden promulgar leyes como sucede en la realidad en el Eduskunta, repartíéndose y desempeñando los distintos papeles.

Muchas democracias de larga data consideran que es parte fundamental de estos programas de enseñanza que los estudiantes experimenten con el funcionamiento de sus propios parlamentos, en forma de asamblea electa u órgano similar, y que participen en las decisiones de política escolar y de disciplina. Este tipo de iniciativa puede también contribuir a construir la democracia en países deseosos de afianzar una cultura que la propugne. La Gran Asamblea Nacional de Turquía se ha asociado recientemente al Ministerio de Educación de ese país en el marco de un proyecto denominado «Parlamentos de escuelas», con miras a establecer asambleas de ese tipo en todo el país.

El proyecto tiene por objeto familiarizar a los estudiantes de establecimientos primarios y secundarios con la cultura electoral, como electores y candidatos, para que puedan resolver sus problemas en base a sus propios puntos de vista, para concienciar acerca del funcionamiento de la democracia, incluyendo los conceptos de participación pública y tolerancia, y para difundir la cultura democrática en todos los sectores de la sociedad. Este proyecto, iniciado en 2004, ha sido llevado a la práctica en 200 escuelas primarias y 100 escuelas secundarias [...]. Se tiene intención de extender este sistema, en breve plazo, a todas las escuelas de Turquía.

Figura 3.3: Un día en el Parlamento



Fuente: Parlamento de Sudáfrica (1999). A Day in Parliament
 <<http://www.parliament.gov.za/eupsp/newsletters/aday.html>>

El proyecto ha suscitado gran interés entre los medios de comunicación, y el Presidente de la Asamblea asistió personalmente a algunas de las primeras elecciones para destacar la importancia que asigna a este proyecto la Asamblea Nacional y el apoyo que le brinda.

Programas desarrollados en los parlamentos

Estos programas también revisten formas diversas. Numerosos parlamentos organizan visitas periódicas de escolares, todas las semanas o todos los meses, lo que permite a los jóvenes de todo un país asistir a sesiones plenarias y a reuniones de comisiones, interrogar a los ministros y reunirse con sus propios representantes en el parlamento. Otros organizan «sesiones juveniles», en las que los estudiantes pueden aprender los procedimientos parlamentarios organizando sus propios debates y sesiones de preguntas y respuestas. El Storting noruego había previsto inaugurar un «centro de eventos» en otoño de 2005, donde los escolares podrán simular un proceso parlamentario. «Actuarán como parlamentarios en sesiones plenarias ficticias, reuniones de comisiones permanentes y de grupos de partidos, redactarán los documentos necesarios, y se enfrentarán a la prensa... Todo ello les dará una impresión muy vívida de lo que es una democracia parlamentaria en acción.»

La elección de representantes de establecimientos escolares a un Parlamento juvenil nacional combina actividades en las escuelas y en el parlamento. En Polonia, por ejemplo, se celebra una reunión anual de «jóvenes parlamentarios» en la que las escuelas de todo el país eligen a sus jóvenes representantes y éstos celebran debates en el Parlamento según el procedimiento parlamentario. En el Folketing danés se sigue un procedimiento más elaborado:

El Parlamento Juvenil tiene por objetivo ayudar a los jóvenes de Dinamarca, de las Islas Feroe y de Groenlandia a entender mejor el proceso democrático redactando ellos mismos sus propios proyectos de ley y propuestas legislativas, que examinan luego en las comisiones y en sesión plenaria en el Folketing [...]. Se envía información acerca del Parlamento Juvenil a los docentes de las escuelas secundarias de todo el país. Cada clase que desee participar debe redactar colectivamente un proyecto de ley.

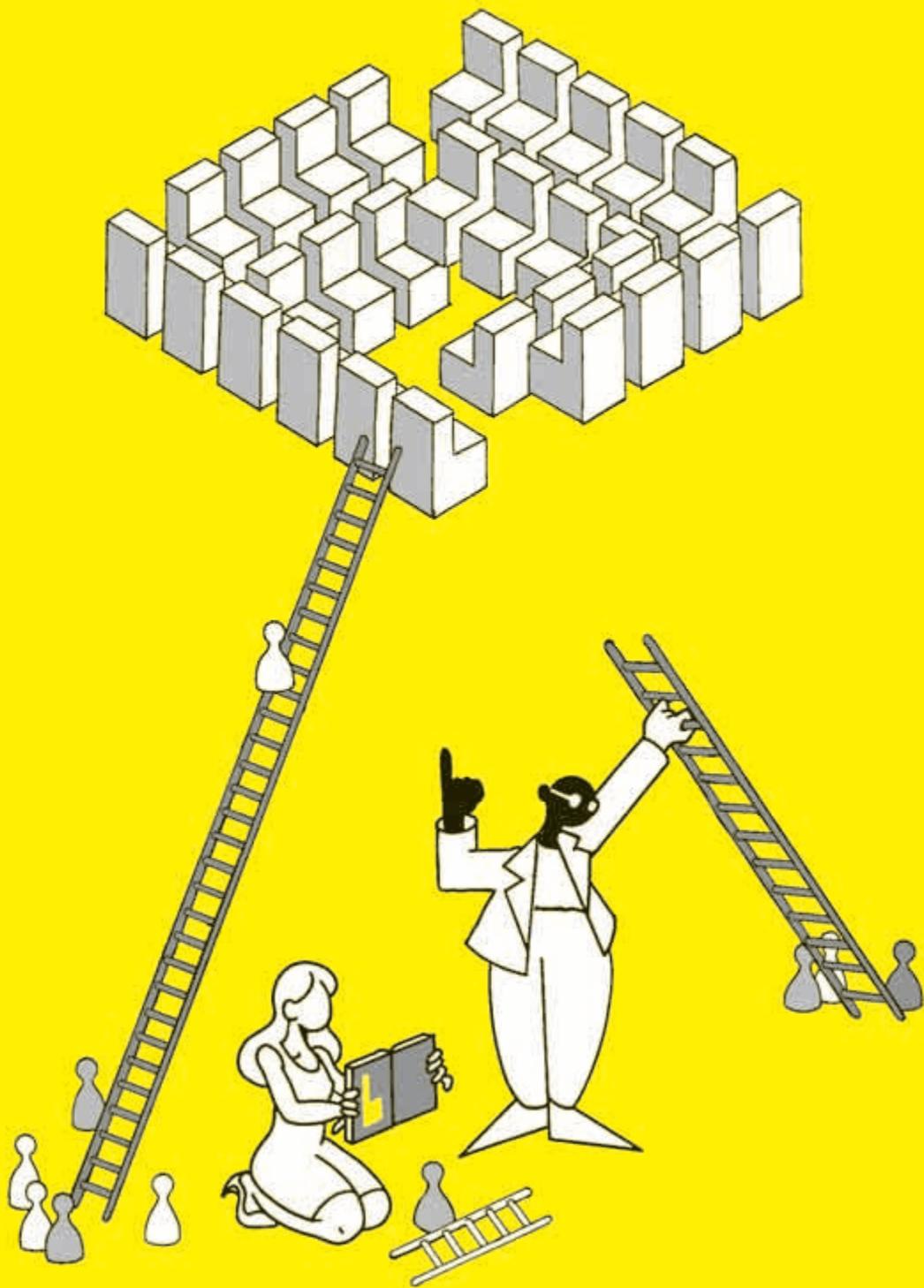
El Parlamento danés selecciona luego 60 proyectos de ley en base a los siguientes criterios:

- *contenido de los proyectos de ley;*
- *diversidad (cobertura de la mayor cantidad posible de temas);*

- *amplia cobertura geográfica, para que exista representación de escuelas de todas las regiones del país.*

Los 60 proyectos de ley son distribuidos a las comisiones permanentes correspondientes. La primera parte de la labor de las comisiones se lleva a cabo por medios electrónicos. La segunda parte se desarrolla en el Palacio de Christiansborg durante la sesión del Parlamento Juvenil [...]. Cada una de las 12 comisiones examina 5 proyectos de ley, de los cuales se selecciona uno por comisión para su examen y votación en la Cámara. Cada comisión prepara también una pregunta que se formulará oralmente al Ministro en la sesión de preguntas y respuestas.

Los ejemplos que anteceden son sólo una pequeña muestra de las numerosas iniciativas de los parlamentos en este importante ámbito. Más allá de la escuela, en St Kitts funciona un Parlamento Juvenil que representa a diversos grupos de la juventud. «Dialogan con los parlamentarios, con el Presidente de la Cámara y con la Secretaría para aprender acerca del Parlamento y su labor [...]. Sus debates se transmiten en directo por radio y se graban para la televisión». Cabe también mencionar la idea de llevar el parlamento a los jóvenes cuando éstos están reunidos en sus propios eventos. En Hungría, parlamentarios y representantes de otras instituciones públicas concurren al Diaksziget (la «Isla de los Estudiantes»), el festival musical juvenil más grande de Europa Central. En este marco, «los estudiantes pueden asistir a conferencias políticas y hablar de sus problemas con los políticos».



4. Un parlamento accesible

El capítulo anterior trataba las diversas maneras en que los ciudadanos pueden ser informados acerca de su parlamento. Para poder influir en la labor parlamentaria, ya sea como individuo o a través de organizaciones de personas de opiniones afines, es indispensable disponer de información exacta y actualizada acerca de lo que hace el parlamento. En este capítulo, se estudian las diversas maneras en que los parlamentos se vuelven más accesibles a los ciudadanos y grupos sociales, y en que éstos pueden a su vez influir sobre la labor de los primeros. Se examinan en primer lugar las formas de contacto directo entre los ciudadanos y sus representantes, luego las maneras en que los parlamentos pueden facilitar medidas de reparación en caso de quejas de los ciudadanos, y por último las oportunidades de participación ciudadana en la labor legislativa y otras tareas de las comisiones parlamentarias.

Contacto directo entre los ciudadanos y sus representantes

El contacto con sus representantes electos ha sido el medio tradicional de acceso de los ciudadanos al parlamento. En la mayoría de los países, donde el electorado está dividido en circunscripciones geográficas y los parlamentarios representan a una localidad, dicho acceso revestía la forma de un contacto personal en la circunscripción. Los defensores de los sistemas electores de circunscripción consideran que una de las principales ventajas de dicho sistema es que los legisladores conocen de forma directa los problemas y preocupaciones de sus electores, en lugar de recibir información indirecta cuando estudian los efectos de una ley. Desde luego, se corre el riesgo, señalado por varios parlamentos encuestados, de que los legisladores se conviertan en asistentes sociales de dedicación casi exclusiva. «Los electores esperan que, una vez elegido, el diputado esté a su disposición a toda hora y en toda circunstancia – bautismos, bodas, funerales, asistencia social de todo tipo» (Malí). Para los parlamentarios, es un difícil trabajo de equilibrista el atender a las expectativas comprensibles de sus electores, defendiendo sus opiniones e intereses, y al mismo tiempo cumplir con sus funciones legislativas y otras obligaciones de su labor parlamentaria.

En la época actual, el correo electrónico ha facilitado y acelerado considerablemente los contactos entre los electores y sus representantes. No obstante, como ya hemos observado, la «brecha digital» excluye a numerosos ciudadanos. En la mayoría de los países, sin embargo, el reunirse con su representante directamente, de forma individual o formando parte de un grupo, sin dedicar

a ello excesivo tiempo o costos de viaje, sigue siendo de suma importancia. Ello depende en parte del *tiempo* del parlamentario, y en parte de los medios de que *dispone* la circunscripción.

En lo tocante al *tiempo*, muchos parlamentarios, durante los períodos de sesiones, reservan uno o dos días al principio o fin de cada semana para visitar sus circunscripciones. En Sri Lanka, el parlamento sesiona la primera y tercera semanas de cada mes, y durante las otras dos semanas los legisladores trabajan en sus circunscripciones, donde los electores pueden entrar en contacto con ellos. En Chile, ambas cámaras del Congreso sesionan tres semanas por mes, «de tal modo que en la cuarta semana los parlamentarios puedan ocuparse de los asuntos de su distrito o región, y mantener un diálogo constante con sus electores». En unos pocos países, la labor parlamentaria es sólo una actividad de tiempo parcial, y los parlamentarios siguen ejerciendo sus profesiones normales. En Malta, los diputados «visitan a sus electores en sus domicilios, en los hospitales y en sus lugares de trabajo, a fin de conocer mejor sus necesidades cotidianas; dichas visitas son frecuentes. El tamaño del país permite a los legisladores ocuparse personalmente de los ciudadanos y, de ser necesario, explicarles las medidas de las leyes aprobadas por el Parlamento». En el otro extremo de la escala por lo que hace al tamaño, el parlamento de la República Popular China se reúne en pleno sólo unos pocos días por año, y los diputados ejercen sus respectivas profesiones. «Ello les permite tener un contacto directo con los electores, experimentar sus dificultades y entender sus aspiraciones [...]. Ayudan también a aplicar la Constitución y las leyes en su vida productiva, laboral y social». Estas ventajas son matizadas por inconvenientes que reconocen ambos parlamentos, en particular una posible falta de competencia en materia de labores legislativas. Por lo que hace a China, cabe señalar que la Comisión Permanente del Congreso Nacional Popular se reúne de forma permanente entre los períodos de sesiones del parlamento.

Oficinas parlamentarias de circunscripción

Un local u oficina de circunscripción o distrito es un punto central de contacto entre los electores y su representante. Dada su importancia, muchos parlamentos de países en desarrollo han lanzado proyectos de gran alcance para establecer oficinas parlamentarias en cada circunscripción, donde los legisladores pueden reunirse con sus electores. En Zambia, ello forma parte de un ambicioso programa de reforma parlamentaria. Como primera etapa, se instalaron de forma experimental tres modelos de locales, para determinar cuál era el más adecuado y perdurable para potenciar las relaciones entre los representantes y su electorado.

- Un local fijo;
- un local con presupuesto para viajes, suministrando al diputado fondos para viajar personalmente por la circunscripción;
- un local móvil en un vehículo Land Rover, provisto de un ordenador y de un teléfono satelital.

Se contrató y capacitó a personal administrativo para los tres tipos de sistema. El local fijo resultó ser el más eficaz según los estudios piloto. El «local con presupuesto de viajes» carecía de punto de contacto o previsibilidad del acceso por parte de los ciudadanos, mientras que el «local móvil» no resultaba viable por cuestiones técnicas. Como conclusión, la Comisión parlamentaria de reformas y modernización recomendó:

- *la adopción del modelo de local fijo, con un presupuesto de viajes limitado a fin de mejorar los contactos entre los representantes y sus electores;*
- *la participación de la comunidad para determinar la ubicación de las oficinas;*
- *una garantía de la Asamblea Nacional de que los asistentes profesionales y otros empleados de las oficinas fuesen independientes de los partidos;*
- *el suministro, por la Asamblea Nacional, de material informativo básico a las oficinas de circunscripción, traducido a los idiomas locales en la medida de lo posible.*

La Comisión llegó a la conclusión de que las oficinas de circunscripción mejoraban considerablemente el acceso de los electores a los parlamentarios y el diálogo y contacto con ellos. Las condiciones principales de éxito de tales iniciativas son el compromiso, trabajo y motivación del parlamentario/a y de su asistente.

En Zimbabwe un proceso similar de reforma condujo a la creación de Centros de información parlamentaria (PCIC) en las 120 circunscripciones, con el objetivo principal de brindar a los ciudadanos y organizaciones locales la oportunidad de dialogar con los legisladores acerca de sus problemas y necesidades. Al difundir información que emana del Parlamento, estos centros permiten asimismo al público participar en el proceso legislativo con mayor conocimiento de causa. Además, los centros llevan una base de datos socioeconómica de la zona, periódicamente actualizada, que ayuda a determinar algunos de los problemas más apremiantes y zonas necesitadas de la circunscripción.

Los centros brindan un lugar de reunión para el/la representante y sus electores. Como estos centros pertenecen al Parlamento y no a los partidos políticos, dan oportunidad a todos los ciudadanos de la zona, independientemente de sus tendencias políticas, de tratar cuestiones locales con sus representantes parlamentarios. Los PCIC se encuentran en zonas centrales y son de fácil acceso para la mayoría de los habitantes de la circunscripción. Se encuentran asimismo próximos a las oficinas de autoridades locales o gubernamentales para facilitar la coordinación [...]. El asistente administrativo que trabaja en los PCIC es un empleado del Parlamento, titular de un contrato.

Los análisis de la labor de las oficinas de circunscripción indican, de forma general, que su eficacia en tanto canal de comunicación y participación del público depende de la dedicación de cada diputado (véase el extracto anterior de la comunicación de Zambia). Parecería también que son más útiles para plantear quejas y problemas individuales que como canal de transmisión de opiniones acerca de la labor legislativa de los parlamentarios.

Otras lecturas en línea acerca de la organización de oficinas parlamentarias de circunscripción:

National Democratic Institute (2002). *Constituency handbook for elected representatives in Namibia*.

<http://www.accessdemocracy.org/library/1376_na_constituencyhdbk.pdf>
(en inglés)

United Nations Development Programme (nd). *The legislature and constituency relations*. <<http://www.undp.org/governance/docs/Parl-Pub-constrelat.htm>>
(en inglés)

Los parlamentarios al servicio del desarrollo local

En muchos países en desarrollo, los ciudadanos solicitan ayuda a sus representantes para resolver problemas fundamentales de la vida cotidiana: acceso al agua y saneamiento, servicios municipales, infraestructuras básicas, etc. A este respecto, los parlamentarios pueden contribuir directamente al desarrollo local fomentando proyectos en pro de su circunscripción, de diversas maneras:

- asistir al gobierno para determinar prioridades de desarrollo y apoyarlo en su aplicación práctica;
- ayudar a grupos y comunidades locales a obtener financiación para sus propios proyectos;

- colaborar con ONG en proyectos locales;
- en los casos posibles, formular recomendaciones a los ministerios en materia de asignación de fondos presupuestarios a su distrito.

En ciertos países africanos, se asigna a los parlamentarios una suma del presupuesto de desarrollo del gobierno central para proyectos locales, que pueden utilizar a su arbitrio. En la India, por ejemplo, los parlamentarios pueden proponer obras de desarrollo en su circunscripción por un importe anual de 20 millones de rupias. Una comisión especial de ambas cámaras se encarga del enlace con el ministerio competente para asistir a los parlamentarios en la aplicación práctica de estos proyectos.

Un problema en ciernes: la sobrecarga del correo electrónico

En el otro extremo de la escala de desarrollo, se experimenta de forma creciente un problema en países donde la utilización de Internet está muy difundida: la sobrecarga de correo electrónico de los parlamentarios y de sus oficinas. Es un problema que preocupa particularmente al Congreso estadounidense, por ejemplo. Su informe E-mail Overload in Congress (2002, consultable en el sitio <www.congressonlineproject.org>) es de interés general. Entre los problemas observados, menciona la multiplicación de mensajes recibidos cuando una cuestión controvertida ocupa la primera plana en la atención pública, pero una vez solucionado el problema, el correo no cesa; un gran incremento del número de corresponsales ajenos a la circunscripción del representante; organizaciones que usan el correo electrónico para campañas indiscriminadas de presión; expectativas de respuesta inmediata dado que el medio de comunicación es instantáneo; presupuestos administrativos limitados para atender a tal carga. El informe señala:

Si bien todas las instituciones procuran adaptarse a las exigencias de una actividad «sin papel», las dificultades que enfrenta el Congreso son particularmente difíciles y contradictorias. Un número creciente de ciudadanos se sienten contrariados por lo que perciben como una «falta de respuesta» del Congreso a sus correos electrónicos. El Congreso, por su parte, también experimenta contrariedad por lo que percibe como una incomprensión del ciudadano usuario de Internet cara a las modalidades de trabajo del Congreso y los imperativos a que está sometido [...]. Hasta el presente, en lugar de fomentar la democracia, como se esperaba, el correo electrónico agudiza las tensiones y el descontento del público hacia el Congreso.

El informe recomienda, entre otras cosas, la elaboración de una estrategia bien definida en materia de correo electrónico, incluyendo sistemas modernos y adecuados para almacenarlo y clasificarlo, y envío de respuestas automáticas cuando cabe. Estas medidas no sólo contribuyen a ahorrar tiempo y dinero en papel y gastos postales, sino que facilitan nuevas oportunidades para ampliar el alcance de la comunicación parlamentaria y llegar a grupos de electores interesados por temas específicos.

En cuanto a los correspondientes, el informe formula algunas recomendaciones igualmente aplicables al correo postal. Un correo electrónico a un diputado o senador del Congreso tendrá máximo efecto si:

- proviene de un elector, con su nombre y dirección;
- está redactado por el ciudadano mismo y no copiado de un formulario o sitio de Internet;
- emana de una persona y no de una organización intermedia;
- trata un solo tema y no una serie de temas inconexos entre sí;
- se presenta en un formato fácil de leer, indicando claramente su propósito desde el primer párrafo.

Permitir a los ciudadanos presentar quejas y buscar reparación

Una función parlamentaria importante consiste en brindar un marco que permita a los ciudadanos presentar quejas e iniciar indagaciones al respecto. Tradicionalmente, los ciudadanos que tienen quejas y reclamaciones que presentar a las autoridades públicas o buscan una reparación de un perjuicio se dirigen a su representante en el parlamento. Ya hemos señalado la importancia que reviste la oficina de circunscripción a estos efectos. Obviamente, al dirigirse a las autoridades públicas o a un organismo gubernamental, un diputado tiene mayor peso que un simple ciudadano. Gracias al derecho de petición y a las comisiones de petición, los parlamentos han facilitado históricamente la presentación de peticiones y quejas. Este derecho se remonta al origen mismo de los parlamentos, como nos lo recuerda una publicación reciente del NDI titulada *Parliamentary Human Rights Bodies* (Organismos parlamentarios de derechos humanos):

El derecho de petición es al menos tan antiguo como la institución parlamentaria misma. Se ha llegado incluso a sostener que el Parlamento británico se deriva de reuniones del Consejo Real donde se examinaban las peticiones. En Francia, el derecho a presentar peticiones al parlamento como vía de recurso ha existido casi permanen-

temente desde la Revolución Francesa. Con el desarrollo de la influencia e importancia de los parlamentos, estas peticiones se convirtieron en un método privilegiado para presentar quejas y denuncias, a tal punto que los parlamentos se vieron obligados a crear comisiones especiales para tratar su número creciente. Estas comisiones pueden ser consideradas como las primeras comisiones de derechos humanos, puesto que su objeto era y sigue siendo reparar injusticias. (Ingeborg Schwarz, Parliamentary Human Rights Mechanisms, NDI, 2004)

En la época actual, estas comisiones examinan solamente peticiones que indican la existencia de un problema general, respaldadas por un gran número de signatarios. Es el caso, por ejemplo, en Portugal, donde una petición debe ser tratada si cuenta con más de 2000 firmas. En muchos países, las cuestiones individuales son tratadas más bien por la figura del Mediador o Defensor del Pueblo, al que puede recurrir el interesado por intermedio de su representante en el parlamento, o, más comúnmente, de forma directa. Aun en este último supuesto, sigue siendo responsabilidad del parlamento establecer y supervisar el marco gracias al cual se pueden proteger los derechos del público.

Surgida en Escandinavia, esta función de Mediador o Defensor del Pueblo se ha convertido en una vía de recurso bien afianzada del ciudadano contra las autoridades públicas. Si bien sus facultades y mandato difieren según los países, por regla general investiga medidas de organismos públicos que implican una violación de los derechos humanos, abuso de poder u otras formas de mal gobierno. En base a una queja de un ciudadano, el Mediador estará facultado para indagar y, de ser procedente, pedir reparación para el demandante y/o una modificación de los procedimientos institucionales que dieron lugar a la queja. Si bien en la mayoría de los países las decisiones del Mediador no son vinculantes, tienen mucho peso. Se considera además una ventaja que eviten juicios, den lugar a una mayor flexibilidad en las medidas de reparación y permitan formular propuestas útiles de modificación de los procedimientos administrativos. He aquí dos breves extractos que relatan la creación de la función de Mediador, en Irlanda y Argentina respectivamente.

Irlanda: Hasta los años 1960, los ciudadanos deseosos de obtener reparación de un perjuicio se dirigían al Parlamento (o a su Comisión de Peticiones) o bien a los tribunales. Las complejidades del Estado moderno, la dominación del Parlamento por el gobierno, las demoras y gastos que supone un juicio y el desapego creciente de los ciudadanos por todas estas instituciones condujeron a la creación, en los años 1960 y 1970, de la función de Mediador tal como la conocemos hoy, una variante de una figura ya existente anteriormente en Suecia y

Finlandia. Dinamarca fue el primer país en adoptarlo, seguida por Nueva Zelanda y el Reino Unido. El modelo irlandés, configurado por la ley relativa al Mediador (1980), sigue de cerca el establecido por estos países [...]. Si bien la cantidad de quejas recibidas anualmente es limitada comparada con las millones de decisiones tomadas por nuestra administración pública, las actividades del Mediador tienen sin ninguna duda un efecto disuasivo sobre los organismos públicos e influyen en sus decisiones (Kevin Murphy, ex-Mediador).

Argentina: Basándose en una destacada tradición nórdica, se ha establecido en la Argentina la figura del Mediador, que rinde cuentas al parlamento nacional. El Mediador protege los intereses de los ciudadanos, grupos de ciudadanos y de la comunidad en general cara a todo acto gubernamental que viole los derechos fundamentales de los ciudadanos. Los resultados de esta institución son muy promisorios. Su existencia ha permitido asimismo una mayor participación de la ciudadanía en el mecanismo de supervisión. En algunos países, el Mediador depende del Poder Ejecutivo, pero la experiencia argentina corrobora la opinión general según la cual la institución debería depender del Poder Legislativo. (Eduardo Menem, ex Presidente en ejercicio del Senado).

En Latinoamérica, el historial de violaciones generalizadas de los derechos humanos bajo los regímenes militares pasados ha hecho del establecimiento de la función de Defensor del Pueblo (en algunos países una Comisión Nacional de Derechos Humanos desempeña funciones similares) un componente clave del retorno a la democracia. La mayor parte de los comentaristas concuerdan en que, para ser eficaces, estos órganos deben reunir las características siguientes:

- ser totalmente independientes del gobierno;
- disponer de amplias facultades de investigación;
- disponer de recursos adecuados y ser gratuitos para los demandantes;
- ser de fácil acceso tanto geográfico, con oficinas locales, como electrónico;
- ser responsables ante el parlamento y rendir cuentas a éste.

En la mayoría de los países donde se ha creado la función de Mediador o equivalente, éste rinde efectivamente cuentas al parlamento, ya sea ante el pleno o una comisión específica. En Malta, el Mediador es un funcionario del Parlamento, al que rinde cuentas por intermedio del Presidente. En Ucrania, la Comisionada Parlamentaria (Mediadora) de Derechos Humanos rinde cuentas ante el pleno del Parlamento acerca de la situación de los derechos humanos en el país, y opera en estrecha relación con comisiones específicas del

Parlamento, según la índole del recurso o denuncia. Su mandato cubre los derechos sociales y económicos así como los derechos civiles, como se indica en el informe de su primer año de actividades:

Durante el año 1998, la Comisionada y la Comisión Parlamentaria encargada de la salud, la maternidad y la infancia recibieron diversas comunicaciones de empleados de establecimientos de salud, quienes se quejaban de una reducción excesiva del personal médico y de la red de establecimientos de salud. Tras un examen de la situación, la Comisionada y la Comisión concluyeron que las reducciones mencionadas corrían el riesgo de dismantelar el sector de salud y de violar los derechos de muchos ciudadanos empleados en él. En consecuencia, se envió una carta abierta al Presidente de Ucrania, al Presidente del Parlamento y al Primer Ministro, y se celebraron reuniones con el sindicato de trabajadores médicos. Por último, el Ministerio de Salud Pública tomó las medidas necesarias para resolver el problema.

En Namibia, el Mediador rinde cuentas a una comisión permanente especial del Parlamento, encargada, entre otras, de las siguientes tareas:

- examinar los informes anuales y de otros tipos presentados a la Asamblea Nacional en virtud de la ley relativa al Mediador y presentar informes al respecto;
- verificar que la Oficina del Mediador desempeñe sus funciones de forma eficaz y efectiva, y formular recomendaciones a estos efectos;
- confirmar que los ministerios, organismos y servicios gubernamentales respondan efectivamente a los pedidos de información y cooperen debidamente con la Oficina del Mediador.

Comisiones parlamentarias de derechos humanos

En otros países, el Mediador o su equivalente rinde cuentas a una comisión parlamentaria de derechos humanos, que tiene una misión más amplia de defensa y promoción de los derechos humanos en todo el país. En las Filipinas, por ejemplo, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes ha empezado a crear Centros de información sobre los derechos humanos (HRRC) en los gobiernos locales de todo el país:

Se consideró necesario cara a la resistencia armada y acciones de protesta contra las violaciones cada vez más frecuentes de los derechos humanos. Una vez establecidos, estos centros formarán parte de una red que garantice un buen gobierno desde el punto de vista de los derechos humanos. Gracias a una labor de promoción, la red se extenderá a escuelas y universidades, academias militares y de policía.

En Brasil, la Comisión Parlamentaria de Derechos Humanos, encargada de recibir las denuncias y de realizar las investigaciones, constituye la principal institución nacional de control del respeto de los derechos humanos. Siendo Brasil un Estado federal, donde el gobierno central tiene competencias limitadas dentro de los estados que lo componen, la Comisión de Derechos Humanos coopera con los medios periodísticos y con la sociedad civil a fin de dar publicidad a violaciones de los derechos cometidas a nivel local y ejercer presión sobre las autoridades competentes. En algunos casos, su acción tiene por objeto incitar al Parlamento Federal a promulgar legislación, como lo explica uno de sus miembros:

Hemos creado también lo que llamamos «caravanas de los derechos humanos». Éstas tienen por objeto suscitar debates en los estados confederados, en la federación y en la sociedad toda acerca de determinadas cuestiones vinculadas con los derechos humanos. Por ejemplo, durante diez años estuvo pendiente de voto ante el Congreso Nacional un proyecto de ley acerca de instituciones para los enfermos mentales. En consecuencia, organizamos caravanas de los derechos humanos en todo el país para concienciar a la población acerca de la situación en dichas instituciones, de la situación real de los internados, de las violaciones de derechos humanos de que eran víctimas y del hecho de que no gozaban de normas mínimas de detención. Las caravanas fueron objeto de gran interés de la prensa y medios, y suscitaron la indignación de la población frente a la situación de estas instituciones. Por último, tras diez años de debate, la ley fue aprobada. Lo mismo sucedió con los hogares de ancianos.

Observamos que una comisión que obra en colaboración con la sociedad civil incita al parlamento mismo a ocuparse seriamente de sus responsabilidades en materia de derechos humanos en el sentido más amplio. Como ha demostrado la UIP en su reciente encuesta acerca de los órganos parlamentarios de derechos humanos, la defensa de los derechos humanos de la población constituye actualmente un cometido central que influye en toda la labor parlamentaria; es además una responsabilidad que se extiende a todos los residentes, y no sólo a aquellos que gozan de los derechos de ciudadanía.

En primer lugar, los parlamentos legislan y establecen el marco general de derechos humanos a nivel nacional. Ratifican tratados internacionales y deben velar por que las normas establecidas en dichos tratados se reflejen en la legislación nacional y se cumplan en la práctica. En segundo lugar, los parlamentos aprueban el presupuesto, sentando así prioridades políticas a escala nacional. Deben

velar por que se destinen fondos suficientes al respeto de los derechos humanos y que éstos fondos se usen de forma adecuada. En tercer lugar, los parlamentos controlan la acción del Poder Ejecutivo, examinando constantemente las políticas y decisiones gubernamentales. Se cercioran así de que el gobierno, la administración pública y otros organismos estatales cumplen con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Por último, los parlamentarios son líderes de opinión y pueden contribuir en gran medida a crear una cultura de derechos humanos en sus respectivos países.

Otras lecturas en línea acerca de la institución del Mediador:

Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (2003). *Recommendation 1615 (2003): the institution of ombudsman.*

<<http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta03/EREC1615.htm>>
(en inglés y en francés)

Christopoulos, D; Hormovitis, D (ed.) (2003). *The ombudsman institution in south-eastern Europa.*

<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan014896.pdf>>
(en inglés)

National Democratic Institute (2005). *The role and effectiveness of the ombudsman institution.*

<http://www.accessdemocracy.org/library/1904_gov_ombudsman_080105.pdf>
(en inglés)

Ombudsman Information Network (2005). *European countries' ombudsmen.*

<http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=2901&lang=en&t_style=tex&l_style=default> (en inglés)

Otras lecturas en línea acerca de las comisiones parlamentarias de derechos humanos:

National Democratic Institute (2004). *Parliamentary human rights committees.*

<http://www.accessdemocracy.org/library/1905_gov_parlhrccommittees_080105.pdf> (en inglés)

Unión Interparlamentaria (2004). *Strengthening parliament as a guardian of human rights: the role of parliamentary human rights bodies.* Seminar for Chairpersons and Members of Parliamentary Human Rights Bodies

<<http://www.ipu.org/splz-e/hr04.htm>>

Unión Interparlamentaria (2005). *Parline database: specialized parliamentary bodies.* <<http://www.ipu.org/parline-e/Instanceadvanced.asp>>

Participación de los ciudadanos en el proceso legislativo

Este capítulo examina la participación colectiva de los ciudadanos en la labor legislativa del parlamento, que reviste diversas formas. La más frecuente es la invitación a hacer una presentación (audición) ante una comisión legislativa. Las audiciones públicas encaminadas a sondear la opinión de las partes interesadas sobre la legislación en preparación es una práctica tradicional de los parlamentos de larga data, que actualmente está cobrando carácter más difundido y sistemático.

Presentaciones a las comisiones y audiciones públicas

Consideramos oportuno citar como punto de partida un extracto del manual del Parlamento neocelandés, que explica la importancia democrática de la participación directa de los ciudadanos en el proceso legislativo:

El sistema de democracia parlamentaria de Nueva Zelandia no sólo permite a los ciudadanos elegir a sus representantes, sino también dar su opinión acerca de las leyes que los afectan. Esta participación se realiza mediante las comisiones de la Cámara de Representantes, que reciben comentarios y propuestas de los ciudadanos. La participación del público en la formulación de propuestas legislativas es un componente importante del proceso parlamentario y de la vida democrática de un país. Se oye asimismo la opinión de los ciudadanos en las investigaciones parlamentarias y acerca de otras cuestiones examinadas por las diversas comisiones. De esta manera, el público tiene la oportunidad de presentar sus opiniones acerca de estos temas, lo que conducir a la elaboración de nuevas leyes.

La participación cívica puede organizarse de distintas maneras. El Parlamento neocelandés hace un llamado abierto a aportes de todas las partes interesadas, individuos y organizaciones, a través de la prensa y otros medios, incluyendo su sitio de Internet. Otros parlamentos consideran que las organizaciones cívicas u ONG representantes de cuestiones o intereses involucrados son el vector más adecuado para transmitir las opiniones de la sociedad civil, y cursan invitaciones específicas a las organizaciones conocidas por su interés en la legislación en estudio o investigación en curso. Así lo hizo, por ejemplo, el Parlamento turco, en el marco de amplias consultas encaminadas a la revisión del Código Penal en 2004. De forma general, el Parlamento de la República Checa organiza «audiciones públicas de representantes de los sectores cívicos y profesionales» en relación con los proyectos de ley. En la Ex

República Yugoslava de Macedonia hay una oficina de contacto entre ONG y Parlamento, a fin de facilitar la participación de los ciudadanos en el proceso legislativo; ello sirve asimismo para controlar la representatividad y estatuto de las asociaciones cívicas. Otros parlamentos llevan registros oficiales de ONG y de otros grupos de interés con el mismo propósito, y también para garantizar que los grupos marginados participen realmente en los procedimientos de consulta. Estos mecanismos cobran a veces un carácter más institucionalizado. Los parlamentos de Belarús, Eslovenia y Túnez tienen consejos consultivos compuestos por representantes de ONG y otros expertos que asesoran de forma permanente a determinadas comisiones. En Letonia y Malí existen acuerdos permanentes de cooperación con asociaciones de partes interesadas a fin de perfeccionar la legislación. En Hungría se inauguró en 2002 una Oficina Civil del Parlamento, encargada de establecer un diálogo entre la esfera civil y la Asamblea Nacional en el marco del proceso legislativo.

El Parlamento de Islandia ha adoptado una doble vía, llamando a comentarios de las organizaciones involucradas y aceptando los que emanan de individuos.

En el Althingi, el Parlamento islandés, es procedimiento habitual que las comisiones legislativas soliciten comentarios escritos de las partes afectadas por los proyectos de ley estudiados por las respectivas comisiones. En la práctica, las «partes afectadas» son las asociaciones o grupos de interés y otras organizaciones no gubernamentales similares. Ello refleja una afianzada opinión parlamentaria en virtud de la cual quienes se ven afectados por una ley tienen un derecho democrático a ser oídos y consultados. Además, cualquier ciudadano puede dirigirse directamente a las comisiones parlamentarias permanentes, enviando una comunicación escrita (por correo postal o electrónico) acerca de cualquier proyecto de ley en estudio. Estas son opiniones «espontáneas», que no han sido solicitadas oficialmente por las comisiones, a diferencia de las anteriormente mencionadas, y son comunicadas a los miembros de las comisiones. Cabe añadir que todos los comentarios presentados a las comisiones están disponibles para consulta del público [...]; se está contemplando la posibilidad de publicarlos inmediatamente después de su presentación a la comisión correspondiente.

El Parlamento de Moldova pone en su sitio de Internet sus principales proyectos de ley, para involucrar en el debate a la sociedad civil:

Así es precisamente cómo se solicitó la presentación de opiniones y propuestas de simples ciudadanos y de representantes de ONG en el

proceso de examen y aprobación final de la ley sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales y el estatuto jurídico de sus organizaciones; la ley de protección de los consumidores; la ley sobre la aprobación del concepto de política nacional de la República de Moldova y otras leyes.

Algunos temas de preocupación

Los textos anteriormente citados mencionan temas de frecuente preocupación acerca de la participación de organizaciones cívicas y de ONG en el proceso legislativo. Uno de ellos hace hincapié en la representatividad cara a un grupo o interés social. Otro destaca su grado de independencia y autonomía de organización, cara a lo que pudiesen ser grupos inspirados y financiados por el gobierno. Un tercero se refiere al peso respectivo que se da a las distintas organizaciones, y la preocupación acerca de la influencia indebida que pueden ejercer en el proceso legislativo determinadas organizaciones poderosas y dotadas de considerables medios financieros.

Estas preocupaciones indican la importancia de que el parlamento legisle con miras a establecer un marco conducente y transparente para la labor de las organizaciones de la sociedad civil. Así, por ejemplo, fomentando el voluntariado y las actividades sin fines de lucro, y determinando la obligación de llevar un registro oficial de todos los organismos que practican el lobbying parlamentario, incluyendo mención de sus miembros y de sus fuentes de ingresos. Puede también velar por que todas las comunicaciones de la sociedad civil sean transmitidas por canales oficiales y por que su contenido se haga público. El Bundestag alemán, por ejemplo, sigue reglas específicas que estipulan que los grupos que deseen expresar o defender sus intereses ante la legislatura deben inscribirse en un registro. El Parlamento polaco, en el momento de la redacción de este volumen, estaba estudiando un proyecto de ley acerca de las actividades de lobbying, que se define como «toda actividad llevada a cabo por medios lícitos y encaminada a influir sobre las autoridades públicas a fin de que éstas tomen en consideración argumentos e intereses de grupos sociales o profesionales específicos. El proyecto de ley define formas admisibles de influir sobre las decisiones de las autoridades y establece modalidades de supervisión del lobbying.»

Facilitar la expresión de la opinión de los ciudadanos

Además de impedir una influencia excesiva de intereses poderosos, debe tomarse en consideración la otra cara de la moneda: permitir y facilitar la presentación de opiniones y propuestas por parte de ciudadanos comunes. Una manera de lograrlo consiste en publicar por adelantado las fechas de las audi-

ciones públicas y de las reuniones de comisiones. Se puede asimismo informar al público acerca de cómo entrar en contacto con la comisión pertinente y cómo presentar un comentario que pueda ser tomado en cuenta por ella. El parlamento neocelandés ha publicado, entre otras guías, una denominada Making a Submission to a Parliamentary Select Comité (Cómo dirigirse a una comisión parlamentaria). Está ideada para «ayudar a quienes formulan una petición o propuesta, de forma que ésta resulte de fácil lectura y comprensión por los integrantes de la comisión. De este modo, su contenido será más eficaz y sus recomendaciones o sugerencias podrán tener una mayor influencia sobre la comisión». Se incluye a continuación un modelo de presentación.

Extracto de la guía «Cómo dirigirse a una comisión parlamentaria»

Presentación

A la Comisión.....
 Acerca del Proyecto de ley / Investigación.....

Introducción

1. Autor: *(nombre y dirección de la persona/ organización)*
2. Deseo/Deseamos presentarnos ante la comisión para hablar de esta petición. Se puede contactar conmigo en: *(Nº telefónico de día)*. Solicitamos asimismo tengan a bien autorizar a la(s) persona(s) siguiente(s) a presentarse en apoyo de esta petición *(Indicar nombres y cargos en la organización)*
3. *(Si se trata de una organización, indique brevemente sus objetivos, composición y estructura, así como las personas consultadas para preparar esta presentación)*

Resumen general *(si es un texto largo)*

4. Apoyo/Apoyamos o Me opongo/Nos oponemos a las disposiciones de este proyecto de ley porque *(indique los motivos)*. Deseo/Deseamos formular los comentarios siguientes *(opiniones sobre el propósito general de la investigación)*

Cláusula *(Proyecto de ley)*

5. Apoyo/Apoyamos o Me opongo/Nos oponemos a las disposiciones de esta cláusula porque *(indique los motivos)*

Cláusula *(Proyecto de ley)*

6. Si bien estoy/estamos de acuerdo con el propósito general de esta cláusula, considero/consideramos que *(indique las modificaciones que querría introducir y si lo desea proponga un nuevo texto para la cláusula, lo más preciso posible)*

Comentarios específicos *(Investigación)*

7. Deseo/Deseamos plantear los asuntos siguientes con arreglo a los términos de referencia 1, términos de referencia 2, etc. *(explique sus opiniones e indique los motivos)*

Recomendaciones

8. *(formule toda recomendación o conclusión que quiera presentar a la comisión. Puede ser útil reiterar recomendaciones anteriormente mencionadas)*

Fuente: Secretaría de la Cámara de Representantes de Nueva Zelanda (2005), Making a Submission to a Parliamentary Select Committee.

<<http://www.clerk.parliament.govt.nz/Programme/Committees/Submissions/>>

Pese a que este formato es útil, supone ya cierto conocimiento de cómo opera una comisión. En este marco, el comentario del Parlamento sudafricano recalca las dificultades particulares con que tropiezan los pobres y los marginados para hacer oír su voz en el parlamento. Cita una declaración a este respecto de la ex Presidenta Frene Ginwala:

En Sudáfrica, la disparidad entre quienes disponen de recursos para ejercer influencia sobre el gobierno y quienes están históricamente en desventaja a causa de la pobreza y la marginación social es considerable y profunda. Se corre entonces el riesgo de que se oiga la voz del poderoso, pero que la mayoría siga encerrada en el silencio a que la condenan la historia y las circunstancias.

En lo tocante a las peticiones a las comisiones parlamentarias, el comentario del Parlamento indica diversos factores limitantes:

- *Tiempo*: las obligaciones de los sectores más pobres les impiden una participación activa en actividades que no sean las de la mera supervivencia y mantenimiento de medios de subsistencia.
- *Acceso a los medios periodísticos*: el acceso a los medios es vital para la participación pública; ahora bien, los sectores de la población que no tienen por lo general acceso a ellos son los más pobres, las poblaciones rurales y africanas poco instruidas.
- *Falta de transportes*: no es siempre fácil para la población tener acceso al transporte para acudir al parlamento o poder pagar su coste.
- *Profundas disparidades educativas*: una condición indispensable para una ciudadanía informada y activa es la alfabetización.
- *Diferencias lingüísticas*: el idioma oficial utilizado y la mayor o menor sencillez de lenguaje inciden de forma considerable en la capacidad de los ciudadanos de obtener información y de participar.

Entre las estrategias ideadas para subsanar estas limitaciones figura la distribución de recursos a los grupos marginados a fin de permitirles dirigirse adecuadamente al parlamento y concurrir a audiciones; reuniones de comisiones en las provincias, y la creación de una Asamblea Popular (véase a continuación). El comentario reconoce que dichas estrategias insumen muchos recursos, y que la disparidad de influencias sigue constituyendo una dificultad.

Enfrentados a la misma situación, otros países han celebrado audiciones públicas sobre proyectos de ley en diversas localidades del país, de manera informal a través de testimonios orales, que luego se recopilan para su examen por la comisión correspondiente. Con el fin de fomentar una mejor participación de la ciudadanía, la Cámara de Representantes de Filipinas celebra «audi-

ciones públicas fuera de la capital, en los municipios remotos del país, velando por que las diversas circunscripciones, sectores y grupos de interés concernidos tengan suficientes oportunidades de ser oídos y de presentar su opinión acerca de las cuestiones legislativas». La Asamblea Nacional de St Kitts hace públicos todos los proyectos de ley, para permitir su examen y comentarios por parte de los ciudadanos tras su primera lectura, de forma tal que la opinión de la ciudadanía pueda ser tomada en cuenta en segunda y tercera lecturas.

Así se hizo con el proyecto de ley sobre educación de 2005, cuya primera lectura tuvo lugar en 2003. Desde entonces, se celebraron varias reuniones en las municipalidades y el proyecto fue ampliamente debatido en programas radiofónicos. Se creó una comisión para informar al Parlamento acerca del resultado de todas estas reuniones y debates. Una vez presentado el informe, se examinó el proyecto en segunda y tercera lecturas, tomando en consideración los comentarios de la sociedad civil.

