



WESTMINSTER
FOUNDATION FOR
DEMOCRACY



MANUAL DE ÉTICA Y CONDUCTA PARLAMENTARIAS GUÍA PARA PARLAMENTARIOS

GRUPO DE TRABAJO MUNDIAL SOBRE ÉTICA PARLAMENTARIA
PRESIDENTE: GHASSAN MOUKHEIBER

AUTOR: GREG POWER

GUÍA PARA PARLAMENTARIOS
Grupo de Trabajo Mundial sobre Ética Parlamentaria

Greg Power

Publicado por GOPAC y la WFD

La **Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC)** es una red internacional de parlamentarios dedicados a la buena gobernabilidad y a mejorar los parlamentos en calidad de instituciones encargadas de fiscalizar. Es la única organización o red de parlamentarios cuyo único fin es luchar contra la corrupción en todo el mundo. Los miembros de GOPAC representan más de 90 países pertenecientes a todas las regiones del mundo. Existen más de 30 capítulos nacionales trabajando en África, la región árabe, América Latina, en América del Norte y Europa con el propósito de mejorar la gobernabilidad en sus países.

La **Fundación Westminster para la Democracia (WFD)** es la fundación del Reino Unido para el fortalecimiento de la democracia. Su objetivo es apoyar la consolidación de prácticas democráticas en las democracias en desarrollo. En colaboración con otras organizaciones, la WFD busca fortalecer las instituciones democráticas, principalmente los partidos políticos (a través de la labor de los partidos políticos del Reino Unido), los parlamentos y el conjunto de instituciones que constituyen la sociedad civil. La WFD considera para que florezca la democracia, todas estas instituciones deben gozar de la solidez necesaria.

Agradecimientos

La Fundación Westminster para la Democracia encomendó, en nombre de la GOPAC, la elaboración de este documento producido bajo el auspicio del Grupo de Trabajo Mundial sobre Ética Parlamentaria presidido por Ghassan Moukheiber.

El documento fue redactado y revisado por Greg Power en nombre del Grupo de Trabajo, la Fundación Westminster para la Democracia y GOPAC.

Autor

El autor, Greg Power es uno de los miembros del Consejo Directivo de Global Partners, una firma con fines sociales que trabaja en proyectos dedicados a apoyar las políticas democráticas. El Sr. Power es especialista parlamentario y participa en proyectos que apoyan la institución de instituciones legislativas y partidos políticos en el Medio Oriente, África y Europa Central y del Este, principalmente en Iraq, Ruanda y Sudán del Sur....

www.global-partners.co.uk

greg@global-partners.co.uk

El autor desea expresar su gratitud a Ghassan Moukheiber, presidente del Grupo de Trabajo, así como a todos sus miembros, por su contribución en el desarrollo del contenido. También agradece profundamente a Dina Melhem de la WFD y a Stephen Tsang y Nola Juratis de GOPAC y a Oonagh Gay y Alda Barry de la Cámara de los Comunes por sus comentarios y sugerencias sobre el texto.

PRÓLOGO

La Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC), en colaboración con la Fundación Westminster para la Democracia (WFD), se complacen en publicar este *Manual de Ética y Conducta Parlamentarias*.

El *Manual* tiene por objeto brindar a los parlamentarios con voluntad de reforma, lineamientos claros y útiles para el desarrollo de diversos componentes básicos para un régimen eficaz de ética y conducta –un régimen que corresponda a su contexto político y cultural, al tiempo que observe las normas internacionales fundamentales.

Ha sido necesario desarrollar reglas para un régimen de ética y conducta de esta naturaleza conjuntamente con un mecanismo de aplicación apropiado para parlamentarios para poder:

- permitir a los parlamentarios hacer muestra de normas elevadas en materia de ética, congruentes con las importantes funciones que les corresponden en la protección de los intereses públicos, particularmente en lo que respecta a exigir rendición de cuentas por parte del poder ejecutivo
- disuadir a los parlamentarios de incurrir en conductas que contravengan la ética e imponer sanciones en tales casos a fin de prevenir y combatir la corrupción
- incrementar la confianza de los ciudadanos en su sistema político democrático, en general y respecto de los parlamentos y sus miembros en particular, la cual se ve afectada por la corrupción tanto real como percibida

- cumplir las disposiciones del Artículo 8 de la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* que prevé el desarrollo de “códigos de conducta para funcionarios públicos”

Los miembros de GOPAC reconocen estas preocupaciones y necesidades. Durante su conferencia mundial celebrada en Arusha, Tanzania en septiembre de 2006, decidieron crear el Grupo de Trabajo Mundial (GTM) sobre Ética y Conducta Parlamentarias y designaron al capítulo árabe (ARPAC) para dirigirlo.

El Grupo Mundial de Trabajo está compuesto por parlamentarios de varios continentes, consultores expertos y representantes de organizaciones internacionales. Su meta principal es la elaboración de un manual de ética y conducta para parlamentarios que pueda ser difundido y utilizado en varios países. El GMT firmó un convenio de cooperación con la WFD, la cual brindó el asesoramiento necesario y los recursos técnicos y financieros para el proyecto lo cual merece nuestra gratitud. El *Manual* fue redactado por Greg Power, especialista en reglas y procedimientos parlamentarios de renombre mundial. Los miembros del GMT sostuvieron varias reuniones a fin de establecer la metodología para el proyecto, elaborar un plan de acción y examinar y comentar las diferentes versiones preliminares a fin de que el *Manual* fuese un documento profesional, útil y de alta calidad.

