



## 3ª CONFERENCIA MUNDIAL DE PRESIDENTES DE PARLAMENTO

NACIONES UNIDAS, GINEBRA, 19 – 21 DE JULIO DE 2010

Punto 3

SP – CONF/2010/3(b)-R.1  
1º de julio de 2010.-

### PRESENTACIÓN DE LOS INFORMES DE AVANCE DESDE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES DE PARLAMENTO REALIZADA EN 2005

#### (b) DEFINICIÓN DE LAS NORMAS MUNDIALES PARA PARLAMENTOS DEMOCRÁTICOS

*Relatora: Sra. Rose Mukantabana*  
*Presidenta de la Cámara de Diputados de Ruanda*

#### Introducción

Los participantes de la Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamento de 2000 y 2005 dieron un fuerte apoyo a la acción llevada a cabo por la UIP para promover la democracia. Estos reafirmaron el papel central jugado por el parlamento en la promoción de la democracia a nivel nacional e internacional, subrayando que el parlamento es la encarnación propia de la democracia y la institución clave a través de la cual se expresa la voluntad del pueblo, donde las leyes son adoptadas y donde el gobierno rinde cuentas de su acción. Los Presidentes de Parlamento se comprometieron a consolidar la acción crucial que realiza la UIP al servicio del fortalecimiento de los parlamentos, y por tanto, de la democracia.

La UIP persigue un enfoque doble para promover la democracia: acción normativa y fortalecimiento de las capacidades de los parlamentos. Este trabajo se apoya en los Estatutos de la Organización que atribuyen un papel central a la UIP en el fortalecimiento de la democracia a través de los parlamentos.

Los últimos quince años han visto considerables progresos en la acción de la UIP al servicio de la democracia, particularmente en materia normativa. El presente informe examina el progreso de la acción de la UIP en esta área desde la Conferencia de Presidentes de 2005. Además, este identifica las iniciativas que deberá emprender la UIP para prolongar esta acción y preservar su papel primordial en la elaboración y la promoción de criterios y valores democráticos.

#### El enfoque normativo de la UIP

La acción normativa está con frecuencia asociada a la idea de normas y criterios, elaborada por una persona o un grupo de personas, en virtud de las cuales otras personas o entidades serán "juzgadas" sin que estos últimos tengan una palabra que decir. Este proceso pasa por la definición de indicadores en función de los cuales los juicios cualitativos o juicios de

valor son hechos, con frecuencia por personas externas, utilizando criterios cuantitativos. Este proceso deja el campo libre para la subjetividad y nada permite afirmar que este sea verdaderamente útil en el fondo. Este puede conducir al establecimiento de tablas de clasificación, que parecen no tener otro objetivo que el de recompensar a los "buenos alumnos" y por tanto complacerlos, irritando a los que se encuentran en la parte de debajo de la tabla, incluso sembrando el resentimiento de estos.

La UIP ha adoptado un enfoque enteramente diferente, donde se puede esperar que sea más constructivo y que no sea normativo. El enfoque es consultivo, inclusivo y participativo. Es en efecto indispensable para el éxito de la evaluación la apropiación del proceso por parte de aquellos que son objeto de la evaluación.

La UIP ha involucrado a los parlamentos en la elaboración de las normas con la firme convicción de que los principios democráticos no pueden ser encarnados sin instituciones y prácticas políticas apropiadas y que estas instituciones solamente podrán ser juzgadas democráticas si estas encarnan estos principios o si contribuyen a llevarlos a cabo. Los parlamentos están regularmente asociados a un diálogo que les permite, colectivamente, a identificar lo que constituye una contribución eficaz a la democracia, en el entendido de que estos deben encarnar los principios y valores democráticos para poder alcanzar este objetivo.

### **Etapas recientes de la acción normativa a nivel mundial**

#### *Declaración Universal sobre la Democracia (1997):*

Todo examen de la acción normativa de la UIP deber ser situado en el contexto de la Declaración Universal sobre la Democracia, adoptada por la UIP en 1997. En efecto, esta declaración marca la primera tentativa de la comunidad internacional de codificar en un solo y único documento los principios fundadores y los elementos constitutivos de la democracia, tanto a nivel nacional como internacional.