Cabe señalar que un proceso semejante de debate público tuvo lugar en la comisión que examina los salarios de los parlamentarios, con reuniones públicas y debates radiofónicos en los que los ciudadanos podían llamar por teléfono para opinar.

Un foro o cámara pública

En algunos países, poco numerosos, la participación de la sociedad civil en la labor parlamentaria reviste la forma de un foro o cámara pública, como lo muestran los ejemplos de la República Libanesa y de la Federación Rusa:

República Libanesa: A fin de promover la comunicación entre el Parlamento libanés y las organizaciones de la sociedad civil, y potenciar la participación de estas organizaciones en la elaboración de la política libanesa, se creó en 1999 el Foro del Diálogo Parlamentario. Este Foro, considerado como una organización no gubernamental, tiene por objeto transmitir al Parlamento las opiniones, aspiraciones y propuestas del sector civil. Su cometido consiste, entre otras cosas, en recabar información para los legisladores acerca de los programas de las ONG, organizar actividades conjuntas entre las comisiones mixtas parlamentarias y las organizaciones de la sociedad civil, y dar a éstas últimas acceso a las publicaciones y tareas del Parlamento [...]. Organiza asimismo talleres y cursos de formación para los parlamentarios, secretarios de comisiones, expertos, representantes de la sociedad civil, universitarios y periodistas que se ocupan de la elaboración de las políticas nacionales y de la participación de la sociedad civil en dicha formulación.

Federación Rusa: La principal ley encaminada a un mayor desarrollo de la democracia en Rusia y a la consolidación del papel del Parlamento ha sido la Ley Federal «relativa a la Cámara Pública de la Federación Rusa», presentada por el Presidente de la Federación Rusa y aprobada por la Duma del Estado en su tercera lectura, el 18 de marzo de 2005 [...]. En su calidad de intermediario entre la sociedad y los poderes públicos, la Cámara Pública estará compuesta por la mayor variedad posible de organizaciones de la sociedad civil, con miras a preparar una evaluación de las distintas iniciativas legislativas desde el punto de vista de los intereses de la sociedad [...]. Instituida por un período de dos años, la Cámara analizará los proyectos de leyes federales constitucionales, leyes federales, instrumentos normativos del ejecutivo federal, de los órganos de gobierno regionales y locales. Sus competencias le permitirán asimismo evaluar iniciativas nacionales relativas a leyes constitucionales, a fin de proteger las libertades y legítimos intereses de los ciudadanos y de sus asociaciones. Las decisiones de la Cámara Pública tendrán el carácter de recomendaciones, y revestirán la forma de conclusiones, propuestas y apelaciones.

La Asamblea Popular es una institución que tiene propósitos similares, aunque por lo general se reúne una sola vez por año. En Sudáfrica la primera asamblea de este tipo se reunió en 2004 para celebrar el décimo aniversario de la democracia. Sesenta representantes de cinco sectores – la juventud, los discapacitados, las mujeres, los beneficiarios de la reforma agraria y los trabajadores – fueron invitados a reflexionar acerca de la incidencia de la Declaración de Derechos y de la Constitución en sus vidas, y a impulsar más reformas en sus respectivos sectores. Las deliberaciones se difundieron en directo, conduciendo a una decisión del Parlamento de instituir la Asamblea con carácter anual.

Algunos criterios de buenas prácticas

En base a las consideraciones que anteceden, se puede elaborar una lista de buenas prácticas para los parlamentos que procuran involucrar al público, tanto individuos como organizaciones, en la labor legislativa y en otras tareas del parlamento. Dicha lista podría comprender:

- un registro público de ONG y otros organismos, organizado por temas y alfabéticamente;
- un registro similar de expertos;
- publicidad efectiva a través de diversos medios de comunicación, anunciando el examen de proyectos de ley, investigaciones, audiciones públicas, etc.

- invitaciones a organizaciones y expertos, incluyendo según convenga representantes de los grupos marginados, para presentar testimonio o formular propuestas;
- procedimientos para presentar comentarios y propuestas individuales de ciudadanos;
- un manual y/o cursos de formación acerca de la presentación de comentarios, propuestas y testimonios ante órganos legislativos;
- un registro público disponible en línea de todas las peticiones y propuestas formuladas;
- audiciones públicas a nivel local, con resúmenes escritos de testimonios orales.

Otras lecturas en línea acerca de los modos de participación de la sociedad civil en los procesos legislativos:

Krafchik, W (nd). *Can civil society add value to budget decision-making? A description of civil society budget work*. International Budget Project
<<http://www.internationalbudget.org/resources/library/civilsociety.pdf>>
(en inglés)

National Democratic Institute, Parliament of the Republic of Namibia (2001). *Public participation in the legislation process*.
<http://www.accessdemocracy.org/library/1408_na_publicpart_093101.pdf>
(en inglés)

The Scottish Office (2000). *Involving civil society in the work of parliaments*.
<<http://www.scotland.gov.uk/government/devolution/cpsp-00.asp>> (en inglés)

Las mujeres y la legislación: un ejemplo de cooperación sectorial entre ONG y parlamentos

Entre los ejemplos más efectivos de cooperación entre ONG y parlamentos, en particular en países en desarrollo, se cuentan los que involucran a las mujeres y a grupos femeninos. Con la entrada de un número creciente de mujeres en los parlamentos, han podido utilizar sus contactos con las ONG femeninas para impulsar leyes progresistas. El Parlamento sudafricano, por ejemplo, como parte de su labor de su información y divulgación, organiza talleres para las mujeres de zonas rurales a fin de hacer conocer el parlamento y el proceso legislativo a jefes de comunidades locales. Estas reuniones permiten asimismo recabar propuestas relativas a los proyectos de ley en estudio y a la aplicación

de la legislación vigente, como se hizo con la aplicación de la ley de 1998 sobre la violencia intrafamiliar y con posibles enmiendas a la ley del mismo año sobre el reconocimiento de los matrimonios consuetudinarios. En 2002, el Parlamento publicó un libro titulado *Women in Lawmaking: A Study of Civil Society Participation* (Las mujeres y la labor legislativa: un estudio de la participación de la sociedad civil), que presenta una reseña histórica de la influencia legislativa de la mujer en Sudáfrica, y define medidas concretas para su participación eficaz en el proceso legislativo.

Algunos parlamentos han establecido mecanismos institucionales permanentes entre las ONG femeninas y comisiones parlamentarias pertinentes, tales como las de derechos humanos, igualdad o de la mujer. En México, se reúne anualmente, desde 1998, un Parlamento de las Mujeres de México, compuesto por legisladoras federales y locales y mujeres de la sociedad civil de todo el país. Tiene por objeto orientar la labor legislativa en cuestiones de igualdad de género a todos los niveles del gobierno y en todos los aspectos de la vida social y económica. Pese a su breve lapso de existencia, este parlamento tiene logros sustantivos en su haber:

Esta experiencia de responsabilidad compartida entre el Poder Legislativo y la sociedad civil ha dado como resultado avances fundamentales para la igualdad de género en México, tales como la legislación para combatir la violencia contra la mujer; la creación de Comisiones de Equidad en la Cámara de Diputados así como en el Senado y en la mayoría de los congresos locales; también hay reformas sobre la cuestión de la participación política de la mujer en cargos representativos y la creación del Instituto Nacional de las Mujeres [...]. De estas maneras el Parlamento de las Mujeres ha representado el nexo más importante entre el Congreso mexicano y la sociedad civil para un intercambio, análisis y propuestas constantes a fin de incorporar la perspectiva de género en la legislación de nuestro país.

En los primeros años la labor del Parlamento de las Mujeres se desarrollaba en forma de talleres durante dos días, con una sesión plenaria de conclusión. En 2005, se decidió llevar los talleres a los cinco estados que conforman el país durante un período de dos semanas, con una sesión plenaria de clausura de dos días en la Cámara de Diputados. Su labor es coordinada por una Comisión bicameral especial de legisladores de ambas cámaras del Congreso federal.

Equidad de género en los presupuestos

Una característica particularmente notable de la cooperación entre las ONG femeninas y los parlamentarios en numerosos países ha sido la inclusión del

concepto de equidad de género en materia de presupuestos. Ello implica un análisis sistemático de las propuestas de presupuesto y de los resultados, para determinar su impacto diferencial sobre los hombres y las mujeres respectivamente. Como resultado de dichos análisis, se puede por ejemplo observar que las mujeres se encuentran en desventaja no sólo por la menor asignación presupuestaria a las cuestiones específicamente femeninas, sino que, por ejemplo, una reducción generalizada del gasto agrícola puede tener consecuencias especialmente graves para las agricultoras pobres y los ingresos de sus hogares.

En Sudáfrica, se creó una iniciativa presupuestaria femenina en 1995, a través de una alianza entre dos ONG y parlamentarios simpatizantes. Las ONG brindaron la documentación y análisis que el parlamento no podía realizar por falta de recursos, mientras que los parlamentarios utilizaron su influencia para incitar al gobierno a introducir una mayor equidad de género en los presupuestos de diversos ministerios. Este enfoque de equidad ha sido también desarrollado en otros países de África subsahariana, en particular en la República Unida de Tanzania y en Uganda, e incluye un análisis de los presupuestos de las autoridades locales, en las que recae la responsabilidad de diversos servicios públicos. La experiencia general indica que la equidad de género puede ayudar a los hombres tanto como a las mujeres, identificando por ejemplo casos de despilfarro de recursos, o una insuficiencia general de las facultades y procedimientos del parlamento por lo que hace al control del presupuesto. Existen actualmente programas de equidad presupuestaria de este tipo en más de veinte países en desarrollo y en muchos países desarrollados. La dificultad consiste en mantener el impulso inicial, especialmente cuando la partida de uno o dos parlamentarios que promueven particularmente dichas acciones menoscaba el apoyo necesario para tales iniciativas.

Participación de los ciudadanos a través de los partidos políticos

El interés contemporáneo por la sociedad civil y las ONG no debería conducirnos a dejar de lado una forma más tradicional de participación de los ciudadanos en el proceso legislativo, a saber a través de los partidos políticos. En este ámbito, la influencia de los miembros se ejerce por numerosos canales: selección de los candidatos, elección de los dirigentes, vínculos con un legislador a nivel de la circunscripción o distrito, conferencias y foros políticos del partido, a escala regional y nacional.

Sin embargo, el número de afiliados a los partidos políticos declina de forma constante; en muchos casos, dicha situación se debe a una disminución de la democracia interna en los partidos, y la marginación de quienes no apoyan la línea de la dirección. No es novedad para los partidos políticos el deber

manejar la potencial divergencia de opiniones políticas entre sus miembros activos y los electores, cuyo apoyo se requiere para ganar una elección, pero el enfoque actual de muchos partidos al respecto no contribuye a atraer a nuevos miembros, sobre todo jóvenes. En la mayoría de las regiones del mundo, hay ejemplos de renovación de los partidos en uno o dos países, en particular a raíz de campañas electorales, pero queda mucho por hacer para reformar de forma amplia y sostenida la base democrática de los partidos políticos, particularmente necesaria vista su importancia para el proceso representativo.

Otras lecturas en línea acerca de la colaboración internacional y los programas de formación sobre la equidad de género en los presupuestos:

Gender responsive budget initiatives <<http://www.gender-budgets.org/>>
(en inglés)

International Budget Project (2006). *Related websites - by topic area: gender, youth, and development.*
<http://www.internationalbudget.org/resources/sites/gender_youth.htm>
(en inglés)

Unión Interparlamentaria, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Instituto del Banco Mundial y Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (2004). *Handbook: Parliament, the budget and gender.*
<http://www.ipu.org/PDF/publications/budget_en.pdf>

Informes de seminarios de la UIP acerca del Parlamento y los procesos presupuestarios, incluyendo la perspectiva de género:

Unión Interparlamentaria (2000). *Regional seminar for English-speaking African Parliaments, 22-24 May 2000, Nairobi (Kenya).*
<http://www.ipu.org/pdf/publications/nairobi_en.pdf> (en inglés)

Unión Interparlamentaria (2001). *Seminaire regional pour les parlements francophones d'afrique, 1er-3 novembre 2001, Bamako (Mali).*
<http://www.ipu.org/pdf/publications/mali01_fr.pdf> (en francés)

Unión Interparlamentaria (2002). *Regional seminar for ASEAN+3 parliaments, 23 to 25 July 2002, Manila (Philippines).*
<http://www.ipu.org/PDF/publications/manila02_en.pdf> (en inglés)

Unión Interparlamentaria (2004). *Regional seminar for parliaments of south-west Asia, 26 to 28 May 2003, Colombo (Sri Lanka).*
<http://www.ipu.org/PDF/publications/colombo_en.pdf> (en inglés)

Iniciativas ciudadanas y referéndum

Como un medio particular para colmar la brecha entre el parlamento y los ciudadanos, algunos países han establecido o contemplado establecer un derecho de los ciudadanos a la iniciativa, a través del cual los ciudadanos pueden presentar directamente y por sí mismos propuestas de ley, en lugar de meras propuestas de enmienda o comentarios a una ley que ya es examinada por el parlamento. En cierta medida, la distinción que así se plantea implícitamente entre una participación activa o reactiva de los ciudadanos, es excesiva. Como hemos visto, dondequiera hay mecanismos que acercan el parlamento a los grupos de la sociedad civil, ello dará como resultado propuestas de legislación nueva o enmendada, y éstas deben contarse entre las diversas formas de «iniciativas» cívicas. Lo mismo se aplica a los parlamentos que llaman a debate público sobre un tema o llevan a cabo investigaciones acerca de temas específicos con miras a una futura legislación, como es el caso de numerosos parlamentos. La iniciativa de los ciudadanos constituye no obstante un derecho específico, supeditada a menudo a un número mínimo de firmas de electores.

Una iniciativa ciudadana puede ser consultiva o vinculante para el parlamento; puede también conducir a un referéndum acerca de la propuesta, como es el caso en Suiza, el país que más experiencia tiene en la materia. Antes de los años 1970, el derecho de iniciativa positivo se utilizaba muy escasamente en Suiza, comparado con el derecho de referéndum negativo o veto, en oposición a una ley propuesta por la Asamblea Federal. Desde entonces, las iniciativas se han vuelto mucho más frecuentes, en parte a raíz del desarrollo de movimientos sociales y de campañas de protesta, en particular acerca de cuestiones ambientales y del consumidor; en parte también a raíz del surgimiento de profesionales de la «iniciativa», capaces de recolectar firmas en todo el país. En los veinte años que median entre 1974 y 1993, los suizos se pronunciaron acerca de no menos de 167 referendos, de los que 63 eran iniciativas positivas propuestas por grupos de ciudadanos. Este promedio de unos ocho por año ha persistido en años posteriores.

Italia es el otro país europeo que cuenta con una sustantiva experiencia de referéndum legislativo. En su caso, no obstante, el artículo 75 de la Constitución prevé solamente el veto o referéndum abrogativo, supeditado a la presentación de medio millón de firmas y a la aprobación del Tribunal Constitucional en cuanto a su validez. Ahora bien, esta disposición también fue percibida como un instrumento de iniciativas positivas, puesto que se aplica a toda legislación existente, y abrogar una ley de larga data o parte de ella puede conducir a cambios significativos. Fue por ejemplo el caso del referéndum encaminado a autorizar la procreación asistida, y lo sería igualmente

si se aprobasen las propuestas de referéndum tendientes a que Italia salga de la zona euro y se restablezca la lira como moneda nacional.

Iniciativas recientes

Entre las democracias más recientes, el parlamento esloveno ha establecido un mecanismo en virtud del cual un tercio de los diputados del Consejo Nacional o 40.000 votantes pueden solicitar un referéndum. En algunos casos, el parlamento no está autorizado a aprobar una ley en espera del resultado de un referéndum, mientras que en otros el resultado de un referéndum puede hacer abrogar un proyecto de ley aprobado, como en Italia y Suiza.

Estas disposiciones constitucionales deberían distinguirse claramente de aquellas encaminadas a incluir temas en el orden del día del parlamento, el cual se reserva el derecho de aceptarlos o no. Es éste el caso en la mayoría de los países que han instituido disposiciones de iniciativa ciudadana. En estos casos, el número de ciudadanos requerido para promover una iniciativa es por lo general mucho menor que para un referéndum. En la Ex República Yugoslava de Macedonia, por ejemplo, se necesitan 150.000 firmas para un referéndum, y sólo 10.000 para una propuesta legislativa que el parlamento puede decidir llevar adelante o no. En Costa Rica existe una Oficina de Iniciativas Populares donde los ciudadanos pueden presentar sugerencias, iniciativas y propuestas de ley. En Ecuador, los ciudadanos y movimientos sociales tienen la facultad de proponer legislación y de tomar parte en el debate acerca de los proyectos de ley que el Congreso Nacional haya decidido examinar. En Portugal está en vigor desde 2003 un derecho de iniciativa legislativa de los ciudadanos, en virtud del cual toda propuesta que haya recogido más de 35.000 firmas es obligatoriamente objeto de debate y votación en la Asamblea de la República. Los debates públicos, interactivos y abiertos, se ven facilitados por la página Internet de la Asamblea. La Cámara de Diputados del Parlamento de Países Bajos ha estudiado la posibilidad de introducir el derecho de iniciativa ciudadana a nivel nacional, reservándose el derecho de dar o no curso a tales iniciativas, y de qué manera. «La introducción de la iniciativa ciudadana podría ser beneficiosa de diversas maneras», observa, «particularmente reduciendo la distancia entre el ciudadano y la política».

Democracia directa y representativa

En conclusión, este afán de acercar a los ciudadanos a la política es el motor de numerosas medidas examinadas en este capítulo. Los parlamentos aplican diversos métodos para involucrar a los ciudadanos en el proceso legislativo, recabando sus comentarios acerca de los proyectos de ley en estudio y sus sugerencias acerca de leyes nuevas o enmendadas. Entre ellos figuran: las invitaciones abiertas a comentarios y propuestas acerca de proyectos de ley;

invitaciones a ONG y movimientos sociales específicos; mecanismos permanentes de colaboración entre comisiones parlamentarias y grupos de ciudadanos y expertos; foros o cámaras de la sociedad civil, que pueden reunirse independientemente de los parlamentarios o conjuntamente con ellos; procedimientos para iniciativas ciudadanas y referéndum, y combinaciones de estos métodos. La elección de la modalidad o combinación de modalidades más eficaz dependerá naturalmente de las circunstancias locales. Por ejemplo, las limitaciones de recursos o de otros tipos pueden impedir un referéndum, pero no el derecho de iniciativa ciudadana, que deja la decisión final en manos del parlamento. Sea cual fuere la modalidad escogida, todo indica que los parlamentos toman muy en serio la responsabilidad de hacer participar a los ciudadanos en el proceso legislativo.

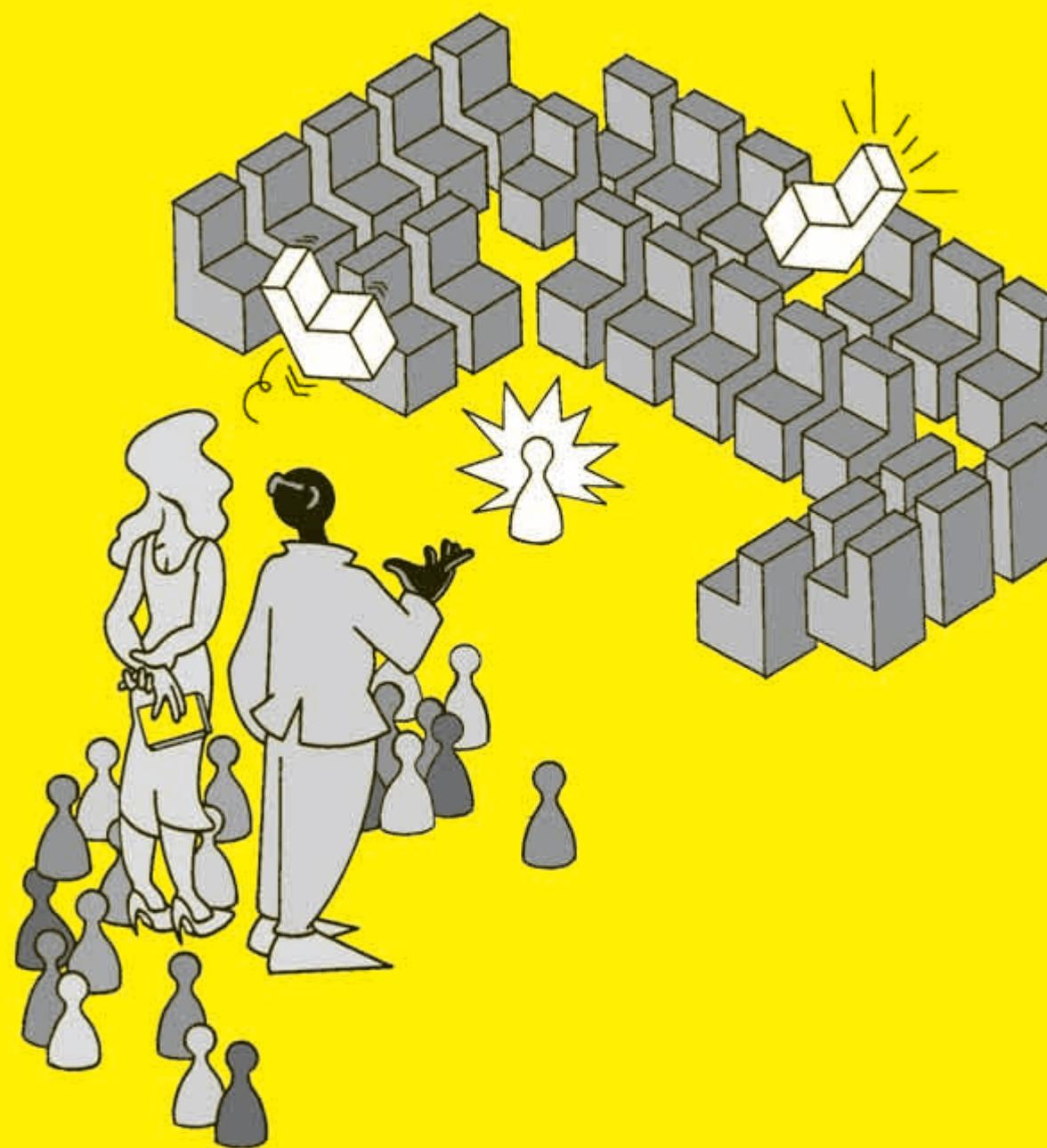
¿Acaso esta evolución reciente pone en tela de juicio la integridad de la democracia representativa, o la pretensión de los legisladores electos de representar a la totalidad de su electorado, a diferencia de una democracia directa que favorece a los mejor organizados, a los que más se hacen oír, a los que tienen opiniones más extremas? La antítesis muy nítida que a veces se establece entre democracia directa y representativa induce a error, puesto que los representantes han mantenido siempre un diálogo directo con sus electores y la influencia de éstos últimos se ha hecho sentir. Lo que introducen las medidas mencionadas es una tentativa de conferir al proceso un carácter más sistemático, transparente e integrativo, de forma tal que no sea monopolizado por unos pocos intereses privilegiados que operan a puertas cerradas.

Otras lecturas en línea acerca de las iniciativas ciudadanas:

C2D - *research and documentation centre on direct democracy* (2005).
<<http://c2d.unige.ch/>> (en inglés, francés y alemán)

Project ACE (2004). *Citizen initiatives*. Focus on Direct Democracy
<<http://focus.at.org/direct-democracy/citizen-initiatives>> (en inglés)

Zimmerman, J (2001). *Citizen initiative*. Administration and Cost of Elections Project <<http://www.aceproject.org/main/english/es/esc01b.htm>> (en inglés)



5. Un parlamento que rinde cuentas

La rendición de cuentas de los titulares de cargos públicos es actualmente un requerimiento básico de toda vida pública en una democracia. Al examinar la responsabilidad parlamentaria es preciso distinguir dos aspectos bastante diferentes. El primero es la función central desempeñada por el parlamento en nombre del electorado, al hacerle rendir cuentas por medio de su función de control. Este aspecto será tratado en el próximo capítulo como elemento clave de la eficacia democrática de un parlamento. El segundo aspecto tiene que ver con la responsabilidad del parlamento y de sus miembros cara a sus propios electores, lo que es objeto del presente capítulo.

El concepto de «rendición de cuentas» consta de diversas facetas, de las que consideraremos dos que se superponen. Una de ellas consiste en que el titular de un cargo «rinda cuentas» de sus acciones, con posterioridad a ellas, a un órgano ante el cual es responsable. En una democracia, regida por el principio central de la discusión y del debate público, que los representantes «rindan cuentas» de su acción ante sus electorados a través de un diálogo permanente es un criterio fundamental. Además, el titular de un cargo debe cumplir con determinadas normas de desempeño e integridad en el desempeño de sus funciones, sometido al juicio de un órgano responsable facultado para imponer sanciones en caso de grave incumplimiento de dichas normas. En este mismo sentido, los parlamentarios son responsables ante sus electorados, que pueden imponer la sanción última, que consiste en no reelegirlos. Como reza el preámbulo del Código de Conducta para los miembros del Dail irlandés (2001) «Los miembros se encuentran en la particular situación de ser responsables ante el electorado, que es el árbitro final de su conducta y tiene derecho a destituirlos de sus cargos en elecciones periódicas». No obstante, puesto que esta sanción electoral es una perspectiva incierta y a largo plazo, se han establecido recientemente otros órganos y comisiones, incluidas las comisiones parlamentarias mismas, ante los cuales los parlamentarios son más directamente responsables por su conducta.

Responsabilidad horizontal y vertical

En la época actual, los estudiosos del tema establecen una distinción entre los que denominan responsabilidad «horizontal» y «vertical». La responsabilidad «horizontal» incumbe a órganos reglamentarios y otros órganos de control compuestos por profesionales que actúan en nombre del público. La responsabilidad «vertical» se refiere al control efectuado desde abajo, por la

ciudadanía misma, a través de diversos mecanismos, como elecciones, procedimientos de denuncia e indemnización, actividades de las organizaciones de la sociedad civil, etc. En la esfera pública las dos dimensiones, horizontal y vertical, se combinan, lo que permite una rendición de cuentas efectiva. Así por ejemplo, la lucha contra la corrupción de los funcionarios públicos requiere una combinación de comisiones anticorrupción que ejerzan facultades legales y de investigación, y de órganos activos de la ciudadanía, grupos de vigilancia y periodismo de investigación. La misma combinación se aplica a las normas de conducta de los parlamentarios mismos. En una primera etapa, no obstante, deberíamos estudiar los aspectos específicamente políticos de la responsabilidad parlamentaria, la de «rendir cuentas» a sus electores.

Rendir cuentas

Se han examinado en los capítulos anteriores dos condiciones importantes para que los parlamentarios «rindan cuentas» a sus electores, a saber la existencia de información acerca de sus actividades, y la posibilidad de los electores de interrogar a sus representantes, a la luz de dichas informaciones. A este respecto, no queda mucho por añadir a lo dicho en los dos anteriores capítulos acerca de la apertura y accesibilidad parlamentaria. Ahora bien, la idea de responsabilidad implica, además de lo indicado, una «rendición de cuentas» posterior más precisa y sistemática, a la que el público pueda responder. Como ya hemos observado, los electores se interesan cada vez más por saber cómo han votado sus representantes en asuntos de importancia tratados en el parlamento, y por interrogarlos acerca de sus actividades. La responsabilidad política requiere que se sepa cómo ha votado un legislador y que éste pueda defender sus opciones. El desarrollo de Internet posibilita este tipo de dispositivo, que actualmente es práctica común en muchos parlamentos.

Es menos común que los parlamentarios presenten un informe periódico de sus actividades parlamentarias, una vez por año o por período de sesiones. Cuando se hace, cobra más bien la forma de un informe colectivo de las actividades de todo el parlamento. Para citar algunos ejemplos: el Parlamento rumano prepara un informe de sus actividades al término de cada período de sesiones, publicado en el Boletín Oficial. El Parlamento finlandés publica un informe anual en línea, relativo a las cuestiones organizativas, financieras y contables, además de las actividades legislativas e internacionales. En Francia, se publica un informe anual acerca del presupuesto parlamentario y su ejecución, relativo a ambas cámaras. En Luxemburgo, el informe anual de la Cámara de Diputados se difunde a todos los hogares del país. En St Kitts y Nevis, el informe es oral: se interroga a los parlamentarios acerca de sus actividades en una reunión pública anual denominada Cara a cara:

Esta reunión se celebra fuera del Parlamento, pero pone a los parlamentarios «cara a cara» con el público en general, para que rindan cuentas de su acción. La reunión se transmite en directo por radio y televisión. El público puede asimismo intervenir en directo por Internet y por teléfono. Un animador coordina y transmite las preguntas hechas en la sala, por teléfono y por Internet, dando tiempo a los legisladores para contestar. Las preguntas son espontáneas y los parlamentarios no tienen previo conocimiento de ellas. Este mecanismo ha propiciado mucho la rendición de cuentas, la educación del público y la labor parlamentaria.

Si bien los ejemplos de Luxemburgo y St Kitts corresponden a países de poblaciones relativamente poco numerosas, pueden servir de ejemplo para parlamentarios de otros países a nivel de sus circunscripciones. El envío a todos los electores de un informe anual de las actividades del legislador/a y de la relación de sus votos al finalizar cada período de sesiones, combinado con la posibilidad de hacerle preguntas en línea o en determinadas reuniones en la circunscripción, podría mejorar mucho la rendición de cuentas de los parlamentarios de forma periódica, y no sólo durante las campañas electorales.

Revocación de los parlamentarios

La convicción de que unas elecciones celebradas a un intervalo de varios años no bastan para garantizar una rendición de cuentas adecuada al electorado ha inspirado propuestas de facultar a los ciudadanos para revocar, durante su mandato, a los parlamentarios electos. Existen tales disposiciones en Uganda y en la provincia canadiense de Columbia Británica. En Uganda (artículo 84 de la Constitución), un parlamentario puede ser revocado por cualquiera de los motivos siguientes:

- incapacidad física o mental que vuelve al parlamentario inapto para el ejercicio de sus funciones; o
- falta grave o inconducta que puede generar odio, ridículo, desprecio o descrédito para la función; o
- ausentismo persistente sin causa justificada.

Dicha disposición requiere una petición firmada por al menos dos tercios de los electores inscritos en la circunscripción o grupo social al que representa el parlamentario. La decisión acerca de la validez de la petición (y consiguiente revocación del mandato) es tomada por la Comisión Electoral tras una investigación pública completa.

En Columbia Británica no hay indicación de motivos para una revocación

posible. El mecanismo difiere del de Uganda porque se requiere el 40% de los votos de los electores inscritos en una circunscripción, tras lo cual se organiza una elección parcial. No menos de nueve peticiones de revocación fueron registradas en un año durante la legislatura de 2001, aunque no prosperó ninguna. Tal situación causó inquietud acerca de un posible abuso de este derecho, y del tiempo y dinero que requiere, en particular porque es preciso verificar oficialmente la validez de todas las firmas. Quizá ello explica que el derecho de revocación no esté más difundido.

Principios y códigos de conducta parlamentarios

Cara a la responsabilidad vertical que encarna el derecho de revocación, un método más usual en caso de inconducta potencial de los parlamentarios es la aplicación horizontal de un código de conducta por una comisión específica que actúa en nombre del público. En el último decenio se han elaborado y adoptado numerosos principios y códigos de conducta, para la función pública en general y los parlamentarios en particular, en respuesta a la desconfianza creciente de la ciudadanía por lo que hace a la conducta de los parlamentarios y a las instituciones representativas en general, al menos en las democracias afianzadas. Poco importa que dicha reacción popular se deba a un menor respeto real de las normas éticas o al hecho de que estos casos son objeto de mayor publicidad y debate y de menor tolerancia. Lo que cuenta son las percepciones del público, como se ilustra muy gráficamente en el informe del Secretario General de la Cámara de Representantes de Australia:

El año pasado (2000), el sector de la publicidad, los periodistas reporteros y los vendedores de coches usados del país tuvieron oportunidad de celebrar. Hasta entonces, se encontraban en el último lugar en la lista de profesiones clasificadas en función de la confianza que inspiran al público, precedidos inmediatamente por los parlamentarios. En julio, según los resultados de una encuesta, el orden de clasificación cambió [...] los parlamentarios se clasificaron últimos por la confianza que inspiran en una lista de veintitrés profesiones.

La mayor parte de las inquietudes del público se centran en cuestiones financieras, en particular en el aprovechamiento del cargo de legislador en pro de intereses económicos personales, o de los intereses de personas u organizaciones que los remuneran de un modo u otro a cambio de su representación. También preocupa el ausentismo, el uso de información confidencial y el uso indebido de los viáticos parlamentarios u otras prestaciones afines.

Cabe destacar que siempre ha habido normas de conducta para los parlamentarios, si bien se limitaban en general a comportamientos que inciden en el buen orden de las actividades parlamentarias mismas. En casi todos los parlamentos, se prohíben las expresiones o comportamientos considerados como insultantes o amenazantes para otro legislador, que obstaculicen la libertad de debate o de votación, o que falten el respeto a la presidencia. Además de estas cuestiones de orden interno y de decoro, siempre se ha entendido y dado por sentado que los parlamentarios son elegidos para defender el interés público y no su interés personal u otros intereses particulares. Lo que es nuevo es que diversos parlamentos consideran necesario explicitar este principio en un conjunto de normas y códigos de conducta que se hacen públicos y están destinados a incrementar la confianza en la probidad parlamentaria. El preámbulo del Código oficial de conducta de Canadá ilustra el propósito usual de tales instrumentos:

- 1. reconocer que la función de parlamentario es un mandato público;*
- 2. mantener la confianza del público en la probidad de cada parlamentario y el respeto y confianza que la sociedad deposita en la institución parlamentaria en su conjunto;*
- 3. mostrar al público que todos los parlamentarios están sometidos a normas que colocan el interés público por encima de sus intereses privados y establecer un sistema transparente que permita al público verificar que así sea;*
- 4. indicar de forma más clara a los parlamentarios cómo conciliar sus intereses privados con sus obligaciones públicas;*
- 5. fomentar el consenso entre los parlamentarios estableciendo reglas comunes y medios de asesoría independiente e imparcial para responder a interrogantes relacionados con la buena conducta.*

Los dos últimos puntos de esta lista plantean diversas cuestiones recurrentes a la hora de preparar códigos de conducta. Una de ellas es la del consenso entre los parlamentarios mismos, sin el cual resulta extremadamente difícil llevar a la práctica código alguno. El consenso es a menudo difícil de lograr a raíz de la complejidad de ciertos temas, y de determinadas «zonas grises» de interpretación controvertida de los códigos. El examen de algunas «zonas grises» en la sección dedicada a los *conflictos de interés* permitirá explorar este aspecto importante de la responsabilidad parlamentaria.

Intereses públicos y privados

Una característica primordial de todos los principios y códigos de conducta parlamentarios es la distinción entre el interés público y privado o personal, la

cual es fundamental para el concepto democrático de que un cargo electivo tiene por objeto servir a la sociedad y no enriquecer al titular o a sus allegados. En lenguaje común, el abuso de los cargos públicos para beneficio personal se denomina «corrupción»; en lenguaje parlamentario, «conflicto de intereses», tal como se define, por ejemplo, en este extracto del código del Dail irlandés:

Existe conflicto de intereses cuando un parlamentario toma una decisión o participa en ella en el ejercicio de sus funciones sabiendo que beneficiará de forma incorrecta y deshonestamente a sus propios intereses financieros o a los intereses privados de otra persona, de forma directa o indirecta. No existe conflicto de interés cuando el representante u otra persona se benefician sólo como miembro del público o de una amplia categoría de personas.

Los términos ‘o de una amplia categoría de personas’ causan cierta dificultad. Los parlamentarios que son, por ejemplo, grandes terratenientes, o accionistas de compañías petroleras, farmacéuticas o de órganos de prensa, ¿son acaso menos desinteresados al legislar de forma favorable a dichos grupos que cuando promueven sus propios intereses privados? Para el público, la distinción no es obvia. Por este motivo, en muchos parlamentos los miembros deben presentar una declaración de sus bienes y/o intereses financieros y designar a un asesor imparcial que pueda juzgar con objetividad eventuales conflictos de interés. En dichas declaraciones de bienes se deben inscribir, entre otros elementos, las acciones de compañías públicas y privadas, los bienes y tierras, los puestos remunerados de administrador de empresas o de socio.

Ello no agota, sin embargo, las fuentes potenciales de conflictos de interés. Otra «zona gris» concierne a las entidades exteriores frente a las cuales un parlamentario ha contraído obligaciones a raíz de beneficios recibidos por servicios prestados o previstos, como por ejemplo asesor en cuestiones parlamentarias o portavoz no oficial. La mayoría de los parlamentos prohíben a sus miembros concertar contratos con entidades exteriores para actuar en el parlamento en nombre de éstas, como se observa en una resolución del Parlamento británico, adoptada tras la tentativa de un sindicato, en 1947, de dar instrucciones a un legislador:

Es contrario a la dignidad de la Cámara, a los deberes de un representante para con sus electores, y al privilegio de la libertad de palabra, que un representante miembro de la Cámara concierte con una entidad exterior acuerdos contractuales de cualquier tipo que limiten o menoscaben su total independencia y libertad de acción en el par-

lamento [...] Un parlamentario ha contraído obligaciones para con sus electores y el país entero, y no con un sector en particular.

No obstante, es muy fina la línea divisoria entre un contrato formal de promoción de los intereses de una entidad exterior y un entendimiento tácito de hacerlo a cambio de algún tipo de remuneración. Por esta razón, una declaración de los bienes e intereses de un parlamentario incluye también, en la mayoría de los casos, consultorías, contratos de disponibilidad de servicios, regalos y obsequios, recepciones, gastos de viaje y otras remuneraciones en especie.

Otra «zona gris» está en relación con el grado de legitimidad de un eventual trabajo remunerado de un parlamentario, cuando recibe un salario para desempeñar sus tareas legislativas con dedicación exclusiva. Algunos parlamentos consideran que es ventajoso que sus miembros ejerzan actividades remuneradas fuera de la esfera política, pese a que rara vez se consulta a la opinión pública al respecto. Sea como fuere, es difícil impedir a los parlamentarios llevar a cabo actividades complementarias e independientes, como las de periodista, comentarista de la actualidad, escritor, que podrían considerarse como una extensión natural de la actividad parlamentaria. En este caso como en los anteriores, la obligación de declarar sus bienes e intereses coloca la cuestión en el ámbito público, donde todo conflicto potencial de interés queda sometido al criterio de los demás parlamentarios y del electorado.

Declaración de bienes

Puede atenderse a la mayoría de estas «zonas grises», fuentes de conflictos potenciales de interés, sean éstos bienes patrimoniales, beneficios recibidos u otras actividades remuneradas, gracias al principio de transparencia, por medio de una declaración registrada de bienes y haberes. Se cita a continuación un ejemplo sudafricano de lista de «bienes e intereses declarables», que incluye todos los elementos antes mencionados:

Las categorías siguientes de bienes e intereses financieros son declarables:

- a. acciones y otras participaciones detentadas en compañías y otras entidades corporativas;*
- b. empleos remunerados exteriores al Parlamento;*
- c. cargos de socio y de administrador de empresas;*
- d. consultorías;*
- e. patrocinios;*
- f. regalos, obsequios y prestaciones de fuentes que no sean familiares o el compañero/a permanente;*

g. cualquier otro tipo de regalo o prestación en especie;

h. viajes al extranjero (distintos de viajes personales pagados por el parlamentario/a, viajes de negocios sin relación con el cargo oficial y visitas oficiales pagadas por el Estado o el partido al que pertenece el parlamentario);

i. tierras, bienes y otras propiedades; y

j. pensiones.

j. pensiones.

No todos los parlamentos llevan tales registros y, cuando es el caso, puede haber diferencias sustantivas en sus contenidos y funcionamiento, en particular:

- el carácter obligatorio o voluntario de la declaración, siendo ésta última la opción en vigor en los países nórdicos;
- la declaración de bienes y propiedades únicamente, como es el caso en la mayoría de los países francófonos, u otros intereses financieros también;
- la extensión de la declaración de bienes al cónyuge y a los hijos;
- el carácter público de la totalidad de la declaración, o si determinadas partes, por motivos de protección de la vida privada, se comunican sólo a la presidencia y a la secretaría;
- si la declaración se realiza únicamente al comienzo y al final del mandato, o si se actualiza cada año;
- si, en caso de un conflicto potencial de intereses, el parlamentario se limita a declararlo al participar en el punto correspondiente del orden del día, o si le está prohibido participar;
- si un órgano externo o una comisión parlamentaria, o una combinación de ambos, se encarga de controlar y de hacer cumplir las disposiciones referentes a dichas declaraciones.

Dada la amplia diferencia de procedimientos en los distintos parlamentos, es difícil postular la ejemplaridad de ninguno de ellos, sobre todo considerando que mucho depende del consenso y de la obligatoriedad de los códigos de conducta. No obstante, se puede afirmar de forma empírica y lógica que, cuanto más preocupen los conflictos de interés al público de un país, tanto más será preciso llevar un registro de declaraciones claro y obligatorio, contando además con una figura arbitral imparcial para restablecer o mantener la confianza del público.

En cuanto a los mecanismos que garanticen el cumplimiento de los códigos de conducta, cabe citar un párrafo extraído de un trabajo del National

Democratic Institute for International Affairs (NDI) acerca de las normas internacionales para las legislaturas democráticas.

El autocontrol no basta siempre para hacer cumplir las reglas éticas. Por este motivo, en muchos países se ha encomendado a una entidad independiente e imparcial el control del cumplimiento de los códigos éticos, como es el caso del Comisionado parlamentario de las normas en el Reino Unido. La Comisión de normas y privilegios se encarga de hacer cumplir el código de conducta, y el Comisionado/a asesora a la Comisión, lleva el registro de declaraciones de bienes de los parlamentarios, asesora a los miembros, de forma confidencial, acerca de las declaraciones, supervisa el funcionamiento del registro y el cumplimiento de los códigos, y, por último, recibe y, de ser el caso, investiga quejas de legisladores y ciudadanos. Si bien el Comisionado/a no puede imponer sanciones, lo que es facultad de la Comisión, confiere a la función una imparcialidad mayor que la que podría razonablemente esperarse del autocontrol de una comisión de ética.

Concurrencia a las sesiones

La mayoría de los códigos de conducta se centran particularmente en cuestiones financieras y conflictos potenciales de interés. Sin embargo, no son éstos los únicos asuntos que inciden en la confianza de los electores. El ausentismo, por ejemplo, preocupa al público. Como se ha observado ya, las imágenes televisadas de cámaras prácticamente vacías durante las sesiones plenarias pueden dar una impresión equivocada, puesto que los legisladores pueden estar cumpliendo con otras obligaciones legítimas, parlamentarias y de circunscripción. La mayoría de los parlamentos regulan la concurrencia de sus miembros a sesiones plenarias y de comisiones mediante su reglamento, el cual requiere por lo general que se comuniquen a la presidencia los motivos de la ausencia. Pueden imponerse diversas sanciones por «ausencia injustificada»:

- publicación de una lista de presentes / ausentes;
- amonestación o «llamado al orden»;
- deducción salarial;
- suspensión temporaria;
- retiro del mandato parlamentario.

En Estados Unidos y en las Filipinas, una disposición menos común permite al ujier de armas arrestar al infractor(es) y llevarlo(s) por la fuerza a la asamblea (fuente: Marc Van der Hulst, *The Parliamentary Mandate*, IPU, 2000, pp.107-12).

Otras lecturas en línea acerca de los códigos de conducta y los conflictos de interés:

Association of Secretaries General of Parliaments (1998). Codes of conduct for parliamentary staff, in *Constitutional and parliamentary information*, N° 175 <http://www.asgp.info/Publications/CPI-English/1998_175_02-e.pdf> (en inglés y francés)

European Centre for Parliamentary Research and Documentation (2001). *Parliamentary codes of conduct in Europa: an overview*. <<http://www.ecprd.org/Doc/publica/OTH/CodeConduct.pdf>> (en inglés)

National Conference of State Legislatures (nd). *Model code of conduct for legislative staff*. <<http://www.ncsl.org/racss/codeofconduct.htm>> (en inglés)

National Democratic Institute (1999). *Legislative ethics: a comparative overview*. <http://www.accessdemocracy.org/library/026_ww_legethics.pdf> (en inglés)

Stapenhurst, R. and Pelizzo, R. (2004). *Legislative ethics and codes of conduct*. World Bank Institute <http://siteresources.worldbank.org/EXTPARLIAMEN-TARIANS/Resources/Legislative_Ethics_and_Codes_of_Conduct.pdf> (en inglés)

Financiación de los partidos y campañas electorales

No todas las cuestiones de responsabilidad parlamentaria que han preocupado al público durante el último decenio son objeto de códigos de conducta aplicables individualmente a los parlamentarios. La financiación de los partidos públicos que se presentan a elecciones para los cargos públicos es también motivo de preocupación. Dado por un parte el costo creciente de las campañas electorales (lo que algunos llaman «la carrera armamentista electoral») y por otra la relativa escasez de las contribuciones provenientes de las cuotas de los miembros, los partidos políticos se han visto obligados a buscar el apoyo financiero de personas e instituciones que poseen medios para ello, causando temor de que los representantes electos puedan estar colectivamente obligados a rendir cuentas a sus poderosos donantes más bien que a sus electores.

