

NOTA DEL EDITOR

SOBRE EL CONTENIDO DE LA OBRA

Ronny Rodriguez Chang

La Organización de Estados Americanos, por medio de su Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD/OEA) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, por medio de su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL) iniciaron en 1997 un *Programa Conjunto de Apoyo a los Poderes Legislativos de Centroamericana y República Dominicana*, con el objetivo de acompañar los esfuerzos de modernización y el desarrollo organizativo e institucional que adelantan los propios parlamentos de la región. Desde su inicio, el Programa comprende el fomento y la coordinación de actividades y proyectos especiales de cooperación como seminarios, investigaciones comparadas y publicaciones, misiones de asesoramiento técnico y realización de foros de análisis, diálogo e intercambio del más alto nivel técnico y político.

Este Programa Conjunto es el resultado de una coincidencia de objetivos y esfuerzos que impulsan la UPD/OEA y el IIDH/CAPEL en Centroamérica y República Dominicana, en el campo del fortalecimiento y la modernización de los poderes legislativos.

Por una parte, el *Programa de Apoyo a Instituciones y Procesos Legislativos de la Unidad para la Promoción de la Democracia* de la OEA tiene por objetivo colaborar con las legislaturas nacionales, los parlamentos regionales e instituciones académicas en la promoción del diálogo y la cooperación interparlamentaria, el fortalecimiento y la modernización institucional, la conformación de redes y foros regionales, la formación de expertos en la materia, la actualización de legisladores y asesores y la generación de nuevos conocimientos en el campo legislativo. Este objetivo lo logra la UPD/OEA mediante el apoyo a la organización y realización de actividades como seminarios de intercambio y actualización profesional, asesorías, cursos de formación y difusión, investigaciones comparativas, publicaciones, entre otras. El Programa es consecuente con el Plan de Acción emanado de las Cumbres de las Américas que instaron a la OEA a fin que, a través de la UPD, apoye los esfuerzos encaminados a fortalecer las instituciones democráticas. De la misma forma, el Programa atiende los propósitos de la Carta de la Modernización Parlamentaria Iberoamericana, firmada en Valparaíso, Chile, en septiembre de 1997, por las máximas autoridades de los parlamentos iberoamericanos, que señala que los procesos de modernización parlamentaria en Iberoamérica deben incluir y contribuir a perfeccionar la labor desarrollada por los Parlamentos Regionales, en aras del fortalecimiento de la democracia y de la integración regional.

Por su parte, el IIDH/CAPEL, reconociendo que no es posible la consolidación de la democracia sino se fortalece el Parlamento como órgano supremo para la promoción y defensa de los derechos políticos, el fortalecimiento de la representación, la participación ciudadana y el resguardo del Estado de Derecho, impulsó el *Programa para el Desarrollo Legislativo (PRODEL)*, como un Programa cuyo propósito es ofrecer asesoría especializada en el desarrollo y modernización de los Parlamentos, tanto en su carácter técnico, como en su dimensión política.

El Programa Conjunto realizó actividades y proyectos de diagnóstico, investigación, capacitación e intercambio entre los congresos, con el fin de complementar de manera sistemática e integral los esfuerzos que independientemente realiza cada Poder Legislativo en el campo de la modernización legislativa. *Desde el principio el Programa Conjunto contó con el apoyo sustantivo y financiero de la Organización de Estados Americanos que hizo posible su desarrollo efectivo.*

La primera actividad conjunta fue el Seminario - Taller "*Procesos de Modernización Legislativa en Centroamérica y República Dominicana*" (San José, Costa Rica, Noviembre de 1997) que permitió la presentación de los avances de las legislaturas nacionales en el campo del fortalecimiento institucional y organizativo, así como afianzar al mismo tiempo el compromiso político para facilitar la cooperación y el intercambio de experiencias. En el evento participaron legisladores y técnicos que tenían a cargo las comisiones de modernización legislativa de los Congresos de Bolivia y Ecuador, así como autoridades del Parlamento Andino y del Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos de la región (FOPREL). Se destacó la importancia de contar con una terminología común a nivel regional (diccionario legislativo), para facilitar el tratamiento de los temas relativos a la modernización legislativa y se señaló la importancia de desarrollar una red de información parlamentaria centroamericana, que facilitara el análisis comparativo y la homologación de leyes en temas de interés común para la región, a fin de avanzar en la calidad y la seguridad jurídica.

