

Principios Comunes en materia de asistencia a los parlamentos



Unión Interparlamentaria
Por la democracia. Para todos.



Copyright © Unión Interparlamentaria, 2015

Todos los derechos reservados. 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 representación o cubierta distinta de las de la publicación original y a reserva que la misma condición sea impuesta al editor subsiguiente.

Se aceptan solicitudes para obtener el derecho de reproducir o traducir este trabajo o partes del mismo; dichas solicitudes deben ser enviadas a la Unión Interparlamentaria. Los parlamentos miembros y sus instituciones parlamentarias pueden reproducir o traducir este trabajo sin autorización pero deben notificarlo a la Unión Interparlamentaria.

ISBN 078-92-9142-623-2 (UIP)

Versión original: inglés

Traducción: GRULAC/Lic. Carina Galvalisi Kemayd

Diseño de la portada y maquetación: Ludovica Cavallari

Impreso en Francia por Courand et Associés

[Imagen de la cubierta: Los parlamentos dirigen su propio desarrollo. ©UIP \(L. Fortunati\), 2014](#)

Índice

Prólogo	2		
Introducción	4		
Principios Comunes en materia de asistencia a los parlamentos	4		
La asistencia a los parlamentos – fundamento y características	6		
Principios Comunes – proceso y forma	10		
Principio general de la asistencia a los parlamentos	13		
La eficacia de los parlamentos es esencial para la protección de la democracia y el estado de derecho, para el respeto de los derechos humanos, la igualdad de género y el desarrollo económico y social. Los parlamentos deben tener acceso a una asistencia técnica de calidad para contribuir plenamente en estas áreas.	13		
Principios específicos de asistencia a los parlamentos	15		
Principio 1: Los socios de la asistencia a los parlamentos son guiados por las necesidades del parlamento	15		
Principio 2: Los socios de la asistencia al parlamento tienen en cuenta la diversidad y la influencia creciente de los contextos socioeconómicos y políticos en los cuales se inscribe la acción de los parlamentos	18		
Principio 3: La asistencia a los parlamentos debe apuntar a resultados sostenibles	23		
Principio 4: La asistencia a los parlamentos debe tener en cuenta todas las tendencias políticas	27		
Principio 5: La asistencia a los parlamentos debe basarse en las normas internacionales emergentes para parlamentos democráticos	29		
Principio 6: La asistencia a los parlamentos presta la misma atención a las necesidades y al potencial de las mujeres y de los hombres en la estructura, las actividades, los métodos y el trabajo del parlamento	32		
Principio 7: La asistencia a los parlamentos utiliza los expertos locales y regionales	36		
Principio 8: Los socios y los parlamentos se comprometen a asegurar una excelente coordinación y comunicación	39		
Principio 9: Los socios de la asistencia a los parlamentos tienen una conducta ética y responsable	41		
Agradecimientos	44		

Prólogo

Han pasado más de cuatro décadas desde que se inició la forma actual de apoyo a los parlamentos. La cooperación interparlamentaria había nacido ya en 1889 cuando se creó la Unión Interparlamentaria (UIP). Ha transcurrido una larga historia de ayuda mutua de los parlamentos a lo largo de la cual se han compartido experiencias y dificultades.

En los últimos tiempos, los parlamentos de todo el mundo se han relacionado cada vez más entre sí, aconsejándose mutuamente para modernizar sus instituciones, mantener más estrecho contacto con los ciudadanos y desempeñar con mayor eficacia sus funciones constitucionales legislativas, de control y de representación. El número de los parlamentos ha aumentado, así como la solidaridad de unas corporaciones con otras, en una búsqueda continua de colaboración práctica y de emulación.

Los parlamentos son, sin duda alguna, esenciales para el mantenimiento de una democracia activa, el mantenimiento de la paz, la defensa del Estado de derecho y de los derechos humanos, la promoción de la igualdad de género, la promoción de políticas inclusivas, el incremento de la prosperidad económica y la promoción de la justicia social. Para que todo esto

pueda darse, es necesario que los parlamentos estén bien estructurados, dotados de recursos y de autoridad para cumplir eficazmente su mandato. Hoy, más que nunca, los parlamentos trabajan intensamente para responder al creciente control a que se los somete y responder a todas las expectativas depositadas en ellos relativas a una más eficiente y eficaz rendición de servicios por parte de sus miembros.

La comunidad internacional reconoce la importancia de los parlamentos para la consecución de la paz y el desarrollo sostenible y, con ello, la necesidad de invertir en el desarrollo parlamentario. Un claro testimonio del reconocimiento de la importancia de los parlamentos es el incremento sustancial del apoyo a estas instituciones, por parte de la comunidad internacional, que ha tenido lugar en los últimos años. No obstante, el aumento del apoyo plantea una serie de preguntas relacionadas con la coordinación, la cooperación, la coherencia y la calidad, suscitadas por la necesidad de armonizar la ayuda e inspirar valores comunes en el apoyo prestado.

Los Principios Comunes sintetizan los elementos más importantes y las aspiraciones del desarrollo parlamentario. Su objetivo estriba en orientar las iniciativas de apoyo, sirviéndose del análisis de todos

los factores que deben tenerse en cuenta para planificar y gestionar el apoyo parlamentario efectivo. Los Principios Comunes afirman que los programas de apoyo deben tener en cuenta la diversidad cultural, religiosa, política e institucional de los distintos contextos y tratar de equilibrar las tensiones inherentes a la labor de los parlamentos, dada la naturaleza compleja y política de su competencia.

De hecho, la complejidad y la naturaleza política de los parlamentos plantean un conjunto de problemas en la prestación de apoyo. La superación de tales dificultades sólo es posible desde el interior del parlamento.

El primero, y más importante, de los Principios consiste, por tanto, en que sólo el parlamento puede asumir la responsabilidad de su propio desarrollo. Los socios externos deben reconocer que el parlamento es un entorno esencialmente político, en el que pueden presentarse necesidades y ocasionarse eventualidades de un modo imprevisto. Los parlamentos deberán asumir un enfoque global de desarrollo en el que estén implicados miembros de todas las tendencias políticas, el personal parlamentario y otras partes interesadas. Esta es la base sobre la que deberá sustentarse el éxito del desarrollo parlamentario.

Hago aquí un llamamiento a todos los miembros de la comunidad parlamentaria para que alienten estos Principios Comunes, incorporándolos a su trabajo. Si elevamos la calidad del apoyo a los parlamentos, estoy seguro de que podremos colaborar al fortalecimiento de los parlamentos y a elevar la calidad de la democracia misma.

Los Principios Comunes son una invitación a todos –parlamentos y socios parlamentarios– a trabajar juntos para mejorar la calidad del apoyo a nuestras instituciones. Confío en que contribuirán a mejorar la calidad del apoyo parlamentario en toda la comunidad democrática.

Estoy convencido de que con la ayuda de todos, los Principios se cargarán de energía en los próximos años y contribuirán de un modo sustancial al desarrollo parlamentario.

Martin Chungong
Secretario General



Introducción

Principios Comunes en materia de asistencia a los parlamentos

Los Principios Comunes elaborados para asistir a los parlamentos comprenden un Principio General superior y nueve Principios específicos y están diseñados para alcanzar dos objetivos principales:

- Ayudar a los parlamentos de todo el mundo y a los socios que les prestan asistencia a colaborar de manera más adaptada, más sensible y más eficaz, y
- permitir a los socios y a los parlamentos trabajar en conjunto en lo que concierne a la concepción e implementación de la asistencia a los parlamentos.

La asistencia a los parlamentos ha aumentado considerablemente en los últimos años. Una serie de organizaciones y particulares han instaurado asociaciones con los parlamentos y han adquirido así una vasta experiencia en esta área. La extracción del sustrato de esta experiencia ha hecho posible el establecimiento de estos Principios Comunes. El

objetivo ha sido consignar en un sólo documento, de fácil acceso, las bases de la asistencia a los parlamentos destinadas a los propios parlamentos y a sus socios¹.

- Los presentes Principios están destinados a facilitar la tarea de los socios, enunciando un marco general que respete las siguientes condiciones, que:
- Refleje un enfoque práctico y eficaz de asistencia a los parlamentos.
 - Tenga plenamente en cuenta el carácter único de cada institución parlamentaria, reconociendo a la vez la emergencia de normas internacionales aplicables a todos los parlamentos democráticos.
 - Insista en el control por el parlamento de su propio desarrollo y evolución.
 - Promueva una cultura de asociación, confianza y respeto mutuo.

