

## PRESENTACIÓN

*Luis Alberto Cordero*

Hace algunos años, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) tomó la decisión histórica de ser partícipe en el llamado tránsito a la democracia o “redemocratización” que ha venido viviendo el continente americano. Es así como en el más crítico momento de la transición surge el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL), como instrumento de apoyo en la realización de elecciones periódicas y libres, brindando asesoría técnica y política para la consolidación de los organismos electorales, conceptualizando estos últimos como agentes principales en el proceso de supervisión sobre la neutralidad y eficacia de las elecciones. Con gran placer podemos señalar que estos organismos electorales demuestran el día de hoy mayor solvencia y capacidad como garantes de procesos electorales transparentes, participativos y eficientes.

Sin embargo, la realidad muestra que nuestro esfuerzo no culmina con contribuir a lograr elecciones periódicas y transparentes, sino que además deben existir instituciones democráticas, sólidas y eficientes, capaces de absorber con éxito los frutos emanados del sano ejercicio del sufragio. Es sobre esta realidad que el IIDH/CAPEL ha abierto líneas de acción para contribuir a modernizar los sistemas políticos como un todo, propiciando una auténtica reforma política del Estado en el continente.

Así, y como un desenlace natural de nuestro vínculo permanente con los congresistas y los partidos políticos en sus procesos electorales, nace nuestra continua investigación y preocupación sobre los sistemas parlamentarios, sus características, sus debilidades, pero sobre todo nos ha despertado una inmensa preocupación la crisis que sufren estas instituciones y la forma en que esta crisis afecta, de una manera directa, a la democracia y la gobernabilidad en la región, que tanto el IIDH como otras instituciones nos hemos dado a la tarea de reforzar durante estos años.

La crisis de la institución parlamentaria es cada vez más notoria. Es una crisis total que abarca sino todos, casi todos los aspectos fundamentales del órgano legislativo. Se cuestiona la institución en sí, su mecánica de trabajo, el sistema de escoger sus miembros, la idoneidad de las personas que la componen y un sinnúmero de aspectos que van desde la legitimidad de su composición hasta su papel como parte de la estructura gubernamental en el proceso de toma de decisiones.

La crisis es tan profunda que afecta la propia esencia de los Parlamentos o asambleas, al no cumplir éstos con el fin primordial para el cual existen: es decir legislar, ejercer control político y ser los legítimos representantes de los ciudadanos. Biscaretti di Ruffia nos habla de la “genérica insuficiencia demostrada

por los Parlamentos contemporáneos para resolver completamente las innumerables exigencias normativas del Estado...”; sin embargo, pareciera que la crisis que viven los Parlamentos de la región no es una crisis de carencia de atribuciones y potestades. Más bien se origina en la existencia evidente de defectos operativos, de situaciones de ineficiencia en el funcionamiento, de anacronismos, de inmovilismo, de vicios legislativos, de lentitud e inoportunidad a la hora de legislar y ejercer el control político.

Sin embargo dentro de este contexto, debemos recordar que el Parlamento surge en nuestras sociedades como instrumento de solución de problemas y no como creador de caos. Como bien lo expresan David Menhennet y John Palmer: “.Una comunidad genuinamente democrática, igualmente apartada de los extremos de la dictadura y la anarquía, tiende a temperar el gobierno con la libertad y viceversa. Y a la relación funcional entre ambas, muchos Estados-Nación le han dado cuerpo en la institución del Parlamento....”

La noción del Parlamento es, pues, un concepto político. Pero el Parlamento mismo es una solución institucional, eminentemente práctica, del problema de autoridad y libertad. Ni Locke ni Mill, por ejemplo, habrían admitido que el Parlamento ofreciese la perfecta solución política, pues no responde a cuestiones básicas tales como la naturaleza, o la propiedad o la fuerza de la ley. El Parlamento es un apropiado medio constitucional para lograr la importantísima función a que nos hemos referido anteriormente, en el curso de la vida política nacional de cada día.