La Declaración, reconocida como una referencia con la que se puede evaluar la democracia, sirve de base de partida para los recientes trabajos normativos de la UIP. La decisión tomada en 2007 por la Asamblea General de las Naciones Unidas de proclamar el 15 de setiembre Día Internacional de la Democracia, constituye en parte una celebración del décimo aniversario de la adopción de la Declaración Universal sobre la Democracia.

Entre los principios y valores de la democracia enunciados en esta declaración, se incluye la necesidad de preservar y promover la dignidad y los derechos fundamentales del individuo, de asegurar la justicia social, y de favorecer el desarrollo económico y social de la colectividad. También incluye la exigencia de que todos los componentes de la sociedad, tanto hombres como mujeres, participen plenamente en su gestión, y la libre competencia política entre todos los componentes sociales como modalidad para acceder al poder y ejercerlo; el estado de derecho, y el vínculo entre la democracia y la paz, por un lado, y el desarrollo cultural, social y económico, por otro.

La Declaración señala también la importancia de las elecciones libres y regulares que permitan la expresión de la voluntad popular, la necesidad de un gobierno eficaz, íntegro y transparente, libremente electo y responsable de su gestión, la existencia de instituciones estatales fuertes, incluyendo un parlamento representativo de todos los componentes de la

sociedad dotado de poderes así como de los medios requeridos para expresar la voluntad del pueblo, legislando y controlando la acción del Gobierno.

La Declaración señala igualmente la dimensión internacional de la democracia. Esta afirma que los mismos principios que se aplican a la democracia a nivel nacional también deberían aplicarse a la gestión internacional de los problemas mundiales. Los Estados pues deben asegurar que su comportamiento sea conforme al derecho internacional y para que las instituciones y mecanismos implementados para conducir la gobernanza mundial sean abiertos, transparentes y rindan cuenta de su acción.

*Parlamento y Democracia en el siglo XXI: Guía de buenas prácticas (2006)*

La Segunda Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamento, realizada en setiembre de 2005, recibió un informe de avance sobre los trabajos emprendidos por la UIP en materia normativa. Esta también examinó un anteproyecto de guía sobre la democracia. En 2006, la UIP finalizó y publicó esta guía. Esta obra se inscribe en la prolongación de la *Declaración Universal sobre la Democracia*. Esta define los atributos que todo parlamento democrático debe poseer: representatividad, transparencia, accesibilidad, obligación de rendir cuentas y eficacia a nivel nacional, internacional y local. Esta identifica los mecanismos institucionales requeridos para concretar estos valores y abunda en ejemplos de la manera en que estos valores y objetivos son puestos en práctica por los parlamentos en todo el mundo.

Conforme a los principios sobre los cuales reposa la acción normativa de la UIP, esta guía no busca producir una clasificación de los parlamentos ni medir la calidad de la democracia en un país dado. Por el contrario, esta refleja el consenso general de la comunidad parlamentaria sobre los elementos constitutivos de un parlamento democrático, los valores que lo sustentan y los medios y las modalidades institucionales necesarias para la puesta en práctica de estos valores. Esta guía es a la vez una exposición de principios y una compilación de buenas prácticas implementadas por los parlamentos para tornarlos más capaces para ejecutar plenamente su mandato constitucional: legislar, controlar y representar.

En la Guía, los parlamentos son colocados delante de la escena democrática. Contrariamente a la opinión ampliamente extendida de que los parlamentos no están a la altura de las expectativas colocadas en ellos, la *Guía* demuestra, por medio de ejemplos concretos, exactamente lo que los parlamentos de todo el mundo están haciendo para rendir cuentas de su acción a sus electores. Se desprende claramente de la *Guía* que un debate útil está en curso a nivel internacional sobre las condiciones que deben cumplir los parlamentos para ser democráticos. Resulta que los desafíos a los que se enfrentan los parlamentos en el siglo XXI son similares y que un sentimiento de emulación entre parlamentos se está arraigando en un intento de contribuir a que estos desafíos sean superados.