Como se ha señalado, los partidos políticos, por poco que se los estime en numerosos países, desempeñan un papel vital en la vida política y parlamentaria. Para influir en las políticas públicas, los ciudadanos y los parlamentarios deben asociarse a otras personas de las mismas opiniones y no permanecer aislados. Los partidos políticos suministran el «adhesivo» que sostiene la trama política. Son los únicos que pueden ofrecer al electorado programas políticos y legislativos alternativos que tengan posibilidad de ser llevados a la práctica, o de ser criticados y combatidos de forma coherente. Los votantes saben que si votan por un candidato/a de un partido dado, éste/a apoyará en lo fundamental el programa del partido, así como a sus dirigentes. Esta coherencia y pre-

visibilidad que permite al electorado ejercer colectivamente influencia sobre la composición y programa de un parlamento.

Dada la importancia de su papel, es cuestión de interés público que los partidos políticos estén financiados adecuadamente y que rindan cuentas, a fin de llevar a cabo su labor de campaña, organización y educación. Hace unos veinte años, se conocía muy poco acerca de la financiación de los partidos políticos, y se los trataba como cualquier otra asociación privada, que no rinde cuentas sino a sí misma. Las cuestiones de financiación cobraron relevancia pública en fecha más reciente, reconociéndose su incidencia sobre la contienda electoral y la responsabilidad parlamentaria. Disponemos actualmente de dos grandes estudios comparativos que informan acerca de la financiación de los partidos en el mundo entero, y brindan sugerencias para mejoras legislativas. Son éstos el manual *Funding of Political Parties and Electoral Campaigns* (Financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales) del International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) (ed. Reginald Austin y Maja Tjernstrom, Estocolmo, 2003) y un estudio del National Democratic Institute for International Affairs (NDI) sobre la financiación de los partidos en 22 países en desarrollo, *Money in Politics* (El dinero en política), por Denise Baer y Shari Bryan, Washington, 2005. Estos estudios suministran algunos indicadores de buenas prácticas, aunque se reconoce que mucho depende del contexto nacional específico.

Las preocupaciones acerca de la financiación de los partidos mencionadas por ambos estudios se centran en tres ámbitos problemáticos:

- *Recursos insuficientes.* Este problema es particularmente acuciante en los países en desarrollo, donde las cuotas de los miembros son mínimas, y los candidatos deben a menudo financiar sus gastos electorales con sus propios fondos. «Más de cuatro entrevistados de cada cinco declaran que pagan la mayoría de los gastos con sus propios fondos, corriendo el riesgo de bancarrota [...]. Por ende, muchos de ellos recurren a donantes que esperan un trato preferencial una vez elegido el candidato o, aun peor, muchos reformistas deciden no presentarse, dejando el campo libre a candidatos con fortuna personal» (NDI, p.4).
- *Disparidad de recursos.* Las disparidades económicas de una sociedad pueden poner en desventaja a determinados partidos que tienen menos acceso a los recursos. La utilización por los partidos gobernantes de los recursos, instalaciones y patrocinio gubernamentales añade un factor de distorsión en contra de los partidos opositores. «Sólo los partidos gobernantes están en condiciones de otorgar contratos u otros favores o de recabar ilegalmente fondos públicos para sí mismos» (IDEA, p.28).

- *Fuentes de financiación comprometedoras.* El dinero aportado por intereses poderosos para una campaña electoral puede conllevar la expectativa de que se confieran a los donantes ventajas legislativas o de otro tipo, susceptibles de socavar el proceso democrático o la confianza del público en la integridad del gobierno. Como lo expresa sucintamente el estudio de IDEA, «lo que se plantea es si se debe dar primacía al dinero «interesado» sobre la igualdad de derechos de los electores» (p.8).

Queda claramente demostrado que la financiación de los partidos y de las campañas electorales tiene que ver con diversas características de un parlamento democrático tal como se las define en este libro: la equidad del proceso electoral, y su capacidad de generar un parlamento que sea *políticamente* representativo del electorado; la representatividad *social* del parlamento a causa de la incidencia de la fortuna personal en el acceso a las candidaturas, y sobre todo, la calidad de la *rendición de cuentas* del parlamento a sus electores.

Responder a las preocupaciones de la ciudadanía

¿Cómo se responde a estas preocupaciones? Los dos estudios citados concuerdan en que las estrategias varían considerablemente según el contexto nacional y en que no hay un modelo universalmente aplicable de prácticas óptimas. Sugieren también ciertas pautas para la financiación de los partidos: una combinación de varias estrategias legislativas – reglamentación, subvención, transparencia – es más conveniente que la aplicación de una sola; debe fomentarse el pluralismo de las fuentes de financiación; la legislación debe ser efectivamente aplicada, bajo control de un organismo único preferiblemente; por último, ningún sistema será nunca totalmente estanco, puesto que el dinero fluye de forma semejante al agua. «Ninguna barrera establecida a efectos de control impedirá el goteo ni la aplicación de sifones». (IDEA, p.13). Las extensas entrevistas con los interesados que figuran en el estudio del NDI muestran cómo se puede en la práctica evadir la legislación, lo que refuerza el escepticismo.

El escepticismo cara a la posibilidad de establecer un sistema totalmente estanco no debería, no obstante, valer como argumento en pro de la inacción. Éstas son las conclusiones que razonablemente se desprenden de los estudios citados acerca de las distintas estrategias legislativas mencionadas.

Reglamentación

La reglamentación tiene por objeto regular a la vez la demanda de recursos por las partes y las modalidades de oferta. En lo tocante a la demanda, dos medidas comunes para poner coto a la «carrera armamentista» consisten en

limitar los gastos de campaña y restringir la publicidad política paga en los medios de prensa, radio y televisión, tanto en período electoral como fuera de él. En materia de oferta, se pueden prohibir las contribuciones que rebasen determinado importe, o de fuentes extranjeras, o de organizaciones en lugar de individuos. Todas estas restricciones deben ser objeto de un amplio acuerdo político y de medidas de control de su aplicación si no se quiere que sean soslayadas periódicamente gracias a una «contabilidad creativa».

Subvenciones públicas

Las subvenciones públicas a los partidos políticos son muy impopulares ante la opinión pública, y pueden ser dañosas si suprimen el incentivo de los partidos para recabar contribuciones voluntarias de sus partidarios. Por otra parte, las subvenciones pueden ayudar a crear condiciones de igualdad para todos, y consolidar su papel público, que es esencial. Las aportaciones en especie (tiempo gratuito en los medios, distribución gratuita de folletos electorales, utilización de edificios públicos para reuniones, etc.) se consideran a veces mejores que las subvenciones en efectivo. Éstas últimas pueden ser indirectas, a través de exenciones de impuestos o deducciones fiscales para las donaciones; si son directas y rebasan determinados umbrales, están a veces vinculadas al número de afiliados al partido o al importe de las cuotas, como un aliciente para buscar apoyo voluntario. Las subvenciones se utilizan a veces también como incentivo para las buenas prácticas en otros aspectos de la actividad partidaria, por ejemplo la selección de candidatos.

Transparencia

En muchos países, los pormenores acerca de la financiación de los partidos permanecen ocultos y son conocidos sólo en círculos restringidos. No obstante, en este aspecto como en otros, la transparencia es indispensable para crear confianza. De ella depende la eficacia de la reglamentación; no hay subvenciones públicas aceptables sin ella. La transparencia de las cuentas puede contribuir a un mejor cumplimiento de la reglamentación, tanto para los miembros de un partido como para los partidos competidores. Es éste un buen ejemplo del principio según el cual la mejor opción es una combinación de rendición de cuentas «horizontal» a un organismo especializado, con una rendición de cuentas «vertical», al público en general.

Para concluir estos comentarios acerca de la financiación de los partidos, presentamos algunos ejemplos sacados de los comunicaciones de los parlamentos, que muestran una combinación de todas las estrategias legislativas mencionadas. En oportunidad de la revisión de la Constitución griega en 2001, se incorporó una disposición específica acerca de la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales, a saber:

Los partidos políticos están facultados para recibir apoyo financiero del Estado para sus gastos electorales y operativos, según las condiciones establecidas por la ley. Un estatuto definirá las garantías de transparencia acerca de los gastos electorales y, de forma general, la gestión de las cuentas de los partidos políticos, los parlamentarios, los candidatos a escaños parlamentarios y los candidatos a todos los niveles de autoridades locales. Un decreto establecerá los límites máximos de gastos electorales, podrá prohibir determinadas formas de promoción preelectoral e indicará en qué condiciones la violación de las disposiciones pertinentes puede constituir motivo de destitución de la función parlamentaria, por iniciativa del órgano especial contemplado en el capítulo siguiente. El control de los gastos electorales de los partidos políticos y de los candidatos a escaños parlamentarios será llevado a cabo por un órgano especial en el que participarán asimismo funcionarios judiciales superiores, de conformidad con las disposiciones de la ley (Artículo 29, párrafo 2).

En tanto enmienda constitucional, el artículo en cuestión establece sólo los principios básicos de la legislación en este ámbito. Para una descripción más detallada de las disposiciones legales, incluimos un extracto de la comunicación canadiense acerca de la ley de 2004:

Hasta el año 2004, sólo los candidatos y los partidos políticos estaban obligados a declarar al comisionado electoral las fuentes e importes de las contribuciones recibidas. Esta obligación declarativa ha sido extendida a todos los participantes en la vida política, incluyendo a los candidatos, los partidos políticos, las asociaciones electorales de distrito, los candidatos a dirigentes y los precandidatos. Todos los participantes en la actividad política tienen ahora la obligación de declarar toda contribución superior a \$200 [...]. Las reglas aplicables a la procedencia de las contribuciones políticas se han modificado también. En el pasado, dichas contribuciones podían provenir de individuos, empresas, sindicatos u otras entidades y no existían topes máximos de contribución. Actualmente, con algunas excepciones menores, sólo los particulares, ciudadanos y residentes permanentes, están facultados para efectuar contribuciones financieras a los partidos debidamente inscritos, a los candidatos a cargos de dirigentes y a los precandidatos. Las contribuciones no pueden rebasar un tope anual de \$5000.

Para compensar la pérdida potencial de ingresos de los partidos políticos a raíz de las modificaciones de la reglamentación sobre las

donaciones, se ha establecido un pago anual a los partidos políticos debidamente inscritos de \$1,75 por voto obtenido por el partido en las elecciones generales previas (reajutable según la inflación), a condición de que el partido haya obtenido el 2% de los sufragios válidos a nivel nacional o el 5% de los votos en las circunscripciones donde presentaba candidatos. Este sistema ha sido ideado para ser económicamente neutro, puesto que se considera que unos partidos políticos sólidos desde el punto de vista financiero contribuyen a la viabilidad del proceso electoral. Las modificaciones aportadas constituyen también un incentivo fiscal a efectuar contribuciones, puesto que se duplica la parte de donaciones políticas de un particular que da derecho a un crédito impositivo del 75%, pasando de \$200 a \$400.

Otras lecturas en línea acerca de la financiación de los partidos:

Austin, R. and Tjernström, M. (eds) (2003). *Funding of parties and election campaigns*. International IDEA <http://www.idea.int/publications/funding_parties/upload/full.pdf> (en inglés)

Bryan, S. and Baer, D (eds.) (2005). *Money in politics: a study of party financing practices in 22 countries*. National Democratic Institute <http://www.accessdemocracy.org/library/1848_polpart_moneyinpolitics_010105_full_text.pdf> (en inglés)

International IDEA (2005). *Political finance database*. <<http://www.idea.int/parties/finance/db/>> (en inglés) >

Johnston, M. (2005). *Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives: political finance policy, parties, and democratic development*. National Democratic Institute <http://www.accessdemocracy.org/library/1949_polpart_johnston_110105.pdf> (en inglés)

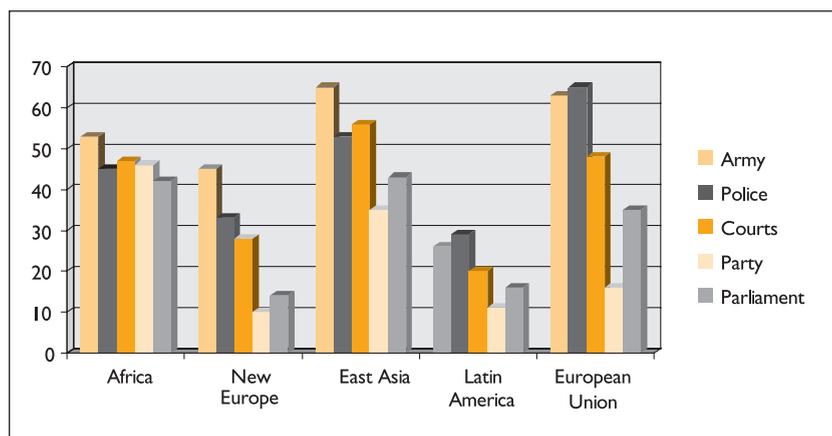
Moneyandpolitics.net. <<http://www.moneyandpolitics.net/>> (en inglés)

Seguir la evolución de la opinión pública

Los sondeos y encuestas de opinión pueden contribuir a la rendición de cuentas de los parlamentos, si bien son muy pocos los que llevan a cabo encuestas de forma sistemática. Por lo general nos basamos para ello en las conclusiones de los “barómetros” regionales (Latinobarómetro, Afrobarómetro, etc.). Estos confirman una conclusión ya mencionada: los parlamentos no gozan de una gran estima por parte del público, pese a que hay importantes diferencias regionales, como se indica en el cuadro 5.1. En el caso de los países de la Unión Europea, para los que se dispone de datos cronológicos, las cifras muestran un marcado declive de confianza en los parlamentos

en el período que va de mediados de los años 1980 a fines de los años 1990 (véase por ejemplo, Susan J. Pharr y Robert D. Putnam eds., *Disaffected Democracies*, Princeton, 2000; Susan Hattis Rolef, *Trust in Parliaments - Some Theoretical and Empirical Findings*, manuscrito no publicado, Knesset, Israel, 2005).

Figura 5.1: Confianza en las instituciones nacionales: promedios regionales



Nota: Los promedios regionales y las cifras nacionales están útilmente resumidas en IDEA (2005) *Ten Years of Supporting Democracy Worldwide*, páginas 63 – 64, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Estocolmo, Suecia. Los promedios regionales mencionados provienen de esta fuente, recopilados a partir de los Barómetros regionales respectivamente. «Confianza» es la suma de «mucho o bastante confianza», excluyendo «poca o ninguna confianza» y «no sé». «Partido» es el «partido gobernante».

Las cifras de la Unión Europea provienen de la Comisión Europea (2004), *Eurobarometer 61: Public Opinion in the European Union*, página 10, en

<http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb61/eb61_en.pdf>

La elección del Eurobarómetro 61, en lugar de uno posterior, tiene por objeto lograr la mayor concordancia posible con los años en que se tomaron muestras de las demás regiones. Los datos correspondientes se recopilaron en África 2002/3; Nueva Europa 2004/5; Este asiático 2001-3 y Latinoamérica 2003; Unión Europea, primavera de 2004. «Partidos políticos» corresponde a los partidos en plural; «Justicia», al conjunto del sistema judicial. Las cifras corresponden a las respuestas «tendencia a la confianza», en una selección «tendencia a la confianza», «tendencia a la desconfianza» y «no sé».

Países y regiones incluidos:

África (15): Malí, Tanzania, Malawi, Mozambique, Lesotho, Botswana, Ghana, Uganda, Namibia, Kenya, Zambia, Senegal, Sudáfrica, Cabo Verde, Nigeria.

Nueva Europa (11): Estonia, Hungría, Lituania, Rumania, Polonia, Letonia, Eslovaquia, Eslovenia, República Checa, Bulgaria, Rusia

Este asiático (8): China, Tailandia, Mongolia, Filipinas, República de Corea, Japón, Hong Kong, Taiwán.

Latinoamérica (17): Brasil, Uruguay, Chile, Colombia, Costa Rica, Venezuela, Honduras, Panamá, México, El Salvador, Paraguay, Argentina, Perú, Nicaragua, Bolivia, Ecuador, Guatemala.

Unión Europea (15): Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia. Estas cifras no incluyen a los países de la Unión Europea ampliada, que son miembros a partir del 1º de mayo de 2004.

Las cifras del cuadro deben ser interpretadas con prudencia, por diversas razones. En primer lugar, ocultan considerables diferencias entre los distintos países de cada región, como se observa en un desglose más detallado. En segundo lugar, muchos encuestados, en particular entre los menos instruidos o menos conocedores en materia política, tienen dificultad en distinguir entre las diversas instituciones gubernamentales, o entre el desempeño de determinados dirigentes políticos y las funciones que temporalmente ocupan. En tercer lugar, las encuestas muestran que el público tiende a valorar de formar más positiva al representante de su circunscripción que a la institución parlamentaria en su conjunto, lo que parece indicar que el carácter local y el contacto personal son características importantes y apreciadas en un sistema representativo.

No obstante, estas conclusiones no pueden ser tomadas con complacencia o satisfacción. No puede ser bueno para la salud de una democracia que su principal institución representativa sea objeto, comparativamente, de tan poca estima. No obstante, hay ciertos desacuerdos entre los especialistas de las cuestiones políticas a la hora de interpretar estas conclusiones. En un documento preparado para el grupo de trabajo de la UIP del que forma parte, Marta Lagos, de Latinobarómetro, señala que la confianza en el parlamento debe ser interpretada en el contexto más amplio de las instituciones públicas en general. En Latinoamérica, la «confianza» es el producto de estrechas relaciones personales, no una característica de relaciones sociales más amplias o de instituciones políticas impersonales, cuyos resultados son mucho menos previsibles. «La sociedad se organiza no en interacción abierta con terceros, sino más bien en grupos cerrados de personas dentro de una esfera que está al alcance [...]. En la sociedad latinoamericana, la confianza está presente dentro de las redes sociales, no entre las diversas redes». Según este análisis, el parlamento mismo ha cobrado el carácter de otra red cerrada, cuyas actividades no se perciben como de relevancia para el conjunto de la sociedad. «Actualmente, las leyes que promulga el parlamento deben en primer lugar probar que son beneficiosas para la sociedad en su conjunto, y generar reglas que sean iguales para todos, antes de que el parlamento se convierta en una institución plenamente legítima para la mayoría de la población». Uno de los retos democráticos consistiría entonces en dismantelar las barreras de desconfianza entre diversas redes sociales, inclusive la que constituye el parlamento mismo.

En otras regiones, no todos los estudiosos atribuirían el mismo grado de importancia a una carencia general de confianza social para explicar la poca confianza que merecen los parlamentos a la opinión. Richard Rose, por ejemplo, de Eurobarómetro, señala que en el caso de los países ex comunistas de Europa Oriental, la explicación reside en cómo juzga el público el desempeño institucional y el comportamiento de los parlamentarios mismos (véase, por

ejemplo, William Mishler y Richard Rose, *What are the political consequences of trust?* Centro de estudios de las políticas públicas, Universidad de Aberdeen). En las democracias más afianzadas y antiguas, no se observan signos de desconfianza social general que se puedan vincular con el marcado desapego por los parlamentos. La respuesta podría más bien hallarse en las transformaciones sociales características de los países industriales más avanzados. Con la fragmentación de las estructuras sociales, es más difícil legislar sin entrar en conflicto con alguna minoría que se hace oír con fuerza, y la base social de los partidos establecidos se disgrega. Hay menos respeto por las autoridades, y sus deficiencias son objeto de mayor publicidad. Al mismo tiempo, los procesos de mundialización han puesto fuera del control de las instituciones políticas nacionales diversas fuerzas que inciden en el bienestar de los ciudadanos. La suma de todos estos factores ha contribuido a la pérdida de confianza.

Los parlamentos pueden influir en la opinión pública

Sean cuales fueren las diferencias entre las regiones del mundo, se puede sacar una conclusión común a todas: al menos algunos de los factores que inciden en el grado de confianza de la opinión cara a los parlamentos son imputables a procesos sociales más amplios que escapan al control directo de éstos. No obstante, pueden hacer mucho para mejorar la estima de la opinión. Muchos de los cambios e innovaciones descritos en anteriores capítulos, destinados a incrementar la representatividad, transparencia y accesibilidad de los parlamentos, han sido emprendidos para restablecer la confianza pública, y en algunos casos para responder a críticas específicas formuladas en las encuestas de opinión. Se observa asimismo que las reformas iniciadas por diversos parlamentos pueden mejorar la imagen de la institución y la consideración en que se la tiene. Así por ejemplo, el Parlamento sueco señala un reciente incremento moderado del apoyo público y observa que como resultado de las medidas tomadas desde hace diez años en pro de una mayor apertura y transparencia, «es mayor el número de personas que consideran que el Riksdag es fácil de contactar, y hay mayor interés por conocerlo mejor». El Parlamento turco indica que, como resultado de sus recientes iniciativas para crear un parlamento más abierto y accesible, «su credibilidad entre las instituciones públicas ha pasado del 10º al 4º lugar».

Estos ejemplos indican que se puede mejorar la confianza del público en el parlamento en tanto institución. Indican asimismo que es muy útil para los parlamentos lanzar por sí mismos encuestas más sistemáticas para determinar la evolución de la opinión del electorado, y también para evaluar los efectos de las reformas democráticas realizadas, como contribución a su rendición de cuentas.

Otras lecturas en línea acerca de los resultados de las encuestas relativas a los parlamentos:

Afrobarómetro <<http://www.afrobarometer.org/>>

Barómetro de Asia Oriental <<http://eacsurvey.law.ntu.edu.tw/>>

Bratton, M, Chu, Y-H, Lagos, M & Rose, R (2005). The people's voice: trust in political institutions, in *Ten years of supporting democracy worldwide*.

International IDEA

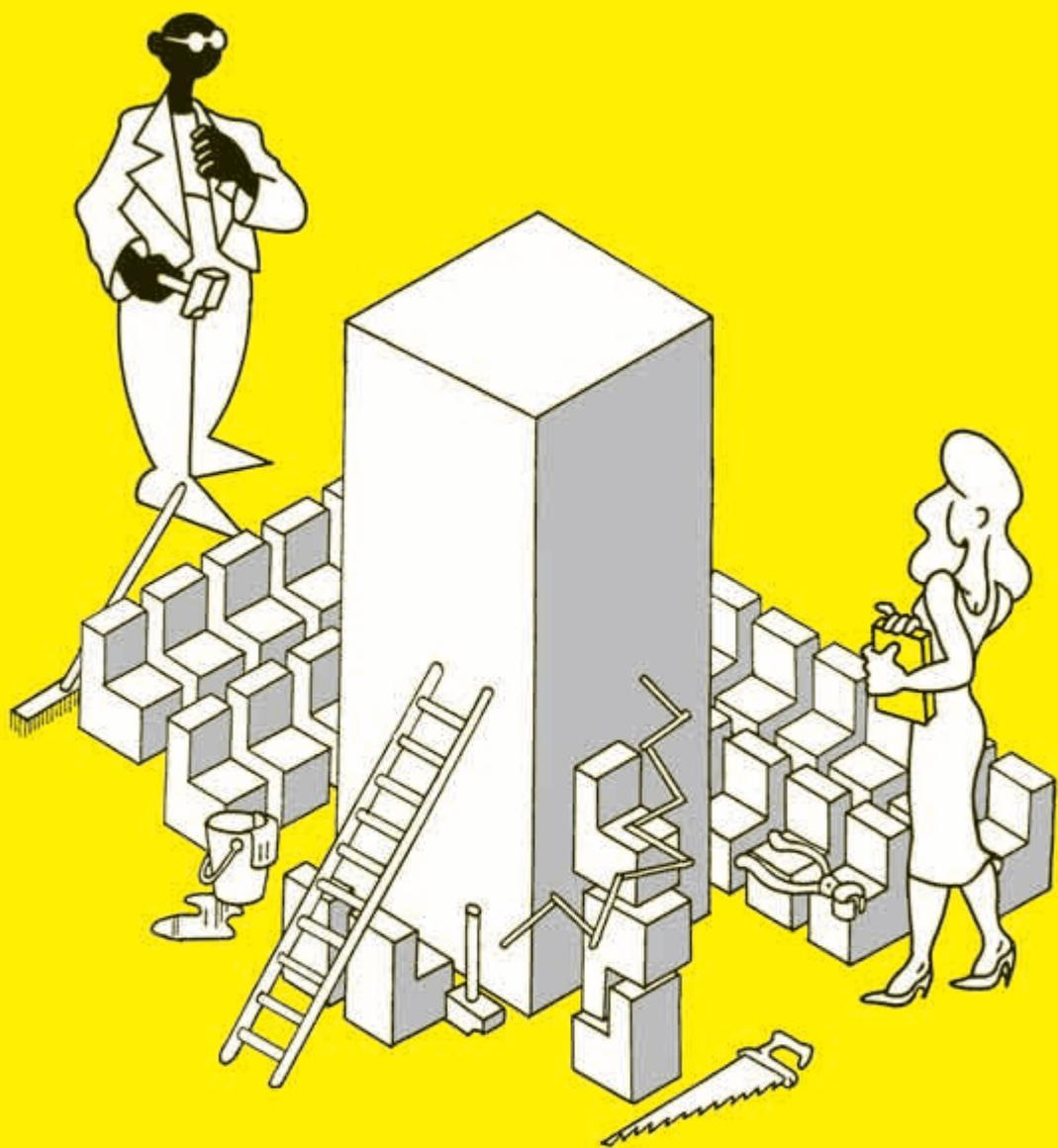
<http://www.idea.int/publications/anniversary/upload/Inlay_senttoprint_30May05.pdf> (en inglés)

Centro de estudios de las políticas públicas. Universidad de Aberdeen

<<http://www.abdn.ac.uk/cspp/>> (en inglés)

Eurobarómetro <http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm>

Latinobarómetro <<http://www.latinobarometro.org/>>



6. Un parlamento eficaz (I): a nivel nacional

En este capítulo y en el siguiente se examinará cómo se organizan eficazmente los parlamentos para desempeñar sus principales funciones. Si bien la «eficacia» no es a primera vista uno de los valores característicamente *democráticos*, se vuelve tal cuando las funciones desempeñadas son necesarias para el funcionamiento del proceso democrático: legislación, control del Poder Ejecutivo, control financiero, etc. No se atiende a los intereses de los electores si los parlamentos carecen de recursos suficientes para desempeñar sus funciones, si despilfarran sus recursos o no los utilizan eficazmente. Lo que parecen ser a primera vista consideraciones «técnicas» o «de procedimiento» inciden en los resultados, por lo que hace a la legislación y a los gastos correspondientes a necesidades sociales. Lo mismo se aplica a un aspecto más amplio y fundamental de la eficacia parlamentaria, a saber su capacidad de mantener y promover la integración nacional, particularmente en situaciones en las que pueda verse en peligro.

El tema parlamentario no puede ser tratado adecuadamente sin tratar el tema del poder. El término «poder» tiene diversos significados, de los cuales dos tienen particular pertinencia en el caso que nos ocupa. El primero es el poder como *capacidad*: disponer de las facultades legales y de los recursos – financieros, humanos y organizacionales – para llevar a cabo las tareas necesarias. El segundo significado es el *relacional*: disponer de suficientes facultades y de independencia cara al ejecutivo para vigilarlo eficazmente. Desde luego, los parlamentos deben encontrar un equilibrio entre la cooperación y el control cara al Poder Ejecutivo electo; el obstruccionismo puro redundará en interés de la ciudadanía. No obstante, en la época actual se corre más comúnmente el riesgo de predominio indebido del ejecutivo, por falta de capacidad o de voluntad del parlamento de ejercitar sus facultades.

Desde luego, hay importantes diferencias entre el sistema presidencial y el parlamentario, puesto que el primero establece una separación de poderes más marcada entre el legislativo y el ejecutivo. En Latinoamérica, por ejemplo, en determinados sistemas presidenciales, los presidentes no han podido llevar a la práctica sus programas legislativos porque no han logrado reunir sino mayorías temporarias en el Congreso. Aun en este caso, un poder legislativo débil o ineficaz no es favorable a la democracia. Un estudio comparativo reciente acerca de la democratización en los países post-comunistas concluía que no es el tipo de ordenamiento constitucional (presidencial, «semipresidencial» o parlamentario) el factor que determina el grado y calidad de la democratización, sino más bien el poder y eficacia de su órgano legislativo. Las legislatu-

ras más fuertes sirven de más fuerte contrapeso al ejecutivo y estimulan más la construcción de los partidos. «La fuerza de la legislatura nacional puede ser una de las claves, o aun la clave institucional de la democratización», concluye el estudio. «En los regímenes políticos caracterizados por un poder legislativo débil, los demócratas deberían llevar a cabo reformas constitucionales para reforzar la legislatura en tanto prioridad máxima» (Steven Fish, «Stronger Legislatures, Stronger Democracy», *Journal of Democracy*, 17.1, enero de 2006, pp. 5-20).

En el presente capítulo examinaremos qué hace que un parlamento sea fuerte o eficaz en materia de instalaciones y organización, procedimientos de mejora del proceso legislativo, control eficaz del ejecutivo, procedimientos de control presupuestario y financiero. En un capítulo final examinaremos el papel más amplio de fomento de la integración nacional a través de los procesos democráticos.

Instalaciones y organización parlamentaria

Todos los datos disponibles, inclusive los citados por los parlamentos en sus comunicaciones a los efectos de este estudio, señalan la gran disparidad de recursos y servicios disponibles para los parlamentos entre países desarrollados y en desarrollo, lo que no es sorprendente, dadas las apremiantes necesidades de desarrollo que pesan sobre los limitados presupuestos de estos países. No obstante, ello es motivo de grave preocupación para los parlamentarios mismos.

Un parlamento que dispone, como es generalmente el caso en los países desarrollados, de recursos suficientes, tendrá, entre otros:

- personal suficientemente calificado para prestar apoyo imparcial a los legisladores en toda la gama de sus actividades;
- amplios servicios de biblioteca y de información;
- oficinas para uso de los parlamentarios, con sus propios servicios de secretaría y de documentación;
- locales y servicios para el o los principales partidos opositores.

En la mayoría de los países en desarrollo estas instalaciones y servicios son insuficientes y fragmentados, a raíz de la escasez de recursos y de personal suficientemente calificado. Aun en un gran país como Sudáfrica, donde los servicios parlamentarios se han desarrollado considerablemente desde 1994 (por ejemplo, el número de personal administrativo de las comisiones pasó de 10 a 169), los parlamentarios estiman que la insuficiencia de disponibilidad y calificación del personal «limita la eficacia» de sus actividades.

Cuando la falta de recursos del parlamento limita sus capacidades, ello afecta inevitablemente el equilibrio de poderes con el ejecutivo. La labor de control del parlamento es menos rigurosa; los miembros dependen de la competencia y aptitudes del personal gubernamental, el cual tiene nexos de lealtad hacia el ejecutivo; los gobiernos pueden sencillamente elaborar sus políticas y legislación pasando por alto al parlamento. En ese caso, la opinión pública no percibirá la utilidad y pertinencia del poder legislativo, ni la función que desempeña, lo que menoscabará a su vez la posibilidad de obtener más recursos de un presupuesto nacional ya limitado.

Numerosos parlamentos han desarrollado estrategias para compensar estas limitaciones de recursos. Entre ellas se cuentan:

una formación más eficaz para los parlamentarios mismos, fomentando una mayor especialización;

- una utilización más sistemática y amplia de expertos de distintos campos de la sociedad civil y de las universidades, para contribuir a la labor de las comisiones y grupos parlamentarios;
- el desarrollo de programas de pasantías para complementar los escasos recursos parlamentarios;
- el desarrollo de servicios en línea para mejorar las capacidades de documentación e información de los parlamentarios, incluyendo las de la biblioteca.

La asistencia exterior puede prestar una gran ayuda a las democracias emergentes mediante programas de capacitación para los parlamentarios y el personal del parlamento. La UIP y muchos organismos internacionales de desarrollo prestan su apoyo a estos efectos (véase el capítulo 8). No obstante, dichas formas de ayuda externa no pueden funcionar como sustituto de una dotación permanente de recursos adecuados provenientes del presupuesto nacional. Un estudio sobre los costes parlamentarios llevado a cabo por la UIP en 1999 indicó que, en los 52 parlamentos considerados, la parte del presupuesto estatal dedicada al parlamento iba del 0,01% (Dinamarca) al 1,6% (Grecia). Dada su importancia, los parlamentos no son instituciones dispendiosas.

Autonomía parlamentaria

Sea cual fuere el nivel de recursos y de personal disponible, se considera actualmente que los parlamentos deberían organizarse de forma independiente del ejecutivo, inclusive por lo que hace a su calendario de trabajo y la posibilidad de llamar a sesiones extraordinarias de ser ello necesario. En este ámbito, la diferencia entre regímenes presidenciales y parlamentarios es particular-

mente marcada. En los primeros, la dificultad consiste en establecer una cooperación efectiva entre el legislativo y el ejecutivo; en los segundos, en lograr una verdadera autonomía o independencia en la organización.

¿Qué significa exactamente la «autonomía» parlamentaria? Un informe de la Asociación de Secretarios Generales de los Parlamentos (ASGP) elaborado en 1998 define la autonomía en este contexto como «por una parte, la independencia y la no subordinación de las Asambleas cara al Ejecutivo y, por otra parte, la posibilidad de que la Asamblea se libere al menos parcialmente de las reglas legislativas ordinarias para seguir sus propios reglamentos». Observa que «prácticamente en todos los Estados, el principio de la autonomía parlamentaria está formalmente reconocido en las disposiciones constitucionales [...] relativas a la separación de poderes». Concluye que la tendencia general se orienta hacia una generalización de este principio en la práctica (Michel Couderc, «The principle of parliamentary autonomy», *Constitutional and Parliamentary Information*, N° 176, 1998)

La aplicación práctica del principio de autonomía involucra diferentes aspectos, como se describe en la comunicación del Parlamento esloveno para este estudio:

- contratación y responsabilidad del personal parlamentario;
- control de su presupuesto;
- organización de sus actividades.

En cuanto al primer aspecto, la India y Canadá subrayan la importancia de la independencia del personal parlamentario de la administración pública central:

India: Para desempeñar adecuadamente sus funciones dentro del marco de la separación de los poderes es esencial que el Parlamento disponga de una secretaría independiente. Para garantizar que dicho personal dependa de forma operativa y administrativa del Parlamento, el Artículo 98 de la Constitución de la India establece Secretarías independientes para ambas Cámaras del Parlamento.

Canadá: La eficacia de la labor de un parlamento es en gran medida función de los recursos y mecanismos que aseguran su independencia y autonomía. La independencia operacional del Parlamento canadiense está garantizada por la Constitución y la legislación, las cuales establecen que el Senado, la Cámara de los Comunes y la Biblioteca del Parlamento disponen respectivamente de personal profesional, independiente de los partidos y de la administración pública [...]. Los funcionarios de la administración pública pasan de un

departamento o ministerio a otro en el transcurso de sus carreras, mientras que el personal parlamentario tiende a hacer toda su carrera en las respectivas instituciones del Parlamento.

Este modelo de un servicio parlamentario profesional con su propia organización y estructura de carreras se difunde cada vez más, tanto en los sistemas parlamentarios como presidenciales. Se reconoce que el trabajo en el parlamento es una actividad peculiar, en la cual, dada la índole de la contienda partidista, la imparcialidad y la discreción profesional son particularmente apreciadas. La autonomía parlamentaria incluye en este marco la creación de un servicio jurídico independiente que asesora al parlamento acerca de los aspectos jurídicos de la política gubernamental, así como sobre la redacción de las leyes. La Knesset israelí, por ejemplo, concentra todos sus servicios jurídicos en un solo departamento, encargado de todos los aspectos jurídicos de la labor parlamentaria.

Control presupuestario

Un segundo aspecto de la independencia parlamentaria es el control del presupuesto. Una declaración de principio acerca de la importancia de las relaciones entre el parlamento y el ejecutivo, formulada en un seminario regional de la UIP sobre el parlamento y el proceso presupuestario, recalca su importancia:

De conformidad con el principio fundamental de la separación de poderes, el presupuesto interno del parlamento debería ser elaborado bajo la exclusiva responsabilidad de la Asamblea, y presentado luego al Ejecutivo para su incorporación en el presupuesto nacional. No incumbe al Ejecutivo juzgar la conveniencia de los recursos solicitados por el Parlamento para el desempeño de sus funciones. (Relación General presentada por el Sr Lahaou Touré (Mali), Relator General, Bamako (Mali), 1-3 de noviembre de 2001)

Este principio es de aplicación variable en la práctica. Existen por un lado parlamentos como el francés, cuya autonomía financiera se califica de «absoluta, tanto respecto a la elaboración como a los procedimientos de aprobación y de ejecución del presupuesto». Por otro lado, hay nuevos parlamentos, sobre todo en África, que, según el informe de la ASGP, tienen la «aspiración legítima» de liberarse de la tutela gubernamental al respecto, en particular del Ministerio de Hacienda.

Control del orden del día y actividades del parlamento

Es igualmente pertinente para la autonomía de un parlamento el control de su orden del día y la distribución del tiempo entre diversos temas del orden del

día y entre grupos parlamentarios. En los sistemas parlamentarios tradicionales de tipo Westminster, el orden del día se establecía por regla general a través de acuerdos officiosos entre el jefe del partido mayoritario (Leader of the House, un ministro del gobierno) y los líderes de la oposición y jefes de grupos parlamentarios opositores. Dichos acuerdos se establecen actualmente de forma más oficial en una comisión parlamentaria encargada del orden del día, donde están representados todos los grupos políticos, presidida por el Presidente/a de la Asamblea (Speaker). Por ejemplo, en el Parlamento de Samoa la presidencia de dicha comisión del orden del día, de la que era titular el Primer Ministro, ha sido transferida al Presidente de la Asamblea. En este tipo de mecanismo, el papel del Leader of the House, si lo hay, se define de forma más restringida como el «encargado de las cuestiones planteadas por el gobierno en la Cámara». Esta evolución fue temprana en el caso del Lok Sabha de la India, creándose una comisión asesora del orden del día, cuyos miembros son designados por el/la Speaker en tanto Presidente/a *ex officio*.

La Comisión recomienda el tiempo que debería asignarse al debate sobre cuestiones gubernamentales, legislativas u otras, remitidas a estudio de la Comisión por el Presidente (Speaker) en consulta con el jefe del partido gubernamental (Leader of the House). Una vez aceptado por la Cámara el informe de la Comisión, la asignación de tiempo efectuada para los proyectos de ley y otras cuestiones entra en vigor como si fuese una resolución de la Cámara.

En el Parlamento sudafricano hay una comisión del programa para cada Cámara, que se reúne todas las semanas, y una comisión conjunta del programa para ambas cámaras, encargada de preparar el programa anual del Parlamento, incluyendo el programa legislativo. Esta Comisión reparte el tiempo para las cuestiones legislativas del Ejecutivo y demás cuestiones, y establece plazos de presentación de los proyectos de ley del Ejecutivo al Parlamento, a reserva de un procedimiento acelerado en circunstancias excepcionales y cumpliéndose determinados criterios. Dentro de este calendario acordado, el Leader of Government Business, «encargado de los asuntos del Ejecutivo nacional en el Parlamento», se encarga de programar todas las cuestiones parlamentarias planteadas por el ejecutivo y la concurrencia de los ministros correspondientes. Estas comisiones de programa toman generalmente sus decisiones por consenso.

En los sistemas presidenciales, no se trata tanto de garantizar una independencia adecuada del ejecutivo al planear las actividades del parlamento, sino más bien de lograr una coordinación eficaz entre ambos poderes. Para ello pueden requerirse órganos de coordinación especiales, como en este ejemplo proveniente de Filipinas:

A los efectos de la elaboración de políticas, se creó el Consejo asesor de coordinación entre los poderes ejecutivo y legislativo (LEDAC), siendo el Presidente de la Cámara uno de sus miembros. Esta tarea de coordinación tiene por objeto evitar complicaciones en las decisiones y acelerar el proceso legislativo. El LEDAC es un órgano consultivo y asesor que coordina la planificación del trabajo con el Ejecutivo y la labor presupuestaria del Congreso. De este modo, las prioridades legislativas a veces contradictorias del Congreso y del Ejecutivo se examinan y concilian, se tratan y examinan proyectos de ley relativos a cuestiones vitales y se decide por consenso qué proyectos de ley deben ser considerados urgentes.

En el capítulo siguiente se tratarán otras cuestiones involucradas en la programación del proceso legislativo.

Otras lecturas en línea acerca de la autonomía parlamentaria:

Association of Secretaries General of Parliaments (1991). The Parliamentary Budget, in *Constitutional and parliamentary information*, N° 161. <http://www.asgp.info/Publications/CPI-English/1991_162_01-e.pdf> (en inglés y francés)

Association of Secretaries General of Parliaments (1999). The administrative and financial autonomy of parliamentary assemblies, in *Constitutional and parliamentary information*, N° 177. <http://www.asgp.info/Publications/CPI-English/1999_177_02-e.pdf> (en inglés y francés)

Commonwealth Parliamentary Association (2005). *Administration and financing of parliament: a study group report*. <http://www.cpahq.org/AdministrationandFinancingofParliamentStudyGroupReport_pdf_media_public.aspx> (en inglés)

Commonwealth Parliamentary Association (2005). *Study group on the administration and financing of parliament: key recommendations*. <http://www.cpahq.org/TheadministrationandfinancingofParliaments_pdf_media_public.aspx> (en inglés)

Harris, I (2005). *Towards the evolution of an effective parliamentary administration in West África*. Asociación de Secretarios Generales de los Parlamentos <http://www.asgp.info/documents/Geneva_2005/1st_conference_Nigerian.pdf> (en inglés)

Informes de un seminario sobre administraciones parlamentarias y cooperación legislativa, organizado por ECPRD y la Cámara de Diputados de Italia (2003). <<http://de.camera.it/files/pdf/dossier.pdf>> (sitio en inglés)

Mejorar el proceso legislativo

Muchos parlamentos han experimentado diversas maneras de organizar el proceso legislativo, de tal forma que las limitaciones de tiempo no obstaculicen un examen adecuado de los proyectos de ley, y que se dé prioridad al mismo tiempo a las partes de dichos proyectos que sean más importantes o controvertidas. En la Cámara de Diputados de Italia, por ejemplo, se ha adoptado recientemente un sistema de calendario más riguroso para la legislación, habiéndose observado que las enmiendas causan numerosas demoras y que las sesiones son inadmisiblemente largas. El problema se resolvió mediante un calendario de programación de los proyectos de ley, solicitando a los grupos parlamentarios que seleccionen un determinado número de enmiendas que se pondrán a votación, según su extensión.

Este mecanismo atiende a diversos requerimientos: por una parte, la necesidad de trabajar con celeridad y de determinar el tiempo de debate, evitando la dispersión en la Asamblea en innumerables votaciones repetitivas y, por otra parte, la necesidad de que la Asamblea se concentre en los aspectos de los proyectos de ley o propuestas de enmienda que considera de mayor importancia. Gracias a esta reforma y también a las reformas del programa, la Cámara de Diputados ha podido abreviar los debates, cuya duración había cobrado carácter excesivo a lo largo de los años, garantizando que el poder legislativo responda más rápidamente a las necesidades de la nación.

De la misma manera, la Cámara de los Comunes británica, a propuesta de su comisión de modernización, ha emprendido una programación sistemática de la legislación, con un calendario acordado para las distintas cláusulas de cada proyecto de ley, con miras a establecer mayor certidumbre y no tener que interrumpir abruptamente un debate porque se ha agotado el tiempo.

Hay diversas maneras en que una programación adecuada facilita el examen de la legislación. Indica claramente a los legisladores qué partes de un proyecto serán debatidas en qué momento, permitiéndoles concentrarse en aquellas que más les interesan [...]. Este grado mayor de certidumbre favorece también a grupos exteriores. Sabiendo, desde el inicio de la etapa de las comisiones, cuándo será debatida tal o cual parte del proyecto de ley, pueden planear la entrega de documentos de información a los miembros de una comisión del parlamento. La programación debería también permitir a la

Cámara y a las comisiones planear su examen de los proyectos de forma más eficaz, dejando más tiempo para las secciones que interesan a la oposición y a los parlamentarios sin cartera o no adscritos, dedicando menos tiempo a los capítulos menos problemáticos.

La comisión definió cuatro criterios fundamentales para un proceso de reforma legislativa:

- El gobierno debe poder tener la certeza de que sus proyectos de ley serán examinados en un plazo razonable.
- La oposición en particular y los legisladores en general deben tener plena oportunidad de debatir y proponer modificaciones a las disposiciones a las que asignan importancia.
- Todas las secciones de un proyecto de ley deben ser adecuadamente examinadas.
- Los proyectos de ley deben estar adecuadamente preparados, para no dar lugar a una masa de nuevas enmiendas por parte del gobierno.

Calidad de las leyes

El último criterio mencionado anteriormente plantea la cuestión de la calidad de las leyes, que es preocupación de numerosos parlamentarios cara a la cantidad de leyes por examinar, especialmente apremiante en el caso de los países que deben armonizar sus legislaciones con la normativa de la Unión Europea. Por lo que hace a la redacción adecuada, el Parlamento danés, por ejemplo, creó una comisión conjunta de trabajo con el gobierno acerca de la «calidad de las leyes». Como resultado de ello, el gobierno ha elaborado una serie de lineamientos detallados de calidad para los funcionarios ministeriales encargados de la redacción de proyectos de ley, indicando una serie de criterios a los que deben responder. Además, «debe figurar en los proyectos de ley una síntesis de sus consecuencias financieras y administrativas para el sector público y empresarial, sus consecuencias para el medio ambiente y sus nexos con la legislación de la Comunidad Europea».

La constitucionalidad de los proyectos propuestos es otro aspecto de la calidad legislativa. En el Parlamento de Finlandia, es responsabilidad del Presidente, asistido por una comisión de derecho constitucional.