Con este propósito en mente, los miembros del GMT centraron su atención sobre asuntos importantes no abordados en su real magnitud hasta la fecha en las publicaciones y en la práctica parlamentaria, sobre todo los relativos a conflicto de interés, transparencia, divulgación y a las restricciones respecto de las actividades políticas. Sin embargo, decidieron profundizar estos puntos en este Manual para mantener el énfasis en los puntos elegidos. Conviene señalar las dos aéreas principales que no se trataron en detalle en este Manual/Guía, aunque no por esta razón dejan de ser piedras angulares en todo régimen de ética:

La **primera** es alentar al pleno cumplimiento de las reglas que penalizan los actos de corrupción conforme a las normas mínimas previstas en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC). Aun cuando tales reglas se apliquen a funcionarios públicos y a ciudadanos en general, algunas de ellas guardan atinencia particular a los parlamentarios quienes como tales, son más vulnerables que otros funcionarios a cometer determinados actos, dada la naturaleza de sus funciones y responsabilidades.

La **segunda** es la conducta personal de los parlamentarios dentro y fuera del Parlamento, la cual a pesar de cubrir las reglas de ética y conducta más clásicas y más estrictas, esta vinculada a la corrupción de manera indirecta. Estas reglas tienden a abarcar las relaciones entre parlamentarios, mayormente. Por lo general se les incluye en las reglas de procedimiento y el estatuto del Parlamento.

Tras la publicación del *Manual* esperamos que varios de los parlamentarios del mundo entero con voluntad de reforma lo lean y que su contenido les sirva como fuente de inspiración para adoptar las medidas necesarias hacia el desarrollo de su propia política de ética y conducta o el mejoramiento de las existentes.

Asimismo, esperamos que esta primera edición del *Manual* dé lugar a la adopción de importantes medidas de seguimiento,

tales como la elaboración de una guía similar sobre ética y conducta ministerial, su traducción a diversos idiomas (en la actualidad se halla en curso un proyecto de traducción para los países árabes), programas de capacitación (se impartió una formación sobre la manera de utilizar la Guía a los miembros de la Organización de Parlamentarios de la Región Árabe contra la Corrupción), desarrollo de ejemplos y recopilación de las mejores prácticas existentes en el mundo en lo que concierne a regímenes de ética y conducta parlamentarias.

Finalmente, deseamos expresar nuestro profundo agradecimiento a todas aquellas personas cuya generosa contribución al compartir su saber, sus conocimientos especializados, sus esfuerzos y sus recursos hicieron posible la publicación del *Manual*. En particular agradecemos a las personas y organismos enumerados a continuación:

- Parlamentarios de GOPAC: Excelentísimo Dan Wandera Ogallo (Senador de Uganda) y al Excelentísimo Ross Robertson (Diputado de Nueva Zelanda)
- Autor: Greg Power de Global Partners and Associates
- Fundación Westminster para la Democracia particularmente Dina Melhem y a su equipo de colaboradores por sus esfuerzos sostenidos
- PNUD – POGAR: Arkan El Seblani
- Consultores especializados: Alda Barry (registradora del Members' Interests del Reino Unido), Oonagh Gay (biblioteca de la Cámara de los Comunes del Reino Unido), Howard Whitton (Grupo Ethicos), Kenneth E. Kellner (abogado principal de la comisión de normas de conducta oficial, la Cámara de Representantes de los Estados Unidos)
- Colaboradores de GOPAC y ARPAC, muy particularmente Maia Bulbul, Nola Juraitis, Martin Ulrich y Stephen Tsang y sus colaboradores.

Ghassan Moukheiber (Miembro del Parlamento del Líbano) *Presidente, Grupo Mundial de Trabajo de GOPAC sobre Ética y Conducta Parlamentarias*

CONTENIDO

Prólogo | 5

Introducción | 8

- Terminología y estructuras de un régimen de ética y conducta | 9
- Creación de una cultura de ética – Consulta y análisis | 10
- Proceso de desarrollo de un régimen de ética y conducta | 11
- Síntesis | 12

Sección 1: Determinar el objetivo del régimen de ética y conducta | 14

- Definición del problema | 15
- Objetivo general de un régimen de ética y de conducta – Asegurarse que los parlamentarios comprendan sus funciones | 16
- Síntesis – Enfoque de caja de herramientas | 18
- Preguntas clave | 18

Sección 2: Establecimiento de los principios de un régimen de ética y conducta | 20

- Definición de los principios que rigen la conducta de los parlamentarios | 21
- i. Fuentes internas | 21*
- ii. Experiencia parlamentaria a escala internacional | 22*
- iii. Normas internacionales | 23*
- Síntesis – Identificación de los principios universales | 24
- Preguntas clave | 24

Sección 3: Desarrollo del contenido del régimen de ética y conducta | 26

- *Primera parte* – Reconocimiento y resolución de conflictos de interés | 27
- Síntesis – Consolidar la integridad de la institución | 28
- Preguntas clave | 29

- *Segunda parte* – Reglas que rigen la transparencia y la divulgación | 29

i. Métodos de divulgación y momento oportuno para realizarla | 29

ii. ¿Quién debe registrar la información? | 30

iii. ¿Qué información debe registrarse? | 30

- Síntesis – Divulgación de la información adecuada | 32
- Preguntas clave | 32
- *Tercera parte* – Restricciones relativas a “intereses externos” | 33
- Restricciones aplicables una vez termine el mandato | 34
- Síntesis – Lograr el equilibrio correcto | 34
- Preguntas clave | 34
- *Cuarta parte* – Inmunidad parlamentaria | 34
- Preguntas clave | 36

Sección 4: Mecanismos de reglamentación y aplicación | 38

- Tres modelos de reglamentación del comportamiento ético | 39
- Latitud de las sanciones | 40
- i. Categorías de reglas | 41*
- ii. Tres categorías de sanciones | 41*
- Síntesis – Lograr mecanismos adecuados y sanciones commensuradas | 42
- Preguntas clave | 42

Sección 5: Desarrollo de una cultura en torno al régimen de ética – Formación y capacitación | 44

- Síntesis – Influenciar el comportamiento de los parlamentarios | 46
- Preguntas clave | 47

Sección 6: Conclusión | 48

Fuentes | 50

INTRODUCCIÓN

Esta *Guía* ha sido ideada por y para políticos. Está dirigida principalmente a parlamentarios a quienes interese introducir reformas, pero se espera que también sea de utilidad para otras personas (ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación) que busquen comprender y mejorar las normas en materia de conducta ética dentro de los cuerpos legislativos.