*Evaluar el Parlamento: herramientas de autoevaluación para los parlamentos (2008)*

Estas evoluciones han conducido a varios parlamentos a evaluar sus resultados y sus métodos de trabajo y a aportar mejoras. Para facilitarles la tarea, la UIP ha producido en 2006 las herramientas de autoevaluación. Estas herramientas tienen la intención de ayudar a los parlamentos y a sus miembros a evaluar su actuación en función de criterios generalmente aceptados para los parlamentos democráticos e identificar las prioridades y los métodos para fortalecer el Parlamento. Estas herramientas están basadas en los valores y principios

democráticos universalmente reconocidos, que se aplican a todos los parlamentos, cualquiera sea el sistema político en el que se inscribe, y cualquiera sea su grado de desarrollo.

Recordemos que el objetivo no es establecer una clasificación de los parlamentos o de presentar una apreciación exterior sobre tal o cual parlamento. El proceso de autoevaluación es conducido por los propios parlamentarios, que son los actores principales y los únicos jueces. Las herramientas de autoevaluación definen un marco constituido de una serie de preguntas que invitan a juicios de valor. Estas preguntas constituyen un punto de partida para un diálogo sobre lo que funciona bien en el Parlamento pero también sobre lo que amerita ser mejorado. Este marco cubre seis secciones:

- La representatividad del Parlamento
- El control parlamentario sobre el Ejecutivo
- La función legislativa del Parlamento
- La transparencia y la accesibilidad del Parlamento
- La obligación de rendir cuentas al Parlamento
- La participación del Parlamento en la definición de las políticas internacionales

Mientras que los parlamentos son libres de aplicar estas herramientas ellos mismos, alguno de ellos puede preferir recurrir a una ayuda externa por diversas razones, particularmente la falta de recursos humanos o de conocimientos. Por tanto, la UIP ha establecido y capacitado a un pequeño grupo de facilitadores que pueden ser llamados a ayudar a los parlamentos a utilizar las herramientas de evaluación. Estas últimas han sido utilizadas por parlamentos tanto de países desarrollados como de países en desarrollo, por ejemplo, en el marco de un ejercicio de planificación estratégica o de un examen periódico de las actividades del parlamento. En 2009, estas herramientas fueron utilizadas por los Parlamentos de Sudáfrica, Australia, Camboya, Pakistán, Ruanda y Sierra Leona. En Ruanda y Sierra Leona, la UIP facilitó el proceso con expertos. Los Parlamentos de Bahrein e Irlanda indicaron recientemente que las estaban utilizando para evaluar su desempeño.

Estas herramientas están basadas en la idea de que la democratización no es un evento puntual sino un proceso continuo que supone una cierta forma de introspección permanente de las instituciones democráticas, y la adopción de medidas correctivas, si fueran necesarias.

La UIP se esfuerza por desarrollar el vínculo necesario entre la definición de normas y la mejora de las capacidades de los parlamentos, elementos que se refuerzan mutuamente. Así, las herramientas han servido para ayudar a los parlamentos a elaborar o modificar su plan estratégico de desarrollo. Por último, las conclusiones de las evaluaciones pueden alimentar la capacitación y los servicios de asesoramiento y otros servicios que la UIP brinda a los parlamentos beneficiarios.

#### *Otras actividades normativas*

Un cierto número de otras instituciones son activas en materia de definición de normas y criterios así como de métodos de evaluación de la actuación parlamentaria:

- La Asociación Parlamentaria de la Commonwealth (CPA) desarrolló en 2006 *Benchmarks for Democratic Legislatures*. Estos criterios CPA se presentan como enunciaciones más que preguntas. Son 87 criterios repartidos en cuatro grandes secciones: Cuestiones de

orden general; Organización de la Asamblea Legislativa; Funciones de la Asamblea Legislativa; y Valores de la Asamblea Legislativa.