Lo realmente imperativo en nuestra preocupación por los Parlamentos de la región, lo constituye un análisis profundo y exhaustivo de los instrumentos y los métodos de funcionamiento de la acción legislativa; y replantear, de una manera sistemática, la función y el papel que le corresponde desempeñar a estas instituciones a la altura de los tiempos que vivimos. No cabe hoy la menor duda sobre la necesidad apremiante que nuestros Parlamentos tienen de organizarse internamente para ser más eficientes, más oportunos y precisos en sus respuestas a los problemas nacionales.

Se trata, fundamentalmente, no de una crisis de poder sino de una crisis de eficiencia y, consecuentemente, de un problema que se circunscribe mayormente en los procedimientos y en los métodos legislativos, sin disminuir y menos aún, disimular, la significación de ésta por cuanto de no resolverse estos problemas funcionales y operativos, los males que he señalado repercutirán a corto plazo en la pérdida de fe de los pueblos en su Parlamento y en el desencadenamiento de una progresiva desnaturalización de su esencia.

No obstante, es importante tener presente que si bien la naturaleza del Parlamento es legislar, y su producto es el instrumento fundamental del ordenamiento social y el medio para alcanzar objetivos de interés general, en la práctica, las deficiencias que presenta en muchos casos la producción legislativa, pareciera desconocer tal circunstancia. Siendo indudable que en este contexto de crisis parlamentaria existe una preocupación creciente por legislar, lo es también nuestra inquietud coincidente referida a cómo concretar con idoneidad tal acción. El resultado es que constantemente se acrecienta el fenómeno de dispositivos legales que, pese a tener vigencia jurídica, experimentan un inadmisibles grado de incumplimiento, ineficacia o que producen efectos muy distintos de los perseguidos con su sanción, lo que constituye una problemática que debiera preocupar seriamente tanto a los gobernantes como a los estudiosos de esta rama.

Consecuentemente, concebimos la necesidad de ahondar en los diagnósticos de los poderes legislativos y en conocer los diferentes procesos de modernización que adelantan tanto en la técnica, la normativa y los procedimientos, como en la administración y la informática legislativa, con el objetivo fundamental de crear inquietudes fecundas sobre estos temas, en todos aquellos que de una u otra manera asuman la responsabilidad de perfeccionar institucionalmente la realidad político-social, en un mundo donde ignorar la tecnología en vez de aprovecharla es no solo necio, sino un acto de resistencia a la modernización con la cual algunos nos hemos comprometido con el fin de fortalecer de la mejor manera nuestras instituciones democráticas de cara al siglo venidero. El dotar de recursos tecnológicos a nuestros Parlamentos constituye una valiosa herramienta dentro de un esfuerzo integral por remozar estas Instituciones.

Precisamente, la escasa producción sobre los temas atinentes a la modernización legislativa que nos preocupan, explican nuestro compromiso por promover investigación y conocimiento mediante la elaboración de estudios y debates académicos y técnicos que den soporte a las actividades y programas de modernización legislativa. Para fomentar estas actividades y divulgarlas en el Continente Americano, se inicia con esta publicación la “Serie Parlamentos y Gobernabilidad”, que pretende profundizar el análisis de estos temas y promover el debate y análisis permanente en torno al desarrollo y fortalecimiento legislativo.

Esta colección se inicia precisamente con la publicación de las memorias e investigaciones que el Programa Conjunto IIDH/CAPEL – UPD/OEA para Centroamérica ha venido desarrollando con el apoyo sustantivo y financiero de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos (UPD/OEA). La valiosa información presentada en los seminarios sobre “Procesos de Modernización Legislativa en América Central y República Dominicana” (Noviembre de 1997) que dan origen a la presente publicación; los procesos de modernización e informática legislativa, el proyecto y el análisis para la creación de la RILCA, así como el resultado de las investigaciones parlamentarias en Técnica Legislativa, Ética Parlamentaria y Sistemas de Elección de Diputados, constituyen el insumo inicial para el desarrollo de esta serie de publicaciones parlamentarias con el fin de compartir la información con expertos, académicos, legisladores y personal técnico de las Asambleas y Poderes Legislativos de América Latina.