La *Guía* tiene dos objetivos: primero, describir y explicar las partes que componen un sistema de ética y conducta el cual es necesario implantar, y segundo, identificar los puntos álgidos que los políticos enfrentarán durante el desarrollo, ejecución y aplicación de un sistema de esta naturaleza.

No se pretende que esta *Guía* se entienda como una plantilla de aplicación universal a todos los cuerpos legislativos. No sería factible. Es imposible trasplantar una práctica directamente de un parlamento a otro. El contenido, la estructura y las disposiciones variarán según el contexto político, la cultura y las reglas existentes dentro de cada institución. Más bien busca mostrar las etapas clave para un proceso de reforma política, generando primero un acuerdo político sobre los principios generales de la ética y la conducta para después implantar reglas y mecanismos más detallados para su cumplimiento.

Es menester que cada parlamento precise los detalles, como así también determinar si el nuevo sistema habrá de ser puesto en práctica mediante la promulgación de una norma legal, la redacción de nuevos estatutos parlamentarios o protocolos o a través de algún otro mecanismo. Sin embargo todo nuevo sistema que establezca las

normas de conducta que han de regir tanto al interior como al exterior del parlamento debe contar con el apoyo de los políticos y ser considerado legítimo por los ciudadanos. Por consiguiente, debe complementar y reforzar las reglas parlamentarias existentes y reflejar al mismo tiempo las normas de ética aceptadas en todo el mundo si su objetivo es enaltecer la integridad de la institución.

Terminología y estructuras de un régimen de ética y de conducta

Ante todo es importante aclarar ciertos conceptos terminológicos. La expresión que se utiliza con mayor frecuencia para describir este sistema es ‘código de conducta’. Sin embargo, el Grupo de Trabajo Mundial de la GOPAC considera que este término podría prestarse a diferentes interpretaciones. Para los países donde rige el derecho civil, el término ‘código’ tiene una connotación jurídica acotada, implicando que estas reglas deben fundamentarse en un estatuto integral, mientras las reglas en materia de ética y de conducta y el marco regulatorio conexo pueden irse desarrollando gradualmente e integrarse en diversos estatutos. Para los países con arraigo al Derecho Consuetudinario la palabra ‘código’ infiere lo contrario, es decir que se desarrolla mediante convenio dentro de una institución y que su aplicación descansa sobre normatividad no estatutaria.

En la medida de lo posible hemos tratado de evitar utilizar el término ‘código’.¹ en este documento Esta *Guía* ha sido concebida su aplicación en los dos tipos de sistemas jurídicos. Sin embargo, es difícil encontrar otro término comprensible para todos. El

¹ *Pero no hemos modificado la terminología cuando se cita a otros autores que aluden a un código de conducta o cuando los parlamentos describen su propio sistema en términos de ‘códigos de conducta’.*

Grupo de Trabajo sugiere que quizás sea más útil emplear las expresiones ‘sistema de ética y conducta o ‘régimen ético’. La intención es aportar los bloques de construcción en torno a los cuales sea posible construir nuevos sistemas de comportamiento ético o fortalecer más sistemas existentes.

Para los efectos de esta *Guía*, se utilizara la expresión ‘régimen de ética y conducta’ como término genérico a fin de incluir los distintos componentes del sistema. Este sistema consta de tres partes diferentes que se denominarán como ‘principios’, ‘reglas’ y ‘marco regulatorio’:

i) Principios: Los principios generales de ética a los cuales deben ceñirse todos los miembros de la institución parlamentaria.

ii) Reglas: Las disposiciones específicas que identifican la conducta y el comportamiento que se considera aceptable o no aceptable para los parlamentarios.

iii) Marco regulatorio: Los mecanismos para la aplicación de las reglas y la imposición de sanciones.

Un código de conducta legislativo es un documento oficial que regula la conducta de los legisladores, determinando los comportamientos que se consideran aceptables y los que no. En otras palabras, tiene como propósito crear una cultura política que enfatice fundamentalmente un comportamiento recto, correcto, transparente y honesto por parte de los parlamentarios. Sin embargo, el código de conducta no pretende generar este comportamiento por sí solo.

Stapenhurst y Pelizzo, p. 9

Cada país decidirá si estos aspectos individuales de un régimen de ética y conducta requieren que se promulgue una ley o si es posible su aplicación a través de otros medios, tales como resoluciones parlamentarias.

Los políticos también deberán determinar el contenido de cada una de las tres áreas mencionadas según convenga a las respectivas circunstancias. Pero cada elemento debe estar ligado con los demás e informarles. Es posible que un conjunto de principios éticos de carácter general goce de amplia aceptación pero esto no lo hace válido para juzgar la conducta de los parlamentarios salvo que pueda vincularse con su actividad dentro de ciertos contextos y circunstancias. Los principios cobran fuerza mediante el desarrollo de reglas más precisas. Pero para que estas reglas sean eficaces debe existir también la amenaza de un castigo real y justo para quienes las violen.

Creación de una cultura ética – Consulta y análisis

El objetivo de régimen de ética y conducta parlamentaria es asegurar que sus miembros se ciñan a ciertas normas de conducta. Este régimen debe reflejar las normas generalmente aceptadas en la institución pero también debe encaminarse hacia el establecimiento de normas nuevas.

En otras palabras, el desarrollo de un régimen de ética y conducta requiere de algo más que la simple publicación de un conjunto de principios, reglas y reglamentos en papel. Hace falta desarrollar un acuerdo político respecto del objetivo al régimen y generar una cultura en torno a sus disposiciones.