- El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha financiado la definición de las versiones regionales de los criterios CPA. Esto condujo a la adopción de un conjunto de criterios para asambleas legislativas democráticas por la Asamblea Parlamentaria de la Francofonía. El Foro Parlamentario de la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC) está también trabajando en una versión regional para los parlamentos del África Austral.
- El National Democratic Institute for International Affairs (NDI) ha conducido un estudio titulado *Gaps between Parliamentary Power and Practice*. Esta herramienta de encuesta del NDI no es una evaluación en sí, sino un método para recabar las opiniones de los parlamentarios, del personal parlamentario y de las organizaciones de la sociedad civil sobre la manera en que estos perciben las prerrogativas parlamentarias y sobre la manera en que estas son utilizadas en la práctica. Esta herramienta cubre 25 temas que con frecuencia están incluidos en los criterios para parlamentos democráticos o en las herramientas de autoevaluación parlamentaria.
- La Asociación de Secretarios Generales de los Parlamentos (ASGP) ha decidido adaptar las herramientas de autoevaluación de la UIP a las administraciones parlamentarias. Una conferencia realizada el 22 de octubre de 2009 por la UIP y la ASGP ha reunido a parlamentarios, secretarios generales, funcionarios parlamentarios especializados y organizaciones parlamentarias sobre el tema *Evaluar el Parlamento*.

La UIP ha continuado muy activa en el seno del grupo de los actores que han demostrado un vivo interés por la implementación de los métodos de evaluación del trabajo parlamentario. Se ha podido asegurar la aceptación general de la noción de autoevaluación como medio eficaz de ayudar a los parlamentos a mejorar su modo de funcionamiento.

### **Próximas etapas**

El trabajo normativo de la UIP ha sido bien acogido. De hecho, numerosos parlamentos han solicitado a la UIP que continúe desarrollando y/o perfeccionando las herramientas de evaluación del trabajo parlamentario como medio de honrar los preceptos fundamentales de la democracia.

En el presente, la legitimidad de los parlamentos continúa discutida y estos deben así forjar vínculos más estrechos con sus electores. Estos se encuentran entre los principales desafíos que los parlamentos tienen que superar en el siglo XXI.

La 3era. Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamento debatirá, entre otros temas, la manera en que los parlamentos pueden contribuir a garantizar la responsabilidad democrática mundial para el bien común en un mundo en crisis. La realización de este objetivo necesita que los parlamentos y sus miembros den el ejemplo esforzándose de ser más responsables ante sus electores en las palabras, y sobre todo, en los actos.

La UIP necesita continuar mostrando liderazgo en materia normativa y ayudando a los parlamentos a aportar una contribución cada vez más sólida a la democracia. La 3era.

Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamento reconoce esto y su proyecto de documento final invita a la UIP a reforzar sus actividades a favor de la democracia.

El Comité Preparatorio de la Conferencia aprobó la idea que la UIP necesita ahora hacer avanzar este proceso, estableciendo un mecanismo de examen voluntario de la actuación parlamentaria. Este mecanismo ofrecería a los parlamentos la posibilidad de ejercer una responsabilidad colectiva y de ayudarse mutuamente en la evaluación y la mejora de sus respectivas actuaciones. En el momento en que los parlamentos se esfuerzan en ejercer más eficazmente sus funciones legislativas, de control y representación, el intercambio de experiencias y buenas prácticas resultante de este mecanismo sería útil a todos los parlamentos.

Al igual que mecanismos similares establecidos en la Organización de las Naciones Unidas y en las organizaciones regionales, esta iniciativa de la UIP estaría basada en los valores, códigos y criterios fijados de común acuerdo. El proceso de examen sería consultivo, participativo y transparente, así como basado en el diálogo y la interacción entre las principales partes interesadas. Este estaría firmemente en las manos de los propios parlamentos y estaría libre de la interferencia política. La participación en el proceso sería enteramente voluntaria y el proceso en cada caso conservaría el carácter nacional.

No existe actualmente ningún mecanismo mundial que permita a los parlamentos evaluar su actuación colectiva y embarcarse en un ejercicio de intercambio de experiencias y emulación sobre la base de criterios definidos por ellos mismos colectivamente.

### **Conclusión**

Para hacer frente a la cuestión de la legitimidad de los parlamentos y asegurar una mayor rendición de cuentas de los sistemas nacionales y mundiales de gobernanza, es necesario que los parlamentos continúen jugando un rol de primer plano en la promoción de la democracia. Ellos deben demostrar liderazgo y voluntad para definir las normas que se aplicarán a ellos mismos. Es solamente entonces que ellos estarán en una mejor posición de exigir una mayor rendición de cuentas de la gobernanza a nivel nacional y mundial. Solamente entonces ellos podrán dotar a la democracia de bases sólidas.