De esta manera el encuentro permitió obtener un panorama preciso de las necesidades de los poderes legislativos de la región y de la forma de enfrentar esas necesidades. Fue oportuno también para conocer el trabajo que impulsan las comisiones de modernización legislativa y las juntas directivas, sus principales avances y su agenda de trabajo en este campo. Igualmente, permitió conocer el trabajo de las organizaciones especializadas de la región que brindan asesoría y asistencia técnica legislativa. Los representantes de estas entidades nacionales y regionales compartieron con los participantes sus principales fortalezas y experiencias.

El Diagnóstico que fue posible obtener con el Seminario permitió a la UPD/OEA y al IIDH/CAPEL precisar el plan de acción del Programa Conjunto: aspectos políticos, organizativos, normativos, procedimentales, administrativos, vínculos con la sociedad civil y con las demás instituciones y poderes del Estado, sistemas de información y apoyo al diputado, fueron claramente presentados por las delegaciones participantes como ámbitos importantes para ser apoyados por los programas de modernización legislativa. Justamente, la sistematización y el procesamiento de la información presentada en este encuentro regional y su análisis comparativo es lo que se presenta en la Introducción de esta publicación bajo el título de "*Diagnóstico y Procesos de Modernización: Una Perspectiva Comparada de los Poderes Legislativos de Centroamérica y República Dominicana*". Este es el verdadero aporte del Seminario de 1997: constituirse en un insumo extraordinario para la definición de las áreas estratégicas de apoyo legislativo en la región y ofrecer un instrumento útil para el trabajo de agencias de cooperación, estudiosos, académicos, instituciones de gobierno y organizaciones no gubernamentales, y legisladores.

A partir de este trabajo se establecieron dos formas para acompañar integralmente los procesos de modernización legislativa: Por una parte el apoyo a los proyectos nacionales como una forma de responder a las necesidades de asistencia técnica de cada Congreso. Por otra parte, el desarrollo de un programa de impacto regional, dado que de cara a la modernización de los poderes legislativos, es necesario advertir que existen problemas que se repiten y que son comunes y que la forma de enfrentarlos también debe ser común. Es decir, existe un espacio real para el desarrollo de actividades regionales de asistencia técnica legislativa que aborden la problemática de manera integral y que brinden respuestas también de manera conjunta.

Con esta proyección regional el Programa Conjunto buscó constituirse en un punto de enfoque sobre temas parlamentarios y en un lugar de encuentro de especialistas, periodistas y medios de comunicación, legisladores y estudiosos, para establecer redes de contacto permanente en torno al tema legislativo.

Para ello, el Programa Conjunto busca favorecer el intercambio horizontal entre los diversos poderes legislativos de la región como una forma de aprovechar las diversas experiencias, mediante relaciones estratégicas de los proyectos regionales y los proyectos que se están desarrollando en cada país. El Programa Conjunto parte de la premisa de que la actividad regional no debe desplazar ni sustituir el trabajo de los proyectos de modernización legislativa que impulsa cada país. Por otra parte, se comprendió que la visión de los proyectos regionales necesariamente tiene que ser global y comparar la experiencia de los distintos países para integrarlas en esfuerzos conjuntos de modernización y desarrollo legislativo.

Como una forma darle continuidad a los compromisos asumidos por los poderes legislativos en el seminario de San José, Costa Rica, la UPD/OEA auspició la realización en Antigua, Guatemala, (Diciembre de 1997), del Seminario-Taller “*Técnica e Informática Legislativa en América Central y República Dominicana*”, con el apoyo del IIDH/CAPEL. Su propósito fue reunir por primera vez a técnicos a cargo de los proyectos de modernización de los Congresos de la región y República Dominicana. Se analizaron y compartieron experiencias sobre los procesos de modernización en técnicas legislativas e informática, con el fin de identificar mecanismos que permitieran vincular por medio de una red informática a los Congresos de la región, facilitando de esta forma, la cooperación e integración entre los mismos.

Participaron también en el evento técnicos y académicos de Argentina, de Chile, de Costa Rica, Nicaragua, Perú y representantes del BID y del Banco Mundial. Entre los temas tratados figuraron “La Técnica Legislativa como Instrumento para la Homologación de la Ley”; “Técnica Legislativa y Gobernabilidad;” “La Informática Legislativa,” “Archivo Electrónico: Flujo Documental y Modificación Organizacional (Sistema Iris) y el Archivo Virtual como herramienta del Manejo del Conocimiento”. Los participantes confirmaron la necesidad de contar con instrumentos como una *Red de Información Legislativa de Centro América y República Dominicana (RILCA)*, para facilitar el intercambio de información de calidad sobre los planes de la modernización legislativa y el análisis comparado de leyes y procedimientos.