La comisión de derecho constitucional supervisa la constitucionalidad de las leyes; para ello examina los proyectos de ley con miras a determinar si son conformes a la Constitución o no. En este último caso, la comisión indica las enmiendas necesarias para rectificar las

discrepancias [...] En estas tareas de control, la comisión cuenta con la ayuda de catedráticos universitarios y otros especialistas de derecho constitucional, que intervienen en tanto expertos exteriores en las reuniones de la comisión.

El Parlamento griego cuenta con un servicio científico compuesto principalmente por catedráticos de derecho, cuyos informes identifican en los proyectos de ley «toda posible contradicción o discrepancia de la legislación propuesta con la Constitución nacional y la legislación nacional, internacional o europea».

La claridad de los textos es otro aspecto pertinente de la calidad legislativa. La Cámara de Diputados italiana ha establecido una comisión legislativa especial, compuesta por partes iguales por miembros de los partidos de la mayoría y de la oposición, «que evalúa la calidad de los textos legislativos en materia de homogeneidad, claridad, sencillez, adecuación a su propósito y utilidad para simplificar y reorganizar la legislación en vigor, y en base a estos criterios, comunica su parecer a las Comisiones».

Medios electrónicos en línea

En el contexto del proceso legislativo, el desarrollo de medios electrónicos en línea para los parlamentarios tiene importancia capital. Si bien muchos parlamentos se encuentran en una etapa experimental, algunos han eliminado ya en gran medida el papel en la preparación y examen de los textos de ley, a los que se puede dar un formato electrónico uniforme. El Parlamento austriaco formula las siguientes propuestas:

El proyecto E-RECHT (“Derecho electrónico”) apunta a crear un canal de producción electrónico continuo, desde la invitación a comentar un proyecto hasta la promulgación (por Internet). Como resultado, no hará falta más que presentar enmiendas al texto durante las etapas legislativas (por ejemplo en una comisión, o en sesión plenaria del Nationalrat). Los textos de ley impresos en papel serán así reemplazados por textos electrónicos; los proyectos de ley gubernamentales, informes de las comisiones y otros textos parlamentarios impresos no tendrán ya razón de ser. La tecnología permitirá preparar textos que pueden ser objeto de consulta electrónica, y se puede dejar constancia de todas las etapas de forma totalmente transparente.

Además del ahorro de tiempo potencial, se calcula que este nuevo sistema ahorrará sesenta toneladas anuales de papel, con un coste de más de un millón

de euros. En la República de Corea, para dar otro ejemplo, la cámara principal de la Asamblea Nacional está efectuando una verdadera «revolución digital».

Cuando esté finalizado el proceso, una buena parte de los procedimientos legislativos estarán digitalizados, incluyendo la propuesta y deliberación de los proyectos de ley, la decisión por votación electrónica y su transmisión al gobierno. Todo ello contribuirá a reducir los costes y ahorrar tiempo simplificando y eliminando papel. Además, los legisladores podrán buscar información en tiempo real durante las sesiones acerca de diversos proyectos e interrogar a los ministros, examinar los proyectos de ley, o preparar discursos de cinco minutos utilizando PowerPoint o imágenes animadas de ordenador.

El Parlamento húngaro está estableciendo también procedimientos electrónicos; el texto de cada propuesta sometida (proyectos de ley, enmiendas, resoluciones, anuncios de proyectos de política, informes, interpelaciones, preguntas, etc.) está disponible en línea. Ello tiene esencialmente por objeto facilitar y mejorar la labor de los legisladores, pero significa que los textos estarán también a disposición de la ciudadanía a través del sitio de Internet del Parlamento.

Función de una cámara alta

La mayoría de las medidas mencionadas y que tienen por objeto mejorar el proceso legislativo involucran también una mejor coordinación entre las dos cámaras del parlamento cuando éste es bicameral. La cámara alta tiene por función examinar los proyectos de ley de forma más profundizada y someterlos a un espectro de opiniones más amplio, por ejemplo en una perspectiva estatal y regional en los Estados federales, a una gama más extensa de experiencias y competencias o a un abanico partidario con un equilibrio de fuerzas diferente. Como consecuencia, se producen por lo general modificaciones de la legislación propuesta y, cabe esperar, una mayor aceptación del público. Como la democracia depende del consentimiento, la aceptabilidad de la legislación es un criterio de eficacia importante.

Seguir el proceso legislativo

Cabe señalar dos últimas cuestiones mencionadas por los parlamentos en sus comunicaciones. La primera consiste en las decisiones gubernamentales tomadas al amparo de la delegación de facultades legislativas. Los parlamentos indican su preocupación porque es difícil controlar esta actividad, que a veces sobrepasa las condiciones establecidas por la normativa correspondiente. El Parlamento griego, por ejemplo, califica este procedimiento de

«problema muy importante», porque los «actos normativos del gobierno rebasan a menudo los límites de delegación establecidos por la ley», con la probabilidad de que se interpongan frecuentes recursos ante la justicia». Para solucionar este problema, algunos parlamentos establecen «cláusulas de caducidad» a las facultades legislativas o normativas delegadas al Ejecutivo, a fin de que dicha normativa sea sistemáticamente reexaminada, y que toda normativa urgente promulgada sobrepasando las facultades legales sea confirmada por el parlamento en un breve lapso.

El segundo problema se refiere al control sistemático del cumplimiento de la ley, tanto en lo que hace a su aplicación efectiva como a las consecuencias prácticas que conlleva. En opinión del Parlamento sudafricano, «la función legislativa no cesa con la promulgación de una ley; así, el control de la aplicación es indispensable para que el parlamento pueda determinar sus eventuales defectos y tomar medidas para rectificar la mala interpretación de una ley o su aplicación incorrecta por un órgano administrativo». Uno de los motivos más comunes de incumplimiento de la ley es que no se han tomado las disposiciones financieras del caso; de ahí la importancia, ya mencionada, de que haya una indicación de las repercusiones presupuestarias de los proyectos de ley y que éstas sean luego tomadas en cuenta en la asignación de las partidas presupuestarias.

Ambos temas tocan de cerca a la función de control parlamentario que examinaremos en la próxima sección.

Otras lecturas en línea acerca de las mejoras del proceso legislativo:

Global Centre for Information and Communication Technology in Parliament.
<<http://www.ictparliament.org/>> (en inglés)

Banco Interamericano de Desarrollo (2006). Los partidos políticos, las legislaturas y los presidentes, en *IPES en línea, informe 2006* (Capítulo 3).
<<http://www.iadb.org/res/ipes/2006/chapter3.cfm>>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003). *Nota práctica del PNUD: desarrollo parlamentario.*
<http://www.undp.org/governance/docs/ParIPN_Spanish.pdf>

Unión Interparlamentaria, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003). *Ten years of strengthening parliaments in África, 1991-2000. Lessons learnt and the way forward.* <http://www.ipu.org/pdf/publications/africa2000_en.pdf> (en inglés y francés)

U.S. Agency for International Development (2000). *USAID Handbook on Legislative Strengthening.*
<http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnac632.pdf> (en inglés)

Un control eficaz del poder ejecutivo

Además de su responsabilidad en el proceso legislativo, los parlamentos desempeñan otra importante función: el control del poder ejecutivo en nombre de la ciudadanía. El ámbito específico del control presupuestario y financiero se tratará en la sección siguiente, considerándose en esta parte la tarea más general de supervisión de las políticas gubernamentales y de la administración. Es otra forma de la rendición de cuentas tratada en el capítulo anterior: la rendición de cuentas del *gobierno* al parlamento, y a través del parlamento al electorado en su conjunto.

Es en este ámbito de la labor parlamentaria que las relaciones de poder cobran máxima relevancia. No se trata sólo de los poderes relativos del parlamento y del ejecutivo, sino también del equilibrio de poderes entre los partidos y dentro de cada uno de ellos. En realidad, la configuración de poder de los partidos puede determinar a menudo la relación entre el parlamento y el ejecutivo. En un sistema presidencial, en situaciones en que detenta la mayoría parlamentaria un partido distinto del de la presidencia, el control parlamentario no es sólo riguroso, sino que la contienda partidaria puede fácilmente degenerar en obstrucción y bloqueo. En un sistema parlamentario, y en sistemas presidenciales cuando el mismo partido controla ambos poderes, se observa la tendencia contraria: el control corre el riesgo de debilitarse según la forma en que se ejerce el poder en el partido o coalición dominante, o la forma en que la competencia entre partidos hace que los disentimientos internos no se expresen públicamente. Entonces, si bien un control más riguroso del ejecutivo redundaría en beneficio de los partidos opositores, los miembros de un partido gobernante pueden utilizar su mayoría para proteger a los ministros contra un escándalo o un informe crítico.

Los partidos políticos tienen muchos medios oficiosos a su alcance para que los parlamentarios no se aparten de la línea, a través de los presidentes de los grupos en el parlamento, ofreciendo designaciones a comisiones importantes, la perspectiva de futuras promociones, participación en viajes de delegaciones, etc., o amenazando con la pérdida de un puesto favorable en la lista electoral partidaria, o aun con la exclusión del grupo parlamentario. Una comunicación del parlamento sudafricano explica las modalidades mediante las cuales esta facultad de favorecer o sancionar puede menoscabar un control efectivo del ejecutivo por el parlamento:

Pese a que todos los partidos parlamentarios están representados en cada comisión, la política partidista puede menoscabar las posibilidades de una comisión de trabajar en cooperación para supervisar la acción de una administración estatal. Además, la presencia de inte-

reses diferentes en un partido no significa forzosamente que dichos intereses serán expresados públicamente. La jerarquía y la disciplina partidistas impedirán a los miembros plantear cuestiones que puedan incomodar al gobierno o poner en entredicho la unidad del partido. La dirección del partido puede exigir suma lealtad de sus miembros e imponer una disciplina estricta, porque éstos dependen de sus partidos para obtener un lugar en la lista electoral y, por ende, un escaño en el Parlamento. Esta situación también puede impedir a una Comisión ejercer eficazmente su labor de control.

No se deben olvidar estas relaciones de poder entre los partidos políticos y dentro de cada uno de ellos al examinar, más adelante, los diversos modos de control parlamentario. No existe una supervisión directa del ejecutivo como si el parlamento fuese un órgano monolítico y de total cohesión. La lucha y la competencia entre partidos, así como la posible reacción de la opinión pública, inciden sobre todas las modalidades de control. En particular, son las minorías y los partidos opositores de una legislatura quienes confieren eficacia a los distintos controles; en un sistema parlamentario éstos son coordinados a través de un «gabinete fantasma» oficial u oficioso según la tradición de Westminster.

Control a través del sistema de comisiones

El método más sistemático para el control del ejecutivo es el de las comisiones parlamentarias, que siguen la labor de los distintos ministerios y organismos del Estado, y llevan a cabo investigaciones especiales acerca de aspectos salientes de su política y administración. Numerosos parlamentos han reformado sus sistemas de comisiones de forma paralela a las respectivas reparticiones gubernamentales, para facilitar su seguimiento y permitir a sus miembros adquirir la experiencia necesaria. En muchos países, son éstas comisiones mixtas de ambas cámaras parlamentarias. Ni siquiera una comisión especializada puede cubrir totalmente el trabajo de los respectivos ministerios o administraciones, pero a efectos de la rendición de cuentas basta que el organismo sepa que la comisión podría investigar cualquier aspecto de su labor de forma rigurosa, aun si en la práctica se ve obligada a ser selectiva.

He aquí cómo describe el Parlamento sudafricano su sistema reformado de comisiones:

Algunas tareas, en particular las que implican consideración detallada de diversas cuestiones, se desempeñan mejor en un pequeño grupo que en el pleno de la Cámara, y a este respecto las comisiones contribuyen de forma vital al control de la acción del Ejecutivo. A par-

tir de 1994, el sistema de comisiones ha experimentado importantes cambios, que han facilitado la labor de control. El antiguo sistema de trece comisiones, que sesionaban a puertas cerradas para aprobar sin oposición las leyes propuestas por el Partido Nacional gobernante, ha sido sustituido por un sistema dinámico, activo e independiente del gobierno. En la Asamblea Nacional hay una comisión para cada ministerio o departamento del gobierno, mientras que en el Consejo Nacional de las Provincias, las comisiones corresponden a grupos de departamentos. Tienen amplios poderes, incluyendo el de convocar a personas para que presten testimonio o presenten documentos.

El Parlamento sueco, en su comunicación, observa que actualmente se asigna cada vez más importancia a la función de control del parlamento. «Se debe al hecho de que las actividades del gobierno central ya no están regidas por una legislación y disposiciones presupuestarias detalladas, sino por objetivos generales y obligaciones de resultados. El Parlamento debe entonces verificar que dichos objetivos y requerimientos se cumplan. Es allí donde la labor y las prioridades de las comisiones del Riksdag pasan a ocupar un lugar central».

Por definición, el control es posible sólo si las comisiones están facultadas para decidir por sí mismas qué aspectos de la actividad gubernamental quieren investigar. En la Cámara de Representantes filipina, éstas son determinadas por una mayoría de miembros de las comisiones:

Además de la Comisión permanente de control, las otras comisiones de la Cámara pueden emprender, por su propia iniciativa, un examen de la labor de organismos gubernamentales, de conformidad con su facultad de organizar audiciones de testigos e investigaciones acerca de cuestiones de su jurisdicción funcional, a pedido de la mayoría de sus respectivos miembros. Así por ejemplo, se han efectuado sondeos acerca de los sistemas de compras y otorgamiento de contratos de determinados organismos gubernamentales, garantizando la transparencia y fomentando reformas políticas.

El Parlamento noruego, en cambio, ha decidido en fecha reciente que «una minoría de miembros de la Comisión permanente de control y de asuntos constitucionales basta para iniciar una investigación. Esta regla es fundamental para proteger a los grupos minoritarios del Parlamento».

Es crucial en materia de eficacia de las investigaciones de las comisiones la facultad de convocar a los ministros y funcionarios públicos para que contesten a preguntas y presenten documentación. El acceso a la información, incluyendo la clasificada como secreta, es esencial para que la rendición de

cuentas sea efectiva. Una legislación sobre libertad de información que permite amplias excepciones o un veto ministerial sobre la comunicación de informaciones restringen a menudo el acceso del parlamento a información confidencial. Las sesiones a puertas cerradas para determinadas categorías de informaciones permiten a numerosos parlamentos soslayar esta dificultad.

Para la labor detallada de control de las comisiones, la cuestión de los recursos cobra un carácter particularmente apremiante. Aun en parlamentos bien afianzados, el personal de las comisiones es insuficiente comparado con los recursos y expertos a los que puede apelar un organismo del gobierno. Será preciso complementar de diversas formas el personal de las comisiones, por lo general recurriendo a especialistas provenientes de la sociedad civil y de las universidades para efectuar investigaciones especiales, o en calidad de grupo asesor permanente de una comisión. La Cámara de los Comunes del Reino Unido ha creado recientemente un servicio asesor de control, que presta apoyo a las diversas comisiones cuando su carga de trabajo así lo requiere.

El resultado de las investigaciones de una comisión reviste por lo general la forma de un informe público dirigido al gobierno, acompañado de recomendaciones, que se presenta al pleno del parlamento. Luego es el parlamento quien selecciona sus prioridades de debate y decide qué curso dar a la respuesta del gobierno. El Parlamento de la India ha establecido procedimientos más rigurosos de seguimiento de las recomendaciones de las comisiones permanentes correspondientes a los organismos gubernamentales (DRSC, sigla en inglés), habiendo observado que el gobierno demora a menudo la puesta de práctica de recomendaciones que ha sin embargo aceptado.

Según el procedimiento en vigor, tras la presentación a la Cámara de un informe acerca de un tema elegido por las DRSC, el gobierno debe presentar, en de un plazo de tres meses, notas explicativas acerca de las medidas tomadas para dar curso a las recomendaciones. Por lo general, las recomendaciones aceptadas no han sido llevadas totalmente a la práctica. Para infundir mayor seriedad al proceso y garantizar una aplicación sin demora de las recomendaciones de las DRSC, los Presidentes de ambas cámaras, Lok Sabha y Rajya Sabha, formularon instrucciones en septiembre de 2004, estableciendo que los ministros concernidos deberán efectuar cada seis meses una declaración ante la Cámara acerca del avance de la aplicación de las recomendaciones contenidas en los informes de las DRSC. Se espera que estas disposiciones contribuyan en gran medida a una puesta en práctica completa y sin demora de las recomendaciones de dichas comisiones.

Otras lecturas en línea acerca del control por intermedio de las comisiones:

Gay, O and Winetrobe, B (2003). *Parliamentary audit: the audit committee in comparative context. A report to the audit committee of the Scottish parliament.* <<http://www.scottish.parliament.uk/business/committees/historic/audit/reports-03/aur03-legacy-02.htm>> (en inglés)

Krafchik, W. and Wehner, J. (2004). *Legislatures and budget oversight: best practices.* <http://www.revenuewatch.org/reports/kazakhstan_parliament_budget_forum.pdf> (en inglés)

National Democratic Institute (1996). *Committees in legislatures: a division of labor.* <http://www.accessdemocracy.org/library/030_ww_committees.pdf> (en inglés)

Control por y de organismos públicos no gubernamentales

En material de control parlamentario, se distinguen dos grandes categorías de organismos no gubernamentales. En primer lugar, los organismos que tienen ellos mismos por objeto participar en el control del ejecutivo, tales como el mediador o defensor del pueblo, las comisiones de derechos humanos, las comisiones anticorrupción, el tribunal de cuentas o auditoría general, y otros similares. Los dos últimos serán estudiados más especialmente al tratar el control financiero en este mismo capítulo. Reiteramos sólo el comentario general formulado en el Capítulo 4, a saber que la supervisión será más efectiva si la composición de dichos órganos es aprobada por el parlamento y si rinden cuentas a éste y no al gobierno. Dada su competencia especializada y sus nexos con organizaciones de la sociedad civil, estos organismos desempeñan funciones muy valiosas, completando la labor de control de las comisiones parlamentarias. El Parlamento noruego, por ejemplo, menciona cuatro organismos independientes que considera como «cruciales para las funciones de control del Storting»: la Auditoría General, el Mediador parlamentario para la administración pública, la comisión de control de los servicios de informaciones, de vigilancia y de seguridad, y el Mediador para las fuerzas armadas. Con excepción de éste último, cuyos informes son examinados por la comisión de defensa, los informes de dichos órganos son examinados por la comisión permanente de control. La oficina nacional de estadísticas contribuye también en muchos países a la labor de control. Dada la tentación de «maquillar» las estadísticas de manera favorable a las políticas gubernamentales, se

garantiza mejor la independencia de un servicio estadístico si éste depende del parlamento y no del ejecutivo, como se ha propuesto en fecha reciente en el Reino Unido.

Una segunda categoría de organismo independiente es la que abarca entidades gubernamentales que desempeñan algunas de las funciones ejecutivas y reglamentarias del gobierno mismo. A diferencia de las de la primera categoría, que forman parte del régimen parlamentario de control, en este caso se trata más bien de saber cómo controlarlas, dado que no forman parte de las estructuras de la administración gubernamental. En muchos países, las autoridades delegan funciones públicas tales como servicios públicos o actividades normativas a organismos independientes, entre los que se cuentan entidades públicas como el banco central o los servicios estatales de radiodifusión y televisión, organismos normativos de salud y seguridad, grandes empresas de servicios públicos, etc., así como organismos que prestan, con fondos públicos, servicios de transporte, vivienda, educación, renovación urbana, sistemas penitenciarios y otros. A veces se trata de empresas mixtas del sector público y privado que asumen la gestión y responsabilidad de estas actividades en lugar de las autoridades locales.

La difusión creciente de organismos de este tipo plantea algunos problemas. El Parlamento griego señala por ejemplo que estos órganos cumplen actos normativos, lo que «traslada la decisión normativa del parlamento a organismos independientes». La rendición de cuentas y la responsabilidad se ven asimismo menoscabadas. En teoría, un organismo independiente puede estar tutelado por un sector de la administración pública, pero a distancia, lo que dificulta un control parlamentario efectivo, aun cuando sean cuantiosos los fondos públicos involucrados, con efectos considerables de repartición.

Otras lecturas en línea acerca de los organismos de control independientes del gobierno:

Banco Mundial (2001). *Features and functions of supreme audit institutions*. <<http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote59.pdf>> (en inglés)

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (2002). *Relations between supreme audit institutions and parliamentary committees*.

<[http://applied.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/ccnm-gov-sigma\(2002\)1](http://applied.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/ccnm-gov-sigma(2002)1)> (en inglés)

Control por medio de preguntas e interpelaciones del parlamento

En los sistemas parlamentarios y otros en los que los ministros son también miembros de la legislatura, las sesiones periódicas de preguntas a los ministros, orales y escritas, representan un importante mecanismo de control. Las preguntas orales en sesión plenaria pueden convertirse en un debate agitado, más bien acalorado que esclarecedor, con preguntas casi obscuentes de los diputados del partido gubernamental, y respuestas encaminadas sobre todo a ganar puntos cara a la oposición. Las respuestas escritas también pueden ser redactadas por los funcionarios del gobierno de forma tal que no revelen nada sustantivo. Sin embargo, unas preguntas parlamentarias bien planteadas pueden ser un instrumento muy útil de investigación y control. Es una sana disciplina que los ministros deban explicar y justificar periódicamente sus políticas ante el parlamento y responder públicamente de sus eventuales fallas. No puede sino mejorar la rendición de cuentas, como se indica en este comentario del Parlamento de Zambia:

Las sesiones de preguntas ante la Cámara tienen por objeto solicitar información acerca de cuestiones de importancia pública. En segundo lugar, las preguntas obligan al gobierno a tomar medidas; tras una pregunta del parlamento, el gobierno se ve obligado a iniciar o concluir un proyecto, a establecer determinados servicios o a tomar medidas sobre diversos asuntos de interés público. Estas preguntas permiten además a los legisladores expresar las opiniones de los ciudadanos acerca de las cuestiones de actualidad, juzgando así a los ministros y a sus colaboradores en función de cómo responden a las preguntas, sobre todo las complementarias. Los ministros deben prestar más atención, para no revelar sus fallos; de forma general, las preguntas contribuyen a mantener alerta al gobierno.

Cuanto más sistemáticamente se organicen las sesiones de preguntas, tanto mayor será la probabilidad de alcanzar estos objetivos. A título de ejemplo, el procedimiento en vigor en el Dail irlandés es el siguiente:

El Taoiseach (Primer Ministro) contesta a las preguntas previamente notificadas (y a preguntas adicionales sin aviso) durante 90 minutos cada semana; a los que se añaden 40 minutos de respuesta a preguntas de los dirigentes de los partidos opositores sin previo aviso. Los demás ministros responden a preguntas, alternativamente, durante 210 minutos cada semana. En 2004, se contestó a unas 1900 preguntas notificadas y unas 26.000 preguntas más fueron contestadas por escrito.

En el Parlamento de Senegal, las preguntas parlamentarias a los ministros se organizan en forma de debate, con un orden y calendario preciso:

Durante el debate, se aplican las disposiciones siguientes:

- 1. Lectura de una pregunta por su autor: 3 minutos;*
- 2. Respuesta del ministro: 15 minutos;*
- 3. Intervención del autor de la pregunta: 10 minutos;*
- 4. Intervención de la mayoría (puede repartirse): 10 minutos;*
- 5. Intervenciones de grupos minoritarios e independientes: tiempo proporcional a su magnitud, dependiente también del tiempo acordado al grupo mayoritario;*
- 6. Nuevas respuestas del ministro: 15 minutos;*
- 7. El autor de la pregunta interviene nuevamente: 3 minutos;*
- 8. Respuesta final del ministro: 5 minutos.*

Es ésta una forma rápida de control del gobierno por la Asamblea Nacional acerca de una cuestión específica.

Otros parlamentos tienen diversas formas de intervención para controlar la labor de los ministros, las cuales complementan los procedimientos de una sesión normal de preguntas. En el Parlamento de Zambia, las preguntas de los parlamentarios independientes se consideran como «la manera más corriente y eficaz de controlar las actividades del ejecutivo». En la India existe de larga data un procedimiento de «interpelación», que se describe de la forma siguiente:

Todo parlamentario, con previo permiso del Presidente de la Cámara, puede interpelar a un Ministro acerca de cualquier cuestión urgente e importante, y el Ministro puede contestar brevemente o bien solicitar tiempo para contestar más tarde u otro día. El proceso no involucra ninguna censura al gobierno, puesto que no hay debate ni votación. Sirve para que los legisladores pongan de manifiesto fallos en la acción gubernamental en un ámbito dado.

Si bien en los sistemas presidenciales no existen los mismos procedimientos sistemáticos de preguntas al gobierno que en los sistemas parlamentarios, hay diversas maneras para obtener respuestas de los ministros del gobierno, además de los procedimientos normales de comisión. En Chile, tras la reforma constitucional de 1980, el Congreso puede convocar a los ministros a sesiones

especiales de una u otra cámara para informar a los legisladores acerca de las cuestiones de su competencia.

Aprobación parlamentaria de designaciones del poder ejecutivo

En los sistemas presidenciales, donde los ministros no forman parte de la legislatura, es aspecto importante del control la aprobación de los nombramientos a cargos de ministro u otros altos cargos del gobierno, proceso que conlleva indagaciones profundizadas acerca de las aptitudes y calificación de los candidatos. Estos procedimientos se extienden a veces a cargos judiciales y de embajadores. En algunos sistemas parlamentarios se han elaborado procedimientos de control de cargos no ministeriales de importancia, pero son menos comunes.

La otra cara de la moneda es la posibilidad de destitución del cargo. El derecho del poder legislativo de enjuiciar a un Presidente con miras a su destitución, mediante un procedimiento especial, último recurso en sistemas presidenciales, se aplica por lo general en casos de violación grave de la ley o de la constitución. En los sistemas parlamentarios, en cambio, un voto de desconfianza hacia el Primer Ministro indica una pérdida de apoyo por motivos políticos, que por otra parte no causa el mismo tipo de enfrentamiento entre el poder legislativo y el ejecutivo, puesto que éste último descansa en el parlamento. En algunos parlamentos pueden emitirse votos de desconfianza hacia ministros en particular, sin que ello afecte la composición general del gobierno.

Comisiones investigadoras especiales

Cabe mencionar asimismo entre los instrumentos de control a las comisiones investigadoras especiales, que los parlamentos crean para investigar cuestiones de relevancia pública, vinculadas generalmente con el mandato de más de un ministerio y de varias comisiones del parlamento. Éstas se distinguen de las comisiones investigadoras creadas por los gobiernos mismos, en las que el gobierno establece el mandato y elige a los principales integrantes. Éstas últimas pueden convertirse en un instrumento para archivar un asunto controvertido, o acallar las críticas a la conducta gubernamental, y, por ende, no son en absoluto un instrumento eficaz de control.

Un elemento importante en las comisiones investigadoras es la protección que se brinda a los testigos a través de la legislación sobre los informantes y denuncias, aunque dicha protección rebasa el contexto que nos ocupa. Citamos un comentario del NDI sobre las normas internacionales para legislaturas democráticas:

Es prerrogativa del poder legislativo establecer comisiones de investigación acerca de cuestiones de interés público. Un corolario de este derecho es la capacidad de informantes y testigos de presentar informaciones verídicas con la garantía de que no se revelará su identidad y que no sufrirán ninguna represalia, personal o profesional, como resultado de su testimonio.

Este tipo de legislación existe en numerosos países, otorgando grados diversos de protección. Si la protección se otorga sólo a las informaciones transmitidas por canales oficiales, como por ejemplo a un empleador, se corre el riesgo de que se «entierre» el problema o queja sin dejar rastros. En Estados Unidos, en cambio, un empleado del gobierno federal que haga una denuncia no necesita hacerlo por un canal en particular, y puede gozar de protección aun si la información comunicada se divulga a la prensa.

Otras lecturas en línea acerca del control parlamentario del ejecutivo:

National Democratic Institute (2000). *Strengthening legislative capacity in legislative-executive relations.*

<http://www.accessdemocracy.org/library/980_gov_legcapacity.pdf> (en inglés)

Pelizzo, R., Staphenurst, R. and Olson, D. (eds.) (2004). *Trends in parliamentary oversight. World Bank Institute*

<<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/TrendsInParliamentaryOversight-FINAL.pdf>> (en inglés)

Pelizzo, R., Staphenurst, R. (eds.) (2004). *Legislatures and oversight. World Bank Institute*

<http://siteresources.worldbank.org/EXTPARLIAMENTARIANS/Resources/Legislatures_and_Oversight.pdf> (en inglés)

Unión Interparlamentaria (2006). *Parline database module on parliamentary oversight.* <<http://www.ipu.org/parline-el/parlinesearch.asp>>

Un estudio de caso en materia de control: la política de seguridad

Actualmente se debate ampliamente la cuestión del control parlamentario en materia de política de seguridad. En un manual dedicado al tema («*Control parlamentario del sector de la seguridad*»), publicado conjuntamente por la UIP y el Centro de control democrático de las fuerzas armadas – Ginebra (2003), se definen tres problemas particulares en materia de control de este ámbito político:

- *Las leyes sobre el secreto pueden oponerse a una mayor transparencia en el sector de la seguridad [...].*
- *El sector de la seguridad es un ámbito sumamente complejo, en el que los parlamentos deben examinar cuestiones tales como la compra y el control de armas y la disposición / preparación de contingentes militares. No todos los parlamentarios tienen suficiente competencia y experiencia como para tratar estos temas adecuadamente [...].*
- *La importancia asignada a la cooperación internacional en materia de seguridad puede menoscabar la transparencia y legitimidad democrática de la política de seguridad de un país si excluye al parlamento del proceso (p. 19).*

Para ilustrar estas dificultades, se pueden citar dos aspectos preocupantes de los controles referentes a este sector. El primero es la autorización de despliegue de fuerzas militares nacionales en el extranjero. Según el Manual, «desde el punto de vista de una buena gobernanza, es adecuado y aconsejable que [...] el parlamento tenga la oportunidad de participar en la decisión de desplegar fuerzas militares en el extranjero» (p.118). Deberíamos añadir asimismo «desde un punto de vista democrático». En la realidad, como observa el Manual, las prácticas son muy variables, existiendo países donde el despliegue de tropas en el extranjero requiere una autorización previa del parlamento, o en casos de emergencia después del evento, y otros donde dichos actos son prerrogativa del poder ejecutivo, y el parlamento puede celebrar un debate sobre la cuestión pero no ejercer control sobre actos que decide el ejecutivo a su arbitrio.

En un extremo del espectro se hallan países como Suecia y Alemania. El Bundestag alemán señala que «comparado con otros países, el Bundestag alemán goza de muy amplios derechos de participación en estas decisiones». Su derecho a autorización previa al despliegue de fuerzas militares fue afirmado en un fallo del Tribunal Constitucional Federal de 1994, y el mecanismo preciso de autorización, basado en gran medida en la práctica existente, se des-

cribe en la ley de diciembre de 2004 sobre participación parlamentaria. El procedimiento es el siguiente:

El Gobierno Federal debe enviar una solicitud de autorización de despliegue de fuerzas armadas al Bundestag con la antelación suficiente, antes de iniciarse el despliegue. La solicitud debe contener información acerca del mandato operativo de la misión, el área de operaciones, las bases jurídicas de la misión, la cantidad máxima de tropas a desplegar, las capacidades de las fuerzas a desplegar, la duración planeada de la misión, los costes previstos y los mecanismos de financiación [...]. La solicitud de autorización es remitida en primera lectura – a menudo sin debate – a las comisiones responsables. En sus reuniones, las comisiones preparan la decisión del pleno presentando una recomendación a consideración de éste último. Pueden recomendar sólo la aprobación o rechazo de la petición, la cual no puede ser enmendada en forma alguna [...].

Una excepción importante a este procedimiento se aplica a los despliegues en caso de peligro inmediato, que no admiten demora, y a operaciones de salvamento de personas en situación especialmente peligrosa. En estos casos, basta que el Bundestag dé su autorización con posterioridad al evento. Sin embargo, el Gobierno Federal debe mantener al Bundestag adecuadamente informado, antes y durante el despliegue. Debe también poner fin a la operación si el Bundestag no otorga su aprobación posterior.

La ley mencionada estipula asimismo que el Bundestag puede revocar su autorización de despliegue de fuerzas militares en cualquier momento.

La comunicación del parlamento turco brinda un ejemplo típico de control parlamentario sobre la decisión de desplegar tropas en el extranjero, en relación con la petición gubernamental relativa al despliegue de tropas en el Norte de Irak, que se debatió el 1º de marzo de 2003 en la Gran Asamblea Nacional:

El primer artículo de la petición se refería al envío de tropas militares turcas al extranjero, y el segundo a autorizar el estacionamiento de tropas extranjeras en territorio turco [...]. En condiciones normales, el grupo parlamentario del partido gobernante apoya las propuestas y rechaza las enmiendas. En este caso, en cambio, muchos diputados del partido gobernante votaron en contra de la petición. No cabe duda de que las manifestaciones contra la guerra organizadas por las ONG tuvieron importantes efectos sobre este proceso [...]. El rechazo de la petición enviada por su propio gobierno y el hecho de

que la cuarta parte de los diputados del partido gubernamental votara en contra de la petición es prueba de la influencia del Parlamento sobre las decisiones políticas.

Legislación antiterrorista

Un segundo tema actualmente espinoso es el de la legislación antiterrorista, que, en las sociedades democráticas, plantea el problema del equilibrio a instaurar entre la seguridad y la protección de las libertades civiles y políticas, cuando estos aspectos entran en conflicto. Kofi Annan expresó muy bien que no es obligatoriamente el caso en un discurso de noviembre de 2001: «El peligro consiste en que, en aras de la seguridad, acabemos sacrificando libertades fundamentales, lo que menoscaba nuestra seguridad común en lugar de reforzarla, y corroe por dentro la nave del gobierno democrático». El Manual relativo al *control parlamentario del sector de la seguridad* recalca que «es absolutamente indispensable que el equilibrio entre libertad y seguridad no sea responsabilidad exclusiva del ejecutivo y que, como representante y garante de los derechos del pueblo, el parlamento ejerza un control estricto al respecto». Formula diversas sugerencias acerca de lo que los parlamentarios deberían hacer para combatir el terrorismo, entre otras cosas:

- *Adopte un enfoque antiterrorista amplio que no se centre únicamente en la protección y la seguridad, sino que trate también sus causas [...].*
- *Verifique que su país sea parte en los convenios y protocolos internacionales pertinentes relacionados con el terrorismo [...].*
- *Obre en pro de la adopción de medidas legislativas que permitan indemnizar a las víctimas de actos terroristas, como una expresión de la solidaridad nacional.*
- *Vele por que la legislación antiterrorista establezca un equilibrio adecuado entre los requerimientos de seguridad y el ejercicio de los derechos civiles y políticos.*

Entre las disposiciones de las convenciones regionales internacionales de derechos humanos que no pueden estar sometidas a este tipo de equilibrio, ni ser objeto de dispensas en ninguna circunstancia, se encuentra la prohibición absoluta del uso de la tortura, incluyendo la deportación de peticionantes de asilo u otros extranjeros a países donde se practica la tortura, o el uso del espacio aéreo de un país a esos fines. Los parlamentos tienen una responsabilidad especial de investigar dichas prácticas, y de oponerse a ellas si tienen lugar.

Otras lecturas en línea acerca del control parlamentario de la política de seguridad:

National Democratic Institute (2005). *Democratic oversight of police forces, mechanisms for accountability and community policing*. <http://www.accessdemocracy.org/library/1906_gov_policing_080105.pdf> (en inglés)

Unión Interparlamentaria y Centro de Ginebra para el control democrático de las fuerzas armadas (2003). *Control parlamentario del sector de seguridad: principios, mecanismos y prácticas*. <http://www.dcaf.ch/oversight/proj_english.cfm?nav-sub1=12&navsub2=3&nav1=3>

Control presupuestario y financiero

Siempre ha sido función central de los parlamentos el control de los ingresos y gastos públicos. El aforismo bien conocido «no hay tributación sin representación» implica que sólo el consentimiento expreso de los representantes electos puede dar a las exacciones obligatorias un carácter admisible para los ciudadanos. El control parlamentario de las finanzas públicas puede dividirse en dos fases: examen y aprobación de los planes gubernamentales de ingresos y gastos *ex ante*, mediante el examen del presupuesto propuesto, y seguimiento de los gastos *ex post*, para verificar que se ajusten a las condiciones aprobadas por el parlamento. Desde luego, el resultado de esta segunda fase incidirá sobre la primera en la siguiente rueda del ciclo anual, haciendo del conjunto un proceso continuo. A efectos del análisis, sin embargo, las dos fases pueden ser consideradas por separado.

Examen del presupuesto

Es función del ejecutivo establecer propuestas anuales detalladas para los ingresos y gastos públicos. En los sistemas de tipo Westminster, el presupuesto es tradicionalmente presentado a consideración del parlamento en una fecha determinada y en una propuesta global, dejando poco margen al parlamento para efectuar cambios sustantivos. El ministro de economía, finanzas u otro equivalente pueden recibir comentarios de diversos sectores sociales y económicos durante la elaboración del presupuesto, pero el parlamento mismo no es consultado ni informado acerca de su contenido antes de la presentación oficial en la fecha correspondiente. Acto seguido, el parlamento examina los lineamientos principales de las propuestas presupuestarias en sesión plenaria,

señala incoherencias y ahorros posibles por medio de estimaciones detalladas de gastos en la comisión de hacienda o finanzas. La descripción de las funciones de la comisión de gastos del Parlamento de la India corresponde a este concepto: «examinar los gastos del Gobierno según los proyectos de cuentas anuales e informar acerca de posibles ahorros, mejoras de organización, eficiencia o reformas administrativas coherentes con la política que sirvió de base a las estimaciones presupuestarias».

Este concepto relativamente restringido del papel del parlamento en la elaboración del presupuesto se está volviendo la excepción más bien que la regla. Como indica un informe del Banco Mundial, «los legisladores de la mayoría de los Estados miembros de la OCDE reciben el presupuesto entre dos y cuatro meses antes del nuevo ejercicio» (*Results of the survey on Budget Practices and Procedures*, OCDE/Banco Mundial, 2003). Este cronograma permite a los parlamentos influir mucho más sobre el contenido de políticas de un presupuesto final, en los debates y negociaciones previos al presupuesto, y durante la etapa de examen de las propuestas gubernamentales. En Noruega, por ejemplo, la participación del parlamento es particularmente amplia: las negociaciones sobre el importe total de los gastos y la repartición presupuestaria entre sus distintos rubros se celebra en el parlamento mismo. Este procedimiento tiende a inflar los gastos para atender a las preferencias de los distintos partidos, lo que fue analizado durante una reforma presupuestaria de 1997.

El nuevo proceso presupuestario ha sido considerado por lo general como un perfeccionamiento. En este proceso que se celebra en el Storting en otoño, los partidos políticos empiezan negociando un acuerdo mayoritario acerca del importe total de los gastos presupuestarios, y sobre el total de gastos de las distintas áreas presupuestarias correspondientes a las comisiones permanentes del parlamento. Las comisiones negocian los distintos elementos detallados en una segunda etapa, pero no deben exceder la asignación máxima dedicada a sus respectivos sectores. En el pasado, el marco presupuestario general se acordaba en etapas finales del proceso, lo que conducía a propuestas irrealistas de los partidos políticos con miras a incrementos presupuestarios, que manifiestamente no podían adoptarse dentro del tope presupuestario requerido.

En Suecia se instituyó una reforma semejante el año anterior por motivos similares, para «impedir a mayorías inestables aumentar las partidas presupuestarias sin contar con los fondos necesarios». El proceso presupuestario reformado se describe de la manera siguiente:

En virtud de la reforma, el Gobierno sueco presenta una propuesta de presupuesto amplia y unificada al Riksdag a principios de otoño, cuando el Parlamento se reúne, y dicho examen dura tres meses. La propuesta contiene un proyecto de tope máximo de gastos del gobierno central. El presupuesto se aprueba en dos etapas. Durante la primera, el Riksdag aprueba el tope presupuestario y los límites máximos de gastos en 27 sectores, en base a las propuestas sometidas por la Comisión Financiera. En una segunda etapa, el Riksdag aprueba consignaciones para diversos fines dentro de cada sector de gastos, en base a propuestas de las diversas comisiones especializadas. La suma total de consignaciones de cada sector no puede rebasar los límites previamente determinados.

En Senegal, se ha incrementado la influencia parlamentaria sobre el presupuesto gubernamental a partir de 1998, con la introducción de un debate de orientación sobre las principales características del presupuesto antes de la presentación de un proyecto de presupuesto total al parlamento. El ejemplo descrito se basa en una innovación introducida en el Parlamento francés dos años antes:

El debate de orientación presupuestaria se celebra durante el período de sesiones que precede al de la adopción del presupuesto. Brinda a los parlamentarios oportunidad de influir sobre las opciones del Gobierno. Se desarrolla de la forma siguiente:

- a. Debate en la Comisión de Hacienda. El Ministro de Hacienda lee y presenta un informe introductorio acerca de la orientación del presupuesto a la Comisión de Hacienda. Tras el debate en esta Comisión, un diputado prepara un informe que es sometido al pleno de la Asamblea Nacional.*
- b. Debate en sesión plenaria. La plenaria examina el informe y luego celebra un debate general acerca de las cuestiones planteadas por los diputados acerca de las partidas presupuestarias. Los diputados procuran presentar sus prioridades, que no son obligatoriamente las del Gobierno.*

En Zimbabwe, el proceso de examen por el parlamento se divide en una etapa previa al presupuesto, durante la cual las comisiones examinan las propuestas de gastos de los diversos ministerios, y una fase siguiente a la presentación oficial del proyecto, durante la cual el presupuesto es presentado oficialmente. Además de un examen profundizado por las comisiones encargadas de

los diversos sectores, la Comisión de presupuesto, hacienda y desarrollo económico prepara un informe global acerca del marco macroeconómico del presupuesto y las prioridades globales. Antes de las reformas de 1998 que introdujeron este procedimiento, «el Parlamento trataba el presupuesto en sesiones especiales. El presupuesto era preparado por el Ejecutivo y aprobado por el Parlamento sin ninguna participación de las organizaciones de la sociedad civil ni del público». El nuevo procedimiento permite la participación de éstos de manera abierta y transparente:

Durante la etapa previa a la presentación del presupuesto las comisiones de cartera examinan las propuestas o prioridades sectoriales de los ministerios. El público es consultado mediante comunicaciones escritas y audiciones públicas, y luego las comisiones formulan recomendaciones a los ministerios. En una segunda etapa, posterior a la presentación del presupuesto, las comisiones de cartera analizan la situación de los ministerios de los que se ocupan. También consultan al público, a los ministerios y organizaciones cívicas al examinar las cifras y programas del proyecto de presupuesto.

En los casos en que el Parlamento desempeña un papel más sustantivo en el debate previo a la presentación del presupuesto, se puede examinar el efecto de repartición del presupuesto sobre diversos grupos sociales, e influir así sobre el proyecto global que se presentará posteriormente al parlamento. Tal fue el caso, por ejemplo, de las perspectivas de equidad de género en los presupuestos, tratadas en el Capítulo 4. En Uganda, una coalición de grupos parlamentarios y extraparlamentarios interesados en este tema contribuyó a modificar la ley, reforzando el papel del parlamento en las primeras etapas de elaboración del presupuesto.

Un aspecto central del presupuesto nacional sobre el cual muchos parlamentos de países en desarrollo tienen muy poca influencia es el del importe y condiciones de reembolso de préstamos de organismos internacionales como el FMI, que pueden condicionar los presupuestos nacionales durante toda una generación. Esta importante laguna será estudiada en el próximo capítulo.

Otras lecturas en línea acerca del proceso presupuestario en el parlamento:

Commonwealth Parliamentary Association (2001). *Parliamentary oversight of finance and the budgetary process. The report of a Commonwealth Parliamentary Association workshop, Nairobi, Kenya, 10th -14th December, 2001.*
<<http://www.cpahq.org/uploadstore/docs/parliamentaryoversightoffinance.pdf>> (en inglés)

National Democratic Institute (2003). *Legislatures and the budget process. An international survey.*
<http://www.accessdemocracy.org/library/1651_gov_budget_093103.pdf> (en inglés)

Santiso, C (2005). *Budget institutions and fiscal responsibility: parliaments and the political economy of the budget process in latin america.* World Bank Institute
<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/Budget_Institutions_and_fiscal_responsibility_FINAL.pdf> (en inglés)

Unión Interparlamentaria, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Instituto del Banco Mundial y Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (2004). *Handbook: Parliament, the budget and gender.*
<http://www.ipu.org/PDF/publications/budget_en.pdf>

Wehner, J (2004). *Back from the sidelines? Redefining the contribution of legislatures to the budget cycle.* World Bank Institute
<http://siteresources.worldbank.org/EXTPARLIAMENTARIANS/Resources/Back_from_the_Sidelines_Joachim_Wehner.pdf> (en inglés)

Control de los gastos públicos

El control *a posteriori* de los gastos públicos es efectuado en la mayoría de los parlamentos por una comisión de cuentas públicas u otra equivalente, por lo general presidida por un miembro de un partido distinto del gubernamental, para incrementar su independencia. Un control efectivo abarca temas tales como los siguientes:

- ¿Se han utilizado los fondos públicos para los fines a los habían sido asignados?
- ¿Se han utilizado de forma eficaz y sin despilfarro?
- ¿Los gastos no han excedido las partidas presupuestarias?
- ¿Hay indicios de fraude, malversación u otras irregularidades?

Algunos parlamentos han pasado de un control detallado de los flujos de gastos a un análisis de resultados y realización de objetivos de desempeño, dentro de categorías presupuestarias mucho más amplias. La reforma presupuestaria francesa de 2001 es un ejemplo de estos cambios:

Esta nueva nomenclatura tiene por objeto dar más amplio margen de maniobra a los administradores (puesto que pueden utilizar más libremente las partidas dentro de sus programas) y posibilitar un control de la acción gubernamental encaminado a los objetivos y resultados de las políticas financiadas por el presupuesto estatal. Los presupuestos centrados en resultados permitan pasar de una cultura de control de los medios a una cultura basada en la evaluación del desempeño.