1 Las expresiones “socios”, “socios de la asistencia a los parlamentos” y “socios de los parlamentos”, que son intercambiables, son empleadas en este documento para designar a las personas externas al parlamento que participan en los trabajos de asistencia parlamentaria. La expresión “asociación” designa la relación entre los parlamentos y sus socios.

En particular, estos Principios son concebidos para promover una buena comunicación y cooperación a nivel local, regional y mundial y para contribuir a que las atribuciones y responsabilidades de los socios en materia de asistencia a los parlamentos sean claramente definidas, concertadas y complementarias.

Sin dudas, los presentes Principios evolucionarán. Esta evolución tendrá probablemente en cuenta las experiencias y el desarrollo de los socios y de los parlamentos, a fin de que puedan continuar siendo una referencia útil para los parlamentos.

La adopción de estos Principios por los parlamentos y sus socios como un marco común para la asistencia debería, por tanto, contribuir a tornar progresivamente más eficaces las actividades realizadas con este fin, lo que a su vez permitirá a los parlamentos cumplir mejor sus funciones esenciales.

La asistencia a los parlamentos – fundamento y características

Fundamento

Para favorecer la vitalidad de la democracia, el mantenimiento de la paz, el respeto del estado de derecho y de los derechos humanos, la igualdad de género, la prosperidad económica y la justicia social, es esencial que los parlamentos sean dotados de las estructuras y los recursos adecuados. Del hecho de sus funciones en materia de legislación, control y representación, los parlamentos asumen una responsabilidad creciente; la institución es así para todos los ciudadanos una apuesta vital.

La mayor parte de los parlamentos aspiran a desarrollar sus capacidades para responder a las expectativas crecientes de los ciudadanos que demandan un servicio más eficiente y eficaz de sus representantes, y esta primacía necesita ser reconocida en todas las actividades de asistencia.

Sin embargo, la democracia en el sentido amplio constituye una comunidad mundial y es, por tanto, apropiado que los parlamentos puedan contar con un apoyo técnico externo adaptado y de la más alta calidad; la comunidad internacional tiene también interés en que todas las instituciones democráticas funcionen bien. Es este objetivo común que constituye el fundamento de la asistencia a los parlamentos.

Características

Los parlamentos son organizaciones complejas, con aspectos políticos, administrativos y de procedimientos diferentes. Esta complejidad plantea problemas considerables al momento de la concepción de un apoyo externo eficaz.

Los parlamentos están compuestos por políticos electos, asistidos para las cuestiones de procedimiento

por funcionarios y administradores. Estos tienen en general por objetivo común que el parlamento pueda tratar los problemas sociales más apremiantes, aprobar buenas leyes, hacer que el gobierno rinda cuentas, y brindar a los parlamentarios los recursos necesarios para representar a su electorado. Sin embargo, sus funciones y sus necesidades, aunque interrelacionadas, pueden ser muy diversas. Para ser eficaz, el apoyo a los parlamentos debe ser lo suficientemente preciso y reactivo para responder adecuadamente a estas necesidades complejas.

A fin de responder a las crecientes necesidades de apoyo de los parlamentos, un cierto número de socios han surgido durante las últimas dos o tres décadas. Los parlamentos sólidamente establecidos han prestado asistencia a los parlamentos más recientes. Además, las organizaciones especializadas, las instituciones de capacitación, los donantes, los grupos de la sociedad

civil y las empresas consultoras se han organizado para aportar recursos especializados. La asistencia a los parlamentos se ha convertido en un campo de especialización reconocido y los recursos dedicados a este se han incrementado, mientras que el potencial de los parlamentos para promover la buena gobernanza, la integración política, la prosperidad económica y la justicia social es cada vez más ampliamente apreciado.

La asistencia a los parlamentos se debe apoyar en las contribuciones locales e internacionales. Lo mismo que a nivel internacional, ha habido un crecimiento de los actores que reconocen la importancia de parlamentos fuertes y eficaces para el fortalecimiento de la democracia, las organizaciones de la sociedad civil en numerosos países del mundo también han reconocido el rol esencial que su propio parlamento juega en la salud de la democracia y, cada vez más, siguen los trabajos parlamentarios y se esfuerzan por apoyar

los esfuerzos tendientes a reforzar la institución o a reformarla. La participación de los actores nacionales en el desarrollo parlamentario es con frecuencia vital para el éxito de las actividades de fortalecimiento de la institución.

La asistencia a los parlamentos tiene por objetivo fundamental ayudar a estas instituciones a desarrollar al máximo su capacidad de desempeño de sus tareas en materia de legislación, control y representación. Sin embargo, esta también debe tomar en cuenta el hecho de que los parlamentos pueden asociarse a los ciudadanos, a las organizaciones de la sociedad civil y a los organismos subalternos de control y poder, como los parlamentos regionales y las principales municipalidades, y asumir así en el país la dirección de la promoción del estado de derecho y de los derechos humanos, en particular los derechos de la mujer y la protección de los niños, organizar las actividades

de fortalecimiento de la democracia y establecerse como instituciones nacionales creíbles para la solución pacífica de los conflictos.

Las dificultades inherentes a las funciones parlamentarias y la complejidad de las instituciones plantean numerosos problemas para una asistencia eficaz. Estos comprenden la necesidad de una adecuada evaluación del contexto sociopolítico local, la comprensión del marco institucional y los modos de gobernanza en los que se inscribe el parlamento y el alentar un apoyo local sólido. El entender cómo actuar eficazmente en el parlamento y superar estos obstáculos, solamente es posible con un apoyo fuerte dentro del país, en particular del propio parlamento, en todos los niveles.

Para que una misión de asistencia a los parlamentos sea coronada de éxito, ésta debe ser dirigida

firmemente y de manera concertada por todos los actores parlamentarios, a saber, los parlamentarios y el personal administrativo, y estar basada en las prioridades claramente definidas del parlamento. La colaboración estrecha y la concertación entre el parlamento y los socios externos encargados de aportarle su apoyo permitirán identificar mejor estas prioridades y permitir un acceso rápido a las normas internacionales a las que estos deberían adaptarse en el siglo XXI.

Los últimos veinte años han visto un incremento de las demandas de los ciudadanos ordinarios sobre los parlamentos y los parlamentarios. De este hecho, se espera que estos sean llamados a mostrarse cada vez más eficaces en sus funciones, a fin de desempeñar plenamente el rol central que les incumbe en la estructura institucional del país. La asistencia al parlamento también ofrece a los parlamentos ayuda

para responder a estas expectativas.

Los parlamentos se encuentran en el centro de los eventos políticos y es frecuente que las actividades de asistencia a los parlamentos tengan lugar y se desarrollen como resultado de prioridades políticas cambiantes y de alianzas dinámicas. Por tanto, es necesario dar prueba de imaginación y elegir en el abanico de mecanismos de asistencia técnica a disposición de los socios a aquellos que sean más susceptibles de producir buenos resultados.

Es indispensable que varios partidos apoyen políticamente, tanto los objetivos, como las modalidades de asistencia. Por último, es poco probable que las intervenciones sean exitosas a menos que estas se inscriban en el largo plazo y sean dotadas de una estructura lo suficientemente evolucionada para responder a la complejidad de los parlamentos.

Principios Comunes – proceso y forma

Proceso

Consciente de estas dificultades, un cierto número de parlamentos y sus socios se reunieron en Ginebra en octubre de 2013 y decidieron de común acuerdo que era tiempo de concebir un conjunto de Principios Comunes que constituyan un marco para el trabajo de asistencia a los parlamentos.

Los Principios fueron elaborados a través de un proceso de consultas. Un grupo de trabajo de cinco miembros² constituido por la UIP ha guiado el proceso con la ayuda de un consultor independiente. Los parlamentos han aportado su contribución por medio de la Asociación de Secretarios Generales de los Parlamentos y los órganos directivos de la UIP. Los socios de la asistencia a los parlamentos han enviado una serie de documentos de trabajo en los que formulaban observaciones.