Los parlamentarios deben participar en cada etapa del desarrollo del sistema. Su participación puede darse de varias formas, pero las etapas iniciales de desarrollo deben congregarse a la mayor diversidad de parlamentarios posible, a través del debate y análisis general. En las etapas posteriores resultará más eficaz delegar la redacción de las reglas a un comité, pero esta tarea también deberá estar acompañada de consultas, análisis y deliberación en el seno del Parlamento.

En la práctica, la eficacia de un sistema de esta naturaleza depende de la forma como se observe y se aplique. Por otra parte, un régimen de ética y conducta no puede resolver por sí solo los problemas de comportamiento anti ético ni regir la conducta de los parlamentarios en todas las situaciones, independientemente de cuán integral o detallada sea. Siempre habrá zonas grises o reglas abiertas a su interpretación. En estos casos el cuerpo colegiado deberá depender del buen juicio de los parlamentarios, de forma tal que su conducta se cione siempre a la integridad de la institución.

Proceso de desarrollo de un régimen de ética y conducta

i) Generar voluntad política de reforma

La primera etapa es formar dentro del Parlamento una coalición en pro del cambio en torno a la necesidad de instaurar un régimen de ética y conducta. Una crisis política, un acto de corrupción o la preocupación general de los parlamentarios respecto de la confianza pública en la institución pueden dar pie a tal medida. Los políticos deben comprender por qué es necesario

contar con normas integrales y eficaces de ética y conocer sus objetivos. Este tema se aborda en la Sección 1.

ii) Lograr primero un acuerdo sobre los principios éticos

Una vez hayan aceptado los parlamentarios la necesidad de un régimen de ética y conducta, la siguiente etapa consiste en generar un acuerdo en torno a principios amplios que todos los políticos deben observar. Es importante comenzar con los principios por dos razones. En primer lugar, la mayoría de las instituciones ya poseen valores que les definen, plasmados en sus estatutos o en la constitución. En segundo lugar, es más fácil llegar a un acuerdo sobre principios generales que respecto a los detalles de las reglas. Este tema se aborda en la Sección 2.

iii) Desarrollar reglas detalladas

La aplicación de principios éticos exige reglas más precisas que expliquen el funcionamiento de estos principios en la práctica. Estas reglas poseen tres características principales: primero, la definición de conflictos de intereses, segundo, ser más abiertas a fin de minimizar el riesgo de un conflicto de intereses y tercero, limitar la actividad de los políticos cuando pueden surgir conflictos. La Sección 3 examina cada una de estos elementos y el tipo de disposiciones que los parlamentarios podrían desear poner en práctica.

iv) Establecer el sistema regulatorio y capacitar a los miembros

La etapa final consiste en desarrollar un sistema regulatorio sólido que garantice la aplicación eficaz de las reglas. Para ello, es necesario incluir también la capacitación y formación de los parlamentarios, para que puedan comprender y cumplir las reglas. La Sección 4 aborda este tema.

Es posible hacer un símil del proceso con la construcción de una pirámide que se erige sobre una base general muy amplia y que termina en un pináculo más estrecho y detallado.

La Guía está estructurada en función de este proceso. Primero se presentan los principios generales y luego se dan mayores precisiones, La Guía se propone brindar herramientas con las cuales los lectores puedan construir su propia pirámide y comprender la estrategia para lograrlo. Sin embargo, cada parlamento habrá de elaborar el régimen a su manera y en función del contexto político local.

Síntesis

El desarrollo de normas de ética elevadas depende más de los políticos que del contenido de un régimen de ética y conducta. Es necesario que los parlamentarios comprendan y respeten dicho régimen. Por consiguiente, la implantación de un nuevo régimen es un proceso político que requiere del acuerdo de los parlamentarios en cada una de sus etapas. Identificar oportunidades de reforma e iniciar el proceso mediante el establecimiento de principios generales que gocen de aceptación general servirán sentarán los cimientos para construir no sólo normas detalladas sino también para generar la voluntad política de establecer ciertas normas de comportamiento.

SECCIÓN 1

**DETERMINAR EL
OBJETIVO DEL
REGIMEN DE ÉTICA
Y CONDUCTA**

El desarrollo de un régimen de ética y conducta es un proceso político. Por consiguiente, el contexto político forjará el contenido y proceso de desarrollo del régimen.

Además, la situación política puede dar lugar a la oportunidad inicial a los reformistas. Es importante que los políticos con voluntad de reforma consideren las preocupaciones del público y de los políticos respecto de las normas como una oportunidad – esto puede servir de base para generar la voluntad política para que se tomen medidas.

Esta sección examina cómo y por qué se desarrollan regímenes de ética y conducta. En primer lugar, es importante precisar las razones por las cuales se instaura un régimen de ética y conducta y el problema que busca resolver. En segundo lugar, el régimen debe complementar las reglas y procedimientos parlamentarios existentes con el propósito de que los parlamentarios comprendan el papel y las funciones que les corresponden en este sentido y, por consiguiente, y mostrar un comportamiento acorde.

Definición del problema

Los parlamentos suelen establecer nuevos sistemas de ética y de conducta por una de las tres razones siguientes: i) como reacción a comportamientos violatorios de la ética, ii) como respuesta a preocupaciones de los ciudadanos en torno a las normas parlamentarias y iii) a fin de aplicar el reglamento parlamentario al interior del Parlamento.

Primero, algunos países han adoptado políticas debido a que los parlamentarios han violado las reglas existentes. Por ejemplo, en el Reino Unido se adoptó a mediados de los 90 un nuevo sistema para

fiscalizar el comportamiento ético tras una serie escándalos que involucraban a varios parlamentarios a quienes se les pagaba por representar intereses privados en la Cámara de los Comunes. Este comportamiento violaba resoluciones adoptadas previamente y destacaba los puntos débiles del sistema auto regulatorio existente. Como respuesta a la preocupación manifestada por los políticos, la ciudadanía y los medios de comunicación se adoptó un sistema de reglamentación más completo, el cual añadió fuerza y rigor a las reglas que rigen la conducta ética.