En su tarea de control financiero, la mayoría de los parlamentos son asistidos por un Tribunal de Cuentas o Auditoría General, que verifica todas las cuentas públicas, incluyendo, en muchos países, aquellas de las empresas públicas y órganos no gubernamentales que emplean fondos públicos. En Malta, por ejemplo, el mandato del Auditor General, cuya designación requiere la aprobación de una mayoría parlamentaria de dos tercios, abarca «una auditoría anual completa, de cuentas y de conformidad, de todos los organismos gubernamentales y otras entidades públicas». En una ley de 1997, dicho mandato fue extendido, incluyendo:

Facultades independientes de asesoría e investigación; examen de toda cuestión concerniente al uso de los fondos públicos; auditorías de rendimiento/desempeño de oficinas gubernamentales, entidades públicas y empresas en las que el Estado es accionista mayoritario. Estas auditorías se llevan a cabo por iniciativa del Auditor General, a pedido de la Comisión de cuentas públicas, o del Ministro de Hacienda.

En la República de Corea, la ausencia de una organización independiente que asista a la Asamblea Nacional en el control de las cuentas del Estado se subsanó en 2003 con el establecimiento de una Oficina de Presupuesto de la Asamblea Nacional, que depende directamente del Presidente/a de ésta última.

La Oficina de Presupuesto de la Asamblea Nacional consiste en unos 80 expertos independientes, que no sólo analizan el presupuesto y las cuentas sino que calculan los costos derivados de los nuevos proyectos de ley o de enmiendas a la legislación, incluyendo proyectos que emanan de la legislatura. Gracias a este órgano, la Asamblea

Nacional contribuye a contener los gastos dentro de límites razonables, impidiendo la promulgación o enmienda de leyes que pudiesen conllevar una carga excesiva para el presupuesto nacional.

En muchos países, hay mecanismos anticorrupción específicos que contribuyen a controlar los gastos estatales. La ley sudafricana de gestión de los fondos públicos de 1999, por ejemplo, considera a los altos funcionarios gubernamentales responsables de eventuales malversaciones de los fondos públicos, obligándoles a «establecer mecanismos y controles internos que impidan abusos. La ley obliga asimismo a todas las administraciones gubernamentales a elaborar estrategias de lucha contra la corrupción y el fraude y a presentarlas al Tesoro dentro de plazos establecidos». Determinados países cuentan asimismo con comisiones anticorrupción independientes, responsables ante el parlamento, facultadas para investigar y hacer cumplir las leyes. Éstas respaldan la labor de la Auditoría General y de las comisiones de cuentas públicas.

Otras lecturas en línea acerca del control de las cuentas públicas y las estrategias anticorrupción:

Organización mundial de parlamentarios contra la corrupción (2005).

Control de la corrupción: manual del parlamentario.

<http://www.gopacnetwork.org/Docs/CCH_FINAL_Oct_05_SP.pdf>

Organización mundial de parlamentarios contra la corrupción

<<http://www.gopacnetwork.org/>>

Pelizzo, R., Sahgal, V., Stapenhurst, R., Woodley, W. (2005). *Scrutinizing public expenditures: assessing the performance of public accounts committees.*

World Bank <[http://www-](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000090341_20050516071440)

[wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000090341_20050516071440](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000090341_20050516071440)> (en inglés)

Unión Interparlamentaria (2001). *The role of parliaments in the fight against corruption.* <<http://www.ipu.org/splz-e/hague01-bkgr.htm>>

Promover la integración nacional a través de procesos democráticos

Una de las tareas más importantes y menos visibles de los parlamentos es la promoción de la integración nacional a través de su apoyo a las instituciones y procesos democráticos en el territorio de un país. En determinados países, particularmente en los Estados federales, es ésta una función de la cámara alta. La comunicación del Parlamento sudafricano describe las funciones del Consejo Nacional de las Provincias (NCOP) como sigue:

Como segunda cámara del parlamento nacional de Sudáfrica, el NCOP representa los intereses de las provincias (y en algunos casos locales), en la esfera nacional. Su papel debe ser entendido dentro del contexto de un gobierno basado en la cooperación, lo que significa que las políticas nacionales deben tener en cuenta las necesidades y preocupaciones locales y provinciales. Significa también que las municipalidades y, en particular, las provincias no deberían actuar de forma aislada; deben estar integradas profundamente en el proceso político nacional.

La cámara alta de la India o Rajya Sabha (Consejo de los Estados) se compone de representantes elegidos por los diputados de la Asamblea Legislativa de cada estado o territorio de la Unión, y, como el NCOP sudafricano, se ocupa particularmente de la coordinación de las políticas y legislación nacionales en todo el territorio de la Unión. Se celebra anualmente una Conferencia de Presidentes de los órganos legislativos centrales y de los estados componentes de la Unión, para intercambiar ideas y experiencias. «Esta Conferencia tiene por objeto verificar que el sistema parlamentario de gobierno se desarrolle según orientaciones adecuadas y, en la medida de lo posible, que exista uniformidad entre las prácticas y procedimientos del Parlamento y de las legislaturas estatales».

Como representante de los intereses locales, es decir los ciudadanos en sus municipios, departamentos y regiones, el Senado organiza «Estados Generales de los representantes electivos locales». Estos eventos reúnen a todos los representantes locales y al Presidente/a del Senado, a fin de tratar los problemas que enfrentan las colectividades descentralizadas, cuyos intereses representa la cámara alta. El último evento de este tipo se dedicó a las relaciones intercomunales.

De forma semejante, el Parlamento de Ucrania ha creado un consejo asesor sobre las autonomías locales que depende del Presidente del Parlamento, a fin de reforzar «la autonomía local, desarrollar una sociedad de comunidades autónomas según la Carta Europea de Autonomías Locales, y actuar como mediador entre las comisiones parlamentarias y los órganos representativos locales por lo que hace a cuestiones legislativas». Numerosos parlamentos han establecido mecanismos de coordinación de este tipo.

Resolución de conflictos

Una contribución particular que puede efectuar el parlamento a la integración nacional es su aporte potencial a la resolución de conflictos. Los parlamentos constituyen un instrumento clave de resolución de desacuerdos políti-

cos a través de los medios democráticos del diálogo y de las concesiones mutuas. Como tales, pueden contribuir en gran medida a resolver desacuerdos y conflictos más amplios en la sociedad en general. Desde luego, dichos conflictos pueden ser reflejados y aun exacerbados por el antagonismo entre partidos políticos en el parlamento, especialmente cuando éste cobra carácter sumamente partidista, o cuando el vencedor en la contienda política se lleva todas las ventajas. Los parlamentos pueden, a este respecto, enseñar el camino y demostrar que es posible respetar puntos de vista divergentes y entablar un diálogo serio con ellos.

En sus directrices internacionales para reforzar el papel de los parlamentos en la prevención de las crisis y recuperación tras un conflicto (2006), el PNUD y la UP reconocen la contribución significativa de los parlamentos a la prevención y resolución de conflictos. Se indica en ellas que la celebración de elecciones tras un conflicto se considera a menudo como una condición necesaria y suficiente para establecer la paz, ignorando el papel que pueden desempeñar los parlamentos a este respecto en el largo plazo:

La gobernanza legítima y representativa – efectiva, basada en el estado de derecho y el respeto de las libertades y derechos fundamentales de los pueblos – es en sí misma el medio más efectivo para prevenir y gestionar conflictos y para una posterior recuperación. Los parlamentos manejan los conflictos en el espacio político, evitando así la violencia; sin embargo, en muchas sociedades democráticas, no se tiene conciencia de esta contribución de la institución legislativa hasta el momento en que fracasa. El debate parlamentario, los acuerdos entre partidos políticos, el diálogo entre el parlamento, el electorado y la sociedad civil, los diálogos oficiosos entre parlamentarios, las soluciones negociadas para la distribución de recursos, todo ello contribuye a mantener la paz [...]. Las experiencias de recientes situaciones post-conflictivas demuestra que la asistencia exterior subestima a menudo el papel positivo que las instituciones parlamentarias y los representantes electivos pueden desempeñar.

Se ilustra esta capacidad potencial de los parlamentos en un documento presentado por Cyril Ndebele, ex Presidente del Parlamento de Zimbabwe y miembro del grupo de trabajo de la UIP, a una conferencia PNUD/UIP sobre el fortalecimiento del papel de los parlamentos en las situaciones de conflicto y post-conflicto, celebrada en junio de 2005. Como señala dicho documento, «desde las elecciones generales de 2000, el paisaje político se caracterizaba por relaciones conflictivas y de enfrentamiento entre los dos principales partidos políticos [...]. En un momento de tensión creciente de la sociedad, el papel

del Parlamento en tanto foro nacional para un diálogo que integre a todos los partidos cobra la máxima importancia». Gracias a los buenos oficios del PNUD, dicha responsabilidad fue asumida, involucrando a las partes interesadas, inclusive el gobierno, en un programa de resolución de conflictos. En el marco de este programa, los principales actores, en particular los parlamentarios, recibieron capacitación en materia de resolución de conflictos y métodos de mediación, a través de seminarios y otras iniciativas. Se indica en el programa que, en tanto representantes de diversos intereses, los parlamentarios juegan un rol particularmente importante para la atenuación de los conflictos en la sociedad en general. El documento describe de la forma siguiente la razón de ser y efectos de este programa:

El Parlamento es capacitado en materia de negociación, mediación y gestión de conflictos, lo cual es necesario vista la gran polarización de la sociedad, el deterioro de la economía y la crisis agrícola, factores que, conjugados con otros, han colocado al país al borde de un brote de violencia. Como protagonista principal, el papel del Parlamento en tanto foro de diálogo nacional acerca de cuestiones de gobernanza y desarrollo exige que sea un modelo de gestión de los conflictos y de consolidación de la paz. Para resolver los conflictos nacionales y mantener la paz, es preciso incrementar la visibilidad y relevancia del parlamento en tanto institución representativa de la gobernanza, y demostrar que un diálogo pacífico y la resolución de diferendos pueden prevenir conflictos y violencia [...].

Un estudio de impacto del proyecto de resolución de conflictos cita el ejemplo de un legislador participante que utiliza los métodos adquiridos en su circunscripción. Elogió al programa e indicó que su propio comportamiento no partidista cara a electores de otros partidos había surtido efectos positivos sobre los militantes, señalando que imperaba ahora un nuevo clima de apertura y respeto mutuo [...]. Otro importante testimonio de los efectos del programa es la atmósfera más cordial de colaboración que impera en las comisiones [...]. No hay duda de que se entablan diálogos oficiosos que trascienden los límites partidistas, algunos sobre cuestiones de suma importancia como la reforma constitucional y la conducción de las elecciones.

El documento reconoce que queda mucho por hacer, y que la actitud de los dirigentes de los partidos en el parlamento es un factor fundamental. No obstante, indica que el parlamento contribuye a la difusión de las capacidades en materia de prevención y resolución de conflictos en el país gracias a las oficinas de circunscripción recientemente creadas.

En Malí, el Parlamento también da el ejemplo por lo que hace a la resolución de conflictos en el país. Citamos la comunicación de dicho país:

En democracias jóvenes como la de Malí, el mantenimiento de la paz y la estabilidad social son una preocupación fundamental de las autoridades nacionales. En consecuencia, además de promulgar leyes y controlar la acción gubernamental, la Asamblea Nacional asume el papel de garante de la cohesión social y de consolidación de la conciencia nacional.

Los efectos negativos de la mundialización, el avance inexorable de la desertificación y los cambios sociales han causado crisis existenciales entre las colectividades y estimulado conflictos interétnicos e intercomunitarios, sublevaciones y hasta guerras civiles. A partir de 1992, se ha conferido un importante papel de mediación al Parlamento nacional.

Cada vez que la paz o el consenso acerca de la unidad nacional se han visto amenazados, los diputados han asumido la responsabilidad de proponer su mediación para resolver el conflicto concernido. Así por ejemplo, en oportunidad de la tercera rebelión tuareg, entre 1990 y 1991, los diputados de la primera legislatura, cuyo mandato se extendía de 1992 a 1997, nombraron una delegación dirigida por el Presidente de la Asamblea Nacional a fin de reunir a todas las partes involucradas (grupos rebeldes, fuerzas armadas y sociedad civil), para instaurar el diálogo y la consulta. La experiencia demostró que este enfoque contribuyó decisivamente al restablecimiento de la paz en el Norte de Malí. Los mismos métodos se aplicaron, con mayor o menor éxito, en otros tipos de conflictos (religiosos, respecto a tierras o derechos de pastoreo).

En otros casos, un parlamento puede sentar pautas para resolver un conflicto profundamente arraigado, que se expresa a nivel constitucional. La comunicación del Parlamento de Ucrania (Verkhovna Rada) señala el papel importante que desempeñó en oportunidad de la crisis de noviembre / diciembre 2004, durante la «revolución naranja». El Parlamento ya había participado activamente en debates acerca de la reforma constitucional, con miras a reequilibrar el poder entre el Presidente y el Parlamento en beneficio de este último. Ello reflejaba la evolución de la opinión pública, contraria a los «poderes superpresidenciales» y a la política de «mano dura» que caracterizaron el período sucesivo al derrumbe del comunismo. Cuando se desencadenó la protesta popular a raíz de las elecciones fraudulentas de fines de octubre de 2004, el Parlamento actuó como un catalizador de la «corriente tumultuosa de la protesta pública,

para orientarse a una resolución legítima de la crisis social», lo que incluía llevar a su término el programa de reforma constitucional.

Los eventos del Parlamento reflejaron fielmente lo que sucedía a nivel popular. En el momento de mayor deterioro de la situación, tras la segunda vuelta de elecciones presidenciales del 21 de octubre de 2004, cuando la población salió a la calle para protestar contra las violaciones sistemáticas de la Constitución, de la ley y del derecho fundamental a la libertad de expresión, la Verkhovna Rada adoptó la hoy famosa Resolución sobre la crisis política nacional. El Parlamento declaró los resultados de las elecciones inválidos y emitió un voto de desconfianza a la Comisión Electoral Central [...]. Por último, la idea de la reforma resurgió cuando la situación parecía haber llegado a un callejón sin salida. El 8 de diciembre de 2004, el Parlamento aprobó por 402 votos (cara a un total de 450) la Ley relativa a las enmiendas constitucionales. De conformidad con dicha ley, el sistema de gobierno parlamentario-presidencial entrará en vigor el 1º de enero de 2006. Esta decisión casi unánime de los representantes del pueblo apaciguó la tensión y abrió el camino a una resolución final del conflicto.

Estos diversos ejemplos subrayan la relación estrecha que existe entre cuestiones que a primera vista parecen ser aspectos técnicos de la organización parlamentaria (autonomía, organización legislativa, supervisión, control presupuestario) y el alcance de resultados que atiendan a las necesidades de la sociedad, ya sea en materia legislativa, de prioridades presupuestarias, o la capacidad de intervenir eficazmente en momentos de emergencia y de crisis nacionales.

Otras lecturas en línea acerca de la participación de los parlamentos en la resolución de conflictos:

Commonwealth Parliamentary Association (2004). *Role of parliament in conflict-affected countries*. <<http://www.cpahq.org/activities/ParliamentarySeminars/roleofparliamentnconflict/>> (en inglés)

O'Brien, M (2005). *Parliaments as peacebuilders: The role of parliaments in conflict-affected countries*. World Bank Institute, Commonwealth Parliamentary Association <http://siteresources.worldbank.org/WVBI/Resources/PARLIAMENTS_AS_PEACEBUILDERS-FINAL.pdf> (en inglés)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2006). *Initiative on strengthening the role of parliaments in crisis prevention and recovery*. <<http://www.parlcpr.undp.org/>> (en inglés)

Unión Interparlamentaria, IDEA Internacional (2005). *El papel de los Parlamentos en materia de reconciliación*. <http://www.ipu.org/PDF/publications/reconciliation_sp.pdf>



7. Un parlamento eficaz (II): implicación de los parlamentos en los asuntos internacionales

Se definieron en el capítulo anterior dos aspectos diferentes pero relacionados de las facultades parlamentarias: los medios de que dispone la legislatura y su peso cara al poder ejecutivo, y se demostró la importancia de ambos para la rendición de cuentas de este último cara al órgano legislativo. En este capítulo trataremos otra dimensión de dichas facultades: el alcance territorial de su acción.

Históricamente, los parlamentos han tenido poca participación en asuntos internacionales, lo que no resulta sorprendente en épocas en que las cuestiones internacionales se limitaban esencialmente a las relaciones del país con los demás, manejadas por el ejecutivo por canales a menudo secretos. Desde luego, muchos parlamentos han ratificado tratados derivados de dichas labores diplomáticas, pero a ello se limitaba más o menos su papel, con excepción de unos pocos países, como Estados Unidos de Norteamérica y México, donde el Senado desempeña un papel preeminente en los asuntos exteriores. En el siglo XX se observaron cambios en dos ámbitos importantes pero muy diferentes entre sí.

En primer lugar, surgió en este siglo la cooperación internacional o multilateral. Conciente de la interdependencia de las naciones, la comunidad internacional estableció un gran número de organizaciones internacionales. Esta tendencia cobró cada vez más impulso. Hay organizaciones competentes en prácticamente cada ámbito de la actividad humana: derechos humanos y sociales, políticas de empleo, liberalización del comercio, transacciones financieras, normas ambientales, y muchas otras más. Estas instituciones representan foros internacionales de negociación en que los representantes de los Estados aprueban decisiones y tratados. En lo tocante a la mayor parte de dichos tratados, la gran mayoría de los parlamentos no fueron nunca consultados durante las negociaciones. Fueron sencillamente invitados a ratificar el tratado y adoptar y enmendar legislación con miras a su aplicación.

En segundo lugar, en el siglo XX surgieron procesos de integración regional por diversos motivos, entre ellos la aspiración de los países concernidos a la unidad para superar divisiones históricas y garantizar la paz y la estabilidad regional, la convicción de que «la unión hace la fuerza», la conciencia de que las naciones pertenecen inevitablemente a una «comunidad» y su deseo de tomar determinadas decisiones de forma colectiva para potenciarlas y

construir un marco armónico de vida para sus sociedades. Los Estados, por ende, decidieron integrar gradualmente sus mercados, economías y otros componentes estatales, tomando en cuenta el principio de subsidiariedad, en virtud del cual conviene abordar ciertas cuestiones a nivel nacional más bien que comunitario. Ello fue invariablemente acompañado por una transferencia de poderes acerca de decisiones que afectan la vida de la población y que son tomadas fuera de las capitales nacionales y del control ejercido por el parlamento nacional. Esta situación plantea importantes problemas que, como veremos, son distintos de los causados por el desarrollo de la cooperación internacional.

En las primeras dos secciones de este capítulo examinaremos estos dos fenómenos separadamente, dando ejemplos de cómo los parlamentos pueden ejercer y de hecho ejercen sus facultades de legislar y pedir cuentas al gobierno acerca de cuestiones internacionales y regionales.

Esta tarea se ve obstaculizada por el hecho de que vivimos hoy en un mundo cada vez más interdependiente. Las acciones de una serie de agentes externos, orientadas tanto hacia los Estados como hacia los ciudadanos, tienen consecuencias para todos los países, de maneras que pueden afectar la vida y el bienestar de las poblaciones en materia medioambiental, de seguridad física y seguridad de los intercambios de información, salud pública, migraciones, criminalidad y evasión fiscal, para mencionar sólo a algunas. Este fenómeno, considerablemente acelerado en los últimos veinte años, no hace sino reforzar la interdependencia de las naciones.

Es actualmente un lugar común afirmar que todos los sectores del Estado han perdido poder cara a fuerzas e instituciones mundiales, a través del proceso de «mundialización», lo que restringe la autonomía de los gobiernos de diversas formas. Para los gobiernos que procuran atraer inversiones internacionales y mantener o mejorar las oportunidades laborales para sus ciudadanos, las fuerzas económicas globales y los mercados internacionales limitan el margen de maniobra por lo que hace a políticas económicas nacionales.

Las consecuencias de todo ello para la democracia son claras. ¿De qué sirven las instituciones más democráticas a nivel nacional si tantas decisiones que hacen a la vida de los ciudadanos, incluyendo su seguridad, son tomadas más allá de las fronteras, o por instituciones internacionales que no están sometidas a ningún control democrático ni rendición de cuentas?

Este desfase entre el nivel nacional, espacio donde se hallan históricamente las instituciones democráticas, y los niveles mundiales o regionales donde actualmente se toman tantas decisiones, es fuente importante de lo que se ha dado en llamar el «déficit democrático» internacional, como se explica muy bien en un párrafo del informe del Grupo Cardoso de las Naciones Unidas (2004):

En lo tocante a la democracia, surge claramente una paradoja: mientras la sustancia misma de la política se mundializa rápidamente (comercio, economía, medio ambiente, pandemias, terrorismo, etc.), no sucede así con los procesos políticos: sus principales instituciones (elecciones, partidos políticos y parlamentos) siguen firmemente arraigados a nivel nacional o local. La escasa influencia de la democracia tradicional sobre las cuestiones de la gobernanza mundial es uno de los motivos por los que la ciudadanía de diversas partes del mundo reclama una mayor rendición democrática de cuentas de las organizaciones internacionales.

Los parlamentos y sus integrantes tienen clara conciencia de ello y, como se demuestra en el capítulo, procuran hacer frente a los problemas que esta evolución supone. En ese marco, emprenden también acciones de cooperación parlamentaria regional y mundial, como se indica en la tercera sección.

Participación parlamentaria en cuestiones multilaterales

Como hemos observado, la dificultad principal que se opone a la participación parlamentaria en las cuestiones internacionales o multilaterales es que en la mayoría de los países, los asuntos exteriores y la política internacional eran considerados como prerrogativa exclusiva del Poder Ejecutivo. Actualmente, la distinción entre asuntos exteriores o internacionales e interiores o nacionales tiende a desdibujarse. Los parlamentos deben, por ende, trascender los límites de la prerrogativa tradicional del Ejecutivo en los asuntos internacionales, y someter a los gobiernos al mismo grado de control que en cuestiones de política interna.

Las consecuencias de esta postura se definen claramente en la Declaración de la Primera Conferencia de los Presidentes de Parlamentos (2000):

La dimensión parlamentaria [de la cooperación internacional] debe ser llevada a la práctica por los parlamentos mismos, en primer lugar a nivel nacional, de cuatro maneras distintas pero vinculadas entre sí:

- *Ejercer influencia sobre la política de sus respectivos países respecto a las cuestiones tratadas en las Naciones Unidas y en otros foros internacionales de negociación.*
- *Mantenerse informados acerca del avance y resultados de dichas negociaciones.*
- *Decidir acerca de la ratificación de los textos y tratados firmados*

por los gobiernos cuando la Constitución así lo prevé.

■ *Contribuir activamente al proceso subsiguiente de aplicación.*

Los Presidentes de los Parlamentos formularon sus declaraciones con cuidado, señalando claramente que sus parlamentos no reivindicaban ni buscaban un mandato de negociación. La negociación en el ámbito internacional incumbe al poder ejecutivo. Ahora bien, los parlamentos deben poder seguir el contenido y evolución de estas negociaciones y tener oportunidad de comunicar sus opiniones políticas al ejecutivo.

En otras palabras, para que un parlamento pueda desempeñar un papel activo en los asuntos internacionales debe:

- disponer de una base jurídica clara para participar;
- ser informado con suficiente antelación de las políticas gubernamentales y de las posiciones de negociación, con información precisa acerca de las políticas y de sus contextos;
- disponer de los recursos y organización necesarios para tratar estas cuestiones, incluyendo competencia y experiencia de los parlamentarios que participan a través de su labor en comisiones especializadas;
- tener oportunidad de hacer preguntas a los ministros y negociadores involucrados, expresando así sus opiniones políticas (no necesariamente vinculantes) al gobierno;
- formar normalmente parte de las delegaciones gubernamentales a las organizaciones internacionales.

Vamos ahora a dar ejemplos de estas consideraciones en cuatro ámbitos – derechos humanos, equidad de género, desarrollo y comercio – en el entendido de que se aplican a muchos otros campos.

Derechos humanos

Es un lugar común afirmar que los parlamentos y sus miembros desempeñan un papel de primer plano por lo que hace a la promoción y protección de los derechos humanos: la actividad parlamentaria como un todo – legislación, aprobación del presupuesto, control del ejecutivo – cubre la gama completa de derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales, lo que incide directamente en el ejercicio de los derechos humanos. Los parlamentos son custodios de los derechos humanos.

No obstante, los parlamentos por lo general no están involucrados en los procesos de redacción y decisión política subyacentes a los tratados interna-

cionales o regionales. Sin embargo, este hecho no es inevitable, y los parlamentarios deberían aprovechar todas las oportunidades existentes para mantenerse informados del proceso de negociación, hacer preguntas escritas y orales a los ministros acerca del avance de las negociaciones, debatir los temas en el parlamento y en las comisiones competentes, y aun acompañar al ministro a las negociaciones para conocer mejor su evolución.

Para rectificar esta situación, algunos parlamentos han establecido comisiones específicas de derechos humanos o conferido un mandato al respecto a las comisiones existentes. Hay actualmente 164 órganos parlamentarios que tienen un mandato explícito en materia de derechos humanos. Una cantidad creciente de parlamentos han creado asimismo instituciones de mediación que cooperan a menudo con los órganos parlamentarios de derechos humanos. Si bien estos distintos foros operan en contacto estrecho y periódico con ONG, su cooperación con organismos internacionales y regionales de derechos humanos y con los mecanismos de defensa de derechos humanos de las Naciones Unidas, como los relatores especiales, constituyen la excepción más bien que la regla. La UIP lleva una base de datos de estos mecanismos parlamentarios de derechos humanos, que puede ser consultada en su sitio de Internet. Además, reúne anualmente a los miembros de dichos órganos, lo que sirve también para promover la cooperación con los mecanismos de Naciones Unidas.

Los tratados internacionales, incluyendo los de derechos humanos, deben ser ratificados para entrar en vigor, lo que requiere por lo general la aprobación del parlamento. Un manual reciente publicado conjuntamente por la UIP y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos define lo que pueden hacer los parlamentarios durante un proceso de ratificación:

- verificar si el gobierno ha ratificado tratados específicos de derechos humanos;
- si no es el caso, determinar si el gobierno tiene intención de hacerlo; de no ser así, utilizar procedimientos parlamentarios para determinar los motivos de dicha inacción y estimular al gobierno a iniciar el proceso de firma y ratificación sin demora;
- si un proceso de firma está en curso, verificar si el gobierno tiene intención de formular reservas respecto al tratado; de ser el caso, determinar si dichas reservas son necesarias y compatibles con el objeto y propósito del tratado; si no son fundamentadas, tomar medidas para que el gobierno cambie de postura; y
- verificar si se han formulado reservas respecto a tratados que ya están en vigor a nivel nacional y si son aún necesarias; de no ser así, tomar medidas

para que se retiren (*Derechos humanos: una guía para los parlamentarios, 2005*).

Además de participar en las negociaciones de tratados, seguir su desarrollo y encargarse de la ratificación, las dificultades que pueden encontrar los parlamentos para velar por su aplicación a escala nacional no difieren mucho de las que enfrentan cotidianamente. Pronunciarse sobre partidas presupuestarias, enmendar y promulgar legislación, controlar la acción del Ejecutivo son labores cotidianas de los parlamentos, como observamos en el capítulo seis.

No obstante, los parlamentos deben participar en otras actividades internacionales, como lo muestran los ejemplos siguientes relativos a la igualdad entre los sexos.

Igualdad de género

Numerosos tratados requieren que los Estados presenten informes periódicos sobre su aplicación nacional. Es el caso, entre otros, de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y de su protocolo facultativo. El Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer es el órgano del tratado facultado para seguir su aplicación y formular recomendaciones y comentarios que se someten al Estado concernido con miras a mejorar su cumplimiento. Hasta una fecha reciente, muchos parlamentos ignoraban la existencia de este procedimiento; ya no es el caso actualmente.

En Sudáfrica, por ejemplo, todos los informes nacionales a esta Comisión (como a todos los órganos internacionales de seguimiento) deben ser presentados al parlamento para su debate, y el parlamento vela por que los informes contengan una amplia variedad de opiniones, incluidas las de la sociedad civil. Con este fin, el Parlamento celebra debates y audiciones públicas, convoca a los ministros y solicita documentos e informes a una amplia gama de organismos y de grupos cívicos. En Sudáfrica, los parlamentarios integran las delegaciones nacionales que forman parte de las deliberaciones del Comité, para entender mejor sus recomendaciones, y desde luego el Parlamento obra activamente en pro de la aplicación de las recomendaciones a nivel nacional.

Al promulgar legislación nacional acerca de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el Parlamento neerlandés añadió una disposición a la ley, requiriendo que el gobierno informe cada cuatro años al Parlamento acerca de la aplicación de la Convención, antes de presentar su informe al Comité en calidad de Estado Parte. Las observaciones finales del Comité se presentan también al Parlamento.

Algunos parlamentos, como el de Uruguay, celebran una sesión dedicada al seguimiento de las recomendaciones del Comité de la Convención e invitan a los miembros del gobierno a venir a debatir el tema en el Parlamento.

En Trinidad y Tobago, donde no hay una comisión parlamentaria con un mandato específico en materia de equidad de género, los informes al Comité de la Convención son preparados por el Departamento de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, como todos los demás informes requeridos en virtud de instrumentos internacionales. Este departamento cuenta con la asistencia de un comité de derechos humanos, que comprende representantes de los 13 ministerios del gobierno y un representante del parlamento. Una vez terminado el informe, el Ministro de Justicia lo presenta al Parlamento.

El Parlamento sueco organizó en abril de 2002 una sesión especial acerca de las observaciones finales del Comité de la Convención, reuniendo a parlamentarios, ONG y a la presidencia de dicho Comité.

Como sucede en el ámbito de los derechos humanos, un número creciente de parlamentarios establecen asimismo comisiones especiales u otros órganos dedicados a tratar las cuestiones de equidad de género y/o confieren un mandato especial en la materia a comisiones parlamentarias existentes. El Parlamento francés, por ejemplo, ha creado delegaciones para los derechos de la mujer y la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

La igualdad entre hombres y mujeres brinda un ejemplo más de acción y participación parlamentaria que tiene repercusiones en otros campos. Cada año, la UIP organiza una reunión parlamentaria en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, en oportunidad de la reunión de la Comisión de las Naciones Unidas sobre la situación de la mujer, lo que permite a los legisladores y legisladoras que se ocupan de cuestiones de igualdad de género intercambiar experiencias, tratar cuestiones que figuran en el orden del día de las Naciones Unidas y elaborar estrategias para su aplicación nacional.

Desarrollo

La cuestión de la participación parlamentaria es particularmente apremiante en materia de realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estos constituyen un programa ambicioso al que se ha comprometido la comunidad internacional, con el objeto de alcanzar una amplia variedad de objetivos de aquí a 2015: erradicar el hambre y la extrema pobreza, instaurar la educación primaria universal, promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una asociación mundial en pro del desarrollo, con objetivos precisos en materia de asistencia, comercio y alivio de la deuda.

Para tratar cuestiones de desarrollo en el parlamento, los parlamentarios deben estar familiarizados con los derechos humanos. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sugirió en 2001 que los países basen su enfoque de desarrollo en los derechos humanos. Se elaboró un proyecto de directrices que están a disposición de los parlamentos para ayudarlos a preparar estrategias de desarrollo y obrar en pro de la erradicación de la pobreza. (*Proyecto de directrices: un enfoque de derechos humanos para las estrategias de reducción de la pobreza*, 2002. <<http://www.unhchr.ch/development/povertyfinal.html>>).

Este enfoque tiene el mérito de alejarse del concepto de desarrollo como caridad y de definir sus objetivos en términos de derechos de cumplimiento obligatorio.

Los documentos nacionales referentes a estrategias de reducción de la pobreza (sigla en inglés: PSRP) constituyen un mecanismo primordial para la realización de los ODM en los setenta países más pobres del mundo. Son documentos marcos negociados entre los gobiernos, el Banco Mundial y el FMI, que establecen las bases para el alivio de la deuda y el otorgamiento de préstamos en condiciones concesionales. Como se indica en un manual PNUD-NDI sobre dichos documentos:

En muchos casos, el PRSP es el plan de política económica más amplio y abarcativo que un gobierno o parlamento tenga que aplicar. A raíz de su amplio alcance y de la necesidad de promulgar legislación y de aprobar presupuestos que permitan su ejecución, un proceso adecuado de elaboración y aplicación de estas estrategias requiere un intercambio fluido de información entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. (La comunicación entre poderes legislativo y ejecutivo acerca de las estrategias de reducción de la pobreza, 2004)

Sin embargo, aun si el proceso involucra decisiones internacionales con gran impacto sobre las políticas nacionales, los parlamentos han sido dejados de lado hasta el presente. Si bien el Banco Mundial ha recalcado desde un principio la importancia de la «apropiación» de dichos planes por los países, las consultas nacionales y las negociaciones con las instituciones financieras internacionales han soslayado hasta el presente a los parlamentos, como reconoció el mismo Banco Mundial. La participación parlamentaria se ha limitado a una ratificación formal de los documentos de estrategia, y al seguimiento de los aspectos financieros de su aplicación a través de los procesos presupuestarios. Aun en este ámbito, el control presupuestario de los fondos de los donantes es efectuado a menudo por los donantes mismos.

En respuesta a las preocupaciones expresadas por el papel limitado de los parlamentos en la primera fase del programa PRSP, el Banco Mundial ha

publicado una *Guía del Banco Mundial para parlamentarios* (edición revisada 2005). En realidad, hay algunos ejemplos de participación más amplia:

- *En Mauritania, los parlamentarios eran miembros de los grupos de trabajo del PRSP y de la comisión que siguió el proceso. Antes de aprobar el PRSP, se celebraron debates con ONG y otros socios de la sociedad civil y del desarrollo.*
- *En Honduras y Nicaragua, diversos parlamentarios desempeñaron papeles importantes y activos durante el proceso de consulta para el PRSP.*
- *En Níger, la Asamblea Nacional participó desde el inicio del proceso. Los diputados participaron en grupos temáticos que abarcaban los principales campos relevantes para el desarrollo. El documento final fue aprobado por el Consejo de Ministros y fue presentado a la Asamblea Nacional para ser debatido (p. 48).*

Los ejemplos indican que hay dos formas de mayor participación parlamentaria en el proceso del PRSP que han demostrado ser más viables en la práctica:

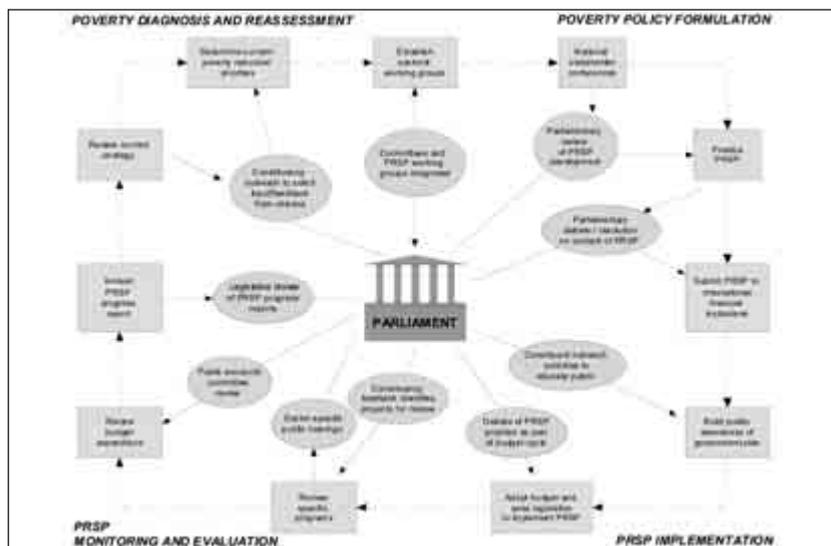
- participación de los parlamentarios en la elaboración de las políticas nacionales a través de una comisión parlamentaria especial y participación en grupos de trabajo sectoriales; y
- control de la aplicación concreta en el terreno, no sólo para verificar los aspectos financieros, sino también la eficacia de las estrategias para reducir efectivamente la pobreza.

El PNUD, responsable de la coordinación y seguimiento de los ODM, reconoce también las dificultades con que tropiezan los parlamentos para coordinar y seguir la realización de los ODM. Cabe destacar, entre sus numerosas iniciativas, la publicación, con el National Democratic Institute (NDI), de tres manuales sobre el refuerzo de la participación parlamentaria en la acción de reducción de la pobreza. Los manuales enumeran una serie de estrategias útiles para informar a los parlamentarios y determinar el tipo de información que necesitan y cómo obtenerla, cómo pueden utilizar el proceso PRSP mismo para reforzar los poderes de los parlamentos y prever, dentro del proceso, tiempo suficiente para permitir un debate genuino acerca de las cuestiones importantes. Este último aspecto es particularmente importante dado que el poder legislativo y el ejecutivo operan a distintas escalas temporales.

El diagrama adjunto del manual del PNUD define los ámbitos en los cuales las intervenciones parlamentarias pueden surtir efecto:

La realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) implica que los gobiernos de países desarrollados cumplan con sus compromisos en

Figura 7.1: Sincronizar la coordinación entre los poderes legislativo y ejecutivo con puntos específicos del ciclo PRSP



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, National Democratic Institute (2004). La comunicación entre los poderes ejecutivo y legislativo acerca de las estrategias de reducción de la pobreza <http://www.undp.org/governance/docs/parl_other/handbooks/en/legexcomm.pdf>

materia de ayuda y velen por que los efectos negativos de unos regímenes comerciales no equitativos y las obligaciones de reembolso de la deuda no compensen con creces el monto de la ayuda, como es actualmente el caso. Los parlamentos de países desarrollados tienen pues una responsabilidad particular: hacer presión sobre sus gobiernos para que cumplan sus compromisos en materia de ayuda, y velar por que ésta se utilice de forma eficaz; además, no se debe separar el control de las políticas de ayuda de consideraciones más amplias acerca de la política comercial y del sistema financiero internacional.

Diversas comunicaciones parlamentarias destinadas a la preparación de esta Guía señalan que se presta una atención creciente al control de las políticas de ayuda. En Japón, por ejemplo, la Cámara de Consejeros decidió enviar periódicamente misiones parlamentarias a los países receptores de asistencia oficial al desarrollo (AOD) de Japón, con el objeto de «determinar si la AOD de Japón llega efectivamente a los destinatarios que la necesitan, si el presupuesto se utiliza eficazmente, y para evaluar la política del gobierno en materia de AOD». Durante el ejercicio 2004, se enviaron misiones a China y Filipinas, Tailandia

e Indonesia, México y Brasil. Cada una de ellas duró diez días. Los resultados se difundieron ampliamente, dentro y fuera del parlamento.

La comisión de asuntos exteriores del Parlamento sueco ha elaborado una política integrada de desarrollo mundial, encaminada a mejorar la coordinación de las políticas gubernamentales en ámbitos tales como el comercio, la agricultura, el medio ambiente, la seguridad y las migraciones, de modo tal que puedan contribuir a un desarrollo mundial equitativo y sostenible. La comisión pide asimismo al gobierno que la mantenga informada de sus prioridades con respecto al Banco Mundial, el FMI y los bancos regionales de desarrollo.

Con el mismo objetivo de establecer políticas más integradas en este sector, el Parlamento belga ha creado una comisión especial sobre la mundialización, que celebra audiciones sobre diversos temas con expertos y representantes de la sociedad civil, y procura influir sobre las políticas gubernamentales a través de resoluciones adoptadas en sesión plenaria. Entre los diversos temas tratados por la comisión desde su creación en 2003 se encuentra el impuesto Tobin, la gobernanza mundial, problemas institucionales de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los temas agrícolas en las negociaciones de la OMC, los problemas del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y los aspectos de derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC, en inglés TRIPS) en la OMC, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el acceso al agua para todos, el comercio equitativo y los paraísos fiscales.

Tras estas audiciones, se han preparado proyectos de ley en el Parlamento belga acerca de un impuesto semejante al Tobin sobre las transacciones financieras internacionales y otras, en virtud de los cuales el gobierno debería presentar un informe anual describiendo las medidas tomadas para realizar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y las actividades emprendidas por los representantes de Bélgica en el FMI, el Banco Mundial y el PNUD.

Comercio

Pese a su nombre, la OMC está convirtiéndose rápidamente en más que una mera organización comercial. Más allá del ámbito tradicional de los aranceles aduaneros y el comercio de mercancías, sus decisiones se extienden hoy día a asuntos internos de un país tan diversos como la propiedad intelectual, los servicios, la banca, las telecomunicaciones y los contratos del Estado. La OMC tiene efectos cada vez más directos sobre la salud pública, la educación, el empleo, la seguridad alimentaria, el medio ambiente, y la gestión de recursos naturales tales como los bosques, la pesca y el agua.

A diferencia de la mayoría de los tratados internacionales, los acuerdos de la OMC no sólo son vinculantes para los países en materia de definición de obje-

tivos comunes, sino que existe un mecanismo eficaz de resolución de diferendos para velar por el cumplimiento de sus disposiciones. Ello tiene consecuencias económicas directas para países enteros, así como para el sector privado.

Esta expansión de la OMC a nuevas áreas tiene amplias consecuencias para las legislaturas, que consideran dicha evolución como una ingerencia en sus poderes y reaccionan defendiendo su capacidad de tomar decisiones en base al delicado equilibrio de poderes establecido en la constitución de cada país. Los efectos de esta situación difieren según los países y los sistemas pero son básicamente de dos tipos: efectos reglamentarios (cuando la capacidad de legislar se ve menoscabada por la introducción de nuevas reglas a nivel internacional) y efectos constitucionales (transferencia de poder del poder legislativo hacia el ejecutivo). Para más información, véase el documento de trabajo de Matthew Stillwell, jurista del Center for International Environmental Law, «Why legislators should care about the WTO» (Por qué los legisladores deberían preocuparse por la OMC).

En muchos casos, las decisiones de la OMC promueven el comercio internacional determinando los tipos de leyes que los legisladores pueden o no promulgar, y estableciendo reglas a las que deben atenerse. Los parlamentarios se encuentran así obligados a aprobar legislación para la aplicación de dichas normas sin tener la posibilidad de verificar que correspondan verdaderamente a los objetivos de la nación y a las aspiraciones populares. La tensión entre las decisiones de la OMC y la legislación nacional se intensifica cuando los gobiernos utilizan el mecanismo de resolución de diferendos para impugnar la legislación de otros países.

Es éste un ámbito en que el control parlamentario del proceso de negociación cobra particular importancia; numerosos parlamentos toman medidas para mantenerse al tanto del avance de las negociaciones y procuran llevar al gobierno a adoptar las políticas adecuadas. Además, conjuntamente con la UIP y el Parlamento Europeo, celebran una conferencia parlamentaria anual sobre la OMC, para seguir las actividades de esta organización, mantener el diálogo con los negociadores gubernamentales y facilitar el intercambio de información y el refuerzo de capacidades de los parlamentos nacionales en materia de comercio internacional.

Participación parlamentaria en procesos de integración regional

La integración regional se desarrolla en distintas partes del mundo. El fenómeno se inició en Europa, extendiéndose a África, América Latina y más recientemente a Asia y al mundo árabe. Si bien se hallan en etapas muy diferentes, se pueden determinar rasgos comunes.

Otras lecturas en línea acerca de la participación parlamentaria en los asuntos internacionales:

Chutikul, K (2003). *Options for a parliamentary dimension of the WTO. Discussion paper presented to the Parliamentary Conference on the WTO*. Unión Interparlamentaria <<http://www.ipu.org/splz-e/trade03/2c.pdf>> (en inglés y francés)

Committee for a democratic UN <<http://www.uno-komitee.de/>> (en inglés)

Hubli, S., & Mandaville, A. (2004). *Parliaments and the PRSP process*. World Bank Institute <<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37231HubliMandavilleweb.pdf>> (en inglés)

Petición internacional de parlamentarios (IPP) para un control democrático del FMI y del Banco Mundial. <<http://www.ippinfo.org/>>

Unión Interparlamentaria (2005). *Parliamentary involvement in international affairs*. <<http://www.ipu.org/splz-e/sp-conf05/involvement-rpt.pdf>>

Unión Interparlamentaria, División de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer (2003). *The Convention on the elimination of all forms of discrimination against women and its Optional protocol. Handbook for parliamentarians*. <http://www.ipu.org/PDF/publications/cedaw_en.pdf>

Unión Interparlamentaria, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2005). *Human rights: Handbook for parliamentarians*. <http://www.ipu.org/PDF/publications/hr_guide_en.pdf> (en inglés y francés)

United Nations Development Programme, National Democratic Institute (2004). *Strengthening parliament involvement in the Poverty Reduction Strategy Process and the Millennium Development Goals*. <http://www.undp.org/governance/docs/parl_other/Parl%20-%20Guides%20-%20parlthandbooks.htm> (en inglés)

Como observamos en la introducción a este capítulo, por diversos motivos que difieren según las regiones, los Estados han decidido integrar gradualmente sus economías, mercados y otros sectores de la actividad estatal. Par definición, ello implica abandonar al menos parte de su soberanía a una estructura regional común, a diferencia de lo que sucede en materia de cooperación entre Estados a nivel mundial, donde han acordado conservar la totalidad de su soberanía y, en principio, participar en un pie de igualdad.

En los procesos de integración regional se establece una estructura de gobierno que se inspira en los Estados nacionales y consta de algún tipo de ejecutivo y de parlamento. Los parlamentos regionales coexisten con los parlamentos nacionales y se complementan mutuamente, un poco como las dos

cámaras de un parlamento bicameral en un Estado federal; una representa las opiniones e intereses de la comunidad supranacional y la otra las opiniones e intereses nacionales.