Forma

El documento que figura debajo es el producto de esa iniciativa y comprende un principio general y nueve principios específicos, cada uno de los cuales está consagrado a un aspecto habitual de la asistencia a los parlamentos. El primer Principio expone la razón de ser de la asistencia a los parlamentos en general. Cada Principio está acompañado de un comentario. Los parlamentos y sus socios desearán interpretar estos Principios en función del contexto en el que estos trabajan.

Los Principios fueron concebidos para poder aplicarse a todas las actividades de fortalecimiento de la institución parlamentaria. Además, los Principios están destinados a ser utilizados en todos los países y contextos en los que una asistencia es prestada para el fortalecimiento de los parlamentos y para que todos los socios de la asistencia a los parlamentos puedan inspirarse en sus trabajos.

2 Unión Interparlamentaria, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Asamblea Nacional de Francia, Parlamento Europeo, *National Democratic Institute*





PLENARIO
PLENARIU
PLENARY

PLENARIO
PLENARIU
PLENARY

SECRETARIADO
SECRETARIADU
SECRETARIAT

COMISSÕES
KOMISSAUN SIRA
COMMITTEES

GABINETE DO PRESIDENTE
PRESIDENTE-NIA GABINETE
PRESIDENT'S OFFICE

PUBLICO E INFRENDA
PUBLIKU AN INFRENDA
FREEE AND PUBLIC

BIBLIOTECA
BIBLIOTEKA
LIBRARY

CAFETERIA
KAFFE FATIN

RELAÇÕES PÚBLICAS
RELAASAUN PUBLIKA
PUBLIC RELATION

foun

Sua
19/04/07

Principio general de la asistencia a los parlamentos

La eficacia de los parlamentos es esencial para la protección de la democracia y el estado de derecho, para el respeto de los derechos humanos, la igualdad de género y el desarrollo económico y social. Los parlamentos deben tener acceso a una asistencia técnica de calidad para contribuir plenamente en estas áreas.

Los parlamentos y la democracia

La democracia se presenta bajo numerosas formas, pero esta es en general definida por la separación de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), que tiene por función evitar que el poder se concentre en las mismas manos. Así pues, es necesario un parlamento democrático con un fuerte arraigo en la sociedad, disponiendo de los medios de acción necesarios para permitirle cumplir sus funciones.

Los parlamentos aseguran las funciones esenciales (legislación, control y representación) que son los elementos indispensables de la calidad de la gobernanza general de un país, en la medida en que estos aportan un valor agregado a las políticas gubernamentales,

contribuyen a legitimar las acciones y las actividades del gobierno, emprendiendo políticas independientemente del gobierno y adoptando las leyes apropiadas para dar cuerpo a las políticas.

Estas funciones son el trabajo de un parlamento democrático, garante de la legitimidad de las decisiones políticas, que debe hacer prevalecer el estado de derecho, velar por el respeto de los derechos humanos, promover un objetivo de igualdad de género, aplicar a la economía un marco legislativo propicio para un crecimiento sostenible y reaccionar a los cambios en la sociedad que requieren un desarrollo social y una modernización de la institución. Ciertos aspectos del trabajo de estas áreas

son compartidos con el Ejecutivo y el Judicial, pero en ausencia de un parlamento democrático fuerte y eficaz, el Estado pierde su legitimidad.

Además, los parlamentos democráticos dan a todos los sectores de la sociedad la posibilidad de hacer escuchar su voz a través de sus representantes, son el lugar donde debatir los diferendos y los desacuerdos sobre las orientaciones políticas y discutir las cuestiones que revierten una importancia nacional y de alcanzar soluciones pacíficas, en el respeto del estado de derecho.

Apoyo brindado por los socios

Numerosos parlamentos buscan un apoyo externo para cumplir mejor las tareas complejas que les incumbe. Toda ayuda externa, ya sea por la vía bilateral o en el marco de programas multilaterales, debe ser a) adaptada a las necesidades del parlamento; y b) de una excelente calidad acorde con la importancia del parlamento en la gobernanza nacional.

Los parlamentarios y los funcionarios del parlamento deberían, para todas las áreas de actividad parlamentaria, tener acceso a una asistencia interna y local, pero también recibir la de otros parlamentos y de la comunidad internacional. Estos vínculos internacionales deberían insistir en la integridad y la independencia de la que depende el éxito de toda institución parlamentaria. Este apoyo pasará a veces por reuniones, eventos y procesos institucionales, y otras por contactos informales.

Por último, toda actividad de asistencia debe partir del principio de que todo parlamento, ya sea reciente o establecido de larga data, puede aprender uno de otro. Más allá del rol vital que tienen los socios parlamentarios para responder a las expectativas de cada parlamento sobre puntos precisos, el intercambio de experiencias entre los parlamentarios y el personal de los parlamentos es muy valioso para el desarrollo de la democracia en todo el mundo y debe ser fuertemente alentado.

Principios específicos de asistencia a los parlamentos

Principio 1: Los socios de la asistencia a los parlamentos son guiados por las necesidades del parlamento

Un prerrequisito para prestar un apoyo exitoso al parlamento es instaurar con este una relación basada en la confianza, la apertura y la igualdad. Esta confianza debe reflejarse en las modalidades prácticas según las cuales la asistencia es aportada, por ejemplo, la capacidad de gestionar las actividades en común conservando el espíritu abierto.

La asistencia prestada a un parlamento debe responder a sus necesidades particulares, y estas necesidades se articulan mejor a través de un proceso inclusivo que refleje la diversidad de los parlamentarios, de los partidos políticos y de los funcionarios que constituyen el parlamento. Este mismo es el mejor lugar para expresar sus necesidades, para definir los objetivos de política general y para decidir los enfoques estratégicos a seguir en lo que concierne a las actividades particulares. Los socios externos pueden,

no obstante, ser de gran utilidad para ayudar a planificar las estrategias.

Los parlamentos no son instituciones aisladas, sino partes intrínsecas de contextos institucionales más amplios y de otros contextos. Por tanto, si deseamos promover la institución parlamentaria y perpetuar el apoyo externo que le puede ser aportado, será necesario mirar más allá del propio parlamento y tener en cuenta la opinión de instituciones y organismos externos, en particular del Ejecutivo.

La buena gobernanza nacional depende de que las principales instituciones del Estado trabajen en cooperación. Conforme al principio de separación de poderes, no sería apropiado que el Ejecutivo participara directamente en las actividades de asistencia a los parlamentos, pero es importante, para asegurar este

apoyo, establecer relaciones constructivas entre el Legislativo y el Ejecutivo. Las consultas apropiadas con el gobierno pueden ser útiles para apoyar los esfuerzos de desarrollo del parlamento.

En los parlamentos la actividad es intensa y las tareas cotidianas son con frecuencia muy apremiantes, especialmente durante las sesiones y, por tanto, la asistencia al parlamento debe poder adaptarse al régimen impuesto por las actividades de la institución.

En efecto, el mejor enfoque a seguir para aportar un apoyo a largo plazo al parlamento es inscribir este apoyo en un plan estratégico de conjunto, donde el parlamento ha decidido a favor de un proceso participativo. Este plan podrá concernir a todas las áreas de actividad del parlamento, y sería útil que este identifique las áreas de acción prioritarias de la institución, los intereses de sus miembros y los puntos

por los cuales sería preferible comenzar la intervención. (La elaboración de este plan estratégico podría ser en sí misma parte de un apoyo externo).

Si bien es verdad que la asistencia debe ser orientada según las necesidades del parlamento, la relación debería establecerse de tal manera que el parlamento saque partido de los conocimientos de sus socios y les conceda toda la importancia que esta amerita y estudie con atención los consejos que les brinden. En general, los socios conocen bien la institución parlamentaria y tienen una experiencia profunda. Por tanto, es en el interés general que el mejor uso sea dado de este conocimiento.