Segundo, en algunos países la necesidad de un nuevo régimen de ética y conducta ha emanado del reclamo social generalizado respecto a las normas y comportamiento de los políticos. Esto puede atribuirse a situaciones en las que los parlamentarios se han valido de sus cargos oficiales para beneficio personal. Sin embargo, la adopción de un régimen de ética y conducta se percibe como una manera de subrayar la importancia de las normas públicas de manera general así como la necesidad de adoptar un nuevo reglamento para atender casos particulares. En Australia, por ejemplo, el debate sobre la necesidad de un código de conducta surgió a partir de una serie de artículos publicados sobre la malversación de fondos públicos y la reducción del nivel de confianza por parte del público en los políticos – En un momento dado, únicamente el 7% de los australianos creían que los parlamentarios tuvieran normas elevadas de honestidad y de ética. En tales circunstancias, la adopción de un régimen de ética y conducta se hallará encaminada principalmente a restablecer la confianza pública en los políticos.

Tercero, a pesar de que, tradicionalmente, los regímenes de ética y conducta hayan servido para combatir la corrupción y los comportamientos anti éticos, su ámbito se ha expandido para incluir otras formas de conducta inapropiada que interfieren con el funcionamiento del Parlamento. En las democracias emergentes es de particular interés la manera en que un régimen de ética y conducta pueda servir para establecer la autoridad de las reglas –y al Presidente de la Cámara– en una nueva institución parlamentaria. En los primeros años de existencia de un cuerpo colegiado, no existen una interpretación de las reglas de procedimiento que goce de aceptación general o de un entendimiento común. De hecho, los Parlamentarios impugnan los procedimientos frecuentemente, lo cual hace que se dé un debate álgido en torno a ellos y se cuestionen las potestades del Presidente. Se libran batallas en torno a la clase de institución que los Parlamentarios desean crear, en la cual todos tienen un interés directo y la elevada rotación de los Parlamentarios en cada elección prolonga este proceso de impugnación. Cada vez es mayor el número de parlamentos en esta situación, que consideran los regímenes de ética y conducta como un medio para fortalecer el procedimiento parlamentario, los protocolos y la etiqueta de la Cámara, el trabajo de las comisiones e incluso su interacción con los electores.

La cuestión principal es determinar la naturaleza del problema que el nuevo sistema intenta resolver. Es muy probable que el problema comprenda elementos de los tres ejemplos citados. Aunque cada ejemplo pueda considerarse como un problema

en sí, cada uno ofrece la oportunidad a los parlamentarios interesados en introducir reformas puesto que cada ejemplo produce circunstancias propicias al establecimiento de un nuevo régimen. Para sintetizar, los parlamentarios con voluntad de reforma deberían aprovechar esta ocasión para enmarcar las discusiones en torno a la adopción de un nuevo régimen de ética y conducta. De todas maneras, es necesario definir con toda claridad los objetivos del nuevo régimen. Estos últimos determinarán el contenido y alcance del régimen y la manera como que ha de aplicarse. Si el propósito del régimen es claro desde un principio, es probable que logre los objetivos previstos.

Objetivo general de un régimen de ética y conducta – Asegurarse que los parlamentarios comprendan sus funciones

Al identificar la naturaleza del régimen, también hay que asegurarse que complementen otras fuentes asesoramiento o lineamientos para los parlamentarios. En su nivel más fundamental, un régimen de ética y conducta debería servir para asegurarse de que los parlamentarios comprendan y observen las normas fundamentales del Parlamento. No obstante, como todas las instituciones parlamentarias están regidas por reglas de procedimiento, abundantes en detalles, es de preguntarse para qué más puede servir un régimen de ética y conducta.

Inicialmente se presentan problemas en tres niveles

- Primero, los parlamentarios carecen generalmente de un conocimiento del funcionamiento de la institución, en particular cuando han sido electos por vez primera.

- Segundo, las reglas de procedimiento tienden a ser documentos legalistas complejos.
- Suelen ser de difícil comprensión; para interpretar una sección hay que comprender
- las disposiciones de otras secciones.
- Tercero, si bien las reglas dictan el modo de funcionamiento de una institución, no precisan la manera como deben comportarse los parlamentarios. Las reglas abordan exclusivamente la función que tienen dentro de la institución. Aun así, se limitan a brindar orientación el proceso, y casi nunca determinan la calidad o el contenido de su labor.

Para los nuevos parlamentos cuya experiencia en democracia es limitada y donde hay una elevada rotación de sus miembros en cada elección, la dificultad es mayor porque no hay una cultura parlamentaria claramente definida. Los miembros del parlamento necesitarán ayuda primero para comprender las reglas de procedimiento y después, para comprender las normas que se esperan de ellos.

La manera más evidente para lograr este cometido es mediante un sistema de inducción o capacitación de los nuevos miembros. Aun cuando la mayor parte de los parlamentos reconozcan el principio e importancia de la capacitación, la práctica y la instrucción impartida varían mucho. Por otra parte, el impacto de la capacitación podría no perdurar mucho tiempo, sobre todo si la labor no es constante o si no se le da seguimiento mediante un programa continuo.

Como resultado de lo anterior, varios parlamentos han desarrollado sus propias guías para de referencia sus miembros. Por

lo general, estos documentos se utilizan como complemento de reglas de procedimiento, explicando la institución y sus procedimientos. Puede simplemente tratarse de glosarios de terminología parlamentaria tal como el que preparó el Parlamento namibiano. Otros parlamentos cuentan con manuales más detallados que contienen mayores precisiones el funcionamiento de la institución. Por ejemplo, el documento intitulado *Quehacer de la Cámara y sus Comisiones*, de la Cámara de los Comunes es una guía breve donde trata aspectos tales como las normas que rigen los debates, la manera y el momento de formular una pregunta a un ministro, así como determinados aspectos técnicos de los textos estatutarios, de los autos para reformas regulatorias y relativos a la programación. Existen documentos similares en Canadá, Australia, India y Japón.