Esta necesidad de una red legislativa regional se convirtió en una realidad en el Seminario de presentación y entrega de la *Red de Información Legislativa para Centroamérica y el Caribe (RILCA)*, elaborada por los expertos de la UPD/OEA, que se celebró el 3 y 4 de diciembre de 1998 en San Salvador, El Salvador, con el auspicio de la Asamblea Legislativa de este país y el respaldo del Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos de Centroamérica (FOPREL). La actividad procuró replicar la buena experiencia desarrollada en esta materia por la Unidad para la Promoción de la Democracia y el Parlamento

Andino en la subregión andina, contando con el apoyo técnico necesario para canalizar la información suministrada por cada congreso y asamblea legislativa. La propuesta informática fue entregada por la UPD/OEA para la administración del FOPREL a los Congresos y Asambleas Legislativas de la región.

En 1998 también respondiendo las orientaciones del diagnóstico se adelantaron investigaciones sobre: Técnica Legislativa en la Elaboración de la Ley, Ética Parlamentaria y Sistemas de Elecciones Parlamentarias. Para cada tema se contrataron expertos y académicos a cargo de realizar un análisis crítico sobre la realidad de cada país de la región, para posteriormente realizar el trabajo comparativo que conducirá a las publicaciones.

De la misma forma, con el propósito de presentar las conclusiones de las investigaciones realizadas por país sobre el tema de los “Sistemas de Elecciones Parlamentarias y su Relación con la Gobernabilidad Democrática”, se llevó a cabo en junio de 1998, en la ciudad de Panamá, un Seminario que contó con la participación de legisladores, expertos, funcionarios y asesores del poder legislativo de la región, quienes protagonizaron la discusión de los trabajos que igualmente serán publicados.

Durante el primer trimestre de 1999 la UPD/OEA y PRODEL comenzaron sus actividades de apoyo a instituciones de la región como el Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos de Centroamérica (FOPREL) y a los poderes legislativos nacionales. Se apoyó entonces al Congreso Nacional de Honduras para realizar el Seminario Regional sobre Legislación para la Reconstrucción Centroamericana, que se celebró en Tegucigalpa, Honduras, los días 18 y 19 de febrero de 1999. Su objetivo fue facilitar que los parlamentarios centroamericanos intercambiasen experiencias sobre la emergencia ocasionada por el Huracán Mitch y, mediante el concurso de expertos de la región y de otros países, abordasen el tratamiento de temas tales como: Teoría Política y Reconstrucción Democrática, El Rol de los Poderes Legislativos en Situaciones de Emergencia, Políticas Públicas de Respuesta a Situaciones de Emergencia y Reconstrucción Nacional, y Profesionalismo y Ética en tiempos de desastre natural. Como resultado de este encuentro, los parlamentarios centroamericanos acordaron crear una ley marco para enfrentar y prevenir desastres naturales. El Seminario, organizado por el Congreso Nacional de Honduras, contó con el aporte de la UPD/OEA, del FOPREL, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y del IIDH/CAPEL.

LA SERIE DE PUBLICACIONES “PARLAMENTO Y GOBERNABILIDAD”

Para completar esta agenda de trabajo, la UPD/OEA decidió apoyar la realización de obras especializadas con el fin de difundir el pensamiento sobre los temas especializados presentados en los eventos académicos y en las investigaciones llevadas a cabo en el marco del Programa Conjunto con el IIDH/CAPEL. Las publicaciones buscan constituirse en un centro de debate de los grandes temas legislativos nacionales y regionales, así como estimular a los intelectuales y legisladores para que reflexionen y escriban sobre estos temas. Cada publicación busca contribuir con el debate legislativo y constituye un insumo técnico para la toma de las decisiones políticas y técnicas en los poderes legislativos de la región.

Para darle un carácter integral al componente de publicaciones, se inicia con la presente obra la “*Serie Parlamentos y Gobernabilidad*”, que incluirá cuatro obras en total:

1. *“EXPERIENCIAS DE MODERNIZACIÓN LEGISLATIVA EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA”*, precisamente el libro que el lector tiene en sus manos, que incluye una selección de ensayos y presentaciones, actualizadas, de los seminarios “Procesos de Modernización Legislativa en América Central y República Dominicana” y “Parlamento y Gobernabilidad” llevados a cabo por el Programa Conjunto UPD/OEA – IIDH/CAPEL.