Las condiciones enunciadas debajo son importantes, puesto que condicionan el éxito de las actividades de asistencia a los parlamentos, así como también permiten comprender qué disposiciones tomar, por ejemplo las siguientes disposiciones:

- Asegurar la buena gestión de las actividades (en particular en lo que concierne a las finanzas y a la administración), en la que todos los puntos de vista del parlamento estén correctamente representados. Estas estructuras de gestión deben ser el mínimo requerido y, en la medida de lo posible, integradas en la estructura administrativa existente del parlamento.
- Tener plenamente en cuenta la estructura del parlamento (por ejemplo, la existencia de una o de dos Cámaras) en la concepción del programa y asociar a la Secretaría en las actividades de asistencia.
- En la medida de lo posible, alentar al parlamento a participar activamente en las actividades de asistencia, por ejemplo, haciendo participar regularmente al personal parlamentario en las reuniones, compartiendo los costos o aportando contribuciones en especie.
- Asegurar que las actividades de asistencia sean compatibles con el trabajo cotidiano del parlamento y, en particular, con el de los parlamentarios y los funcionarios que tienen un peso más determinante en la elección del programa del parlamento. De manera más general, esto implicará, por ejemplo, asociar más estrechamente al Presidente y al Secretario General del parlamento o a sus representantes en los trabajos, aunque la contribución de otros miembros del parlamento es también esencial.
- Asegurar que las actividades de asistencia se desarrollen a un ritmo que convenga a todos los socios y al propio parlamento y evitar fijar objetivos o plazos demasiado ambiciosos.
- Reevaluar frecuentemente los objetivos estratégicos y los enfoques adoptados en vista de una mejora progresiva de los resultados.
- Proceder a evaluaciones finales de las intervenciones para evaluar su impacto, verificar la optimización de los fondos invertidos y poder utilizar la experiencia adquirida en los futuros trabajos de apoyo.

***Principio 2:* Los socios de la asistencia al parlamento tienen en cuenta la diversidad y la influencia creciente de los contextos socioeconómicos y políticos en los cuales se inscribe la acción de los parlamentos**

Por más complejos que puedan parecer los parlamentos, su razón de ser esencial reside en el rol de transformar las aspiraciones políticas, económicas y sociales de los ciudadanos en el orden jurídico y social del país, legislando y ejerciendo sus funciones de control y representación.

Cuanto más esté el parlamento inserto en el tejido social, mejor percibe éste los diferentes contextos, y tendrá mayor capacidad para contribuir a encontrar soluciones pacíficas y políticamente aceptables para los problemas urgentes del país.

Uno de los roles de los socios es ayudar a los parlamentos a forjar una imagen positiva en la sociedad y alentar los esfuerzos que estos emplean para hacer profundizar su relevancia en la opinión de sus ciudadanos.

Por tanto, las iniciativas exitosas de asistencia a los parlamentos tienen muy en cuenta no sólo la estructura constitucional e institucional y la organización de los procedimientos al interior del parlamento, sino también al exterior, en los diversos contextos sociales y políticos en los que estos se sitúan y que ejercen sobre éste y sobre sus miembros una influencia diaria. Un apoyo eficaz debe ayudar al parlamento en sus esfuerzos de apertura y comunicación con todos los contextos sociales y políticos.

La apertura es esencial para demostrar a los ciudadanos la importancia del parlamento. En particular, los socios deben saber juzgar la situación económico-política del país, particularmente la naturaleza y el rol de los partidos políticos, y comprender además su contexto constitucional.

La apertura de los parlamentos – tomar al país como marco de referencia e involucrar a todos los ciudadanos

Los parlamentos que ejercen mejor sus funciones son aquellos que son para su país un lugar donde debatir los temas que importan a los ciudadanos en su calidad de miembros de la nación, pero con frecuencia, también como individuos, cualquiera sea su sexo, su origen étnico, su estatus social o su creencia política, y donde encontrar soluciones.

Es poco probable que este objetivo pueda ser alcanzado sin programas de apertura serios y voluntaristas, conducidos por el parlamento, que tiendan a incorporar la adhesión de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil; los programas de este tipo exigen que los parlamentos y sus miembros sean abiertos al mundo exterior y sean conscientes de sus responsabilidades hacia sus electores y hacia el interés general de la nación.

Para muchos parlamentos (incluyendo algunos establecidos de larga data), la necesidad de abrirse es relativamente nueva, pero es ahora considerado un aspecto normal de la vida de la institución. Los esfuerzos en este sentido pueden tomar múltiples formas, desde simples intercambios institucionales hasta trabajos sobre cuestiones políticas complejas.

Siempre será importante considerar la apertura desde el punto de vista de las relaciones de género y los desafíos particulares para las mujeres y los jóvenes, así como también reflejar cuidadosamente la manera en que esta asistencia podría contribuir a hacer cambiar las cosas. La participación de las mujeres puede ser alentada mediante el logro de la participación sistemática de las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres, de las mujeres influyentes de la comunidad y de los institutos de investigación y grupos de reflexión sobre el género.

Es importante también que los parlamentos se abran a los jóvenes. Estos pueden ser inducidos a participar en la vida de la institución, por ejemplo, a través de prácticas en el parlamento propuestas a los estudiantes para promover la apertura, la cooperación y el aprendizaje, y la creación de parlamentos de jóvenes.

Los parlamentos también tienen un rol particular que jugar para que las minorías y los grupos marginados puedan hacer escuchar su voz; las actividades de asistencia deben tener particularmente en cuenta el requerimiento de asociar a estos grupos vulnerables. Cuando un país presenta un relieve accidentado, que su sistema de transporte es frágil o que está compuesto de grupos étnicos distintos y sin gran cohesión, las actividades en el terreno destinadas a promover el contacto con la población revisten una importancia particular.

Existen numerosas maneras de dirigir y apoyar concretamente una política de apertura, y la selección de prioridades dependerá en buena medida de los medios de comunicación que son utilizados en el país o la región: radio, televisión, canales parlamentarios especializados, sitio web bien concebido del parlamento, cartas de información redactadas en los idiomas apropiados, visitas al parlamento de los ciudadanos o, por el contrario, visitas de parlamentarios locales o internacionales, seminarios y conferencias.

Cualquiera sea la forma exacta que conviene a cada caso, los socios deberían siempre considerar que la capacidad del parlamento de abrirse a los contactos con los electores es de la más alta importancia.

Las actividades de asistencia destinadas a promover la apertura al mundo exterior deberían tener los siguientes objetivos:

- Promover una fuerte voluntad de apertura y reforzar los vínculos con los ciudadanos.
- Asegurar que la participación en las actividades de asistencia refleje la diversidad nacional.
- Incluir, llegado el caso, capacitación específica para abordar las cuestiones de diversidad en el parlamento.
- Ayudar a los parlamentos y a los parlamentarios a promover la importancia de la igualdad de oportunidades y a luchar contra todas las formas de discriminación cuando legislan o ejercen sus funciones de control y representación, y en el seno de su propia administración.

Contextos constitucionales y económico-políticos

Los parlamentos son parte de un marco constitucional e institucional formal, al interior del cual se inscribe su acción. Al mismo tiempo, los parlamentos son una parte dinámica de un contexto

político y económico menos transparente, que se extiende más allá del parlamento.

Los socios de la asistencia deben siempre buscar tener en cuenta no solamente el contexto constitucional e institucional que aparece en la superficie, sino también el contexto político y económico en el que está inserto el parlamento. El diseño de actividades que permitan efectivamente ayudar a los parlamentos a elaborar programas de apoyo adecuados dependerá de comprender esto.

Los socios de la asistencia al parlamento tienen, por tanto, la obligación de informarse sobre la historia de las instituciones del país, y deben también comprender bien el contexto general del país (sistema electoral, partidos políticos, disposiciones aplicables en la Constitución, situación de los derechos humanos, igualdad de género, conflictos recientes), la situación

fiscal y presupuestaria, el contexto económico y los planes nacionales para el desarrollo.

Los socios del parlamento también deben tener en cuenta los diferendos y las cuestiones internacionales y regionales (en materia de comercio, política, economía o de relaciones regionales culturales) y las obligaciones a las cuales el país se ha suscrito en el mundo y en la región. Todas estas cuestiones es probable que influyan en los intereses y las preocupaciones del parlamento.

Los partidos políticos hacen de puente entre la opinión política organizada y las instituciones del Estado, particularmente el parlamento. El parlamento es el lugar donde las principales tendencias políticas del país están representadas, conforme a lo que prevé la ley electoral, y los partidos políticos son actores clave de la vida económica y política.

La capacidad de actuar de un parlamento depende en buena medida del hecho de que sus normas de procedimiento sean bien concebidas, pero también de la estabilidad, la disciplina y las capacidades de los partidos, los grupos y las alianzas políticas. Cuando los partidos son débiles o, peor aún, no existen, es poco probable que el parlamento consiga representar eficazmente a sus ciudadanos. Los partidos políticos, actores esenciales de la vida democrática del país y de la democracia parlamentaria son, por tanto, otro elemento clave del contexto y otro foco importante de la asistencia. Es, pues, importante que los socios conozcan la historia y la tradición política de los principales partidos representados en el parlamento.