Algunos cuerpos legislativos de la región árabe también están desarrollando guías para profundizar el conocimiento del parlamento, más amigables al usuario, para sus miembros. Estos manuales de procedimiento como el desarrollado por el PNUD en colaboración con el Consejo de Representantes de Bahrein presentan un panorama general de la institución y del papel que desempeñan los miembros del cuerpo colegiado.

No obstante, si bien la mayor parte de estas guías ayudan a los Parlamentarios a comprender mejor su papel en la institución, tienden a concentrarse más en el proceso que en el contenido. Es decir, explican el funcionamiento de la institución más no indican la conducta que deben observar sus miembros.

Es justamente allí donde los regímenes de ética y conducta pueden desempeñar un papel complementario. Es necesario que se concentren más en asuntos relativos a las normas y la calidad del trabajo de los parlamentarios, y al hacerlo deben estar informados sobre las reglas y procedimientos del Parlamento al tiempo, buscando también fortalecerlos.

Síntesis – Enfoque de caja de herramientas

Uno de los puntos clave de la *Guía* es que cada Parlamento debe determinar sus propias necesidades y las medidas necesarias para satisfacerlas. En algunos parlamentos, quizás haya que reinstaurar los principios existentes por medio de una resolución parlamentaria.

En otros casos podrían agregarse los principios y las reglas de conducta ética a las reglas de procedimiento o bien publicarlos en un documento totalmente independiente. En los países que tenga el sistema del código civil, la aplicación de un régimen de ética puede requerir que se promulgue una ley a fin de que el documento tenga valor jurídico.

Es imposible trasplantar directamente la experiencia de un parlamento a otro. Mas bien, los parlamentos que deseen desarrollar un régimen de ética y conducta deben resolver los siguientes interrogante: en primer lugar, cual es la índole del problema que desean resolver y si el nuevo sistema

puede o no lograr los objetivos deseados; en segundo lugar, la manera como el nuevo sistema complementaría otras iniciativas y mejoraría el entendimiento general de las reglas por parte de los parlamentarios; y en tercer lugar, cuales son las medidas más apropiadas para alcanzar esos objetivos.

Preguntas clave

- ¿Qué problema trata de resolver el régimen de ética y conducta? ¿Se trata de un caso específico de corrupción?
- ¿Si el propósito que se persigue con la institución del régimen de ética y conducta es mejorar la confianza del público, cómo se medirá el éxito que alcance?
- ¿Existe la posibilidad de que el régimen se utilice para hacer cumplir el procedimiento parlamentario y forjar el comportamiento de los parlamentarios en la Cámara, Comisión y con los electores?
- ¿Qué actitud tienen los partidos políticos principales y figuras parlamentarias importantes (por ejemplo, el Presidente de la Cámara, los presidentes de las comisiones más importantes, etc.)?
- ¿Existe la posibilidad de que régimen de ética y conducta divida la opinión de los partidos? ¿Cómo afectaría esto el éxito que pueda alcanzar el régimen ?
- ¿Qué otros mecanismos existen para asegurarse de que los Parlamentarios comprendan y cumplan las reglas?
- ¿Qué tipo de interacción existirá entre esos mecanismos y el régimen?

SECCIÓN 2

ESTABLECIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE UN RÉGIMEN DE ÉTICA Y CONDUCTA

El Parlamento debe determinar los principios y valores básicos que deben caracterizar la institución y el comportamiento de sus miembros.

Por lo general, estos principios corresponden a características generales, tales como la honestidad, la integridad y la responsabilidad –principios con los cuales pocos Parlamentarios estarán en desacuerdo.

Tres son las fuentes que podrán servir de inspiración a los parlamentos para desarrollar estos principios. Primero, las reglas internas de procedimiento o la constitución. Segundo, las políticas de ética de otros parlamentos. Tercero, las normas y lineamientos internacionales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

El consenso en torno a los valores fundamentales constituye los cimientos sobre los cuales se desarrollaran reglas más detalladas.

Definición de los principios que rigen la conducta de los parlamentarios

El proceso parlamentario para el desarrollo de un régimen de ética y conducta debe comenzar por la cultura a la cual ha de integrarse. El régimen debe incorporar los valores culturales del parlamento e inspirarse de ellos.

La mayoría de las instituciones representativas tendrán ya valores fundamentales integrados en las reglas de procedimientos o, en ocasiones, en la constitución. Si el comportamiento parlamentario no refleja uno o varios de los principios, esta podría ser una ocasión que puede servir como catalizador útil para iniciar un debate sobre

la necesidad de instituir un nuevo régimen. Aun cuando no se cuente con un conjunto de principios fundamentales, el hecho de aludir a los valores que los Parlamentarios deberían observar constituye una manera útil de sentar los cimientos para erigir una nueva política, por el hecho de que los principios suelen ser tan generales que es relativamente fácil llegar a un acuerdo político generalizado.

i. Fuentes internas

En algunos países estos principios se hallan incorporados en las reglas de procedimiento del parlamento o en la constitución. Por ejemplo, la Constitución de Belice contiene las siguientes disposiciones:

Los legisladores no deben comportarse de manera que:

- se coloquen en una situación en que entren o puedan entrar en conflicto de intereses
- comprometan el ejercicio adecuado de sus funciones y deberes públicos u oficiales
- utilicen su cargo públicos en beneficio propio
- denigren su cargo público o sus funciones oficiales
- permitan que su integridad se ponga en tela de juicio
- pongan en peligro o menoscaben el respeto o la confianza en la integridad del gobierno

En los países donde no hay referencia expresa respecto del comportamiento de los legisladores, es posible que exista un conjunto más general de principios destinado a todos los funcionarios públicos la cual sea posible emplear y adaptar al ámbito parlamentario.