En esta sección examinaremos la situación en la Unión Europea (UE), puesto que es actualmente la organización de integración regional más avanzada en el mundo, y observaremos los problemas que la integración regional plantea a los parlamentos nacionales.

Las comunicaciones de varios parlamentos interrogados indican que la supervisión de la política europea de sus respectivos gobiernos es una materia sumamente difícil. Esperamos que el relato de sus tentativas en este ámbito suscite un interés más amplio, porque es revelador de una tendencia que puede generalizarse si los parlamentos abandonan parte de su competencia legislativa a instituciones supranacionales a fin de responder a problemas comunes, regionales o mundiales. Para los parlamentos nacionales, es preciso seguir las posiciones de sus representantes ministeriales en dichas instituciones e influir sobre ellas. Se define muy bien la cuestión en una comunicación del Senado polaco:

Involucrar al parlamento nacional en los mecanismos de determinación de las posturas gubernamentales ante la UE es una manera de superar el déficit de legitimidad democrática de la Unión Europea. Para explicarlo brevemente, este déficit está vinculado a la legitimidad general de un ejecutivo que representa a un Estado Miembro en la UE y la marginación consiguiente de la función de los órganos representativos. [...] Por consiguiente, la transferencia de facultades del Parlamento a la Unión Europea requiere cierto grado de compensación; es precisamente lo que se persigue al reforzar las competencias parlamentarias en materia de cooperación con el gobierno nacional acerca de las decisiones sobre cuestiones europeas.

Las modalidades de esta cooperación varían considerablemente entre los países miembros de la Unión. Diversos parlamentos tienen una comisión de asuntos europeos, a la que se transmiten todos los documentos pertinentes de la UE antes de negociar las posiciones nacionales a adoptar en el Consejo de Ministros. No obstante, el Senado polaco observa que «la mayoría de las legislaturas nacionales no están facultadas para formular sus posturas de forma vinculante para el gobierno nacional». Esta conclusión subestima quizá el alcance de la influencia que los parlamentos ejercen en la práctica, como se indica en varios comentarios recibidos. El Parlamento alemán, por ejemplo, señala que «el Gobierno Federal debe dar al Bundestag la oportunidad de manifestar su opinión, la cual debe servir de base para sus posiciones de negociación en el Consejo». El Parlamento danés ha adoptado un procedimiento especial en las reuniones semanales de su comisión de asuntos europeos:

Los puntos más importantes del orden del día de la comisión de asuntos europeos son las reuniones del Consejo de Ministros previstas para la semana siguiente. En la comisión, participa habitualmente en el debate a este respecto el ministro concernido, que presenta oralmente el mandato de negociación. Luego, los portavoces de los distintos partidos hacen preguntas al ministro y comunican la respuesta de sus partidos a determinadas propuestas. Tras la respuesta del ministro, puede haber una o varias rondas más de debate, durante las cuales el ministro puede aclarar o modificar su mandato de negociación. Puede asimismo modificar dicho mandato atendiendo a las opiniones de los portavoces de los partidos, para que no haya una mayoría que se opone a él. [...] No sucede con frecuencia que la comisión se oponga al mandato elaborado por el gobierno. No obstante, ello no significa que la comisión no influya en la política europea del gobierno. En primer lugar, no es inusual que el gobierno modifique su mandato original de negociación a raíz de los debates de la comisión. En segundo lugar, los funcionarios daneses que toman parte en las negociaciones desde un principio – a menudo antes de que la Comisión Europea formule sus propuestas – tienen en cuenta el hecho de que el gobierno, en algún momento, deberá presentar los resultados a aprobación de la comisión.

El comentario danés subraya que el tiempo es un factor importante en el ejercicio de la influencia parlamentaria, a saber que conviene tener conocimiento con antelación de las propuestas de la Comisión Europea al Consejo de Ministros, y de la postura del gobierno cara a ellas. Se ha introducido recientemente la obligación de indicar la actitud general del gobierno acerca de las propuestas de la Comisión en un memorando que se debe presentar a la comisión de asuntos exteriores del Parlamento a más tardar cuatro semanas después de la presentación de la propuesta por la Comisión Europea.

El Parlamento finlandés recalca también la cuestión de la antelación, señalando que procura manifestar su propia opinión acerca de los asuntos europeos en una etapa suficientemente temprana para que sea conocida por los funcionarios miembros de los grupos de trabajo del Consejo.

Por regla general, las cuestiones tratadas por los ministros en el Consejo Europeo han sido zanjadas por los representantes de los Estados miembros en los grupos de trabajo de funcionarios nacionales que preparan el Consejo, dejando sólo unos pocos asuntos litigiosos a decisión de los ministros. Por ende, oír a los ministros no basta para salvaguardar la influencia parlamentaria [...]. El sistema

finlandés está basado en la idea de que los parlamentos nacionales sólo tienen verdadera influencia cuando participan en la elaboración de las políticas desde el inicio. Una influencia proyectada sólo en vistas de una reunión del Consejo sería en gran medida ilusoria.

Algunos parlamentos han creado oficinas en Bruselas, sede de la Comisión Europea. Es por ejemplo el caso del Parlamento francés. Entre otras ventajas, estas oficinas permiten seguir desde una etapa temprana el desarrollo de las negociaciones en Bruselas, y comunicar mejor las opiniones de los parlamentos a las instituciones europeas.

El Parlamento de Finlandia establece una distinción entre «propuestas de leyes, tratados y otras medidas» examinados en el Consejo Europeo que formarían parte del mandato del parlamento nacional si el país no fuese miembro de la UE, y las demás cuestiones. Para las primeras, un examen profundizado involucra a las diversas comisiones sectoriales, que comunican sus opiniones fundamentadas a la Gran Comisión. El Parlamento esloveno establece una distinción semejante. Para los asuntos que hubiesen sido de competencia parlamentaria «si Eslovenia no hubiese trasladado el ejercicio de parte de sus derechos soberanos a las instituciones de la UE», el procedimiento es regido por una ley de cooperación entre la Asamblea Nacional y el gobierno acerca de los asuntos europeos. Esta ley confiere a la Asamblea el derecho de adoptar una posición acerca de las cuestiones que se plantearán próximamente a nivel europeo; el gobierno debe obligatoriamente tomar en cuenta esta posición en su propia postura de negociación. Debe asimismo comunicar a la legislatura una evaluación de impactos de toda propuesta de legislación europea presentada al Consejo de Ministros, indicando sus repercusiones para el presupuesto, la economía y el medio ambiente, entre otros aspectos. El Parlamento francés establece obligaciones semejantes de evaluación de impactos para la legislación europea.

La comunicación de Letonia explica que es responsabilidad conjunta del gobierno y de la Seima el determinar una posición de negociación acerca de los proyectos de legislación examinados por el Consejo Europeo. El ministerio competente «debe determinar la posición nacional de común acuerdo con la comisión de asuntos europeos de la Seima». Dicha comisión, no obstante, que sólo dispone de personal calificado para atender a las cuestiones más importantes, expresa la misma preocupación acerca de la antelación necesaria en la notificación de propuestas de legislación de la Comisión Europea. La comunicación letona señala dos mecanismos adicionales encaminados a fortalecer la participación parlamentaria. El primero es el derecho de todo miembro de la comisión parlamentaria de asuntos europeos de asistir como observador al consejo de altos funcionarios del Consejo Europeo. El segundo es una

cooperación más estrecha con los diputados nacionales del Parlamento Europeo, a través de la oficina de dos representantes permanentes de la Seima en el Parlamento Europeo. En la Asamblea Nacional de Hungría se ha establecido una cooperación semejante, gracias a la cual los eurodiputados húngaros tienen derecho a asistir a sesiones plenarias del parlamento nacional en las que se examinan cuestiones europeas y a tomar la palabra en ellas.

Antes de concluir esta sección, cabe formular algunos comentarios acerca del Parlamento Panafricano, institución política central de la Unión Africana recientemente constituida. La comunicación del Parlamento sudafricano señala algunos de los problemas a resolver para potenciar la eficacia de este parlamento regional, empezando por el cese de los conflictos regionales:

- *Los conflictos regionales y los diferendos fronterizos despilfarran recursos, desvían las fuerzas de un país o región de las cuestiones del desarrollo, destruyen las infraestructuras materiales y sociales y contribuyen a la disgregación social y cultural. El cese de los conflictos regionales es el primer imperativo para establecer un diálogo parlamentario regional.*
- *La ineficacia de los parlamentos nacionales y la insuficiencia de las estructuras parlamentarias crean dificultades cuando se trata de operar a nivel regional y continental. El refuerzo de los parlamentos a nivel nacional brindaría una base más sólida para la cooperación parlamentaria continental.*
- *La membresía en diversas organizaciones regionales puede conducir a duplicar labores y crear contradicciones en la política exterior.*
- *Deben tomarse en cuenta los costes de la integración regional y de la cooperación parlamentaria, en particular para regiones pobres. Del mismo modo, el coste de la ausencia de cooperación regional también debería ser evaluado.*
- *Las preocupaciones políticas acerca de una pérdida potencial de soberanía en beneficio de órganos supranacionales deben ser tomadas en consideración.*

«Todo lo que antecede,» concluye la comunicación, «tiene consecuencias para Sudáfrica, puesto que si no se superan estas dificultades se menoscabará la acción interna de construcción nacional”.

Otras lecturas en línea acerca del control parlamentario de los representantes nacionales en el Consejo de Ministros:

Travers, D (2002). *European Affairs Committees. The influence of national parliaments on European Policies*. European Centre for Parliamentary Research and Documentation <<http://www.ecprd.org/Doc/publica/OTH/European Affairs Committees.pdf>> (en inglés)

Cooperación parlamentaria

De diversas maneras, la UIP ha sido precursora de la cooperación internacional o multilateral. La organización fue creada en 1889, en momentos en que no existía ningún foro de representantes de los Estados donde pudiesen reunirse para tratar problemas comunes. Surgió por ende la idea de establecer un foro permanente para que los políticos destacados de la época pudiesen promover la paz y la seguridad por intermedio del diálogo.

Si bien la UIP es pues la precursora de las organizaciones de cooperación interparlamentaria, no fue la única durante mucho tiempo. Surgieron rápidamente otros mecanismos de cooperación interparlamentaria, primero en Europa y luego en otras partes del mundo, así como diversas formas de cooperación parlamentaria, a nivel mundial y regional. En esta sección examinaremos tres tipos de cooperación parlamentaria: diplomacia parlamentaria, cooperación interparlamentaria y cooperación técnica.

Diplomacia parlamentaria

Un diplomático es un enviado del Poder Ejecutivo y representa las posiciones del Estado. Los parlamentarios, en cambio, son políticos cuyas convicciones pueden o no coincidir con la postura oficial de un país acerca de un tema dado. Los parlamentarios tienen por ende un margen de flexibilidad de que carece el diplomático, y tienden a incorporar a la política internacional una dimensión ética que trasciende las definiciones estrechas del interés nacional, por ejemplo en su apoyo a los principios de la democracia y de los derechos humanos. Se observa a menudo que esta flexibilidad permite a los legisladores dialogar de forma más abierta con sus contrapartes de otros países y aportar soluciones innovadoras a lo que parecían ser problemas insolubles.

De aquí se deriva lo que se ha dado en llamar «diplomacia parlamentaria». Dista mucho de tener una definición precisa, y abarca todo tipo de formas de cooperación entre los parlamentarios. A los efectos de este estudio, no obstante, utilizaremos el término en su acepción original.

La diplomacia parlamentaria cobró importancia durante el período de la «guerra fría». Mientras los gobiernos desarrollaban lo que se llamó el «proceso de Helsinki» – un mecanismo para el diálogo acerca de la cooperación y la seguridad en Europa – los parlamentarios iniciaron un proceso paralelo en la UIP. Este proceso sirvió como banco de pruebas y medio para aprovechar los recursos del diálogo Este-Oeste, permitiendo en diversas oportunidades encontrar soluciones cuando las negociaciones gubernamentales se encontraban en un punto muerto. Originó también un proceso similar en la zona mediterránea, impulsado por la UIP a principios de los años 1990.

Se utiliza a menudo la diplomacia parlamentaria para promover el diálogo político durante conflictos entre países vecinos y dentro de una región. En el estudio de la UIP acerca de la *Participación parlamentaria en los asuntos internacionales* (2005), se dan ejemplos de iniciativas de este tipo en distintas partes del mundo:

- *Por invitación de la UIP, los Presidentes de los parlamentos de los países vecinos de Irak se reunieron en Amman en mayo de 2004 para examinar cómo apoyar a la democracia en Irak y contribuir a la estabilidad de la región.*
- *La comisión de seguridad nacional y la comisión de política exterior del Majlis iraní se reunieron con parlamentarios de diversos países para tratar las crisis de Irak, Afganistán y Palestina.*
- *El Presidente de la Cámara de Representantes de Marruecos organizó una reunión de los parlamentos de los países mediterráneos tras los atentados terroristas de 2001 a fin de formular una respuesta parlamentaria.*
- *Los presidentes de los parlamentos de Cabo Verde y Mozambique efectuaron una misión a Guinea-Bissau en nombre de los presidentes de los parlamentos de habla portuguesa, y contribuyeron a entablar un diálogo político a principios de 2003.*
- *Los presidentes de los parlamentos de los tres Estados del Cáucaso – Armenia, Azerbaiyán y Georgia – se reunieron por invitación del presidente del Senado francés a fin de tratar del conflicto en la región del Alto Karabaj.*
- *Los parlamentos de Malí y Sierra Leona decidieron institucionalizar los encuentros entre parlamentarios de la subregión, incluyendo a Liberia, Sierra Leona y Guinea; se han celebrado hasta el presente tres reuniones.*

- *El Parlamento de Pakistán observa que los intercambios de delegaciones con el Parlamento de la India ha servido para disminuir las tensiones entre ambos países.*
- *Los presidentes de los parlamentos de Benin, Burkina Faso, Camerún y Malí se reunieron recientemente con el Presidente del Parlamento de Côte d'Ivoire, primero en Cotonou y después en Abidján, y ayudaron a establecer un diálogo político en dicho país.*
- *Los presidentes de los parlamentos de los países miembros de la Comunidad de Desarrollo de África Austral visitaron la República Democrática del Congo en el marco de su acción para fomentar la paz y la estabilidad en la región.*
- *El organismo interparlamentario británico-irlandés, que, además de representantes de los parlamentos de Irlanda y del Reino Unido, integra representantes del Parlamento escocés, de la Asamblea Nacional de Gales, de la Asamblea de Irlanda del Norte, del Tynwald de la Isla de Man y de las Asambleas de los Estados de Guernesey y Yérsey, ha prestado su apoyo al proceso de paz de Irlanda del Norte.*
- *La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha lanzado recientemente iniciativas para resolver los conflictos de Chechenia, Chipre y el Alto Karabaj.*
- *La Cámara de Diputados de Italia tiene una comisión especial dedicada a la diplomacia parlamentaria, «encargada de armonizar las actividades internacionales de las comisiones permanentes y de las delegaciones parlamentarias así como los grupos de cooperación bilateral y otros órganos de la Cámara».*

Desde luego, la democracia parlamentaria no se limita a encuentros entre parlamentarios; los legisladores de un país pueden visitar otro país para celebrar consultas con autoridades y entidades acerca de la resolución de conflictos y problemas. Así, por ejemplo, parlamentarios sudafricanos han visitado países del Oriente Medio para intercambiar experiencias en materia de conflictos y reconciliación.

Cooperación interparlamentaria

La multiplicación de intercambios interparlamentarios en una u otra forma ha cobrado dimensiones extraordinarias durante el último decenio. Stelios Stavridis ha procurado hacer una reseña de ellos en un documento de trabajo de noviembre de 2002, *Parliamentary diplomacy: some preliminary findings* www.fscpo.unict.it/EuroMed/jmwp48.htm. La UIP lleva un registro de las

estructuras oficiales y oficiosas de cooperación interparlamentaria. Visto el extraordinario desarrollo de la diplomacia parlamentaria, citaremos unos pocos ejemplos, más para ilustrar su variedad que en un intento de ser exhaustivos.

Todos los parlamentos realizan cooperación bilateral de algún tipo. La mayoría han creados grupos bilaterales de amistad que promueven la cooperación entre los parlamentos y países concernidos. Hay actualmente miles de grupos de amistad de este tipo.

Se añade a éstos un número creciente de redes oficiosas de parlamentarios que se reúnen para tratar temas específicos. Algunos de ellos se ocupan de cuestiones tales como desarrollo y población, otros de desarme, armas de pequeño calibre, etc. Parliamentarians for Global Action (PGA), que trata numerosos temas, ha realizado recientemente una exitosa campaña a fin de movilizar apoyo en pro del Tribunal Penal Internacional.

Hay asimismo numerosas estructuras parlamentarias oficiales. Una de las primeras fue la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth, que reúne a los países de dicha comunidad de naciones. Su contraparte francófona es la Asamblea Parlamentaria de la Francofonía.

Existen diversas asambleas parlamentarias regionales y subregionales. El informe de la UIP *Parliamentary Involvement in International Affairs* (Participación parlamentaria en asuntos internacionales) observa que las respuestas de los parlamentos a la encuesta «indican claramente una intensificación de la participación parlamentaria en estructuras regionales interparlamentarias. La tendencia es claramente perceptible en todo el mundo: cada vez más parlamentos dedican tiempo y recursos a la cooperación parlamentaria regional».

La duplicación y superposición entre diversas organizaciones parlamentarias regionales plantea ciertos problemas. Una legislatura de un país andino, por ejemplo, podría ser miembro del Parlamento del Pacto Andino, del Parlamento Latinoamericano y de la Asamblea Parlamentaria Interamericana. Un parlamento del Magreb podría formar parte del Consejo Consultivo de la Unión del Magreb, de la Unión Interparlamentaria Árabe, de la Unión Parlamentaria Africana, de la Asamblea Parlamentaria de la Francofonía y del Parlamento Panafricano. El informe observa que «la mayoría de los parlamentos indican la prioridad que asignan a la cooperación con determinadas organizaciones parlamentarias», si bien pocos han tomado medidas para coordinar sus relaciones interparlamentarias como lo ha hecho, por ejemplo, la Cámara de Diputados de Italia.

Una característica común de las asambleas interparlamentarias regionales es su objetivo de promoción de una mayor integración y coordinación legislativa entre los países miembros.

Loretta Rosales, integrante de un grupo de trabajo de la UIP de la región ASEAN, cita un ejemplo específico de una iniciativa parlamentaria regional para ayudar a fomentar la democracia:

Un avance reciente en la región ASEAN ha sido la iniciativa de diversos miembros de los Parlamentos de la región en pro de una liberación incondicional de Aung Sang Suu Kyi y del pleno restablecimiento de la democracia en Birmania. Provistos de sus propias resoluciones legislativas al respecto, diversos parlamentarios de Malasia, Tailandia, Singapur, Filipinas, Indonesia, Camboya y parlamentos birmanos en exilio se reunieron en Kuala Lumpur en 2004 para aunar fuerzas y convencer a sus respectivos gobiernos de oponerse a la presidencia birmana de ASEAN en 2006, a menos que dicho país cumpliera con su compromiso de restablecer el régimen democrático y liberar a los presos políticos, de los que la más destacada figura es Aung Sang Suu Kyi. Las reuniones periódicas del grupo interparlamentario Myanmar de la ASEAN (AIPMC) y nuestro constante diálogo con nuestros respectivos ministros, las reuniones ministeriales de ASEAN y de diversos jefes de Estado han contribuido considerablemente a convencer a Birmania de retirar su candidatura a la presidencia de la Conferencia Ministerial de la ASEAN.

Asistencia técnica

La asistencia técnica es la acción de instituciones o personas destinada a reforzar capacidades de un parlamento, en particular de los parlamentos de países en desarrollo y democracias emergentes, a fin de permitirles cumplir más eficazmente con sus funciones. La asistencia técnica se deriva de la convicción de que los parlamentos jóvenes carecen a menudo de los recursos humanos y materiales requeridos para cumplir con sus mandatos constitucionales de forma efectiva. La asistencia técnica es, pues, una conjugación de recursos financieros y materiales y de competencias que las democracias más afianzadas y los países desarrollados del Norte ponen a disposición de los parlamentos de democracias emergentes y de países en desarrollo del Sur, si bien la cooperación Sur-Sur se ha desarrollado también de forma significativa en este campo en los últimos años.

La asistencia técnica puede ser de diversos géneros: desarrollo de infraestructuras, desarrollo institucional mediante un perfeccionamiento de los procedimientos y la modernización de los procesos parlamentarios, concienciación mediante intercambios de experiencia e información entre parlamentarios

de distintos países, refuerzo de capacidades y desarrollo profesional, incluyendo formación de los parlamentarios y del personal del parlamento, y desarrollo legislativo, en el cual los parlamentos reciben asistencia acerca del contenido de nuevas leyes o reforma de las existentes.

La asistencia técnica cubre una gran variedad de ámbitos: reglamento interno y otras reglas de procedimiento, mecanismos de comisiones, legislación, función de representación del parlamento, control, administración, biblioteca, servicios de documentación y archivos. Las cuestiones de género y los derechos humanos son asuntos transversales que ocupan un importante lugar en los programas de formación y servicios de consultoría. El apoyo a las infraestructuras abarca por ejemplo instalaciones de megafonía, grabación audiovisual y difusión de las deliberaciones parlamentarias, impresión, transportes y renovación de locales. La asistencia técnica reviste diversas formas, tales como servicios de consultoría, seminarios y talleres, giras de estudio, personal destacado y otros servicios de formación en el marco del trabajo, reuniones y conferencias. Las tecnologías de la información y de la comunicación ocupan un lugar cada vez más importante en los programas de asistencia técnica.

A nivel multilateral, la UIP desempeñó un papel precursor al lanzar su programa de cooperación técnica a principios de los años 1970, en una época en que los organismos donantes consideraban que era desaconsejado cooperar con los parlamentos para reforzar sus capacidades porque ello hubiese constituido una ingerencia en una institución política nacional. El alcance de las actividades se ha desarrollado considerablemente desde entonces, siendo actualmente un componente central de la labor de promoción de la democracia de la UIP.

Un número creciente de instituciones, como la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth (CPA), la Asamblea Parlamentaria de la Francofonía (APF) y redes de parlamentarios tales como la Asociación de parlamentarios europeos para África (AWEPA) se sumaron a esta acción a principios de los años 1990. Una serie de organismos no parlamentarios, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la United States Agency for International Development, la Comisión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Instituto del Banco Mundial así como el National Democratic Institute y el International Republican Institute, dos ONG basadas en los Estados Unidos, participan en programas de asistencia técnica de amplio alcance. Figura en anexo a esta Guía una lista de instituciones que brindan asistencia técnica a los parlamentos.

La asistencia técnica bilateral precedió de hecho a la asistencia técnica multilateral. Numerosos parlamentos de países de pasado colonial prestaron asistencia a los nuevos parlamentos de sus ex colonias, acogiendo por ejemplo en

ellos a personal destacado, u organizando intercambios entre personal y miembros de las respectivas instituciones.

El Parlamento de la India lanzó hace varios años un programa de asistencia a diversos parlamentos, especialmente de países de la Commonwealth. Este programa sigue en funciones en la actualidad, abarcando temas tales como la redacción de textos legislativos. Además de sus propios programas de formación para los legisladores y personal de los estados de la Unión, recibe personal destacado de otros parlamentos y organiza visitas de estudio.

Como su contraparte multilateral, la asistencia técnica a nivel bilateral se ha desarrollado considerablemente en los últimos años. Además de suministrar expertos a los programas de organismos multilaterales, los parlamentos establecidos de larga data, principalmente de países desarrollados, han elaborado programas completos de asistencia técnica destinados a instituciones parlamentarias de países en desarrollo. La Cámara de Diputados de Italia, por ejemplo, indica que confiere alta prioridad, en sus actividades internacionales, a programas de asistencia a parlamentos de África, Latinoamérica, Asia Central, Europa sudoriental y el Cáucaso. Dichas actividades se aplican por lo general a reformas institucionales o a la reorganización de los dispositivos técnicos y administrativos de los parlamentos.

Ambas cámaras del Parlamento francés han desarrollado también amplios programas de asistencia a otros parlamentos, no sólo a las ex colonias francesas, sino también a otros parlamentos, como los de Camboya, Rumania y Georgia. Estos programas son financiados a menudo por la Unión Europea y el PNUD. El Parlamento de Suecia, utilizando fondos de su organismo nacional de cooperación para el desarrollo (SIDA), participa en un proyecto de desarrollo de sistemas de información y documentación en apoyo a las funciones de legislación y de control de la Asamblea Nacional de Vietnam. Ha llevado asimismo a la práctica un proyecto similar de asistencia al joven Parlamento de Timor Leste.

En Estados Unidos, la Cámara de Representantes estableció en 2005 una comisión de asistencia a la democracia (HDAC), lo que permite a los diputados, al personal de la institución y a los organismos de apoyo al Congreso prestar asistencia a parlamentos de países de democracias nacientes. Puesto que la separación constitucional de poderes no permite al Poder Legislativo administrar un programa de ayuda exterior, la HDAC suministra asistencia técnica de parlamentario a parlamentario o de servicio a servicio. En 2006, cinco países de distintas regiones, seleccionados gracias a misiones de evaluación, reciben asistencia de este tipo. Además, la resolución que autoriza estas actividades permite a la HDAC recomendar a USAID que se preste asistencia material a un parlamento cuando se observa dicha necesidad.

El informe preliminar de un grupo de trabajo establecido por la Conferencia de Presidentes de los Parlamentos de la UE para estudiar las modalidades de asistencia a los parlamentos de democracias nuevas y emergentes indica que en junio de 2005 el gobierno federal alemán asignó la suma de 511.000 euros por concepto de asistencia a cuatro parlamentos, en forma de apoyo financiero para la adquisición de equipos de oficina y el suministro de textos especializados a las bibliotecas parlamentarias. Se señala en el mismo informe que el Bundestag alemán, en cooperación con la Universidad de Berlín, lleva un proyecto gracias al cual 100 jóvenes de 21 países son capacitados en actividades parlamentarias en Berlín, en la oficina de un parlamentario alemán.

Conclusión

Se observa un déficit de democracia en las relaciones internacionales, al cual cabe responder involucrando a los parlamentos en los asuntos mundiales y regionales de forma más eficaz.

A escala mundial, los parlamentos deben colaborar con organizaciones intergubernamentales o foros de negociación en los cuales los Estados, actuando en un pie de igualdad, conciertan acuerdos que deberán ser llevados a la práctica en cada Estado miembro. A escala regional, los parlamentos deberán adaptarse a las nuevas circunstancias derivadas de la transferencia de parte de la soberanía de los Estados a una nueva entidad regional, lo cual no es el caso a nivel mundial.

No obstante, por distintas que sean, las medidas que los parlamentarios deben emprender para colmar el déficit democrático a ambos niveles son sorprendentemente semejantes. Deben estar firmemente arraigadas en sus propios parlamentos y ser tomadas a nivel nacional. En ambos casos, se requiere un control atento de las acciones de sus gobiernos. La participación parlamentaria debe estar fundada en una sólida base jurídica. Los parlamentos deben ser informados con antelación suficiente de las políticas y de las posiciones de negociación del gobierno, recibir información suficiente acerca de las políticas y de su contexto y contar con la organización y recursos adecuados para abordar estas cuestiones, lo que incluye suficiente experiencia y competencia de los parlamentarios participantes, a través de una o varias comisiones especializadas. Deben tener la oportunidad de hacer preguntas a los ministros y negociadores y de manifestar luego sus opiniones políticas al gobierno, si bien éstas no son obligatoriamente vinculantes). Por último, los parlamentarios deben formar parte, de pleno derecho, de las delegaciones gubernamentales a las organizaciones internacionales.

Esta acción nacional requiere como complemento una acción internacional, por ejemplo a través del tipo de cooperación interparlamentaria internacional y regional esbozada en la tercera parte del presente capítulo.

En material internacional, este enfoque ha sido corroborado por dos recientes conferencias mundiales de los presidentes de parlamentos, manifestando ambas que la mejor manera de colmar la brecha democrática a nivel internacional consiste en utilizar las organizaciones y asambleas parlamentarias existentes, cuya legitimidad se deriva de elecciones democráticas a escala nacional, y no en crear nuevas estructuras. La UIP, organización internacional que congrega a los parlamentos, es el instrumento de coordinación apropiado a escala internacional. En particular, siendo la UIP observador permanente ante las Naciones Unidas desde 2002, los presidentes de los parlamentos consideran que es el órgano más adecuado para aportar a las Naciones Unidas un componente parlamentario sólido y democrático.

Otra ventaja del enfoque de la UIP es que aporta una estrategia clara para superar el déficit democrático en la política internacional mediante dos vías: un control parlamentario más eficaz a nivel nacional, por una parte, y una participación en las organizaciones y asambleas parlamentarias internacionales, por otra. En ambos casos, serán parlamentarios con una clara legitimidad democrática a nivel nacional quienes participen en dichas actividades. Contarán también con experiencia, competencia e interés por las cuestiones planteadas, puesto que se encargan de ellas en las comisiones parlamentarias nacionales.

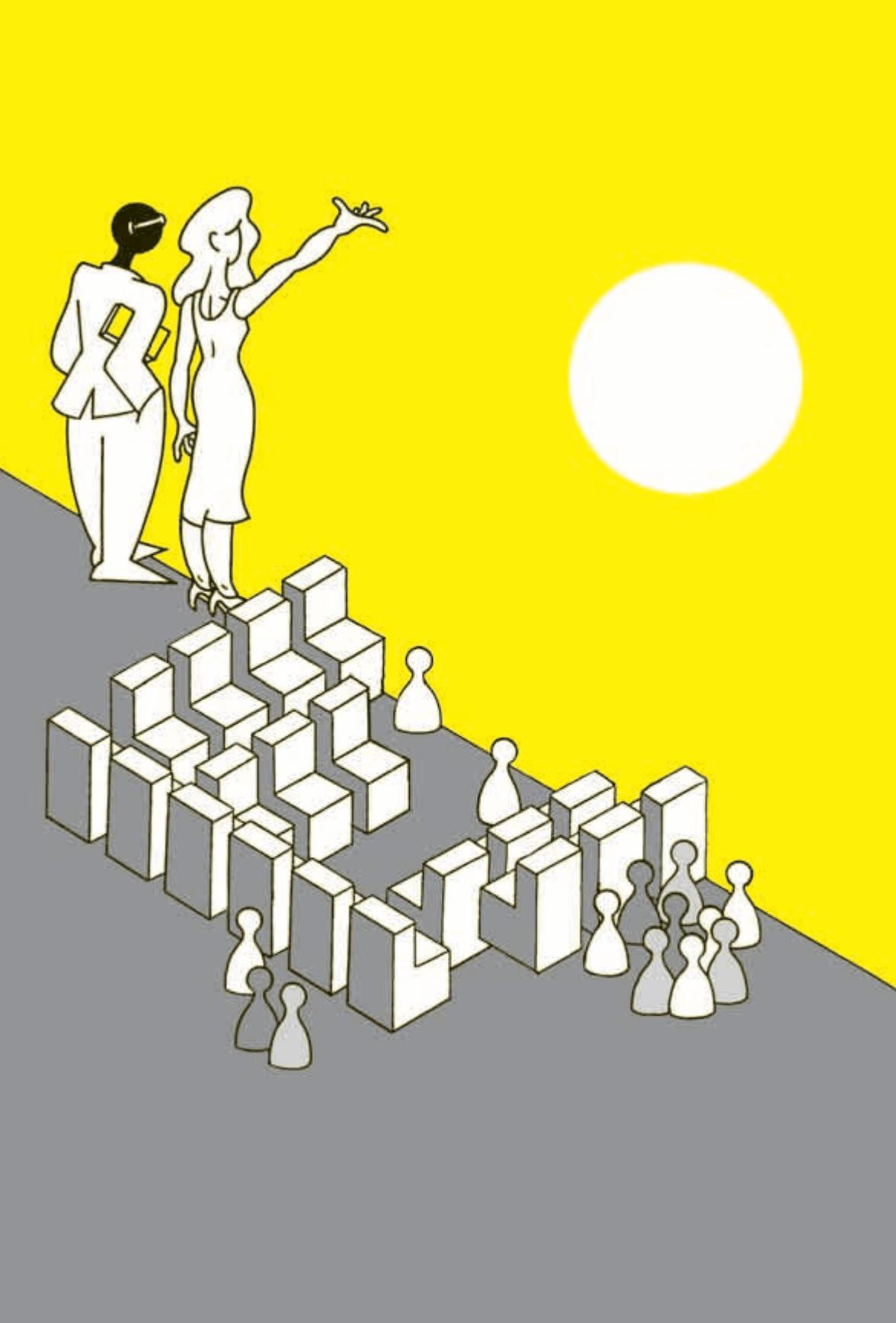
Este enfoque fue respaldado recientemente en la Declaración de la Segunda Conferencia de Presidentes de Parlamentos, que se celebró en Nueva York en septiembre de 2005.

- *Reafirmamos el contenido de la Declaración de la Primera Conferencia de Presidentes de Parlamentos (2000), en la cual instábamos a todos los parlamentos y a su organización mundial, la Unión Interparlamentaria, a que incorporasen una dimensión parlamentaria en la cooperación internacional [...]. Recalcamos que los parlamentos deben participar activamente en los asuntos internacionales, no sólo por medio de la cooperación interparlamentaria y de la diplomacia parlamentaria, sino también aportando una contribución a las negociaciones internacionales y siguiendo su desarrollo, supervisando el cumplimiento de las disposiciones adoptadas por los gobiernos y velando, a escala nacional, por el respeto de las normas internacionales y del estado de derecho. Los parlamentos deben además seguir de forma más precisa las actividades de las organizaciones internacionales y contribuir a sus deliberaciones.*
- *En consecuencia, acogemos con beneplácito el actual debate acerca de cómo establecer lazos más significativos y estructurados de interacción entre las Naciones Unidas y los parlamentos nacio-*

nales. A este respecto, reafirmamos las recomendaciones de nuestra Declaración del año 2000, y afirmamos que buena parte de esta interacción debe estar firmemente arraigada en la labor cotidiana de nuestros parlamentos nacionales. A nivel internacional, nos proponemos colaborar aún más estrechamente con la UIP, única contraparte parlamentaria mundial de las Naciones Unidas.

- *Con este fin, alentamos a la UIP a que vele por una mejor información de los parlamentos nacionales acerca de las actividades de las Naciones Unidas. Invitamos asimismo a la UIP a recurrir más a menudo a la experiencia y competencia de los miembros de las comisiones permanentes y especializadas de los parlamentos nacionales a la hora de tratar temas específicos que requieran cooperación internacional. Alentamos además a la UIP a que desarrolle en mayor grado audiciones parlamentarias y reuniones especializadas en las Naciones Unidas, y a que coopere más estrechamente con asambleas y organizaciones parlamentarias regionales oficiales, con miras a potenciar la coherencia y eficiencia de la cooperación parlamentaria interregional y mundial.*

Por último, como ya se ha observado en anteriores capítulos de esta Guía, la eficacia de un parlamento depende de la disponibilidad de recursos humanos y materiales, incluyéndose en ellos la información. Las democracias recientes carecen a menudo de ellos, por lo que la cooperación internacional debe contribuir a subsanar esta insuficiencia, tanto a nivel bilateral como multilateral.



8. Cara al futuro

En este inicio del siglo XXI, las sociedades y sus gobiernos enfrentan ingentes desafíos. Si bien éstos difieren, por su índole e intensidad, en los distintos países, todos los gobiernos por igual deben hacer frente a nuevas presiones (sobre la economía, el medio ambiente, la salud, la seguridad humana) con políticas y programas que incrementen el bienestar de la población en vez de menoscabarlo o comprometerlo. Ello constituye un reto para la creatividad humana y para la capacidad de una sociedad de cooperar y de obrar en pro de un propósito común.

Como hemos observado en este estudio, los parlamentos, además de sus necesarias funciones legislativas, de control y otras, tienen atributos específicos que les permiten contribuir en gran medida a enfrentar estos problemas:

- representan al pueblo en toda su diversidad y pueden hablar en su nombre;
- pueden dar al conocer al público las opciones y dilemas que enfrenta el gobierno y contribuir a su educación en esta materia,
- constituyen un foro nacional de opinión que permite hacer surgir y debatir distintas opciones y propuestas políticas;
- el hecho de que utilicen el diálogo para zanjar diferencias les confiere una función especial en lo tocante a la resolución de conflictos, a nivel de la sociedad como a nivel político;
- les incumbe particularmente la protección y promoción de los derechos humanos, económicos y sociales tanto como civiles y políticos.

Estos atributos distintivos de los parlamentos hacen a la esencia misma de la democracia: respeto de la diferencia en base al valor igual de cada persona, y solución de diferendos de opinión y de interés por medio del diálogo y del debate, de modo tal que se puedan llevar a la práctica, con el consentimiento de todos, las medidas comunes necesarias. En un mundo en rápida mutación, entre los diversos diálogos que ocupan el campo legislativo y político, cobra particular importancia el que se desarrolla entre el pasado y el futuro de una sociedad: cómo crear el futuro sin destruir las características del pasado que hacen a la identidad del país, considerando el pasado como una fuente de cambio fecundo en lugar de percibirlo como un mero obstáculo al progreso. Por lo que hace a la democracia, ello significa, como señala el documento final de la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de 2005, que «no habrá un modelo único», sino una serie de variaciones en torno a ciertas normas y procedimientos fundamentales, de conformidad con la tradición política de cada país, diversidad de la que dan amplio testimonio los ejemplos citados en el presente volumen.

El estudio muestra asimismo que los parlamentos toman muy en serio la necesidad de emprender sus propios procesos de reforma y obrar de manera más abierta, responsable y sensible a las necesidades de la ciudadanía. La democratización no es un evento puntual, sino un proceso continuo, tanto en las democracias recientes como en las más afianzadas. La encuesta realizada por la UIP a los efectos de esta Guía invitaba a los parlamentos a dar ejemplos de reformas recientes. Este capítulo se dedicará en gran parte a sus respuestas, no tanto por el contenido mismo de las reformas, sino más bien por lo que nos enseñan acerca del proceso y la dinámica de la reforma parlamentaria, y de las dificultades con que puede tropezar. En conclusión, examinaremos cómo pueden los parlamentos contribuir a preparar el futuro.

El proceso de reforma

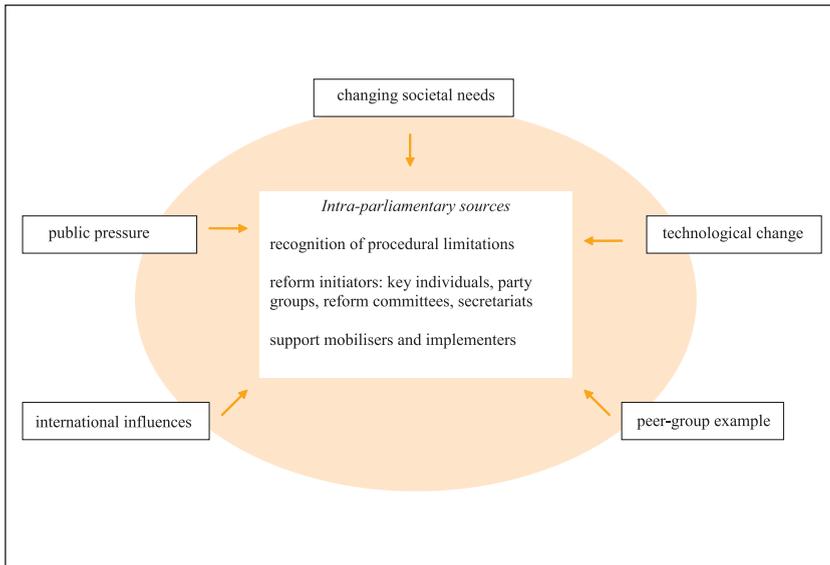
Fuentes de las reformas

Según las comunicaciones recibidas, las reformas parlamentarias proceden de diversas fuentes, que varían considerablemente en función de los parlamentos. No obstante, puede resultar útil hacer una descripción provisional de las fuentes más comunes, a fin de entender mejor el sentido de las diversas experiencias de reforma. Desde luego, dichas fuentes son a menudo complementarias e interactivas, como se indica en el diagrama, y no factores aislados de cambio.

Para una mayor comodidad, estas fuentes pueden clasificarse en dos categorías: extraparlamentarias e intraparlamentarias. Entre las primeras se destacan en particular las siguientes:

- *El cambio en las necesidades de la sociedad.* Estas necesidades pueden ser tan diversas como los distintos tipos de sociedad, y son a menudo causa de la promulgación de nueva legislación o de enmiendas a la existente. Pero también pueden también inspirar cambios en la manera en que el parlamento mismo trabaja. La evolución del papel de las mujeres en la sociedad, por ejemplo, conlleva cambios en la representación política y en el funcionamiento parlamentario.
- *Las presiones ejercidas por el público.* Este factor es también sumamente variable, pero numerosos parlamentos coinciden en la percepción de una brecha creciente entre el parlamento y el electorado, en particular los jóvenes, lo que conduce a experimentar nuevas modalidades de acceso del público al parlamento.
- *El progreso tecnológico.* El ejemplo más obvio es la rápida evolución de las tecnologías de la información, con los cambios consiguientes en los modos

Figura 8.1: Fuentes de reforma parlamentaria



Fuente: Unión Interparlamentaria

de comunicación del parlamento, a escala interna y con sus diversos públicos. Cabe también mencionar las tecnologías televisivas, con sus consecuencias para la difusión de las sesiones parlamentarias.

- *Influencias internacionales.* Un rasgo común, ya mencionado en el anterior capítulo, es el proceso de mundialización económica, con las limitaciones que conlleva para el control del ejecutivo por los parlamentos. En los países candidatos a la Unión Europea, la necesidad de armonizar la legislación para prepararse a la adhesión ejerce fuerte presión sobre los procesos legislativos e impulsa a los parlamentos a racionalizar sus procedimientos. En todos los países, se siente la influencia de una cultura mundial de la democracia, que examinaremos más adelante.
- *El ejemplo de otros parlamentos.* Los procedimientos de otros parlamentos ejercen influencia, a través de relaciones bilaterales y visitas, redes regionales u organizaciones internacionales tales como la UIP, la ASGP, la CPA y otras.

Entre las condiciones intraparlamentarias conducentes a reformas, cabe mencionar:

- *La percepción de limitaciones de procedimiento*, en la medida en que éstas menoscaban la eficiencia del parlamento mismo, y a la luz de los cambios en el entorno extraparlamentario.
- *Personas o entidades iniciadoras de reformas*. Puede tratarse de personalidades destacadas, como un presidente de parlamento particularmente dinámico, un grupo parlamentario o una comisión o secretaría especialmente reformistas. Muchos parlamentos mencionan la institucionalización del proceso de reforma a través de una comisión permanente como un elemento constante de la práctica parlamentaria.
- *Apoyo a las reformas y procedimientos de puesta en práctica*. La necesidad de movilizar un amplio apoyo parlamentario en pro de las reformas, así como sus procedimientos de aplicación, pueden en sí mismos influir sobre su alcance y contenido.

Desde luego, el efecto combinado de estas diversas influencias sobre un parlamento dado y en circunstancias específicas resulta sumamente variable, pero se observa que muchas de ellas están presentes y coadyuvan en toda reforma exitosa. Tiene particular importancia lo que podríamos llamar la dinámica de la democratización, la cual merece que se le dedique especialmente una sección.

La dinámica de la democratización

Las comunicaciones de los parlamentos a los efectos de este estudio muestran que todos ellos están sometidos a una fuerte corriente de democratización, derivada de la dinámica de su propia evolución democrática, del entorno mundial, o de una combinación de ambos. La índole y el alcance de las reformas dependen de la etapa particular en que se encuentre el proceso de democratización y de su trayectoria específica. Algunos países de hallan en las primeras etapas de una transición hacia la democracia; otros están consolidando una transición democrática reciente, conservando aún ciertos rasgos del régimen anterior; en otros, donde la democracia está afianzada de larga data, quieren profundizarla, o resistir a una esclerosis insidiosa. Si bien la problemática difiere según los países, en todos ellos el parlamento ocupa un lugar central en el proceso de reforma democrática, como se pone de manifiesto en los ejemplos citados por los parlamentos, muy particularmente en la respuesta de Gabón.

En *Vietnam* la Asamblea Nacional, si bien está sometida al predominio de un partido dominante, señala una profesionalización creciente del parlamento, un mayor pluralismo y representatividad de las opiniones expresadas en él, como testimonio de la influencia de una corriente democrática.

El incremento de la cantidad de diputados en general y de los parlamentarios a tiempo completo en particular, pone claramente de manifiesto la opinión del partido y del Estado: dar preeminencia a la función de la Asamblea Nacional en tanto institución democrática que representa al pueblo [...]. Los diputados proceden de sectores más amplios y diversos, con representación de las distintas clases, grupos étnicos, religiones y regiones. Por ende, distintos sectores o comunidades de la población tienen sus propios representantes para hacer oír su voz en la Asamblea Nacional. En recientes sesiones, la población ha percibido una atmósfera más franca y abierta; ciertos diputados han expresado incluso opiniones contrarias a las de la Mesa de la Asamblea Nacional [...]. Todo ello indica que las actividades de la Asamblea Nacional son actualmente mucho más democráticas que en anteriores legislaturas. No obstante, sigue existiendo preocupación en la población por una falta de democracia en los métodos de trabajo de la Asamblea Nacional.