Principio 3: La asistencia a los parlamentos debe apuntar a resultados sostenibles

Prestar una asistencia sostenible a los parlamentos supone que estos continúen beneficiándose incluso después que haya cesado la misma. Esto implica que los parlamentos aprendan a gestionar ellos mismos su evolución y renovación.

La asistencia a los parlamentos debería esforzarse por concebir herramientas que permitan sostener sus efectos e iniciar un proceso de fortalecimiento continuo de la institución parlamentaria. Estas herramientas incluyen (1) adoptar un enfoque estratégico de fortalecimiento e (2) incrementar la eficacia del personal parlamentario.

La planificación estratégica para obtener efectos sostenibles

Si bien los parlamentos tienen ciertas funciones que les son propias, estos tienen puntos comunes con otras instituciones, en particular estos demuestran evolución, ya sea planificada o no.

Los parlamentos deberían así ser siempre alentados a adoptar técnicas de gestión y de organización estratégica a fin de controlar su propia evolución definiendo el orden de prioridad de sus actividades, gestionando la asistencia externa y, en el marco de los objetivos institucionales generales, revisando y examinando las iniciativas y reformas anteriores y asegurando que los recursos sean administrados de manera eficaz, responsable y transparente.

Estas técnicas permiten además a los parlamentos mostrar a los ciudadanos los progresos alcanzados en los objetivos institucionales del país y mejorar así progresivamente su imagen.

La planificación estratégica es la principal herramienta que dispone el parlamento para racionalizar y sostener el cambio favoreciendo un consenso en torno a los objetivos estratégicos y la planificación financiera y operativa anual.

Si no existe ninguna práctica de planificación, los socios deberían alentar a los parlamentos a considerar la oportunidad de planificar su acción y acompañar al parlamento concernido en el largo proceso de incorporar la adopción de una perspectiva estratégica en el parlamento. Cuando existe una estrategia de planificación, entonces la prioridad será la revisión y actualización, si fuera necesario.

El personal y la continuidad de la institución

Los parlamentos existen para permitir a sus miembros ejercer su mandato democrático. Es imposible cumplir eficazmente esta misión en ausencia de una plantilla de funcionarios permanentes. El principal recurso potencial para la continuidad y el cambio sostenible en un parlamento es la Secretaría permanente, aunque otros numerosos actores, a saber, el Presidente del Parlamento y los líderes de los partidos, y los miembros (en particular aquellos reelectos) también desempeñan roles esenciales.

Para que un parlamento sea fuerte, es necesario poder contar con un personal imparcial, altamente profesional y calificado, que le sea leal. Las actividades de asistencia a los parlamentos pueden favorecer la realización de este objetivo asegurándose que los contratos de trabajo o las disposiciones legales que aplican a los empleados les concedan la protección deseada. La asistencia a los parlamentos podrá promover medidas tendientes a favorecer la promoción de las mujeres en los cargos de dirección en la Secretaría.

La memoria institucional es para todo parlamento un recurso inestimable; esta memoria reside principalmente en el personal, en particular los funcionarios con experiencia encargados de hacer aplicar el procedimiento. Esto no necesariamente implica que las mismas personas deban pasar toda su vida activa en la Secretaría. De hecho, llevado esto al extremo, esta lógica podría resultar en una institución

resistente al cambio. Es necesario encontrar un equilibrio justo entre la continuidad y el cambio en el personal del parlamento.

La asistencia a los parlamentos puede pasar por la organización de sesiones de capacitación continua y de mentoría del personal encargado del procedimiento, la creación eventual de un centro de capacitación y de investigación en el parlamento, la elaboración de manuales o facilitar el acceso del parlamento a expertos independientes calificados; estas actividades vienen a sumarse a la asistencia destinada a los parlamentarios.

El rol de los socios en el fortalecimiento sostenible de la institución parlamentaria

Para producir efectos sostenibles, las actividades de asistencia emprendidas por los socios deben inscribirse en el proceso decidido por el parlamento y dirigido por éste. Esta posición permite particularmente:

- Asegurar que los socios estén verdaderamente al servicio del proyecto que el parlamento tiene para su propio desarrollo y afirmar la legitimidad de su asistencia.
- Coordinar lo más estrechamente posible las actividades y el fortalecimiento general del parlamento.
- Prever la asistencia brindada por los socios como un conjunto del cual todos los miembros del parlamento se pueden beneficiar. Para producir resultados sostenibles, las actividades de asistencia a los parlamentos deben contribuir a reforzar las capacidades de toda la institución y de todos los parlamentarios y funcionarios que la componen.

Los parlamentarios y el personal están en general mucho más propensos a participar voluntariamente y con entusiasmo en las actividades organizadas por los socios, a contribuir en su éxito y a tener un interés

personal en los resultados si la institución en la que estas actividades son realizadas tiene el control del proceso de fortalecimiento.

Dicho esto, es frecuente que las actividades de asistencia sean solicitadas sin estar previstas en un documento de planificación a largo plazo. No todos los parlamentos podrían haber tenido la oportunidad de elaborar un plan de fortalecimiento a largo plazo a través de un proceso participativo. Aun cuando este es el caso, pasa con frecuencia un cierto tiempo entre una elección y la revisión del plan de fortalecimiento de la institución y la alternancia política puede a veces suponer una reevaluación de las prioridades.

Con frecuencia el parlamento debe adaptar su calendario y sus prioridades para responder a las nuevas necesidades del país y a los acontecimientos políticos. Las actividades de asistencia a los

parlamentos deben prestar atención a las necesidades nuevas de los parlamentos y los parlamentarios, aún si no son expresadas en un documento de planificación estratégica a largo plazo.

Principio 4: La asistencia a los parlamentos debe tener en cuenta todas las tendencias políticas

El parlamento es el lugar donde todas las tendencias políticas están representadas, según las disposiciones de la ley electoral del país. Los partidos políticos son actores esenciales de la vida democrática y la democracia parlamentaria está destinada a permitir expresarse a todos los grupos que disponen de suficiente electorado. La asistencia a los parlamentos tiene como principal objetivo el funcionamiento eficaz del parlamento en su conjunto, pero es importante que los socios tengan en cuenta la historia y la tradición política de los principales partidos representados en el parlamento en cuestión.

Esta no discriminación implica dar, en la medida de lo posible, un apoyo a todas las tendencias políticas representadas en el parlamento, siempre que cumplan con la práctica democrática establecida, por ejemplo en lo que concierne al estado de derecho y el respeto de los derechos y privilegios de los opositores políticos. Los

parlamentarios, que forman parte de la mayoría o de la oposición, deberían todos beneficiarse de las actividades de asistencia a los parlamentos, y ningún grupo debería poder impedir a los otros recibir un apoyo.

Ciertas fundaciones y organizaciones de asistencia a los parlamentos están ligadas a partidos políticos específicos. Si bien existe efectivamente un rol para la asistencia de un partido a otro y para los intercambios entre partidos que comparten ideologías o afiliaciones similares, un espíritu de no discriminación política debe reinar en la concepción y la implementación de las actividades de asistencia a los parlamentos, reconociendo que el objetivo general de la asistencia es reforzar el funcionamiento democrático del conjunto del parlamento.

La no discriminación no significa que se deba dar la misma asistencia a todos los grupos políticos, ya que

sus necesidades y prioridades pueden ser muy diferentes en función de su rol en el parlamento (mayoría, oposición, miembro minoritario de una coalición, etc.). En ciertos casos, los socios necesitan entablar un diálogo con los grupos o las tendencias políticas importantes que están ausentes en el parlamento, ya sea porque no alcanzaron el umbral de representación o no pudieron participar plenamente en el proceso electoral.

Principio 5: La asistencia a los parlamentos debe basarse en las normas internacionales emergentes para parlamentos democráticos

Los parlamentos democráticos son todos diferentes, en función de su evolución, del lugar que ocupan en la estructura de la gobernanza nacional y de las convenciones y procedimientos que les caracterizan. Ciertos aspectos de la práctica parlamentaria son, no obstante, universales. Es en este sentido que nos permite referirnos a una verdadera comunidad internacional de parlamentos.