ii. Experiencia parlamentara a escala internacional

Los parlamentarios también pueden aprovechar la experiencia de otros parlamentos en donde se haya instituido un régimen de ética y conducta. Uno de los conjuntos de principios más citados es el elaborado por la Comisión de Normas en la Vida Pública establecida en el Reino Unido en 1994. La comisión adoptó un nuevo código de conducta integral destinado a los parlamentarios que comprende siete principios para la vida pública, cuales son:

- 1. Altruismo:** Los titulares de cargos públicos deben actuar únicamente en interés del público. No deben hacerlo con el fin de enriquecerse o adquirir otros beneficios personales o para sus familias o amistades.
- 2. Integridad:** Los titulares de cargos públicos no deben contraer ninguna obligación financiera o de ninguna otra índole respecto de personas u organizaciones externas que puedan tratar de influirles en la ejecución de sus funciones oficiales.
- 3. Objetividad:** En el desempeño de sus funciones públicas, incluyendo decisiones sobre nombramientos públicos, el otorgamiento de contratos o la recomendación de determinadas personas para que se les recompense o se les beneficie, los funcionarios públicos han de hacerlo basados en la meritocracia.
- 4. Rendición de cuentas:** Los titulares de cargos públicos deben rendir cuentas al público por sus decisiones y actos y deben someterse al escrutinio que se considere apropiado para su cargo.

- 5. Apertura:** Los titulares de cargos públicos deben demostrar la mayor franqueza posible respecto de todas las decisiones o medidas que adopten. Deben justificar sus decisiones y restringir la información únicamente sea claramente necesario para proteger los intereses públicos.
- 6. Honestidad:** Los titulares de cargos públicos tienen el deber de declarar los intereses personales que estén vinculados con sus funciones públicas y de tomar medidas a fin de resolver los conflictos, protegiendo el interés público.
- 7. Liderazgo:** Los titulares de cargos públicos deben fomentar y apoyar estos principios dando el ejemplo y demostrando liderazgo.

Otros países poseen principios similares que señalan las normas básicas de conducta para sus Parlamentarios. Por ejemplo, en Canadá los Parlamentarios deben aceptar:

- reconocer que el trabajo en el Parlamento es asunto de confianza pública
- mantener la confianza y la fe del público respecto de la integridad de cada parlamentario y el respeto y confianza que la sociedad concede al Parlamento en como institución
- lograr que los ciudadanos se sientan seguros respecto a que todos los parlamentarios tienen la obligación de observar normas que anteponen el interés público a los intereses personales y crear un sistema transparente que permita a los ciudadanos juzgar y concluir que efectivamente es así

- generar mayor certidumbre entre los parlamentarios y orientarles sobre cómo reconciliar sus intereses privados y sus obligaciones públicas
- fomentar el consenso entre parlamentarios estableciendo reglas comunes y facilitando los medios para que un asesor imparcial e independiente pueda responder cualquier inquietud respecto a la buena conducta

Otros parlamentos establecen características de definición similares. Por ejemplo, en Uganda los principios generales son: el altruismo, la integridad, la objetividad, la rendición de cuentas, la apertura, la honestidad y el fomento de una buena gobernabilidad. En Etiopía, las reglas estipulan que un parlamentario debe ser “un funcionario leal y honesto y dar el buen ejemplo a los etíopes... al tiempo que protege y respeta los intereses de la nación y del público, y también debe enaltecer, en todo momento, el prestigio y dignidad de la Cámara”.

iii. Normas internacionales

Además de aprovechar las fuentes internas y la experiencia de otros parlamentos para establecer los principios del régimen, es posible aprovechar otras fuentes a escala internacional. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) es un referente para las iniciativas contra la corrupción a través de un conjunto de normas completas, medidas y reglas que los países pueden aplicar, las cuales se hallan cimentadas sobre medidas de prevención y de penalización de determinados actos.

La Guía legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción describe las medidas necesarias para aplicar la Convención y sigue un enfoque dividido en tres partes mediante el cual se identifica lo siguiente: a) los requisitos obligatorios que los Estados deben cumplir, b) los requisitos facultativos que los Estados están obligados a considerar, c) otras exigencias facultativas que los Estados deseen aplicar. Esta *Guía* constituye un punto de referencia útil para los parlamentarios, teniendo en cuenta que el Artículo 8 estipula que cada Estado debe promover la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre los funcionarios públicos y debe propender por la aplicación de “códigos o normas de conducta para el ejercicio recto, honorable y apropiado de las funciones públicas”.

La Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC) se ha comprometido a lograr que todos los parlamentarios desempeñen un papel de liderazgo respecto al cumplimiento, adaptación y seguimiento de la CNUCC. Particularmente, los parlamentos desempeñan un papel importante en la adaptación de las normas internacionales a un contexto regional o nacional, cerciorándose que se ejerza una fiscalización eficaz del cumplimiento de las disposiciones contenidas en ellas. La organización provee una lista de verificación para parlamentarios diseñada para mejorar la sensibilización y el nivel de consenso y fortalecer las competencias de los parlamentos.

Síntesis – Identificación de los principios universales

Tal como hemos visto, cada ejemplo comprende principios fundamentales muy similares que buscan reflejar la integridad de la institución, mantener la confianza pública e instar a los Parlamentarios a comportarse de manera que no desacrediten a la institución. Usualmente estos principios son de orden general por lo cual casi siempre gozan del acuerdo de todos los parlamentarios. Los principios reflejan valores considerados como cimientos de la organización, razón por la cual tienden a reflejar las aspiraciones y no algo prescriptivo.

En breve, el establecimiento de principios nucleares constituye es un primer paso importante hacia la construcción de un régimen de ética y conducta, pero no es suficiente por sí solo. Para que los principios tengan un sentido y sean aplicados, la institución deberá contar con disposiciones más detalladas e implantar un mecanismo de seguimiento y cumplimiento de las reglas.