La comunicación de Omán señala que ‘la Shura y la práctica de la democracia en el Sultanato se han desarrollado gradualmente, tomando en cuenta la realidad y las condiciones de la sociedad de Omán, conjuntamente con una disposición a inspirarse en la experiencia de los demás’. Indica también que el papel del Consejo de la Shura ha ido reforzándose gradualmente durante el último decenio dentro del marco del sistema legislativo bicameral, y que en 2003 se extendió el derecho de voto a todos los ciudadanos de ambos sexos de 21 años cumplidos. Esta ampliación ha introducido mayor diversidad en la composición de la Shura, lo cual «enriquece los debates y deliberaciones del Consejo e incrementa su eficacia en el desempeño de sus funciones y en materia de representación de la sociedad de Omán».

El parlamento de Egipto menciona la elección presidencial por sufragio directo y la creación de una comisión de derechos humanos como elementos importantes de su reciente evolución democrática, en la que el Parlamento desempeña un papel central:

Puesto que el parlamento es el custodio de los derechos y libertades, y como la Asamblea consideraba necesario establecer una comisión de derechos humanos para defender mejor dichos derechos, la Asamblea creó una comisión de derechos humanos. Es éste un dispositivo bien conocido en los parlamentos de países avanzados, en virtud del cual dichas comisiones examinan denuncias, las transmiten a las autoridades competentes y siguen los casos. De este modo, la comisión puede supervisar las acciones del ejecutivo, presentando a la Asamblea un informe relativo a dicho control.

La comunicación de la Asamblea Nacional del *Libano* considera que el cambio que tuvo lugar en el Parlamento en el último decenio marca la transición «de un papel tradicional a un papel contemporáneo». El documento enumera doce grandes reformas derivadas de esta evolución democrática, que abarcan aspectos diversos, desde el refuerzo de la capacidad institucional y legislativa, pasando por un mejor acceso a la información para los parlamentarios, hasta la participación de instituciones de la sociedad civil en la labor del Parlamento.

Ya hemos señalado que en *Ucrania* la dinámica de la democratización suscitó una presión popular a favor de una reforma constitucional que limitase los poderes del régimen post-comunista «superpresidencial» y confriese mayores facultades al parlamento, apoyada por el 80% de la población. En *Croacia* se desarrolló una dinámica semejante; en 2000, «el sistema semipresidencial fue modificado [...] y la mayoría de los poderes y responsabilidades fueron transferidos al Parlamento y al Gobierno croata».

En *Chile*, la consolidación de la reforma tras el régimen militar implicó una serie de modificaciones progresivas de las relaciones entre los distintos poderes del Estado:

En material de reforma parlamentaria, la más importante es una modificación de la Constitución. En términos generales, se introdujeron cambios en la composición y responsabilidades del Congreso Nacional, en la ratificación de tratados internacionales, en la composición y funciones del Tribunal Constitucional y en otros ámbitos. El objetivo consistía en adecuarse a las nuevas circunstancias y armonizar las instituciones del país, que habían dado lugar a divergencias entre los distintos partidos políticos; la modificación de la Constitución cerró así la etapa de transición hacia la democracia.

En *Zambia*, en el marco del proceso de transición hacia una democracia pluripartidista se llevó cabo un programa multifacético de reformas bajo la supervisión de la comisión de reforma parlamentaria y de modernización, la cual está autorizada a visitar otros parlamentos para tomar conocimiento de procedimientos que pueden resultar útiles para Zambia. El proceso de reforma es constante desde 1991:

Con la reintroducción del multipartidismo en 1991, y con miras a fomentar la gobernanza democrática, la Asamblea Nacional de Zambia consideró atinado modificar las funciones del Parlamento para adecuarlo al sistema pluripartidista. Se requerían para ello reformas parlamentarias encaminadas a subsanar algunas de las

limitaciones de la institución. Las reformas fueron ideadas con el objeto de potenciar el control del Ejecutivo por el Parlamento y permitir una mayor participación de los ciudadanos en la vida pública.

La historia de opresión racial que caracterizó el sistema del apartheid en Sudáfrica originó una corriente democrática particularmente fuerte a favor de un nuevo orden político, lo que se refleja en la índole de su Parlamento. Las reformas parlamentarias emprendidas tienen por objeto «garantizar que éste fomente una cultura democrática y que sus procedimientos y modos de funcionar sean expresión de los principios democráticos a los que Sudáfrica aspira». La comunicación señala sin embargo que la labor de democratización no ha concluido y que el Parlamento tiene aún mucho por hacer para concretar la visión que hizo suya a partir de 1994:

Su visión [...] consiste en establecer un verdadero parlamento del pueblo, que atienda a las necesidades del pueblo, movido por el ideal de dar una mejor calidad de vida a toda la población sudafricana. Pese a los muchos logros del Parlamento en un decenio de democracia, sus objetivos estratégicos indican que no se duerme en sus laureles y ha tomado ya medidas para recoger los retos que enfrenta actualmente, así como los que prevé para el futuro.

Las democracias afianzadas

La mayoría de las democracias afianzadas de larga data consideran que el mayor desafío democrático capaz de impulsar una reforma parlamentaria, es la necesidad de hacer que la institución siga siendo relevante en un contexto de rápido cambio social y de potencial apatía de la opinión pública. «Resulta particularmente difícil», observa la Cámara de Representantes de Australia, «mantener la pertinencia de la institución cara a las necesidades y percepciones del público al que representa». El Parlamento de Canadá menciona entre los objetivos de la reforma «el restablecimiento de la confianza pública». «Trabajar arduamente para reconquistar la confianza de la ciudadanía» es para el Parlamento de Países Bajos el objeto de muchas de sus recientes iniciativas, puesto que la característica de la democracia «es que los ciudadanos puedan identificarse con la labor y métodos de trabajo de sus parlamentarios, y que se sientan representados por ellos». Podrían citarse numerosos ejemplos más.

Para todos los parlamentos de las democracias afianzadas, la reforma es un proceso continuo, por lo general institucionalizado en una comisión permanente específica. En la India, el proceso de adaptación de un sistema tradicional de tipo Westminster a las condiciones y cultura del país se desarrolla de

forma constante desde 1947; el aumento reciente del número de partidos en ambas cámaras, a 38 y 30 respectivamente, tuvo particular influencia sobre la revisión de los procedimientos parlamentarios. La Knesset *israelí* «efectúa reformas y cambios constantes», de forma reciente para racionalizar sus procedimientos internos y mejorar su imagen pública. El Parlamento de *Italia* ha iniciado una amplia labor de reforma constitucional, que modifica entre otras cosas el equilibrio entre ambas cámaras en el proceso legislativo, reduce el número de integrantes de cada cámara y la edad mínima requerida para votar y para ser candidato/a. El Parlamento portugués ha participado en un programa de reformas recientes, destinado a reforzar el control del ejecutivo, a controlar el cumplimiento de las leyes y a acercar el parlamento al pueblo. En el *Reino Unido*, la dinámica de democratización ha suscitado numerosas reformas a partir de 1997, entre las que se cuenta la abolición de la membresía hereditaria en la cámara alta, la creación de un parlamento en Escocia y de asambleas en Gales y en Irlanda del Norte, la promulgación de una ley sobre derechos humanos, y muchas otras más.

Factores que favorecen y obstaculizan la reforma

Se desprende claramente de lo anteriormente expuesto que el proceso de reforma parlamentaria por influencia de los diversos factores señalados es un proceso *autógeno*, ya sea un programa a gran escala o la suma de cambios a pequeña escala. No obstante, el proceso puede verse considerablemente facilitado por una ayuda externa, en particular para parlamentos que carecen de recursos y de pericia en este ámbito. Se indica en las respuestas a nuestra encuesta que el PNUD ha prestado un apoyo significativo, pero hay diversos organismos más que hacen lo propio, incluyendo a la misma UIP. Figura en los Apéndices una lista de los principales organismos internacionales, regionales y bilaterales que prestan apoyo a los parlamentos, con una indicación de sus principales ámbitos de intervención. Por lo general, en el marco de dicha asistencia se prepara un *programa* concertado de reforma parlamentaria, con prioridades y medios de ejecución claramente definidos.

Cabe citar, entre otros ejemplos de dicha asistencia, a *Burkina Faso*, que concertó con el PNUD un programa decenal de desarrollo parlamentario, a partir de 2004, encaminado a subsanar deficiencias de información y comunicación entre el parlamento y el público. Un programa semejante para *Côte d'Ivoire* prevé la instalación de un ciberespacio en la biblioteca y la contratación de expertos nacionales para asistir a los grupos parlamentarios. En *Fidji* la asistencia tiene por objeto reforzar el personal de la secretaría del parlamento y de las comisiones, y mejorar los servicios de apoyo para los parlamentarios y las circunscripciones. Un acuerdo firmado por el Parlamento del *Líbano* en 1999 prevé el refuerzo de las funciones tanto legislativa como de

control, así como los lazos con la sociedad civil y otros parlamentos. Todas estas actividades son financiadas con apoyo del PNUD. *St.Kitts*, entre otros países, ha recibido asistencia financiera y en forma de recursos humanos de la Secretaría de la Commonwealth, y *Zambia* de un consorcio de donantes para un amplio programa de reforma parlamentaria.

La participación del público es una de las muchas otras maneras de impulsar tales reformas, con miras a que se sienta involucrado en el proceso y lo haga suyo. El Parlamento *turco*, por ejemplo, ha celebrado numerosos debates con ONG, con intelectuales, con el gobierno y la oposición acerca del tema «¿qué tipo de Parlamento querría usted?». Periodistas, universitarios y artistas contribuyeron asimismo al debate. En *Zimbabwe*, cuando el Parlamento decidió en 1996 iniciar un programa de reformas, emprendió un «proceso de consulta sin precedentes con el público, el gobierno y con los propios parlamentarios».

Se creó una comisión de reforma, integrada tanto por ministros como por simples parlamentarios. Los miembros de la comisión celebraron audiciones públicas en todo el país, interrogando a los ciudadanos acerca de su percepción del Parlamento y sus expectativas cara a él [...]. Las respuestas recibidas indicaban que el público tenía a veces las impresiones siguientes:

- a) *el Parlamento es una institución inaccesible y secreta;*
- b) *el Parlamento duerme; y*
- c) *el Parlamento debería desempeñar un papel importante en materia financiera y de elaboración de políticas.*

Estas impresiones han incidido mucho en el contenido del programa de reforma. Si bien la actual crisis del país ha obligado a suspender las reformas, serán importantes para el futuro del parlamento una vez que se hayan normalizado las condiciones.

Este ejemplo trae a colación algunos de los obstáculos corrientes al proceso de reforma, en particular:

- un contexto político y social tan desfavorable que pone en entredicho la reforma parlamentaria;
- la insuficiencia de recursos y de pericia, aun si se puede obtener a veces una ayuda exterior;
- culturas contrarias a la reforma, en particular en parlamentos de larga data o, a nivel de la sociedad, en sociedades más tradicionales;

- conflictos de interés en el parlamento, entre ellos la influencia de intereses particulares opuestos a la reforma;
- propuestas insuficientemente ensayadas o preparadas, o que acarrearán consecuencias tales que socavan la confianza en la reforma.

Los *Países Bajos* proporcionan un muy franco análisis de los obstáculos al proceso de reforma parlamentaria que se han podido identificar:

- *la Cámara de Diputados neerlandesa consta de un número relativamente elevado de grupos de partidos políticos (un promedio de 9), por lo que las decisiones se toman frecuentemente por transacción, aun si ello no es del todo beneficioso para la calidad de las propuestas;*
- *los intereses de los grupos pequeños son distintos de los de los grandes grupos de partidos por lo que hace a las propuestas de reforma;*
- *la modificación de los métodos de trabajo del parlamento requiere no sólo enmiendas de las estructuras parlamentarias [...], sino sobre todo un cambio en la cultura parlamentaria, lo que es especialmente difícil de realizar.*

La comunicación de *Omán* brinda un ejemplo distinto de cultura de una sociedad que menoscaba la eficacia de la reforma. La introducción del sufragio universal se vio obstaculizada por «la renuencia de una parte importante de la ciudadanía a participar en elecciones generales [...] y el hecho de que una proporción considerable de la población femenina no hizo uso de su derecho a presentar una candidatura al Consejo». En *Mali*, de forma distinta, la mejora de la labor parlamentaria choca con un desconocimiento por parte de los electores, aun si éste cobra formas diferentes en las zonas urbanas y rurales:

Muchos ciudadanos de las grandes ciudades consideran que la Asamblea Nacional es una institución que despilfarra el dinero y cuya utilidad se desconoce. Las condiciones financieras, materiales y sociales de que gozan los diputados por su calidad de tales, para permitirles mantener su rango y desempeñar su misión con dignidad, son consideradas como extravagantes por muchos pobladores de las ciudades.

En las zonas rurales, donde reside cerca del 80% de los electores, se considera que los diputados tienen un mandato vinculante que les obliga, una vez elegidos, a estar a disposición de sus electores a toda hora y en toda circunstancia (por ejemplo en bautismos, bodas, funerales, y para suministrar diversos servicios sociales).

En cuanto a la viabilidad y coherencia de las reformas, baste señalar una vez más lo obvio: muy a menudo será preciso hallar una transacción posible entre consideraciones opuestas; y toda reforma propuesta conlleva inconvenientes que conviene prever de antemano. Por ejemplo, todos los parlamentos saben, por experiencia propia, que es preciso modificar los procedimientos para atender a volúmenes de trabajo cada vez mayores, sin que ello menoscabe la expresión de la pluralidad de opiniones ni los derechos de cada legislador. No cabe sino admirar la inventividad del Lok Sabha de la *India*, obligado a atender a las expectativas de 38 partidos sin paralizar completamente la labor parlamentaria. En diversos parlamentos, se experimentan determinados cambios propuestos durante un período limitado, de forma tal que se puedan verificar sus efectos antes de darles carácter permanente. En el caso de los problemas identificados por el Parlamento de *Países Bajos* (véase más arriba), esta estrategia resultó útil; una cita extraída de la comunicación de dicho país nos permite concluir estas breves consideraciones con una nota positiva. «Experimentar las reformas propuestas antes de llevarlas definitivamente a la práctica resultó ser una solución eficaz a los problemas expuestos. Unas propuestas que suscitaron una fuerte resistencia inicial dieron lugar a resultados sumamente positivos en la práctica».

Preparar el futuro

Para los parlamentos, ponerse «cara al futuro» tiene diversos significados. Significa responder a los requerimientos de una sociedad y a un sistema mundial en mutación rápida de modo tal que se salvaguarden los componentes distintivos de la tradición nacional. Significa abrirse a una reforma permanente de sus propios métodos de trabajo, de forma tal que se pueda hacer frente a la problemática de la época y estar a la altura de la función del parlamento en tanto custodio de la democracia. Significa asimismo emprender una reflexión de largo alcance acerca del futuro de la nación de forma activa y no reaccionando meramente a las iniciativas propuestas por el gobierno. Damos a continuación tres ejemplos de esta reflexión y acción prospectiva. La primera proviene de la subcomisión letona sobre el desarrollo futuro de Letonia, creada en 2003 e integrada por 13 parlamentarios de todos los grupos de la Saeima. El comentario del Parlamento letón describe sus tareas de la forma siguiente:

- *elaborar un documento único sobre el desarrollo futuro de Letonia, incluyendo un esbozo de lo que será Letonia de aquí a 15 a 20 años, que facilite el desarrollo sostenible de Letonia y mejore el bienestar social y la seguridad de cada integrante de la sociedad;*
- *desarrollar la cooperación con distintas instituciones públicas, científicos, jóvenes y otros sectores de la sociedad, y, por medio de*

un diálogo conjunto, buscar oportunidades para garantizar la competitividad y el desarrollo más rápido del país;

- *organizar y escuchar conferencias sobre diversos temas importantes en el ámbito científico y de la economía nacional, como fuente útil de información para alcanzar los objetivos establecidos por los parlamentarios.*

En Israel, la Knesset creó en 2001 una Comisión para las generaciones futuras, con el objeto de incluir una dimensión prospectiva en la legislación nacional, lo cual efectúa dando opiniones y formulando recomendaciones en momentos precisos del proceso legislativo acerca de leyes que son de interés para las generaciones futuras.

Un ejemplo mucho más antiguo y más documentado es la Comisión finlandesa para el futuro, creada en 1992, cuando el Eduskunta aprobó una resolución que obligaba al gobierno a presentarle un informe acerca de la evolución y opciones posibles para el país a largo plazo. La comisión fue establecida con carácter temporal para evaluar dicho informe y responder a él, hasta que se convirtió en permanente en 2000. Considera que su función consiste en rectificar lo que estima ser una carencia importante: «en todos los parlamentos, la determinación de las cuestiones estructurales que se plantean a largo plazo y de los sistemas de valores en que se fundan ha sido dejada de lado en el marco de la labor legislativa tradicional».

La Comisión consta de 17 miembros de todos los partidos, y mantiene un estrecho enlace con el gabinete del Primer Ministro, desempeñando un papel semejante en la elaboración de políticas de alto nivel, pero dando más primacía a «los valores» que a la aplicación de las políticas. En el último decenio, ha examinado entre otros los siguientes temas:

1. Informes prospectivos, es decir respuestas a los informes gubernamentales acerca de:
 - los grandes problemas medioambientales y otras cuestiones estructurales;
 - los efectos sobre Finlandia de las políticas económicas europeas y otros factores afines;
 - los factores que inciden en la competitividad y éxito de Finlandia;
 - el desarrollo regional.
2. Cuestiones temáticas examinadas en sesiones plenarias por iniciativa de la Comisión:
 - tecnologías fitogenéticas en la producción de alimentos;

- diez puntos álgidos relativos a la evolución del trabajo;
 - el futuro de la sociedad del conocimiento en Finlandia.
3. Evaluación de las tecnologías. Ésta ha sido una preocupación central de la Comisión desde el inicio, estableciéndose tres generaciones de proyectos, el primero encargado principalmente a instituciones de investigación exteriores, mientras que los siguientes involucraron una participación mucho más directa de los parlamentarios en grupos de trabajo, además de los especialistas exteriores. Entre los temas seleccionados figuraba la gestión del conocimiento, el suministro energético y las energías renovables, el capital social y las tecnologías de la información, los sistemas regionales de innovación. La Comisión mantiene lazos de colaboración con otros parlamentos europeos por intermedio de la red parlamentaria europea de evaluación de las tecnologías (EPTA).

La Comisión opera de la manera siguiente:

El modo de funcionamiento de la Comisión para el futuro difiere, por su carácter abierto e innovador, de las actividades de otras comisiones. Ha efectuado giras por las provincias y organizado reuniones regionales. Busca constantemente nuevos métodos de trabajo, adaptando por ejemplo Delphi y otros instrumentos de estudio prospectivo, invitando a participar en debates públicos tanto a jóvenes como a personas experimentadas, utilizando nuevas tecnologías de la información y llevando a cabo estudios internacionales comparativos [...]

En las actividades de la comisión, no existe una línea divisoria entre los planos nacional e internacional: las cuestiones que hacen al futuro, en un mundo cada vez más abierto, cobran obligatoriamente un carácter internacional. Desde el inicio de sus actividades, hace más de diez años, los análisis de la comisión han prestado especial atención a los factores que impregnan a la sociedad y fraguan su futuro. En los años 1990, en opinión de la comisión, en Finlandia dichos factores eran la mundialización, la ciencia y la tecnología, las innovaciones y la gobernanza. Para celebrar el 100º aniversario del Parlamento finlandés, en 2006 y 2007 la comisión ha elegido como tema el futuro de la democracia.

Cabe también mencionar un último comentario de la comunicación finlandesa acerca de su capacidad de determinar las cuestiones a tratar:

Según un adagio de la vida política, el primer paso hacia el poder a todos los niveles consiste en tomar la iniciativa y poder establecer su

propio programa de trabajo. En el Eduskunta, la Comisión para el futuro ha tomado muy en serio este adagio desde un principio. Dado que la comisión no tiene más de diez años de existencia, sería prematuro decir si ha tenido éxito o no. No obstante, hay algo que se puede afirmar con certeza: la comisión ha ocupado su lugar en el sistema parlamentario finlandés en tanto órgano político innovador, ha creado a lo largo de los años un nuevo foro que opera en el corazón mismo del sistema parlamentario y – aún más importante- ha demostrado que se pueden utilizar medidas parlamentarias para tomar la iniciativa en una democracia.

Esta observación permite concluir esta Guía con una nota optimista, porque recuerda a los parlamentarios que pueden tomar efectivamente iniciativas que contribuyen a preparar y a fraguar el futuro de su país, si tienen suficiente confianza en sí mismos para ejercer los poderes que ya son suyos.

Apéndices

Parlamentos que aportaron contribuciones a esta Guía

Arabia Saudita	Filipinas	Países Bajos
Australia	Finlandia	Polonia
Austria	Francia	Portugal
Belarús	Gabón	Reino Unido
Bélgica	Grecia	República Checa
Burkina Faso	Hungría	República de Corea
Bután	India	República de
Camerún	Irlanda	Moldova
Canadá	Islandia	Rumania
Chile	Israel	Ruanda
China	Italia	Samoa
Chipre	Japón	Senegal
Côte d'Ivoire	Jordania	Serbia y Montenegro*
Croacia	Kiribati	Singapur
Dinamarca	Letonia	Sri Lanka
Ecuador	Líbano	St. Kitts y Nevis
Egipto	Lituania	Sudáfrica
Eslovaquia	Luxemburgo	Suecia
Eslovenia	Malí	Suiza
España	Malta	Surinam
Estonia	México	Túnez
Ex República	Mónaco	Turquía
Yugoslava de	Mongolia	Ucrania
Macedonia	Noruega	Vietnam
Federación Rusa	Nueva Zelandia	Zambia
Fidji	Omán	Zimbabwe

* Montenegro declaró su independencia de la Unión de Estados de Serbia y Montenegro el 3 de junio de 2006

Grupo de trabajo sobre la contribución de los parlamentos a la democracia

Relator

PROFESOR DAVID BEETHAM

Profesor Emérito de la Universidad de Leeds, Miembro del Human Rights Centre, de la Universidad de Essex y Director Asociado de *Democratic Audit UK*

David Beetham es uno de los especialistas más conocidos y destacados en el campo de la teoría y la práctica democráticas. Es autor de numerosas publicaciones en la materia. Además de sus estudios teóricos acerca de la democracia y los derechos humanos, el Profesor Beetham ha ideado nuevos métodos de evaluación de la democracia y de los derechos humanos, y trabajado con diversas organizaciones internacionales para ayudar a su aplicación.

Entre sus publicaciones recientes, cabe citar: *The International Idea Handbook on Democracy Assessment* (Kluwer Law International, 2002), *The State of Democracy* (Kluwer Law International, 2002), *Democracy under Blair* (Politico's, 2003), *Democracy: a Beginner's Guide* (One World Publications, 2005) e *Introducing Democracy: 80 Questions and Answers*, 2ª edición (UNESCO, 2006).

Miembros

AVRAHAM BURG

Ex Presidente de la Knesset (Israel)

Ex jefe del Partido Religioso Nacional, Avraham Burg es desde hace unos años una destacada figura del Partido Laborista israelí y uno de los miembros más carismáticos del Parlamento de ese país. En 1999, se convirtió en el Presidente más joven de la historia de la Knesset.

Ha defendido enérgicamente la idea de que no puede existir democracia en Israel sin igualdad de derechos para todos los que viven en el territorio, tanto árabes como judíos. El 1º de diciembre de 2003, Abraham Burg y un grupo de dirigentes cívicos israelíes y palestinos negociaron y firmaron el Acuerdo de Ginebra, una propuesta que, de ser llevada a la práctica, resolvería algunas de las cuestiones más espinosas del conflicto israelo-palestino y permitiría entrever el fin de decenios de efusión de sangre.

PIERRE CORNILLON

Secretario General Honorario de la Unión Interparlamentaria

Pierre Cornillon fue Secretario General de la Unión Interparlamentaria de 1987 a 1998. Antes de su elección a este cargo, había ya dedicado 22 años al servicio de la organización. A partir de 1998, Pierre Cornillon ha llevado a cabo diversas misiones de promoción de los derechos humanos y de la democracia en distintos países. Ha participado en numerosas reuniones internacionales y desempeñado funciones de asesor en varios organismos internacionales que se ocupan del parlamento y la democracia.

Forma parte del Panel Internacional sobre Democracia y Desarrollo, creado en 1998 por el Director General de la UNESCO para orientar las actividades de dicha organi-

zación en materia de fortalecimiento de la democracia. Es también asesor del grupo de Estados ACP (África, Caribe y Pacífico) en Bruselas, asistiéndolos en su tarea de establecimiento de una asamblea parlamentaria. Ex miembro del Consejo Consultivo Internacional de IFES (Fundación internacional para sistemas electorales), es actualmente integrante del Consejo de Administración de IFES Ltd. en Londres.

OLIVIER DELAMARE DEBOUTTEVILLE

Director Adjunto del Servicio de Relaciones Internacionales del Senado francés

Olivier Delamare Deboutteville ha ocupado cargos importantes en la administración del Senado francés desde 1978. Entre otras funciones, trabajó durante siete años con la Comisión de Finanzas, en la que encabezaba a un grupo de funcionarios parlamentarios que asisten al relator general del presupuesto para examinar los aspectos técnicos de la legislación de presupuestos y finanzas. Dejó el Senado durante cuatro años, durante los cuales actuó como asesor del Ministro de Economía y Finanzas, Jean Arthuis, de 1995 a 1997. Después de dos años en el sector privado, volvió al Senado en enero de 2000, y desde 2002 es Director Adjunto del Servicio de Relaciones Internacionales, encargado de la cooperación bilateral y multilateral y de las relaciones con las organizaciones internacionales.

PROFESOR PETER RONALD DESOUSA

Codirector de Lokniti - Institute for Comparative Democracy, Delhi, India

Peter Ronald deSouza es encargado de investigaciones invitado en el Centre for the Study of Developing Societies. Coordina actualmente el proyecto State of Democracy in South Asia (SDSA) (Estado de la democracia en Asia Meridional).

El Profesor deSouza fue docente en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Goa durante 16 años. En marzo de 2000 fue invitado a enseñar en el Birkbeck College de la Universidad de Londres, y en mayo de 2001 en el Centro Taubman de la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard. Especialista de las teorías políticas, el profesor deSouza ha investigado lo que podríamos denominar los arcanos de la democracia india. Ha estudiado y es autor de publicaciones acerca de diversos temas, como la prohibición de publicación de libros, las reformas electorales, la gobernanza descentralizada, la violencia electoral, los partidos políticos, la seguridad humana, los derechos de las minorías en la India, los ciudadanos marginados y la reparación de injusticias históricas.

El Profesor deSouza ha sido asimismo consultor o asesor de International IDEA, ICNRD-5, el Banco Mundial, la Fundación Ford y el PNUD. Es autor de numerosos artículos sobre la democracia publicados en periódicos nacionales e internacionales.

PROFESORA YAKIN ERTÜRK

Relatora especial de las Naciones Unidas acerca de la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias

Yakin Ertürk es profesora de sociología y ex directora del programa de estudios sobre cuestiones femeninas y de género de la Universidad Técnica del Medio Oriente, en Ankara, Turquía. Fue asimismo docente en el Centro para las jóvenes de la Universidad Rey Saúd de Riyad (1979-1982), que presidió de 1979 a 1981. Entre 1997 y 2001 tra-

bajó para las Naciones Unidas, siendo Directora del Instituto Internacional de Investigación y Formación para el Adelanto de la Mujer (INSTRAW) en Santo Domingo, y luego Directora de la División para el Adelanto de la Mujer (DAW) en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York. En agosto de 2003, fue nombrada por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas Relatora especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias.

Entre los centros de interés de la Profesora Ertürk se cuentan los derechos humanos, las políticas de reivindicación de identidad y la violencia contra la mujer, la mundialización, los movimientos poblacionales, las pautas de utilización de la mano de obra y las mujeres en el desarrollo. Es titular de un doctorado en sociología del desarrollo otorgado por la Universidad de Cornell en 1980.

SCOTT HUBLI

Director de los programas de gobernanza, National Democratic Institute for International Affairs

Scott Hubli es director de los programas de gobernanza del NDI, prestando apoyo técnico a programas del NDI dedicados al fortalecimiento legislativo, probidad de la función pública, estado de derecho y gobernanza local, que se desarrollan en el mundo entero. En este marco, asesora al personal de NDI acerca de la estrategia, elaboración, ejecución y evaluación de programas de gobernanza; establece y coordina asimismo una red de expertos e instructores voluntarios acerca de cuestiones de gobernanza. Desde su ingreso al NDI en noviembre de 2000, ha llevado a cabo misiones de evaluación legislativa y de capacitación en más de 20 países.

Scott Hubli es titular de un doctorado en derecho (con calificación sobresaliente) de la Facultad de Derecho de la Universidad de Wisconsin, y de una maestría en administración y políticas públicas del Instituto Robert M. La Follette. Antes de entrar en el NDI, fue asesor técnico de un proyecto USAID destinado a fortalecer el Consejo Legislativo palestino, asesor legislativo de la legislatura del estado de Wisconsin y socio del bufete de abogados Debevoise y Plimpton de Nueva York.

FRANCIS KPATINDE

Administrador encargado de información pública regional, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

En 1986, Francis Kpatindé entró como periodista en la revista *Jeune Afrique*. Formó parte de la misión de asistencia de las Naciones Unidas a Haití en 1993 y a las primeras elecciones post-apartheid en Sudáfrica en 1994. Entre marzo de 1995 y octubre de 1997, fue portavoz para África en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) antes de volver a *Jeune Afrique* como uno de sus jefes de redacción. Desde mayo de 2005, es administrador regional encargado de la información al público para la ACNUR en África Occidental. Es titular de un diploma especializado de estudios superiores en diplomacia y administración de organizaciones internacionales de la Universidad de París XI.

MARTA LAGOS CRUZ-COKE

Directora Ejecutiva de LatinoBarómetro

Marta Lagos trabaja en el campo de la opinión pública desde 1984, primero en el

Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC), del que fue directora de 1990 a 1993. Lanzó el Barómetro CERC, un barómetro de la opinión pública que siguió la transición chilena desde 1987. En 1994 creó su propia empresa de estudios de mercado y de opinión, en asociación con MORI en el Reino Unido. Desde su creación en 1995, ha sido Directora Ejecutiva de LatinoBarómetro, que realiza encuestas anuales de opinión pública en 18 países de América Latina.

Autora de numerosas publicaciones en el ámbito de los estudios de opinión pública, es miembro del grupo World Values Survey y forma parte del comité que organiza los estudios comparativos de sistemas electorales (CSES). Ha sido asimismo consultora sobre cuestiones de encuestas y procesos electorales en transición en 23 países, así como en organizaciones internacionales, entre las que se cuentan el BID, el PNUD, el Banco Mundial, la ONU y la UE.

Marta Lagos Cruz Coke es titular de un diploma Master of Arts en economía, otorgado por la Universidad de Heidelberg, Alemania.

PROFESORA CHRISTINA MURRAY

Directora del Departamento de Derecho Público y Directora del Centro de estudios sobre el derecho y las cuestiones de raza y género de la Universidad de Ciudad del Cabo, Sudáfrica

Christina Murray es profesora de derecho constitucional y de derechos humanos en la Universidad de Ciudad del Cabo. Entre 1994 y 1996, formó parte de un grupo de siete especialistas que asesoró a la Asamblea Constituyente de Sudáfrica con miras a la redacción de la versión «definitiva» de la Constitución sudafricana. Desde entonces, ha sido asesora de diversos organismos gubernamentales del país acerca de la instauración y aplicación del nuevo sistema de gobierno descentralizado; ha trabajado asimismo con el Parlamento nacional y con varias de sus nueve legislaturas provinciales. Ha desarrollado labores constitucionales fuera de Sudáfrica, en particular en el sur de Sudán, en Indonesia y en Kenia. Es docente y autora de publicaciones sobre derecho contractual, derechos humanos (en particular temas relacionados con la equidad de género y el derecho consuetudinario africano), derecho internacional y derecho constitucional.

CYRIL NDEBELE

Ex Presidente de la Asamblea Nacional de Zimbabwe

Cyril Ndebele formó parte del movimiento político que luchó por la independencia de Zimbabwe y fue miembro del grupo jurídico de la ZANU (Zimbabwe African National Union) durante las negociaciones que culminaron con la independencia. Ocupó diversos cargos dirigentes en la cúpula de la ZANU, siendo integrante de su Buró Político. Parlamentario de 1999 a 2000, presidió varias comisiones importantes (comisión de privilegios, comisión jurídica, comisión del reglamento). Como presidente del Parlamento, contribuyó a introducir reformas destinadas a fortalecer la eficiencia, transparencia y carácter participativo y democrático de la institución.

Cyril Ndebele fue miembro fundador del Foro Parlamentario de la SADC y participó en calidad de asesor en diversas reuniones internacionales acerca del funcionamiento de la democracia parlamentaria.

Tras sus estudios de derecho, Cyril Ndebele ejerció la profesión en el Reino Unido y en Zimbabwe. Ha sido abogado y fiscal de la Corte Suprema de Zimbabwe.

ABDELWAHAD RADI

Presidente de la Cámara de Representantes de Marruecos

Abdelwahad Radi fue uno de los fundadores del partido Unión nacional de fuerzas populares, más tarde Unión socialista de fuerzas populares. Ocupó diversos cargos de responsabilidad en el partido, del que es Primer Vicesecretario desde 2003. Es asimismo cofundador de diversas organizaciones sindicales y cívicas. Fue ministro de cooperación internacional de 1983 a 1984.

Elegido diputado en 1963, ha sido reelecto constantemente desde 1977, siendo Presidente de la Cámara de Representantes desde 1997. Partidario convencido de la diplomacia parlamentaria, ha ocupado diversos cargos directivos en varias organizaciones parlamentarias regionales. Es miembro del Comité Ejecutivo de la UIP.

LORETTA ANN ROSALES

Miembro de la Cámara de Representantes de Filipinas

Militante reconocida de los derechos humanos, la diputada Loretta Rosales es representante de los sectores marginados y poco representados de la sociedad filipina. Durante el régimen represivo del ex presidente de Filipinas Ferdinand Marcos, fue detenida en varias oportunidades a causa de sus actividades clandestinas.

Como Directora Ejecutiva del Instituto para la reforma política y electoral (1994), desarrolló una activa campaña en pro de la promulgación de la ley sobre el escrutinio de lista, prevista en la Constitución de 1987 y aprobada en 1995. Es miembro de la Cámara de Representantes desde 1998; preside la Comisión de derechos humanos y ha sido copresidenta de la Comisión del sufragio y de la reforma electoral.

DRA OYUN SANJAASUREN

Miembro del Parlamento de Mongolia

Sanjaasuren Oyun es miembro del Parlamento por la oposición desde 1998; preside actualmente la Comisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de políticas de lucha contra la pobreza. Inició sus actividades políticas tras el asesinato de su hermano Zorig, Ministro del desarrollo de infraestructuras y uno de los principales dirigentes políticos que propugnó la democracia en Mongolia.

Como dirigente del Partido Republicano «Voluntad de los Ciudadanos» la Dra Oyun orienta su acción de reforma hacia una mayor transparencia, rendición de cuentas, saneamiento de la vida política y lucha contra la corrupción. Es asimismo fundadora de la Fundación Zorig, una ONG que promueve el avance de la democracia y del estado de derecho en Mongolia.

S. Oyun es titular de un doctorado en geoquímica de los isótopos, otorgado por la Universidad de Cambridge.

DULCE MARÍA SAURI RIANCHO

Miembro del Senado de México

Dulce María Sauri es una legisladora y administradora de amplia experiencia. Fue Gobernadora del Estado de Yucatán (1991-1994) y fue elegida a ambas cámaras del

Congreso mexicano en numerosas ocasiones desde 1982. Fue asimismo presidenta del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de diciembre de 1999 a marzo de 2002.

Desde el 1° de diciembre de 2000, la senadora Sauri es presidenta de la Comisión de relaciones con la región Asia-Pacífico del Senado de México. Forma parte también de la Comisión de relaciones exteriores, de la Comisión de relaciones exteriores con Norteamérica y de la Comisión de finanzas y crédito público.

Organizaciones de fortalecimiento de las instituciones legislativas

Se presenta a continuación una lista no exhaustiva de organizaciones que obran en pro del fortalecimiento de las instituciones parlamentarias.

Asociaciones parlamentarias

Unión Interparlamentaria

La Unión Interparlamentaria (UIP) es la organización internacional de Parlamentos de Estados soberanos. Fue creada en 1889. Foro central del diálogo parlamentario a escala mundial, la UIP obra en pro de la paz y la cooperación entre los pueblos y del establecimiento de una democracia sólida y representativa.

La UIP lleva un Programa de Cooperación Técnica, en cuyo marco ayuda a los parlamentos nacionales, en particular de países en desarrollo, a mejorar la organización de su trabajo y a fortalecer sus infraestructuras. En virtud de este programa, iniciado a principios de los años 1970, la UIP (i) provee servicios consultivos y (ii) ofrece proyectos de asistencia.

El programa tiene por objeto fortalecer la institución parlamentaria misma, así como prestar asistencia a los legisladores y al personal de los parlamentos. Integra sistemáticamente en su labor las perspectivas de género y de derechos humanos. De hecho, algunos proyectos están específicamente encaminados a fomentar una mayor participación de la mujer en el proceso parlamentario.

Internet: <http://www.ipu.org>

Asamblea Parlamentaria de la Francofonía

La Asamblea Parlamentaria de la Francofonía congrega a parlamentarios de 73 legislaturas u organizaciones interparlamentarias de los cinco continentes. Su acción está principalmente encaminada a promover y defender la democracia, el estado de derecho, el respeto de los derechos humanos, la proyección internacional de la lengua francesa y la diversidad cultural.

En estrecha colaboración con la Agencia de la Francofonía, emprende y ejecuta actividades en los ámbitos de la cooperación interparlamentaria y el desarrollo de la democracia. Sus acciones tienen por objeto reforzar la solidaridad entre instituciones parlamentarias y promover la democracia y el estado de derecho, más particularmente en el seno de la comunidad francófona. En 2002 se inició el programa Noria a fin de responder a una necesidad de fortalecimiento de las capacidades de parlamentos francófonos de países del Sur en materia de producción, gestión y difusión de la información legislativa interna por medio de las tecnologías de la información y de la comunicación. Este programa sucede al programa PARDOC, dedicado a los servicios de documentación de los parlamentos francófonos.

Internet: <http://apf.francophonie.org>

Asociación Parlamentaria de la Commonwealth

La Asociación Parlamentaria de la Commonwealth (CPA) está compuesta por instituciones legislativas de países de la Commonwealth que se adhieren a los principios de la democracia parlamentaria.

La CPA promueve el desarrollo de la democracia parlamentaria mediante un mayor conocimiento de la gobernanza democrática y la creación de una comunidad parlamentaria informada y capacitada, capaz de profundizar el compromiso democrático de la Commonwealth y de fomentar la cooperación entre sus parlamentos y legislaturas.

Internet: <http://www.cpahq.org>

Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales

La Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales (NCSL) suministra asistencia técnica a las democracias establecidas o emergentes del mundo entero, con miras a fortalecer la institución legislativa. Basándose en su experiencia en diversos estados de los Estados Unidos, la NCSL brinda asistencia en cuestiones institucionales, tales como el proceso legislativo, los procedimientos parlamentarios, la estructura y funciones de las comisiones, la organización del personal, la formación en cuestiones éticas y de liderazgo, y las relaciones con los electores.

La NCSL ha llevado a cabo una variedad de proyectos en los ámbitos de la rendición de cuentas, la educación cívica, la ética, el federalismo, la gestión legislativa, la formación de nuevos parlamentarios y la transparencia en el gobierno. Ha organizado asimismo diversos seminarios que involucran a veces a toda una legislatura, dirigidos por legisladores estatales de los Estados Unidos, personal legislativo y/o de la NCSL.

Internet: <http://www.ncsl.org/public/internat/Technical.htm>

AWEPA, Asociación de Parlamentarios Europeos para África

AWEPA es una asociación de parlamentarios que obra en pro del buen funcionamiento de los parlamentos africanos y vela por que se tenga en cuenta a África en el quehacer político europeo. Lleva a cabo actividades de desarrollo de los recursos humanos con parlamentarios y otros representantes electivos, así como de creación de capacidades institucionales de los parlamentos y autoridades descentralizadas.

En este marco, AWEPA presta particular atención a:

- el papel fundamental que desempeña un parlamento que funciona bien en materia de democracia, derechos humanos y resolución pacífica de los conflictos;
- la equidad de género a todos los niveles de decisión política;
- el intercambio de experiencia parlamentaria entre África y Europa;
- el establecimiento de redes parlamentarias a escala nacional, regional e interregional, como foros de interacción política y no gubernamental.

Internet: <http://www.awepa.org>

Organizaciones internacionales

Organización de los Estados Americanos

El Programa de apoyo al fortalecimiento de las instituciones legislativas (PAFIL) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) colabora desde hace varios años con diversos parlamentos a fin de reforzar su papel en materia de democracia representativa y de procesos de integración.

El programa ha apoyado la acción de parlamentos nacionales y regionales a través de iniciativas de cooperación, armonización y la reforma de la legislación, en particular en temas que interesan de cerca a la organización, tales como el narcotráfico, la corrupción, el terrorismo y las catástrofes naturales, que requieren respuestas legislativas coordinadas y mínimamente compatibles.

Internet: <http://www.ddpa.oas.org/opd/pafil/default.htm>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Como parte de su acción en pro de la gobernabilidad democrática, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presta apoyo a los parlamentos para asegurarse de que dispongan de las capacidades, recursos e independencia necesarios para desempeñar con eficacia sus funciones principales.

El desarrollo parlamentario es un punto de entrada estratégico en la programación y servicios de asesoría del PNUD, que apunta a aprovechar la capacidad de los parlamentos en tanto vectores de cambio y promotores potenciales de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Actualmente, la organización presta apoyo a más de 50 parlamentos del mundo entero. El desarrollo parlamentario es uno de los ámbitos de acción del PNUD de más rápido crecimiento, habiéndose multiplicado por diez el número de proyectos en el último decenio.

El PNUD suministra un conjunto de medidas de asistencia técnica que tienen por objeto fortalecer las tres principales funciones de los parlamentos: legislación, control y representación. La organización obra en pro del refuerzo de las capacidades de los legisladores y del personal técnico, promueve las reformas institucionales y procura fortalecer las relaciones de los parlamentos con el poder ejecutivo y judicial así como con la sociedad civil.

Internet: <http://www.undp.org/governance/sl-parliaments.htm>

Instituto del Banco Mundial

El Programa de fortalecimiento parlamentario del Instituto del Banco Mundial tiene por objeto reforzar las capacidades de los parlamentos para cumplir efectivamente con sus cometidos, en particular en materia de control presupuestario y de ejecución de las políticas gubernamentales.

Figuran entre los objetivos de dicho programa:

- fortalecer las capacidades de los parlamentos para controlar la asignación y utilización de los fondos públicos;
- ayudar a los parlamentos a representar mejor los intereses de los ciudadanos en el proceso de elaboración de políticas, en particular de las estrategias de reducción de la pobreza;
- prestar apoyo a las redes parlamentarias de aprendizaje acerca de las principales

cuestiones políticas vinculadas con el desarrollo;

- fomentar y promover la investigación avanzada acerca del papel de los parlamentos, en la medida en que dichos estudios puedan contribuir a un mejor diseño de los programas de apoyo parlamentario del Banco Mundial.

Internet: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/parliament/>

Organizaciones no gubernamentales

Centro de Desarrollo Legislativo, Filipinas

El Centro de Desarrollo Legislativo es una organización no gubernamental establecida en las Filipinas, que asiste en el desarrollo de capacidades de las legislaturas nacionales y locales y fomenta una participación más amplia de los ciudadanos en el proceso legislativo. Presta servicios de capacitación, estudios sobre cuestiones políticas, defensa y promoción, políticas públicas y equidad de género, y gobernanza local en la región Asia – Pacífico.

Internet: <http://www.cld.org>

International Republican Institute

El International Republican Institute (IRI) fue creado en abril de 1983 como una organización privada, sin fines de lucro y sin afiliación partidista, dedicada a fomentar el desarrollo de la democracia en el mundo entero.

El IRI lleva a cabo una amplia gama de programas internacionales a fin de promover y reforzar las instituciones e ideales democráticos. La estructura de sus programas se adecúa específicamente a las necesidades de los participantes del país a que se destinan. Constan de actividades de capacitación acerca de temas tales como la responsabilidad cívica, los procesos legislativos para miembros del gobierno recientemente electos y los mecanismos de organización de los partidos políticos y campañas electorales.

Internet: <http://www.iri.org>

Instituto Rey Prajadhipok, Tailandia

El Instituto Rey Prajadhipok es un organismo público independiente que opera bajo la supervisión del Parlamento de Tailandia. Lleva a cabo estudios, investigaciones, actividades de formación y difusión de informaciones acerca de la democracia y la gobernanza. Presta asimismo servicios de asesoría acerca de temas relacionados con la política y la gobernanza a nivel local y nacional. Organiza asimismo conferencias para promover la difusión de información política al público, a los decisores y al gobierno. Una parte importante de sus actividades se dedica a los parlamentarios.

Internet: <http://www.kpi.ac.th>

National Democratic Institute for International Affairs

El National Democratic Institute for International Affairs (NDI) es una organización sin fines de lucro que obra en pro del fortalecimiento y del desarrollo de la democracia en el mundo entero.

Los programas del NDI apoyan el desarrollo profesional de las legislaturas, fomentan una mayor participación del público en el proceso legislativo, tratan el problema de la corrupción y promueven los principios de transparencia y rendición de cuentas en la

elaboración de las políticas nacionales. Incluyen temas de organización parlamentaria, como el control legislativo, los reglamentos internos, el acceso público a la información, la utilización eficiente del personal parlamentario y la función de las reuniones de dirigentes de los partidos políticos. Estas actividades fomentan asimismo una mayor participación de la ciudadanía en las decisiones legislativas, promoviendo audiciones públicas, reuniones municipales y de forma general una mayor comunicación entre representantes y representados.