Los socios de la asistencia parlamentaria reconocen el carácter único de cada parlamento pero también buscan reforzar estas prácticas universales que están basadas en normas internacionales emergentes para parlamentos democráticos. Los encomiables esfuerzos desplegados por la UIP³ y por las asociaciones parlamentarias, tales como la Asociación Parlamentaria del Commonwealth (CPA)⁴ y la Asamblea Parlamentaria

de la Francofonía (APF)⁵ para elaborar estas normas han sido considerables y convendría persistir en esta vía⁶.

Toda tendencia de los socios de la asistencia a los parlamentos de reducir la democracia parlamentaria a un modelo o sistema único corre el riesgo de ser perjudicial. La fortaleza de la democracia reside en su capacidad de reunir y asociar en un proceso político común diferentes tradiciones de diferentes partidos del mundo, que deben ser respetados en toda su diversidad.

Las nuevas normas internacionales aplicables a los parlamentos democráticos, que emanan en última instancia de los propios parlamentos por medio de organizaciones tales como la CPA, la UIP, la SADC y la APF, ayudarán a los socios a evitar enfocarse en un solo modelo de democracia parlamentaria, y en cambio

3 www.ipu.org

4 www.cpahq.org

5 apf.francophonie.org

6 Los documentos sobre las nuevas normas internacionales están disponibles en el sitio web de la UIP, de la CPA y de la APF; el sitio agora-parl.org reúne numerosos documentos interesantes.

basar los esfuerzos de asistencia en los elementos de la práctica parlamentaria comunes a todos los sistemas constitucionales.

Objetivo de las normas internacionales

Las normas internacionales son una base que permite a la comunidad de los parlamentos encontrar pistas de acción comunes para responder a la evolución de las necesidades de las poblaciones.

En estos últimos años, varias publicaciones han presentado análisis profundos de los parlamentos y de la democracia parlamentaria para suscitar el debate y

extraer un consenso sobre las normas aplicables a las asambleas democráticas⁷, para proporcionar referencias a las asambleas democráticas⁸, y para proveer enfoques innovadores para asegurar la responsabilidad de los parlamentos en los países en desarrollo⁹.

Otros importantes trabajos permiten a los parlamentos comenzar a reforzarse ellos mismos proponiendo un enfoque racional y universal de autoevaluación, que constituye la primera etapa de la identificación de necesidades actuales y futuras a las que sería necesario responder con prioridad¹⁰.

7 Por ejemplo, NDI, *Towards the Development of International Standards for Democratic Legislatures* (2007) en <http://www.agora-parl.org/resources/aoe/standardsfordemocraticparliaments>

8 SADAC, *Benchmarks for Democratic Legislatures in Southern Africa* (2010) at <http://www.agora-parl.org/sites/default/files/SADC%20PF%20%E2%80%93%20Benchmarks%20for%20Democratic%20Legislatures%20in%20Southern%20Africa.pdf>

9 OECD, *Accountability and Democratic Governance: Orientations and principles for development*, at www.oecd.org/dac/governance-development/ForWEB_Accountability_and_democratic_governance_Orientations_and_principles_for_development.pdf

10 UIP, *Evaluar el parlamento: útiles de autoevaluación para los parlamentos* (2008); y PNUD, *Criterios y marcos de autoevaluación destinados a los parlamentos democráticos* (2010), los dos en <http://www.agora-parl.org/resources/aoe/standardsfordemocraticparliaments>

Estos trabajos pueden inspirar otras numerosas mejoras en la vida de un parlamento democrático. Las directivas, las normas y los marcos de evaluación internacionales pueden, por ejemplo, contribuir a la realización de los siguientes objetivos:

- Permitir a los parlamentos controlar su propio estado de desarrollo y comprender claramente la naturaleza de la asistencia requerida.
- Proporcionar una medida objetiva de la eficacia del parlamento.
- Constituir puntos de referencia útiles para las evaluaciones.
- Ayudar a establecer puntos de referencia para el trabajo de asistencia a los parlamentos.
- Ayudar a describir la hoja de ruta de la asistencia a brindar en el futuro.
- Contribuir a la autoevaluación de los parlamentos y a sus esfuerzos de reforma.

Los actores de la asistencia a los parlamentos, conducida por los propios parlamentos, deberían promover el surgimiento de reglas y normas internacionales para los parlamentos democráticos basadas en las prácticas parlamentarias universales y apoyar los trabajos tendientes a desarrollarlas.

***Principio 6:* La asistencia a los parlamentos presta la misma atención a las necesidades y al potencial de las mujeres y de los hombres en la estructura, las actividades, los métodos y el trabajo del parlamento**

Fundamento

La emancipación política de las mujeres ha sido uno de los principales cambios que ha conocido la democracia en el mundo en el siglo XX. Una asistencia continua es necesaria para responder a esta evolución, tanto para trabajar para la representación paritaria de las mujeres en el parlamento, como para asegurar que la igualdad de género sea inscrita en las actividades legislativas y en el trabajo de control del parlamento.

Cuando las contribuciones de las mujeres son bloqueadas, las oportunidades laborales y educativas les son negadas, o son colocados obstáculos para participar en el gobierno del país o en las instancias de decisión, el país se priva de explotar el potencial de aproximadamente la mitad de su población. La igualdad de género es, por tanto, un motor esencial de desarrollo sostenible, del crecimiento económico y de la reducción de la pobreza.

La igualdad de género reviste para los parlamentos una triple importancia:

- Los parlamentos democráticos derivan su legitimidad de su capacidad para representar a todos los ciudadanos de su país. Por tanto, cuando el rol de las mujeres es limitado, es la legitimidad de las instituciones la que sufre.
- El pequeño número, o aun la ausencia, de mujeres en el parlamento impiden a éstos tener plenamente en cuenta las necesidades y los intereses de una parte importante de la población en el ejercicio de sus funciones de legislación, control y representación, lo que compromete seriamente la calidad de su actividad legislativa, entre otras tareas esenciales.
- El parlamento es una vitrina por el que el país se da a ver al mundo. La mayor parte de los países buscan mostrar que estos respetan y apoyan las normas internacionales en su política económica y social

y para participar activamente en el concierto de naciones. Los parlamentos en los que las mujeres y los hombres están representados en forma desigual dan una pobre imagen de su país.

Estas constataciones deberían incitar a las autoridades parlamentarias a adoptar medidas para que su institución tome en cuenta las problemáticas relativas al género, que la participación igual de los hombres y las mujeres sea alentada, que el parlamento dé el ejemplo asegurando el respeto de la igualdad de género en sus actividades y que integre en sus trabajos las problemáticas relativas al género a fin de obtener resultados en la materia.

Cuando las mujeres están subrepresentadas en el parlamento o sus voces son sofocadas, como es el caso en numerosos parlamentos, es esencial que los socios busquen asistir al parlamento en la promoción de

actividades que alienten una participación igualitaria de los hombres y las mujeres, así como la integración de la dimensión de género en el trabajo del parlamento.

Medidas

Evaluar la medida en que un parlamento tiene en cuenta la problemática de género puede ser una buena manera de comenzar a establecer los hechos y a identificar las disposiciones a tomar para alentar y mejorar la participación de las mujeres –en tanto que parlamentarias o miembros del personal– y asegurar que el parlamento preste la misma atención a las necesidades y a los intereses de hombres y mujeres en sus trabajos.

La estrategia del parlamento debería ser redactada con el objetivo de reflejar la problemática de género en todos sus aspectos, así como la necesidad de trabajar para la igualdad. La propia estrategia debe ser un ejemplo. Redactar los proyectos en este sentido

facilitará considerablemente el trabajo de los socios con los parlamentos, lo que dará legitimidad a los métodos de promoción de la igualdad de género en todos los aspectos de la vida y del trabajo de los parlamentos, en particular en lo que concierne a sus tareas esenciales.

Tener en cuenta las cuestiones de género en todos los aspectos de la asistencia a los parlamentos y asegurar que las actividades, la implementación, el seguimiento de los resultados y su evaluación sean concebidos, para dar el mismo lugar a los hombres que a las mujeres, mejora la eficacia de los programas, puesto que los objetivos y los resultados tomarán en cuenta y satisfarán las necesidades de las mujeres y de los hombres.