La obra presentada por el Licenciado Luis Alberto Cordero, Director del IIDH/CAPEL, posee como Prólogo un ensayo del Doctor Rubén Perina, Coordinador del Área de Fortalecimiento Institucional de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos, sobre *“El Papel de la OEA en el Fortalecimiento del Poder Legislativo”* que ambienta el libro en los temas de la modernización legislativa que son de especial preocupación de la OEA, como parte de su apoyo a las instituciones democráticas de los países de la región. El Capítulo de la Introducción se aprovechó para incorporar la sistematización comparada del diagnóstico de los poderes legislativos de la región, como un preámbulo necesario para la justificación y ambientación de los proyectos nacionales que se desarrollan a continuación.

La Primera Parte titulada “Parlamento y Gobernabilidad” se define como el Capítulo conceptual de la publicación. Con profundos aportes de los mayores expertos internacionales se analizan la reforma del Estado y la reforma parlamentaria en América Latina; los problemas de la gobernabilidad en Centroamérica; las relaciones del parlamento con la sociedad civil y el sistema político en América Central; y el impacto de la justicia constitucional en el parlamento.

En la Segunda Parte se presentan propiamente las experiencias de modernización legislativa en América Central y República Dominicana, a cargo de legisladores y expertos integrantes y asesores especializados de las comisiones de modernización legislativa y de las juntas directivas de los parlamentos de la región. La Tercera Parte complementa la obra con experiencias extraregionales de modernización legislativa de Bolivia, Ecuador y Perú. Finalmente, en la Cuarta Parte se incorpora la perspectiva regional de la modernización legislativa y se incluyen análisis del Parlamento Centroamericano, el Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos de Centroamérica y el Parlamento Andino.

2. *“SISTEMAS DE ELECCIONES PARLAMENTARIAS Y SU RELACIÓN CON LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA”*. Contendrá el resultado de la investigación sobre los sistemas de elecciones parlamentarias en América Central y República Dominicana, enriquecidos con las opiniones y experiencias de legisladores, asesores y expertos que participaron en el Seminario del mismo nombre. Los ensayistas son los académicos y técnicos especializados que han llevado adelante las investigaciones en cada país. Contiene un análisis comparativo de todos los trabajos y de su impacto en la gobernabilidad democrática.

3. *“LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN CENTRO AMÉRICA Y EL CARIBE”*. Incluirá el trabajo realizado por expertos y académicos de cada país de la región en el que realizan un análisis crítico de las fortalezas y debilidades del tratamiento de la técnica legislativa y las propuestas para mejorarla en el marco de los procesos de fortalecimiento de los parlamentos. El conjunto de los ensayos ha sido objeto de un análisis comparativo que señala fortalezas y debilidades de la forma en que cada país trata la técnica legislativa.

4. *“LA ÉTICA PARLAMENTARIA EN CENTRO AMÉRICA Y EL CARIBE”*. Incluirá un estudio académico y político sobre la ética parlamentaria en cada uno de los poderes legislativos de la región, en

el marco de la elaboración de un análisis comparativo. Cada trabajo analiza el concepto de ética a la luz de la legislación respectiva y las diferentes normas que regulan la ética del funcionario y de la función pública, así como los problemas de la corrupción en el ejercicio de los cargos de gobierno. Cada documento incluye los deberes y principios éticos de la función y del servicio público, así como prohibiciones y principios generales. De manera especial, cada investigación contiene las disposiciones especiales para funcionarios de elección popular (diputados y senadores); las normas establecidas en los reglamentos legislativos y en otros documentos legales que sean extensivos a los parlamentarios; los deberes éticos del congresista, sus prohibiciones éticas y las sanciones; así como un análisis de las respectivas comisiones de ética.

Esperamos que la Serie de Publicaciones *Parlamento y Gobernabilidad* sea un medio de expresión de las ideas democráticas en el campo parlamentario y un instrumento para la reflexión y la información especializada, que permita compartir con la sociedad centroamericana el resultado de los eventos académicos y técnicos que lleva a cabo la UPD/OEA con el apoyo del IIDH/CAPEL.

Es nuestro interés que las páginas de la Colección *Parlamento y Gobernabilidad* se conviertan en el necesario estímulo para el pensamiento parlamentario de la región y permitan proyectar el desarrollo legislativo ante la sociedad centroamericana. Buscamos que la Colección refleje el quehacer y los desafíos de los congresos y asambleas legislativas de la región, especialmente en el campo de la modernización y el fortalecimiento legislativo, la modernización del Estado y la gobernabilidad democrática.