Internet: <http://www.ndi.org/globalp/gov/governance.asp>

Centro Parlamentario, Canadá

El Centro Parlamentario es una organización canadiense sin fines de lucro, dedicada a mejorar la eficacia de las asambleas representativas y de los mecanismos de buena gobernanza en Canadá y en el mundo entero.

Fundado en 1968 para fortalecer las capacidades del Parlamento canadiense, el Centro es actualmente un organismo de alcance mundial, que apoya a instituciones democráticas de Asia, África, Latinoamérica, Europa Oriental y Oriente Medio. El Centro elabora, ejecuta y administra programas; lleva a cabo y publica estudios, y establece y amplía redes parlamentarias. Actúa como intermediario y facilitador, promoviendo lazos de asociación y brindando acceso a una amplia gama de competencias especializadas.

Internet: <http://www.parlcent.ca>

Universidad del Estado de Nueva York

El Centro de Desarrollo Internacional de la Universidad del Estado de Nueva York (SUNY/CID) presta asistencia a legislaturas, autoridades locales y órganos judiciales para promover su buen funcionamiento, y ayuda asimismo a agrupaciones cívicas y organizaciones no gubernamentales a dialogar mejor con los gobiernos. SUNY/CID ha coordinado también varias conferencias acerca del fortalecimiento legislativo, que han servido como foro de reunión de legisladores, universitarios y profesionales para desarrollar los estudios teóricos y la práctica del fortalecimiento legislativo.

Internet: <http://www.cid.suny.edu>

Basado igualmente en la Universidad del Estado de Nueva York, el Centro de Desarrollo Legislativo (CLD) participa también en actividades de fortalecimiento de las capacidades democráticas. Desde 1970, el CLD ha colaborado con más de veinte parlamentos en África, Latinoamérica, Europa Oriental, Oriente Medio, y otros países del mundo islámico. El CLD desempeña su misión a través de un programa que consta de estudios y publicaciones sobre temas de la democratización, evaluación de necesidades legislativas, elaboración de programas de refuerzo de capacidades parlamentarias y evaluación de los resultados de éstos.

Internet: <http://www.albany.edu/cld/>

Índice

Los números en **negrilla y cursiva** se indican páginas con figuras o cuadros.

A

acceso

- a la información, 131–132
- a la labor parlamentaria, 44–46
- llevar el parlamento al pueblo, 64
- a los medios periodísticos, 86
- parlamentos accesibles, 7, **10**, 71–95
- al transporte, 86

Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), 167

ADPIC. *véase* aspectos de derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio

Afganistán, 175

África. *véase también los países específicos*

- asistencia técnica a parlamentos de, 180
- confianza en las instituciones nacionales, **112–113**
- control presupuestario, 121
- equidad de género en los presupuestos, 91
- fuentes de información para noticias, 51, 51, 57
- informar al público acerca de la labor parlamentaria, 57–58
- integración regional, 170
- mujeres en el parlamento, 21
- normativa relativa a medios de comunicación, 52
- parlamentarios al servicio del desarrollo local en, 75
- Parlamento Panafricano, 173
- población y utilización de Internet, **63**
- representación femenina en los parlamentos, **21**
- utilización de teléfonos móviles, 60, 63

AGCS. *véase* Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

Alemania

- asistencia técnica a otros parlamentos, 181
- «Los parlamentarios protegen a los

parlamentarios», 38–39

participación en el proceso legislativo, 84

participación en Unión Europea, 171

proteger los derechos en el ejercicio de sus funciones de los parlamentarios, 38–39

seguridad, 139–140

Alto Karabaj, 176

América del Norte. *véase también* los países específicos

fuentes de información para noticias, **51**

mujeres en el parlamento, 21

población y utilización de Internet, **63**

representación femenina en los parlamentos, **21**

América Latina. *véase también* los países específicos

asistencia técnica a parlamentos de, 180

confianza en las instituciones nacionales, **112–113**, 113

Defensor del Pueblo, 78

fuentes de información para noticias, **51**

integración regional, 170

mujeres en el parlamento, 21

población y utilización de Internet, **63**

representación femenina en los parlamentos, **21**

Annan, Kofi, 141

APF. *véase* Asamblea Parlamentaria de la Francofonía

aprobación parlamentaria de designaciones del poder ejecutivo, 137

Arabia Saudita, 29

Argentina, 78

Armenia, 176

Asamblea Parlamentaria de la Francofonía (APF), 177, 178, 180

Asamblea Parlamentaria Interamericana, 178

Asamblea Popular, 86, 88

asambleas interparlamentarias regionales, 178

ASEAN, 178

Asia. *véase también* los países específicos

asistencia técnica a parlamentos de, 180

- confianza en las instituciones nacionales, **112–113**
 - fuentes de información para noticias, **51**
 - integración regional, 170
 - población y utilización de Internet, **63**
 - representación femenina en los parlamentos, **21**
- asistencia técnica, 179–181
- Asociación de parlamentarios europeos para África (AWEPA), 180
- Asociación Parlamentaria del Commonwealth (CPA), 177, 180
- aspectos de derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC), 167
- asuntos internacionales, 157–183
 - participación parlamentaria en, 159–169
 - tratados internacionales, 161
- audiciones públicas, 82–84, 86–87, 183
- Auditoría General, 147
- ausencia injustificada, 105
- Australia
 - acceso a la labor parlamentaria, 45
 - apertura a todos los partidos, 29
 - como democracia afianzada, 191
 - oportunidades individuales para los parlamentarios, 31
 - población y utilización de Internet, **63**
 - principios y códigos de conducta parlamentarios, 100
 - sitio de Internet parlamentario, 62
- Austria, 126
- autonomía parlamentaria, 119–123
 - aplicación práctica del principio de, 120
 - definición de, 120
- autorización de despliegue de fuerzas armadas, 139–140
- AWEPA. véase Asociación de parlamentarios europeos para África
- Azerbaián, 176

- B**
- Banco Interamericano de Desarrollo, 180
- Banco Mundial, 164
- Bangladesh, 23
- Belarús, 83
- Bélgica, 34, 167
- Benin, 176
- «bienes e intereses declarables», 103–104
- Birmania, 178

- Bobbio, Norberto, 1
- Boletín Oficial (Rumanía), 98
- Botswana, 57–58, 64
- Brasil, 53, 80, 167
- Burkina Faso, 176, 192

- C**
- Cabo Verde, 176
- cámara alta, 127
- cámara pública, 87–88
- Camboya, 178, 181
- Camerún, 32–33, 176
- campañas electorales
 - financiación de las, 106–108, 108–111
 - subvenciones públicas, 109
- Canadá
 - autonomía parlamentaria, 120
 - Código oficial de conducta de, 101
 - como democracia afianzada, 191
 - financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales, 110–111
 - reglas financieras para garantizar la credibilidad del proceso electoral, 18
 - revocación de los parlamentarios, 99–100
- Caribe, **63**
- Cáucaso, 180
- centro de eventos (Noruega), 65
- Centros de información parlamentaria (PCIC) (Zimbabue), 73–74
- Centros de información sobre los derechos humanos (HRRC) (Filipinas), 79–80
- centros permanentes de promoción parlamentaria, 64
- Chechenia, 176
- Chile, 58–59, 72, 136, 190
- China, 72, 167
- Chipre, 29, 45, 176
- circunscripción
 - oficinas parlamentarias de, 72–74
 - de representación grupos, 24–25
- ciudadanos
 - contacto directo con representantes, 71–76
 - derechos de, 4, 76–77
 - facilitar la expresión de la opinión de los, 84–87
 - iniciativas ciudadanas, 93–94
 - participación de, 82–89, 91–92
 - preocupaciones acerca de la financiación

- de los partidos, 107–108, 108–111
- presentar quejas y buscar reparación, 76–81
- Código de Conducta (Irlandia), 97, 102
- códigos de conducta parlamentarios, 100–111
- colaboración internacional, 159–160
 - cooperación entre ONG y parlamentos, 89–95
 - tratados internacionales, 161
- Columbia Británica, 99–100 comercio
 - Organización Mundial del Comercio (OMC), 167, 168, 169
 - participación parlamentaria en, 168–169
- Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes (Filipinas), 79
- Comisión Europea, 171–172, 173, 180
- Comisión finlandesa para el futuro, 196–198
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (Latinoamérica), 78
- Comisión Parlamentaria de Derechos Humanos (Brasil), 80
- Comisión por el Presidente (Speaker), 122
- Comisión Puttnam, 45–46
- Comisionada Parlamentaria (Mediadora) de Derechos Humanos (Ucrania), 78–79
- comisiones investigadoras especiales, 137–138
- comisiones parlamentarias
 - control a través del sistema de, 130–133
 - control por intermedio de las, 133
 - de derechos humanos, 79–81
 - Making a Submission to a Parliamentary Select Committee (Cómo dirigirse a una comisión parlamentaria) (Nueva Zelanda), 85
 - peticiones a las, 86
 - presentaciones a, 82–84
 - sistema de, 130–131
- Comité de derechos humanos de los parlamentarios (UIP), 37
- Comité de la Convención, 162–163
- Commonwealth, 41, 49–50, 180. *véase también* los países miembros
- «Cómo dirigirse a una comisión parlamentaria» (Making a Submission to a Parliamentary Select Committee) (Nueva Zelanda), 85
 - comunicación control del parlamento por medio de preguntas e interpelaciones, 135–136
 - correo electrónico, 75–76
 - facilitar la labor de los periodistas y de los medios de, 44–54
 - «lista de vergüenza» (Brasil), 53
 - medios de, 6, 44–54, 86, 126–127
- Comunidad de Desarrollo de África Austral, 176
- Comunidad Europea, 125. *véase también* los países miembros
- conducta parlamentarios: códigos de, 97, 100–111
- confianza en las instituciones nacionales, 111–114, **112–113**
- conflictos
 - de interés, 101, 102, 106
 - resolución de, 150–153
- Congo, 176
- Consejo Consultivo de la Unión del Magreb, 178
- Consejo de Europa, 176
- Consejo de Ministros, 174
- Consejo Europeo, 172, 173
- Consejo Nacional de las Provincias (NCOP) (Sudáfrica), 148–149
- «contingentes», 24
- control de las cuentas públicas, 148
- control de los actividades del parlamento, 121–123
- control de los gastos públicos, 146–148
- control del orden del día y actividades de parlamentos, 121–123
- control del parlamento
 - por intermedio de las comisiones, 133
 - por medio de preguntas e interpelaciones, 135–136
 - por y de organismos públicos no gubernamentales, 133–134
 - a través del sistema de comisiones, 130–133
- control del poder ejecutivo, 129–142
 - estudio de caso en, 139–142
 - a través del sistema de comisiones, 130–133
- control del sector de la seguridad, 139–142
- control presupuestario y financiero, 142–153
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 23, 34
- cooperación internacional, 159–160

- cooperación entre ONG y parlamentos, 89–95
 - tratados internacionales, 161
- cooperación interparlamentaria, 177–178
- cooperación parlamentaria, 174–181
- correo electrónico, 75–76
- corrupción, 102, 148
- Costa Rica, 94
- Côte d'Ivoire, 45, 176, 192
- CPA. *véase* Asociación Parlamentaria del Commonwealth
- Croacia, 190
- cuentas, 148
 - instituciones gubernamentales que rinden, 4–5
 - parlamentos que rinden, 97–115
 - rendición de, 97, 98–99
- cultura política, 19
- Cumbre Mundial de las Naciones Unidas (2005), 1, 7

- D
- declaración de bienes, 103–105
- Declaración de la Primera Conferencia de los Presidentes de Parlamentos, 159–160, 182
- Declaración de la Segunda Conferencia de los Presidentes de Parlamentos, 183
- Declaración Universal sobre la Democracia, viii
- Defensor del Pueblo, 77, 78
- «déficit democrático» internacional, 158, 182
- democracia, 46
 - aporte de las instituciones parlamentarias a, 3–6
 - contribución parlamentaria a, **10–11**
 - «déficit democrático» internacional, 158, 182
 - iniciativas parlamentarias regionales para ayudar a fomentarla, 178
 - paradoja de, 1–3
 - parlamentos democráticos, 7–9, **10–11**
 - promover la integración nacional a través de procesos democráticos, 148–149
 - en relaciones internacionales, 181
- democracia directa y representativa, 94–95
- democracias afianzadas, 191–192
- democratización, 188–192
- «Derecho electrónico» (E-RECHT) (Austria), 126
- derechos a presentar peticiones al parlamento, 76–77
- derechos de los ciudadanos, 4
- derechos de los grupos minoritarios, 29–30
- derechos de los parlamentarios, 39–41
 - Comité de derechos humanos de los parlamentarios (UIP), 37
 - en el ejercicio de sus funciones, 37–39
 - en relación con partidos políticos, 39–41
- derechos de los partidos opositores, 29–30
- derechos de voto, 17
- derechos humanos
 - Centros de información sobre los derechos humanos (HRRC) (Filipinas), 79–80
 - Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes (Filipinas), 79
 - Comisión Nacional de Derechos Humanos (Latinoamérica), 78
 - Comisión Parlamentaria de Derechos Humanos (Brasil), 80
 - Comisionada Parlamentaria (Mediadora) de Derechos Humanos (Ucrania), 78–79
 - comisiones parlamentarias de, 79–81
 - defensa de, 76–81
 - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 14, **14**
 - Parliamentary Human Rights Bodies* (Organismos parlamentarios de derechos humanos), 76–77
 - participación parlamentaria en, 160–162
 - ratificación de los tratados internacionales sobre, 161
- desarrollo
 - asistencia técnica, 179–181
 - Comunidad de Desarrollo de África Austral, 176
 - documentos nacionales referentes a estrategias de reducción a la pobreza (PRSPs), 164, 165, **166**
 - Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), 163, 165, 166–167, 167
 - parlamentarios al servicio del desarrollo local, 74–75
 - participación parlamentaria en, 163–167
- difamación, 49, 50
- Dinamarca, 67–68, 78, 119, 171–172
- diplomacia parlamentaria, 175–177
 - cooperación interparlamentaria, 177–178
 - iniciativas, 175–176
- diplomáticos, 175
- disciplina partidista, 39–41

- discriminación contra la mujer, 162
 discriminación electoral positiva, 24–25
 diversidad social, 13, 19–26
 documentos nacionales referentes a estrategias de reducción a la pobreza (PRSPs), 164, 165, **166**
- E
- Ecuador, 47, 58, 94
 educación, 86
 iniciativas en escuelas, 65–67
 «Parlamentos de escuelas» (proyecto) (Turquía), 66, 67
 Effective Select Committee Membership (Nueva Zelanda), 36–37
 eficacia
 control eficaz del poder ejecutivo, 129–142
 implicación de los parlamentos en los asuntos internacionales, 157–183
 parlamentos eficaces, 7, **II**, 117–154
- Egipto, 189
 ejecutivo
 aprobación parlamentaria de designaciones del, 137
 control eficaz del, 129–142
 elecciones libres y correctas, 13–14
 participación electoral, 17–18
 prácticas óptimas para los sitios de Internet, 60
 reglas y procedimientos a garantizar la diversidad social, 19–26
 reglas y procedimientos a garantizar la representatividad política, 13–18
 sistemas electorales, 15–17
 de solos candidatos por pluralidades de votos, 15
 tipos de sistemas electorales, 15–16
- E-mail Overload (Estados Unidos), 75–76
 encuestas relativas a los parlamentos, 111–115
 equidad, 26–41. *véase también* igualdad
 equidad de género
 mujeres en el parlamento, 19
 entre parlamentarios, 31–32
 participación parlamentaria en, 162–163
 en los presupuestos, 90–91, 92
 principales para, 33
- E-RECHT («Derecho electrónico») (Austria), 126
 Escandinavia, 77
- escaños reservados, 25
 Escocia, 176, 192
 escuelas
 iniciativas en, 65–67
 «Parlamentos de escuelas» (proyecto) (Turquía), 66, 67
- Eslovenia, 25, 47, 83, 120, 172–173
 Estados árabes, 21, **2I**. *véase también* los países específicos
 Estados Unidos de Norteamérica
 asistencia técnica a otros parlamentos, 181
 asuntos internacionales, 157, 158
 comisiones investigadoras especiales, 138
 correo electrónico, 75–76
 E-mail Overload, 75–76
 sanciones por ausencia injustificada, 105
- Estonia, 64
 estudiantes
 iniciativas en escuelas, 65–67
 «Isla de los Estudiantes» (Hungria), 68
- Europa. *véase también* los países específicos
 asistencia técnica a parlamentos de, 180
 confianza en las instituciones nacionales, **112–113**, 114
 diplomacia parlamentaria, 175
 integración regional, 170
 normativa relativa a medios de comunicación, 52
 Parlamento Europeo, 173
 población y utilización de Internet, **63**
 representación femenina en los parlamentos, **2I**
- Europa Occidental, **5I**
 Europa Oriental, **5I**
- Ex República Yugoslava de Macedonia, 83, 94
 expresión
 facilitar la expresión de la opinión de los ciudadanos, 84–87
 libertad de, 49–50
- F
- Federación Rusa, 88
 Fidji, 25–26, 192
 Filipinas, 14
 audiciones públicas, 86–87
 Centros de información sobre los derechos humanos (HRRC), 79–80

- Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes, 79
- control del parlamento, 131
- diplomacia parlamentaria, 178
- facilitar la expresión de la opinión de los ciudadanos, 86–87
- participación parlamentaria en desarrollo, 167
- sanciones por ausencia injustificada, 105
- sistema de comisiones, 131
- sistema electoral, 17
- sistema presidencial, 122–123
- financiación, 24
 - control presupuestario y financiero, 142–153
 - disparidad de recursos, 107–108
 - fuentes comprometedoras, 108
 - de los partidos y campañas electorales, 106–108, 108–111
 - recursos insuficientes, 107
 - reglamentación de la, 108–109
- Finlandia
 - calidad de las leyes, 125–126
 - iniciativas en las escuelas, 65
 - «Legisladores» (juego electrónico), 65
 - Mediador, 77–78
 - participación en Unión Europea, 172
 - preparar el futuro, 196–198
 - rendir cuentas, 98
- Fondo Monetario Internacional (FMI), 145, 164
- foro o cámara pública, 87–88
- Francia
 - apertura a todos los partidos, 28
 - asistencia técnica a otros parlamentos, 180–181
 - control de los gastos públicos, 147
 - derechos a presentar peticiones al parlamento, 76–77
 - diplomacia parlamentaria, 176
 - equidad de género, 33, 163
 - informar al público acerca de la labor parlamentaria, 55
 - participación en Unión Europea, 172, 173
 - promover la integración nacional, 149
 - reforma presupuestaria, 144, 147
 - rendir cuentas, 98
 - Senado, 149
- fuerzas armadas, 139–140
- futuro, 185–198
 - Comisión finlandesa para el futuro, 196–198
 - preparar para, 195–198
- G
- Gabón, 188
- Gales, 176, 192
- gastos públicos: control de los, 146–148
- género: equidad de
 - mujeres en el parlamento, 19, 23
 - entre parlamentarios, 31–32
 - participación parlamentaria en, 162–163
 - en los presupuestos, 90–91, 92
 - principales para, 33
- Georgia, 176, 181
- Ginwala, Frene, 86
- giras de la democracia (Sudáfrica), 64
- Gran Bretaña. *véase también* Reino Unido
 - acceso a la labor parlamentaria, 45–46
 - apertura a todos los partidos, 28
 - conflictos de interés, 102
 - derechos específicos para la oposición y partidos o grupos minoritarios, 30
 - elecciones 2005, 16, **16**
 - igualdad entre hombres y mujeres parlamentarios, 32
 - oportunidades individuales para los parlamentarios, 31
 - programación de los proyectos de ley, 124–125
- Grecia, 109–110, 119, 126, 127–128, 134
- Grupo Cardoso, 159
- grupos minoritarios y marginales
 - derechos específicos para, 29–30
 - igualdad para miembros parlamentarios de, 34–35
 - representación de, 24–26, 27
- Guernsey, 176
- guerra fría, 175
- Guía del Banco Mundial para parlamentarios* (Banco Mundial), 164
- Guinea, 176
- Guinea-Bissau, 176
- H
- Helsinki: proceso de, 175
- Honduras, 165
- «Hora Cero» (India), 31
- HRRC. *véase* Centros de información sobre

- los derechos humanos
 Hungría, 54–55, 68, 83, 127, 173
- I
- idiomas oficiales, 86
- igualdad, 26–41. *véase también* equidad
- igualdad de género
 mujeres en el parlamento, 19, 23
 entre parlamentarios, 31–32
 participación parlamentaria en, 162–163
 en los presupuestos, 90–91, 92
 principales para, 33
- igualdad para parlamentarios miembros de grupos minoritarios y marginales, 34–35
- independencia parlamentaria, 119–123
- India
 asistencia técnica a otros parlamentos, 180
 autonomía parlamentaria, 120
 control del orden del día y actividades del parlamento, 122
 control del parlamento, 132
 como democracia afianzada, 191–192
 derechos individuales de los parlamentarios y disciplina partidista, 40
 diplomacia parlamentaria, 176
 elecciones 2004, 16, **16**
 examen del presupuesto, 143
 «Hora Cero», 31
 igualdad para miembros parlamentarios de grupos minoritarios y marginales, 35
 informar al público acerca de la labor parlamentaria, 57
 oportunidades individuales para los parlamentarios, 31
 parlamentarios al servicio del desarrollo local, 75
 presidente/a de la asamblea, 27–28
 procedimiento de interpelación, 136
 Rajya Sabha (Consejo de los Estados), 149
 reforma parlamentaria, 195
 representación de grupos minoritarios y marginales, 25, 35
 sistema de comisiones, 132
- Indonesia, 57, 167, 178
- influencias internacionales, 187
- información
 Centros de información parlamentaria (PCIC) (Zimbabwe), 73–74
 fuentes para noticias, **51**, 57, 58
 a los jóvenes, 65–68
 libertad de, 46–48, 131–132
 al público acerca de la labor parlamentaria, 44–54, 54–68
 rendir cuentas, 98–99
 sitios de Internet, 58–60, 60–63
 tecnologías de la, 186
- informes prospectivos, 196
- iniciativas ciudadanas, 93–94, 95
- iniciativas en las escuelas, 65–67
- iniciativas parlamentarias regionales, 178
- instalaciones, 118–123
- instituciones gubernamentales representativas y que rinden cuentas, 4–5
- instituciones nacionales, 111–114, **112–113**
- instituciones parlamentarias, 3–6
- Instituto de Banco Mundial, 180
- integración
 procedimientos parlamentarios equitativos e integrativos, 26–41
 programas de, 36
- integración nacional, 148–149
- integración regional, 170–174
- intereses públicos y privados, 101–103
 conflictos de interés, 101, 102, 106
- International Republican Institute, 180
- Internet
 correo electrónico, 75–76
 E-RECHT («Derecho electrónico»), 126
 informar al público acerca de la labor parlamentaria, 55–57
 medios electrónicos en línea, 126–127
 rendir cuentas con, 98
 sitios de los parlamentos en, 58–60, 65, 83–84
 utilización de, 60, 63, **63**
- interpelaciones del parlamentos, 136
- Irak, 21, 140–141, 175
- Irlanda del Norte, 176, 192
- Irlandia, 77–78, 97, 102, 135, 176
- «Isla de los Estudiantes» (Hungría), 68
- Isla de Man, 176
- Isla Mauricio, 25
- Islandia, 65, 83
- Israel, 30, 121, 192, 196
- Italia
 asistencia técnica a otros parlamentos, 180
 calidad de las leyes, 126

- como democracia afianzada, 192
 - derechos específicos para la oposición y partidos o grupos minoritarios, 29–30
 - diplomacia parlamentaria, 176, 178
 - llevar el parlamento al pueblo, 64
 - oportunidades individuales para los parlamentarios, 31
 - programación de los proyectos de ley, 124
 - referéndum legislativo, 93–94
 - sitio de Internet parlamentario, 59
- J**
- Jamaica, 47–48
 - Japón, 167
 - jóvenes
 - informar e involucrar a, 65–68
 - iniciativas en escuelas, 65–67
 - «Isla de los Estudiantes» (Hungría), 68
 - Parlamento Juvenil (Dinamarca), 67–68
 - Parlamento Juvenil (St Kitts), 68
 - programas desarrollados en los parlamentos, 67–68
 - sesiones juveniles, 65
 - jóvenes parlamentarios, 67
 - juegos
 - Un día en el Parlamento* (Sudáfrica), 65, **66**
 - «Legisladores» (Finlandia), 65
 - juegos electrónicos, 65
 - justicia, 19
- K**
- Kiribati, 27, 64
 - KTV (República de Corea), 55
- L**
- labores parlamentarias
 - acceso a, 44–46
 - informar al público acerca de, 44–54, 54–68
 - lenguas minoritarias o vernáculas en, 34–35
 - Las mujeres y la labor legislativa: un estudio de la participación de la sociedad civil (*Women in Lawmaking: A Study of Civil Society Participation*) (Sudáfrica), 90
 - Latinoamérica. *véase también* los países específicos
 - asistencia técnica a parlamentos de, 180
 - confianza en las instituciones nacionales, **112–113**, 113
 - Defensor del Pueblo, 78
 - fuentes de información para noticias, **51**
 - integración regional, 170
 - mujeres en el parlamento, 21, **21**
 - población y utilización de Internet, **63**
 - Leader of the House (papel), 122
 - legislación
 - calidad de las leyes, 126
 - mujeres y, 89–95
 - procesos legislativos, 124–128
 - programación de los proyectos de ley, 124–125
 - referéndum legislativo, 93–94
 - reforma legislativa, 124–128
 - Women in Lawmaking: A Study of Civil Society Participation (Las mujeres y la labor legislativa: un estudio de la participación de la sociedad civil) (Sudáfrica), 90
 - legislación antiterrorista, 141
 - «Legisladores» (juego electrónico), 65
 - legislaturas democráticas, 104–105
 - lenguas minoritarias o vernáculas, 34–35
 - lenguas oficiales, 86
 - Letonia, 59, 60, 62–63, 83, 173, 195–196
 - leyes, 48
 - calidad de las, 125–126
 - legislación antiterrorista, 141
 - mujeres y, 89–95
 - participación en el proceso legislativo, 82–89
 - programación de los proyectos de ley, 124–125
 - referéndum legislativo, 93–94
 - Líbano, 87, 190, 192–193
 - Liberia, 176
 - libertad de expresión, 49–50
 - condiciones para restricciones a, 49
 - facilitar la expresión de la opinión de los ciudadanos, 84–87
 - recomendaciones para, 49–50
 - libertad de información, 46–48, 131–132
 - limitaciones de recursos, 119
 - «lista de vergüenza» (Brasil), 53
 - Lituania, 28, 30
 - lobbying, 84
 - locales, 72–74
 - Luxemburgo, 98

M

Macedonia. *véase* Ex República Yugoslava de Macedonia

Making a Submission to a Parliamentary Select Committee (Cómo dirigirse a una comisión parlamentaria) (Nueva Zelandia), 85

Malasia, 178

Malí, 71, 83, 152, 176, 194

Malta, 72, 78, 147

Marruecos, 21, 175

Mauritania, 165

Mavalankar, G.V., 27–28

Mediador, 77, 78, 79

Medio Oriente, **51**, **63**, 177. *véase también los países específicos*

medios de comunicación, 6

acceso a, 86

facilitar la labor de, 44–54

«lista de vergüenza» (Brasil), 53

normativa relativa a, 51–54

medios electrónicos en línea, 126–127

medios periodísticos, 86

mejoras de los procesos legislativos, 124–128

México, 14

asuntos internacionales, 157

informar al público acerca de la labor parlamentaria, 55–56, 57

Parlamento de las Mujeres de México, 90

participación parlamentaria en desarrollo, 167

proteger los derechos en el ejercicio de sus funciones de los parlamentarios, 37

ministros, 135–136

Moldova. *véase* República de Moldova

Mónaco, 17

Mongolia, 64

Mozambique, 176

mujeres

discriminación contra, 162

y la legislación, 89–95

Parlamento de las Mujeres de México, 90

Women in Lawmaking: A Study of Civil Society Participation (Las mujeres y la labor legislativa: un estudio de la participación de la sociedad civil) (Sudáfrica), 90

mujeres en el parlamento, 19–23

igualdad con hombres parlamentarios, 31–32

medidas para superar los obstáculos que impiden la participación femenina, 22–23, 24

obstáculos que impiden la participación femenina, 22

porcentaje mundial de, **20**, 22

principales para igualdad para ambos sexos, 33

promedios regionales de, **21**

mundialización, 167

N

Naciones Unidas

audiciones parlamentarias, 183

Cumbre Mundial de las Naciones Unidas (2005), 1, 7

dimensión parlamentaria, 159–160, 182, 183

Grupo Cardoso, 159

igualdad de género, 163

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 14, **14**, 163–164

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 20, 150–151, 164, 165, **166**, 180, 181, 192

Namibia, 79

National Democratic Institute for International Affairs (NDI), 104–105, 165, 180

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 20, 165, **166**

NCOP. *véase* Consejo Nacional de las

Provincias

Ndebele, Cyril, 150

NDI. *véase* National Democratic Institute for International Affairs

necesidades de la sociedad, 186

Nicaragua, 165

Níger, 165

nomadismo político, 40

normas internacionales, 104–105, 137–138

normativa relativa a medios de comunicación, 51–54

Norteamérica, 21, **21**, **51**, **63**. *véase también*

los países específicos

Noruega

apertura a todos los partidos, 29

centro de eventos, 67

- control del parlamento, 131
- control por y de organismos públicos no gubernamentales, 133
- examen del presupuesto, 143
- informar e involucrar a los jóvenes, 67
- sistema de comisiones, 131
- noticias, **51**
- Nueva Zelandia, 25, 36–37, 78, 82, 85
- O
- Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), 163, 165, 166–167, 167
- Oceania, **63**
- ODM. *véase* Objetivos de Desarrollo del Milenio
- Oficina de Iniciativas Populares (Costa Rica), 94
- Oficina de Presupuesto (República de Corea), 147–148
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (Naciones Unidas), 14, 14, 163–164
- oficinas parlamentarias de circunscripción, 72–74
 - organización de, 74
 - recomendaciones para, 73
- Omán, 14, 189, 194
- OMC. *véase* Organización Mundial del Comercio
- ONG. *véase* organizaciones no gubernamentales
- opinión pública
 - confianza en las instituciones nacionales, 111–114, **112–113**
 - influir en la, 114–115
 - seguir la evolución de la, 111–115
- oportunidad, 28–29
- oposición. *véase también* partidos minoritarios u opositores
- derechos específicos para, 29–30
- orden del día, 121–123
- organismos de control independientes del gobierno, 134
- Organismos parlamentarios de derechos humanos (*Parliamentary Human Rights Bodies*), 76–77
- organismos públicos no gubernamentales: control por y de, 133–134
- Organización Mundial del Comercio (OMC), 167, 168, 169
- organizaciones no gubernamentales (ONG), 5
- organizaciones no gubernamentales (ONG) femeninas, 89–95
- organizaciones parlamentarias, 118–123
- órganos parlamentarios no plenarios, 61
- P
- Pacífico, **21**. *véase también los países específicos*
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 14, **14**, 46
- Países Bajos, 44–45, 94, 191, 194, 195
- Pakistán, 176
- Palestina, 175
- parlamentarios
 - códigos de conducta parlamentarias, 97, 100–111
 - concurrencia a sesiones, 105
 - contacto directo con ciudadanos, 71–76
 - derechos de, 37–39, 39–41
 - facilitar las tareas de todos los, 35–37
 - igualdad entre hombres y mujeres, 31–32, 33
 - igualdad para miembros de grupos minoritarios y marginales, 34–35
 - integración de, 34
 - jóvenes parlamentarios, 67
 - medios electrónicos en línea, 126–127
 - oportunidades individuales para, 30–31
 - principios de conducta parlamentarios, 100–111
 - revocación de los, 99–100
 - sanciones por ausencia injustificada, 105
 - al servicio del desarrollo local, 74–75
 - sitios de Internet, 61
- «Los parlamentarios protegen a los parlamentarios» (Alemania), 38–39
- Parlamento de las Mujeres de México, 90
- Parlamento del Pacto Andino, 178
- Parlamento Europeo, 173
- Parlamento Juvenil (Dinamarca), 67–68
- Parlamento Juvenil (St Kitts), 68
- Parlamento Latinoamericano, 178
- «Parlamento móvil» (Botswana), 64
- Parlamento Panafricano, 173, 178
- parlamentos
 - características de parlamentos democráticos, 7–9, **10–11**
 - cómo se esfuerzan, xi–xii

- control del sector de la seguridad, 139–142
- control eficaz del poder ejecutivo, 129–142
- control presupuestario y financiero, 142–153
- cooperación con ONG, 89–95
- cooperación interparlamentaria, 177–178
- derechos a presentar peticiones al, 76–77
- ejemplo de otros, 187
- implicación en los asuntos internacionales, 157–183
- influir la opinión pública, 114–115
- informar al público acerca de su labor, 54–68
- llevarlo al pueblo, 64–65
- mujeres en, 19–23, **20**, **21**
- participación en cuestiones multilaterales, 159–169
- participación en los asuntos internacionales, 169
- participación en procesos de integración regional, 170–174
- programas desarrollados en, 67–68
- registro, financiación o entrada en, 24
- sitios de Internet parlamentarios, 58–60
- parlamentos abiertos y transparentes, 43–68
- parlamentos accesibles, 7, **10**, 71–95
- «Parlamentos de escuelas» (proyecto) (Turquía), 66, 67
- parlamentos eficaces, 7, **11**
- parlamentos eficaces a nivel nacional, 117–154
- parlamentos que rinden cuentas, 97–115
- parlamentos representativos, 7, **10**, 13–41
- parlamentos responsable de sus actos, 7, **10**
- parlamentos transparentes, 7, **10**, 43–68
- Parliamentarians for Global Action (PGA), 177
- Parliamentary Human Rights Bodies* (Organismos parlamentarios de derechos humanos), 76–77
- participación cívica, 82–89
 - critérios de buenas prácticas, 88–89
 - sociedad civil activa, 5
 - temas de preocupación, 84
- Women in Lawmaking: A Study of Civil Society Participation* (Las mujeres y la labor legislativa: un estudio de la participación de la sociedad civil) (Sudáfrica), 90
- participación parlamentaria
 - en asuntos internacionales, 169
 - en cuestiones multilaterales, 159–169
- partidos minoritarios u opositores, 29–30
- partidos políticos, 6
 - apertura a todos, 28–29
 - contingentes de candidatos de, 25
 - derechos de los parlamentarios en relación con, 39–41
 - financiación de los, 106–108, 108–111
 - participación de los ciudadanos a través de los, 91–92
 - sistema electoral de listas de, 16
 - subvenciones públicas, 109
- PCICs. véase Centros de información parlamentaria
- periodistas, 44–54
- permiso a los ciudadanos presentar quejas y buscar reparación, 76–81
- peticiones, 76–77
- PGA. véase Parliamentarians for Global Action
- PNUD. véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- pobreza: reducción de, 164, 165, **166**
- poder ejecutivo
 - aprobación parlamentaria de designaciones del, 137
 - control eficaz del, 129–142
- política de seguridad, 139–142
- Polonia, 47, 67, 84, 170–171
- Portugal, 56–57, 77, 94, 192
- preguntas parlamentarias, 135–136
- prensa
 - facilitar la labor de los periodistas, 44–54
 - como fuente de información para noticias, **51**
 - normativa de los medios de prensa y televisión, 53
- presidencia
 - control eficaz del poder ejecutivo, 129–142
 - Declaración de la Primera Conferencia de los Presidentes de Parlamentos, 159–160
 - sistemas presidenciales, 122–123
 - sitios de Internet, 61
- Presidente/a de la Asamblea (Speaker), 26–28, 122

- presupuestos
 - control del, 121, 142–153
 - equidad de género en los, 90–91, 92
 - exámenes de los, 142–146
 - Oficina de Presupuesto (República de Corea), 147–148
 - procedimientos presupuestarios reformados, 143–144, 145
 - procesos presupuestarios, 90–91, 92, 121, 146
 - presupuestos estatales dedicados a los parlamentos, 119
 - presupuestos nacionales, 145
 - procedimientos electrónicos, 126–127
 - procedimientos parlamentarios
 - parlamentos eficaz a nivel nacional, 117–154
 - percepción de limitaciones de, 187–188
 - procedimientos parlamentarios equitativos e integrativos, 26–41
 - procedimientos presupuestarios reformados, 143–144, 145
 - proceso de Helsinki, 175
 - procesos democráticos, 148–149
 - procesos legislativos
 - mejoras de los, 124–128
 - participación de los ciudadanos en, 82–89
 - seguirlos, 127–128
 - sitios de Internet, 60–61
 - procesos presupuestarios, 121, 146
 - equidad de género en los, 90–91, 92
 - seminarios acerca del Parlamento y los, 92
 - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 20, 180, 181
 - promover la integración nacional, 150–151
 - reducción de pobreza, 164, 165, **166**
 - reforma parlamentaria, 192
 - programación de los proyectos de ley, 124–125
 - programas de formación sobre la equidad de género en los presupuestos, 92
 - progreso tecnológico, 186–187
 - PRSPs. *véase* documentos nacionales referentes a estrategias de reducción a la pobreza
 - público
 - criterios de buenas prácticas que procuran involucrar al, 88–89
 - informarlo acerca de la labor parlamentaria, 54–68
 - llevar el parlamento al, 64
 - presiones ejercidas por, 186
- Q**
- quejas, 76–81
 - «Quienes fomentan la mala calidad están en contra de la ciudadanía» (Brasil), 53
- R**
- radiodifusión, 51, **51**, 57, 58
 - Rajya Sabha (Consejo de los Estados) (India), 149
 - recursos, 119
 - referéndum, 93–94
 - reforma legislativa, 124–128
 - reforma parlamentaria
 - apoyo a, 188
 - condiciones intraparlamentarias conducentes a, 187–188
 - factores que la favorecen y obstaculizan, 192–195
 - fuentes de, 186–188, **187**
 - iniciadoras de, 188
 - obstáculos al proceso de, 193–194
 - proceso de, 186–195
 - sistema reformado de comisiones, 130–131
 - reforma presupuestaria, 143–144, 145, 147
 - registro, 24
 - reglamentación, 108–109
 - Reino Unido. *véase también* Gran Bretaña
 - acceso a la labor parlamentaria, 45
 - códigos de conducta parlamentarios, 104–105
 - control del parlamento, 132
 - control por y de organismos públicos no gubernamentales, 133–134
 - como democracia afianzada, 192
 - diplomacia parlamentaria, 176
 - Mediador, 78
 - resultado de las elecciones 2005 en, 16, **16**
 - relaciones internacionales, 181. *véase* asuntos internacionales
 - rendir cuentas, 98–99
 - reparación, 76–81
 - representación

- democracia directa y representativa, 94–95
- de grupos minoritarios y marginales, 24–26
- instituciones gubernamentales representativas y que rinden cuentas, 4–5
- de las mujeres, 19–23
- parlamentos representativos, 7, **10**, 13–41
- reglas y procedimientos electorales
 - garantes de, 13–18
- representantes, 71–76
- República Checa, 82
- República de Corea, 17, 23, 55, 127, 147–148
- República de Moldova, 83–84
- República Unida de Tanzania, 91
- resolución de conflictos, 150–153
- responsabilidad
 - horizontal y vertical, 97–100
 - instituciones gubernamentales que rinden cuentas, 4–5
 - parlamentos que rinden cuentas, 97–115
 - parlamentos responsables de sus actos, 7, **10**
 - rendición de cuentas, 97, 98–99
- revocación de los parlamentarios, 99–100
- revolución digital, 127
- Ruanda, 21
- Rumanía, 47, 98, 181
- Rusia, 88

- S
- Samoa, 122
- sanciones por ausencia injustificada, 105
- segunda cámara, 26
- seguridad, 139–142
- seminarios acerca del Parlamento y los procesos presupuestarios, 92
- Senegal, 29, 136, 144
- separación de los poderes, 5
- Serbia y Montenegro, 28
- sesiones concurrentes, 105
- «sesiones juveniles», 65
- sesiones plenarias, 196–197
- Sierra Leona, 176
- Singapur, 25, 178
- sistemas electorales, 15–17, 18
 - recomendaciones acerca de prácticas óptimas para los sitios de Internet, 60
 - tipos de, 15–16
- sistemas presidenciales, 122–123
 - control eficaz del poder ejecutivo, 129–142
- sitios de Internet parlamentarios, 58–60
 - para escolares, 65
 - recomendaciones acerca de prácticas óptimas para, 60–63
- sobrecarga del correo electrónico, 75–76
- sociedad civil
 - necesidades de la sociedad, 186
 - participación en los procesos legislativos, 82–89
- Women in Lawmaking: A Study of Civil Society Participation* (Las mujeres y la labor legislativa: un estudio de la participación de la sociedad civil) (Sudáfrica), 90
- sociedad civil activa, 5
- Sri Lanka, 72
- St Kitts y Nevis, 68, 87, 98–99, 193
- subvenciones públicas, 109
- Sudáfrica
 - acceso a la labor parlamentaria, 45
 - Asamblea Popular, 88
 - «bienes e intereses declarables», 103–104
 - Consejo Nacional de las Provincias (NCOP), 148–149
 - control de los gastos públicos, 148
 - control del orden del día y actividades del parlamento, 122
 - democratización en, 191
 - Un día en el Parlamento*, 65, **66**
 - diplomacia parlamentaria, 177
 - eficacia a nivel nacional, 118
 - facilitar la expresión de la opinión de los ciudadanos, 86
 - giras de la democracia, 64
 - igualdad de género, 31–32, 91, 162
 - informar al público acerca de la labor parlamentaria, 58
 - iniciativas en las escuelas, 65
 - iniciativas presupuestarias femeninas, 91
 - instalaciones y organización parlamentaria, 118
 - llevar el parlamento al pueblo, 64
 - normativa relativa a medios de comunicación, 52
 - parlamento abierto y transparente, 43
 - participación en integración regional,

- 173
 promover la integración nacional a través de procesos democráticos, 148–149
 seguir el proceso legislativo, 128
 sistema reformado de comisiones, 130–131
- Women in Lawmaking: A Study of Civil Society Participation* (Las mujeres y la labor legislativa: un estudio de la participación de la sociedad civil), 90
- Suecia
 asistencia técnica a otros parlamentos, 181
 control del parlamento, 131
 derechos individuales de los parlamentarios y disciplina partidista, 41
 examen del presupuesto, 143–144
 igualdad de género, 33, 163
 influir en la opinión pública, 114
 llevar el parlamento al pueblo, 64–65
 Mediador, 77–78
 oportunidades individuales para los parlamentarios, 30, 31
 participación parlamentaria en desarrollo, 167
 seguridad, 139–140
- sufragio, 14
- Suiza, 93
- T
- Tailandia, 167, 178
- Tanzania. *véase* República Unida de Tanzania
- tecnología nueva, 60, 63
 evaluación de, 197
 procedimientos electrónicos, 126–127
 progreso tecnológico, 186–187
 sobrecarga del correo electrónico, 75–76
- teledifusión, 57
- teléfonos móviles, 60, 63
- televisión
 como fuente de información, 51, **51**, 55–56, 57, 58
 normativa de los medios de prensa y, 53
- terrorismo, 141
- tiempo, 86
- Tobin, 167
- tortura, 141
- transparencia
 de la financiación de los partidos, 109–110
 parlamentos abiertos y transparentes, 43–68
 parlamentos transparentes, 7, **10**
- transporte, 86
- tratados internacionales, 161
- Tribunal de Cuentas, 147
- Trinidad y Tobago, 162–163
- TRIPS. *véase* aspectos de derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio
- Túnez, 21, 83
- Turquía, 9
 autorización de despliegue de fuerzas armadas, 140–141
 influir en la opinión pública, 114
 iniciativas en las escuelas, 66
 «Parlamentos de escuelas» (proyecto), 66, 67
 participación en el proceso legislativo, 82
 reforma parlamentaria, 193
- U
- Ucrania, 9, 78–79, 149, 152–153, 190
- Uganda, 57, 91, 99, 145
- UIP. *véase* Unión Interparlamentaria
- Un día en el Parlamento* (Sudáfrica), 65, **66**
- Unión Africana, 173. *véase también los países miembros*
- Unión Europea, **112–113**, 125, 170–171, 181. *véase también los países miembros*
- Unión Interparlamentaria (UIP), viii, 182
 Comité de derechos humanos de los parlamentarios, 37
 cooperación parlamentaria, 174
 recomendaciones acerca de prácticas óptimas para los sitios de Internet parlamentarios, 60
 seminarios acerca del Parlamento y los procesos presupuestarios, 92
 sitio de Internet, vi
- Unión Interparlamentaria Árabe, 178
- Unión Parlamentaria Africana, 178
- United States Agency for International Development (USAID), 180, 181
- Uruguay, 162
- USAID. *véase* United States Agency for International Development

V

Vietnam, 181
voluntad popular, 13
votos, 15

W

Westminster (tipo)

control del orden del día, 121–122
examen del presupuesto, 142

Women in Lawmaking: A Study of Civil Society Participation (Las mujeres y la labor legislativa: un estudio de la participación de la sociedad civil) (Sudáfrica), 90

WTO. véase Organización Mundial del Comercio

Y

Yérsey, 176

Z

Zambia, 72–73, 135, 136, 190–191, 193

Zimbabwe, 28, 73–74, 144–145, 193

ISBN 92-9142-307-6
978-92-9142-307-1

EL PARLAMENTO Y LA DEMOCRACIA EN EL SIGLO VEINTIUNO

2006