Las actividades de asistencia a los parlamentos deberían tener en cuenta las cuestiones de la igualdad de género en al menos dos perspectivas diferentes pero complementarias. Estas actividades deberían

primeramente buscar apoyar y satisfacer las necesidades actuales de las parlamentarias y del personal femenino y de los órganos que, en el seno del parlamento, trabajan para la igualdad de género y las cuestiones de derechos de las mujeres, como los grupos parlamentarios de mujeres o las comisiones consagradas a la igualdad de género.

En segundo lugar, las actividades deberían buscar hacer progresar la igualdad de género y los derechos de la mujer, apoyándose en los esfuerzos desplegados por hombres y mujeres y por la institución parlamentaria en su conjunto para reforzar cada vez más las estrategias y la cultura del trabajo a este respecto. Los socios deberían asistir los esfuerzos de los parlamentos para revisar y evaluar su propio funcionamiento, sus reglamentos internos, así como los procedimientos y las prácticas seguidas en sus locales e infraestructuras desde una perspectiva de igualdad de género, y de manera regular, para eliminar toda discriminación contra las mujeres.

En sus actividades, los socios deben asegurar que las mujeres y los hombres estén bien representados en todas las actividades de asistencia en diferentes niveles, incluyendo las estructuras de decisión.

Las actividades de asistencia deberían constantemente perseguir los siguientes objetivos:

- Asegurar que las mujeres y los hombres estén efectivamente representados en el parlamento en todos los niveles, tanto entre los parlamentarios como entre el personal.
- Aumentar el número de parlamentarias en el parlamento y reforzar su capacidad de acción una vez electas.
- Asegurar que la igualdad de género sea respetada en la Secretaría al más alto nivel, así como en los menos elevados.
- Asegurar que los mecanismos de promoción de la igualdad de género, como los comités o los grupos

parlamentarios, tengan un rol legítimo y participen en el marco institucional general del parlamento.

- Asegurar que los parlamentos tengan la voluntad y la capacidad (particularmente en lo que concierne a los recursos humanos y financieros) de adoptar las políticas públicas de lucha contra la discriminación basada en el género. Por ejemplo, se deberían asignar suficientes recursos a las actividades tendientes a promover la evaluación del impacto de los proyectos de ley y de los presupuestos en función de los sexos e incluir una evaluación de la implementación de las políticas públicas desde el punto de vista de la igualdad de género.

Es esencial que los socios ayuden a los parlamentos a tener en cuenta el objetivo de la igualdad de género, a respetar el principio de la igualdad de género aplicándolo en su funcionamiento y a promover esta igualdad en sus trabajos. El *Plan de acción para los parlamentos sensibles al género*, adoptado por los parlamentos Miembros de la UIP en 2012, es una herramienta de referencia útil a este respecto¹¹.

11 127ª Asamblea de la UIP en Quebec, 26 de octubre de 2012, en <http://www.ipu.org/conf-e/127/res-plan.htm>

Principio 7: La asistencia a los parlamentos utiliza los expertos locales y regionales

Fundamento

Si bien especializada e informada, la asistencia externa destinada a los parlamentos debe estar basada en el contexto inmediato en el que se inscribe el parlamento concernido para recibir las orientaciones y la asistencia práctica necesarias.

Una participación a largo plazo de los socios debe poder apoyarse en el personal contratado localmente y en los recursos nacionales que enriquezcan la experiencia internacional y mejore los conocimientos del personal internacional en el contexto local. El hecho de aportar expertos nacionales en el marco de las actividades patrocinadas por los socios externos permite generalmente una mezcla de la asistencia prestada, mucho más rica que la ayuda que los expertos internacionales podrían prodigar por sí solos.

La asistencia a los parlamentos no sería eficaz sin una verdadera alianza de los recursos locales y los recursos internacionales, la que debe estar en el corazón mismo del mecanismo de ejecución, ya sea una asistencia puntual, asistencia a los proyectos y programas u otra modalidad de intervención.

El parlamento como un recurso

No es necesario decir que el propio parlamento es una fuente de conocimiento local, que tendría que ser integrado eficazmente, en la medida de lo posible, en las actividades de asistencia a los parlamentos.

Este apoyo no debería provenir de una sola fuente dentro del parlamento sino emanar de una gama lo más amplia posible de actores administrativos y políticos, cuya “defensa” de las actividades será esencial para su éxito.

Por último, los socios que desean apoyar ciertas actividades especiales deberían, si fuera necesario, poder dirigirse al Presidente del Parlamento, al Secretario General y a otras partes interesadas, particularmente para superar ciertas dificultades que se les plantean.

Fuentes externas de expertos locales

Los socios deberían también apoyar a las organizaciones dinámicas e independientes de la sociedad civil y ayudarlas a colaborar más eficazmente con los parlamentos. Donde estas organizaciones ya existen, estos deberían trabajar con ellas, ocupándose en primer lugar de comprender las dinámicas existentes entre el parlamento y estas organizaciones de la sociedad civil para crear las mejores condiciones para el éxito.

Estos deberían también promover los contactos entre el parlamento, las universidades locales, los expertos nacionales y extranjeros con sede en el país

y los grupos de reflexión, para ayudar al parlamento a beneficiarse de los expertos disponibles a nivel local.

Más allá del parlamento, los socios deberían interesarse en los expertos disponibles en el lugar. Cuando esto sea aceptable desde el punto de vista político y viable en el plano práctico, los socios deberían promover la cooperación regional, particularmente con los socios de los países vecinos, con las instancias parlamentarias y de gobernanza regionales y los centros de excelencia relativos a la capacitación de los parlamentarios.

Por supuesto, debemos tener cuidado de asociar a los gobiernos y a los órganos judiciales nacionales en las actividades de asistencia a los parlamentos, esta participación refleja la aspiración de establecer gobiernos llamados de concertación nacional y de promover la armonía institucional que, si se realiza, contribuye enormemente a mejorar la gobernanza nacional.

El inscribir los objetivos perseguidos en materia de apoyo local en los programas regionales es una manera de sensibilizar mejor a las partes interesadas nacionales sobre las dificultades y las debilidades institucionales a las que deben hacer frente todos los parlamentos.

Personal nacional

Existen infinidad de maneras de beneficiarse de los recursos nacionales y de desarrollarlos. Los socios nacionales son así alentados a recurrir a su imaginación y a su creatividad a la hora de reforzar la institución parlamentaria.

El personal nacional puede actuar en numerosos roles: personal-recurso, mentores, facilitadores y asesores de las comisiones parlamentarias. Donde la capacidad del personal nacional es limitada, la asistencia a los parlamentos debería encargarse de promover el desarrollo personal y profesional de los funcionarios más talentosos.

Existe a menudo una competencia insalubre entre los parlamentos, las organizaciones internacionales de asistencia y los gobiernos para asegurarse los servicios de las personas más calificadas y competentes. Los socios necesitan tener una visión amplia de estas dificultades reconociendo el hecho de que no es deseable “practicar la caza furtiva” de los talentos de las instituciones nacionales. Por el contrario, es necesario enriquecer las competencias del plantel nacional que debe ser formado en el interés nacional, para que la partida de una persona se convierta en la oportunidad de realizarse para otro.

Principio 8: Los socios y los parlamentos se comprometen a asegurar una excelente coordinación y comunicación

La buena utilización de los recursos provenientes de la ayuda continúa siendo una prioridad internacional¹². A este respecto, la asistencia a los parlamentos no es una excepción, y una buena coordinación de los esfuerzos y una política de “puertas abiertas” en lo que concierne a la comunicación con los socios ofrece ventajas apropiadas para mejorar la calidad de los resultados.

Es evidente que los intereses de los parlamentos están mejor atendidos si los socios provenientes de diferentes organizaciones practican la cooperación y no la competencia. Los socios deberían así encargarse de reforzar la coordinación de manera de evitar la duplicación y la dispersión de los esfuerzos.

La cooperación en el terreno puede particularmente mejorarse por medio de:

- La armonización de las actividades y de las buenas prácticas.
- La promoción de un enfoque complementario de asistencia a los parlamentos y la manera en que la asistencia es brindada a través de las estructuras formales e informales de comunicación (teniendo regularmente reuniones, compartiendo información, difusión de las lecciones aprendidas, asistencia recíproca y coordinación de las actividades).
- Las actividades impulsadas por los parlamentos, donde la coordinación entre todos los socios es asegurada por los parlamentos en los cuales reposa todo el proceso de asociación.

