

PRESENTACIÓN

Este cuaderno de CAPEL, dedicado a la modernización del parlamento, reviste una especial significación: resalta la importancia de la incorporación del Proyecto para el Desarrollo Legislativo (PRODEL) al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, dentro de las actividades de CAPEL.

Para la adecuada protección de los derechos, el fortalecimiento de la institución parlamentaria resulta esencial. No solo por la garantía de un equilibrio de los poderes y, sobre esa base, evitar la dictadura y proteger los derechos humanos, como se percibió desde el siglo XVIII con el nacimiento del constitucionalismo, sino también como una auténtica expresión de la democracia, de la gobernabilidad y de la paz. El parlamento, punto de encuentro de los sectores políticos, centro de confrontación civilizada de las fuerzas representadas en su seno, constituye la mejor expresión del pluralismo y es elemento esencial del Estado de Derecho. Sin un parlamento fortalecido, sin equilibrio de poderes, fácilmente se cae en el autoritarismo.

El parlamento aprueba los tratados internacionales sobre derechos humanos y los incorpora al derecho interno formulando leyes de aplicación de los mismos cuando tales leyes son necesarias para darles mayor vigencia. Cuando goza de independencia, el parlamento se convierte en el órgano del Estado que, mediante comisiones de derechos humanos, interpela a los poderes públicos, investiga prácticas ilegítimas y explora y pone de relieve situaciones que, sin su intervención, podrían quedar ocultas. Así contribuye a la verdad, a la transparencia y a la delimitación de responsabilidades en la vigencia efectiva de los derechos.

Reconocemos que muchas veces los parlamentos han servido para legitimar dictaduras en América Latina; pero esa realidad histórica no niega su legitimidad democrática; al contrario, reafirma la necesidad de su fortalecimiento.

Por estas razones y otras que aparecen en los artículos que aquí publicamos, el tema parlamentario no puede desligarse de las preocupaciones y actividades del Instituto Interamericano de Derechos Humanos

El artículo del doctor Constantino Urcuyo examina la modernización desde una interesante perspectiva, fruto de su experiencia como asesor del proceso y luego como diputado que ha integrado la Comisión de Modernización de la Asamblea Legislativa. Su visión de politólogo le permite advertir la necesidad de que el proceso de modernización cuente con: a) la participación equilibrada de todos los partidos políticos; b) "la política como timón" del proceso de modernización, lo cual requiere el soporte técnico, pero enfatiza que sus decisiones básicas son esencialmente políticas; c) la visión gradual y de largo plazo que oriente al proceso con una visión del presente y del futuro de la Nación; d) una comisión institucionalizadora y pluralista, con períodos presidenciales que duren un plazo mayor de un año para garantizar continuidad al proceso; y e) legisladores y conocedores de la cultura política de su país, capaces de ejercer, ante sus electores y ante la nación entera, un liderazgo de opinión que favorezca las concertaciones positivas para los grandes cambios estructurales del propio parlamento y del país.

El proceso de modernización - señala Urcuyo -, debe invertir en el capital humano legislativo; sin ese componente difícilmente se puede lograr ese fortalecimiento institucional que, unido a la cooperación internacional, integre los esfuerzos conjuntos, nacionales y externos, con el respeto adecuado a la autonomía del proceso. La estrategia de modernización debe ser flexible y visionaria, con una reforma reglamentaria que encauce los procesos políticos y no sirva a la oposición para entorpecer ni a la mayoría para abusar.

El artículo del doctor Hugo Alfonso Muñoz corresponde a una visión: como ex diputado y Jefe de Fracción de su partido, como académico y profesor de Derecho Parlamentario y Derecho Constitucional y como ex ministro y ex procurador General de la República. El profesor Muñoz justifica el proceso de modernización en la necesidad de la gobernabilidad y en los cambios requeridos por los parlamentos de América Latina; estima que deben realizarse ajustes institucionales y políticos en la representación, en la elección y en el control; considera que la credibilidad de la institución, la imagen de los parlamentarios, así como las relaciones de estos con la sociedad civil adquieren en América Latina una significación decisiva para la democracia; advierte que el papel del Estado, con sus complejas tareas, requiere cambios para adecuarlo a las nuevas exigencias en los países latinoamericanos; defiende reformas normativas en los reglamentos parlamentarios o en las leyes orgánicas que regulan la organización, el funcionamiento y los procedimientos legislativos; insiste en la necesidad de que la administración ha de servir de soporte técnico al trabajo legislativo con el urgente fortalecimiento de las oficinas de presupuestación y su relación permanente y sistemática con las comisiones respectivas de los parlamentos y con los órganos del Poder Ejecutivo relacionados a esas tareas fiscales. Su artículo sostiene en definitiva la necesidad de contar con sistemas adecuados de manejo de la información parlamentaria, registro y seguimiento y con un permanente proceso de capacitación de los funcionarios legislativos, el parlamento favorece la gobernabilidad y la democracia, con respuestas oportunas a las demandas sociales.

El IIDH/CAPEL dedica esta edición de Cuadernos de CAPEL sobre modernización del Parlamento, en la convicción de que no existe una democracia sólida sin un parlamento con desarrollo institucional suficiente para garantizar la estabilidad política, la confianza en las instituciones y la seguridad jurídica que promuevan el desarrollo económico y social. En América Latina, los parlamentos han sido débiles frente a estados excesivamente presidencialistas y a menudo frente a excesos personalistas o desviaciones caudillistas,

que impusieron al parlamento un papel subordinado y a veces vil. Además, las sociedades latinoamericanas presentan así la grata situación de condiciones altamente desiguales con mercados ineficientes. No ha existido en América Latina una sólida cultura parlamentaria y ello, a nuestro juicio, es una de las causas de la insuficiencia de nuestras democracias, a la vez que clave para necesarias soluciones. El desprestigio de los integrantes y de poderes legislativos, la autocracia y la violencia han impedido el desarrollo de una verdadera cultura parlamentaria que propicie el diálogo y los acuerdos políticos celebrados sobre principios de forma transparente. La creación de tal cultura parlamentaria garantizará un control político adecuado y servirá de contrapeso a las excesivas prerrogativas del Poder Ejecutivo. A finales de este siglo, caracterizado por la vertiginosidad de los acontecimientos y la rapidez de las decisiones, la actividad parlamentaria debe adaptarse a esa realidad en sus procesos deliberativos; complejos y signados a menudo por una excesiva y mezquina politiquería.

Para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, el proceso de modernización parlamentaria debe inspirarse en los principios del estado de derecho, el pluralismo político y el respeto de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Un órgano legislativo que dé respuestas oportunas a las demandas de su pueblo y dé cuerpo a los legítimos intereses de sus representados contribuirá a la consolidación de la democracia en nuestros países sólo al alejar pretextos para los golpes de estado, sino también a profundizar el sentido de la participación política sin exclusiones.

Dr. Juan Méndez
Director Ejecutivo

Luis Alberto Corvalán
Director de CA

Instituto Interamericano de Derechos Humanos