Sin embargo, se constata que los contactos en el terreno entre los socios locales son frecuentemente insuficientes para mejorar la ejecución de las

12 Estos compromisos internacionales para mejorar la cooperación y hacerla más eficaz, particularmente la Declaración de París de 2005 sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, el Programa de Acción de Accra de 2008 y la Alianza de Buzan para una cooperación eficaz para el desarrollo de 2011, se aplican también al fortalecimiento de la institución parlamentaria.

actividades, porque la mayor parte del tiempo los objetivos de los socios son fijados por las instancias directivas en la sede. Con mucha frecuencia el margen de maniobra del que disponen los diferentes socios para ajustar las actividades y hacer su ejecución más racional no está claramente definido, lo que es fuente de ineficacia. Los mecanismos tradicionales de ejecución de los proyectos y los programas sufren generalmente de una cierta rigidez estructural, tanto para los objetivos a alcanzar como para los plazos a respetar.

No existe una solución simple para las dificultades que se plantean al tratar de racionalizar la utilización de los recursos para fines de la asistencia a los parlamentos, pero es importante que los socios continúen promoviendo la cooperación y la coordinación, tanto a nivel nacional como en la sede de las organizaciones asociadas. Para asegurar una comunicación regular

y transparente, los socios deberían organizar regularmente reuniones, entre ellos y con los representantes del parlamento concernido. Estas reuniones son importantes y es conveniente alentar y ayudar a los socios cuando son llamados a tomar la iniciativa. En la sede, la coordinación es también vital, en particular cuando un gran número de socios desean colaborar con un parlamento en particular.

Las primeras discusiones sobre el tema están abiertas, y cuantos más socios participen de diferentes orígenes, mayores serán las posibilidades de lograr la asignación de recursos con objetivos bien definidos, lo que permitirá ejecutar actividades complementarias y diversificadas en el terreno.

Principio 9: Los socios de la asistencia a los parlamentos tienen una conducta ética y responsable

Si el éxito de la asociación está condicionado por la manera en que las actividades de asistencia a los parlamentos son concebidas y dotadas de personal, el hecho de que los socios hayan tenido una conducta ética en la ejecución de estas actividades no es menos decisivo.

El parlamento debe ser un ejemplo de integridad, una institución que respete escrupulosamente las normas de conducta completas y transparentes; este rol es un elemento indispensable de la noción de democracia y es más necesario que nunca, donde un gran número de países sufren la plaga de la corrupción.

El derecho de examen que la sociedad civil y los medios de comunicación tienen sobre el parlamento hace que toda apariencia de violación de las normas éticas

contribuya a erosionar la confianza de los ciudadanos hacia el conjunto de la institución parlamentaria.

Uno de los principales objetivos de la programación de la asistencia a los parlamentos es promover la integridad de la institución. A este respecto, se debe hacer referencia a los documentos consagrados a la cuestión de la ética parlamentaria en sus diferentes aspectos¹³.

Por tanto, sin necesidad de mencionarlo, los propios socios deben adherirse a las normas éticas y de integridad tan estrictas que estos preconizan. Los parlamentos y los socios de la asistencia deben respetar escrupulosamente las normas de ética y tener una conducta responsable. Tanto para los parlamentarios como para los socios, tener una conducta ética y responsable comporta varios aspectos.

13 Por ejemplo, OSCE, *Estudio de conjunto sobre las Normas profesionales y éticas aplicables a los parlamentarios (Professional and Ethical Standards for Parliamentarians)* (Varsovia, 2012) en http://www.agora-parl.org/sites/default/files/background_study.pdf y Parlamento Europeo - Oficina de promoción de la democracia parlamentaria, *La ética parlamentaria: una cuestión de confianza* (OPPD, 2011) en http://www.agora-parl.org/sites/default/files/codes_of_conduct_final-enforweb.pdf

Los siguientes ejemplos son dados a título ilustrativo sin pretender ser exhaustivos:

- Los actores del fortalecimiento de la institución parlamentaria deben respetar los principios de la probidad financiera, especialmente debido a que uno de los principales objetivos del fortalecimiento de la institución parlamentaria es mejorar la transparencia y la responsabilidad financiera de los parlamentarios.
- El fortalecimiento de la institución parlamentaria no debería ser utilizado para promover los intereses comerciales. Si bien los socios comerciales pueden jugar un rol en el fortalecimiento de la institución parlamentaria, sus actividades deberían ser limitadas, en el interés de la probidad y de la transparencia, y estas deberían tender a reforzar el parlamento y no obedecer a una lógica comercial o de beneficio económico.
- Las actividades de asistencia deberían incluir a todas las tendencias políticas representadas en el parlamento.
- Los parlamentos y los socios de la asistencia a los parlamentos deberían ser transparentes en el tipo de ayuda que estos reciben y que dispensan. La eficacia y la rentabilidad de la ayuda exige que los parlamentos traten a todas las partes interesadas con equidad sin utilizarlas unas contra otras o buscar obtener el mismo tipo de asistencia de varios socios sin informarles.
- Los actores del fortalecimiento de la institución parlamentaria deberían respetar los principios generales enunciados en los códigos de conducta en vigor dentro de los parlamentos, por ejemplo abstenerse de todo nepotismo y de toda práctica contraria a las normas de conducta que los propios parlamentos fijaron.
- El fortalecimiento de la institución parlamentaria debería servir para mejorar en forma sostenible las capacidades dentro de la institución, lo que supone que los actores concernidos se abstengan

de “desviar” al personal parlamentario existente y reclutarlo para los programas de fortalecimiento de la institución parlamentaria.

La elaboración de códigos de conducta ética para los parlamentarios y su buena aplicación se encuentra entre los elementos más importantes, pero también los más arduos, de la asistencia a los parlamentos.

Donde estos códigos de conducta no existen, los socios deberían alentar su elaboración y adopción, los que deberían inscribirse en un proceso inclusivo, conducido a nivel local. Donde este código de conducta se encuentra en vigor, los socios deberían favorecer la aplicación y dar el ejemplo respetando ellos mismos las normas más rigurosas en materia de ética.



Participación, comunicación y establecimiento de relaciones. © UIP

Agradecimientos

Los Principios Comunes en materia de asistencia a los parlamentos se han venido fraguando en las lecciones aprendidas por los parlamentos y las organizaciones relativas, a lo largo de más de cuatro décadas de dar y recibir apoyo. La UIP desea expresar su sincero agradecimiento a los muchos parlamentarios, personal adscrito a las cámaras y otros profesionales que han contribuido con sus ideas y experiencia a dar forma a los Principios Comunes.



*Al servicio
de las personas
y las naciones*



Encabezó la empresa de determinar los Principios Comunes y desarrollar su estudio un grupo de trabajo integrado por representantes de la Asamblea Nacional de Francia, el Parlamento Europeo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Instituto Nacional Demócrata (NDI) y la UIP. Constituían este grupo François Duluc, Dirk Toornstra, Scott Hubli, Charles Chauvel, Norah Babic y Andy Richardson.

Para el estudio y la determinación de los Principios Comunes se ha contado con la contribución que supuso la muy rica discusión y puesta al día por parte de los miembros de la Asociación de Secretarios Generales de los Parlamentos (ASGP) y de los participantes en la reunión consultiva regional asiática organizada por el Congreso de Filipinas.

John Patterson, Franck Boulín y Peter Lilienfeld fueron redactores de los Principios Comunes. También contribuyeron con significativas intervenciones personales Doina Ghimici, Marcia Monge, Oliver Bennett, Sonia Palmieri y Lisa von Trapp.

La Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI) y Worldwide Support for Development [Apoyo mundial para el desarrollo] (WSD) proporcionaron fondos para apoyar el desarrollo de los Principios Comunes.



Unión Interparlamentaria

Por la democracia. Para todos.

Unión Interparlamentaria

Chemin du Pommier 5

CH - 1218 Le Grand-Saconnex/Ginebra

Tel.: +4122 919 41 50

Fax: +4122 919 41 60

Correo electrónico: postbox@ipu.org

www.ipu.org

Los Principios Comunes pueden ser refrendados mediante una carta de notificación dirigida a la Secretaría de la UIP.