Preguntas clave

- Si no se han determinado los valores, ¿Podrían servir las reglas parlamentarias existentes como punto de partida para desarrollar dicho conjunto de principios?
 - ¿Es posible que surjan desacuerdos sobre ciertos principios o valores? ¿De ser así, podría deberse a políticas partidistas o a otras diferencias por razones culturales, étnicas o religiosas?
 - ¿Qué influencia podrían tener la cultura y el contexto político actuales en el debate sobre los valores fundamentales de la institución?
 - ¿Hay principios utilizados por otros parlamentos o normas internacionales que pudieran servir como base para las consultas?
- ¿Existen fuentes internas que definan los principios de buena conducta? Por ejemplo, ¿Tienen que comprometerse los parlamentarios a mantener la integridad de la institución en el momento de asumir sus cargos?
 - ¿Los valores de la institución están plasmados en una constitución o en reglas de procedimiento?

SECCIÓN 3

DESARROLLO DEL CONTENIDO DEL REGIMEN DE ETICA Y CONDUCTA

El acuerdo sobre los principios que rigen el comportamiento parlamentario sienta la base para el desarrollo de un régimen de ética y conducta.

Sin embargo, dado que estos principios son de carácter general, pueden interpretarse de distintas maneras. Los políticos pueden seguir teniendo un entendimiento diferente de lo que son actividades aceptables y actividades ilícitas. Por lo que los parlamentos deben hacer comprender las nuevas reglas detalladas y llegar a un consenso en torno a ellas.

Esta sección está dividida en tres partes, cada una aborda un elemento a considerar al fijar las reglas para los códigos de conducta.

- Primero, el potencial para conflictos de intereses entre las funciones públicas de los Parlamentarios y sus intereses privados
- Segundo, las disposiciones principales de reglas éticas, respecto de la transparencia y la divulgación de los intereses propios
- Tercero, la manera en que esta gran apertura se concilia con la protección de los Parlamentarios en la ejecución de su trabajo

Primera parte – Reconocimiento y resolución de conflictos de intereses

Casi todos los comportamientos antiéticos están ligados con la noción de ‘conflicto de intereses’ – en otras palabras, existe conflicto de intereses cuando el interés personal de un político electo va en contravía de los intereses públicos que le eligieron para representarlas. En su forma más extrema, se trata de parlamentarios que utilizan el cargo que desempeñan para fines personales. Aun cuando un conflicto de intereses aparente influir el

comportamiento de un solo parlamentario es la integridad de toda la institución la que sufre un notable menoscabo.

Siendo esto así, los conflictos de intereses constituyen el punto focal de casi todos los regímenes de ética parlamentaria. Sin embargo es importante comprender que los conflictos de intereses son prácticamente inevitables para los políticos, a los cuales constantemente se les pide servir de mediadores entre intereses diversos –como la localidad, la raza, el sexo, la religión o el partido político. Aunque un conflicto de intereses no es sinónimo de corrupción ni de comportamiento anti ético, los Parlamentarios deben comprender y asimilar las dificultades posibles.

Un régimen de ética para parlamentarios tiene por objeto determinar los conflictos de intereses que puedan conducir –o aparenten conducir– a comportamientos anti éticos.

En última instancia, la tarea de los Parlamentarios es velar por los intereses públicos. Algunas constituciones, por ejemplo la de Ruanda, son explícitas a este respecto en particular y estipulan que un parlamentario no debe tener ninguna otra obligación diferente a representar los intereses nacionales. Sin embargo hablar de ‘intereses nacionales’ implica un juicio subjetivo. Todos los políticos aducirían que su partido tiene las mejores políticas para defender los intereses nacionales, sin embargo, estas políticas podrían divergir considerablemente.

La percepción que se tiene del concepto de conflicto de intereses también se verá afectada por elementos contextuales como la cultura y la constitución. En muchas so-

ciudades existe la tradición de hacer obsequios, lo cual forma parte familiar de las prácticas políticas. Sin embargo, la cultura no debe servir de excusa al soborno o a la compra de favores. Normas internacionales tales como las establecidas por la CNUCC o la GOPAC proporcionan orientación al respecto.

La CNUCC, indica que existe soborno cuando se entrega un obsequio (o aun la simple oferta de un obsequio) lo cual otorga ventaja indebida a una persona en particular frente a un funcionario público o a las decisiones que éste último pueda tomar.

La dificultad para todos los regímenes de ética radica en poder demostrar que un regalo haya afectado la decisión tomada después de recibido obsequio o que pueda redundar en un beneficio futuro. Por lo que las reglas éticas tienden a citar todo tipo de ejemplos de conflictos que puedan ocurrir a fin de orientar a los políticos.

Sin embargo, estos ejemplos suelen ser muy específicos, por lo que resulta imposible cubrir todas las situaciones posibles en un solo conjunto de reglas. Por esta razón los regímenes de ética y conducta suelen incluir una cláusula general que exhorta a los políticos a ser prudentes en caso de aceptar cualquier cosa. Por ejemplo, el código de conducta del Parlamento canadiense estipula que los Parlamentarios no deben aceptar 'ningún regalo ni beneficio algunos vinculados con su cargo que pudieran percibirse razonablemente como algo que comprometen su juicio o integridad personal'.

La interpretación de las reglas también estará condicionada por el sistema constitucional al cual se integren. En el Congreso

de los Estados Unidos se supone que los legisladores pueden cabildar para obtener subvenciones gubernamentales en beneficio de los distritos, mientras que en los sistemas que siguen el modelo de Westminster, a los Parlamentarios generalmente se les impide ejercer presiones directas para obtener beneficios financieros —su involucramiento sería considerado como un abuso de influencia y siendo así, como generador de una distorsión de los intereses públicos mas amplios.

Sin embargo, aun en los casos en donde los parlamentarios deben abstenerse de participar en cierto tipo de cabildeos, existen zonas grises. Por ejemplo, se esperaría de un productor de lácteos electo representante de una circunscripción donde reside buen número de productores lácteos, vele por sus intereses en el seno del parlamento. Sería posible hacer una distinción entre el hecho de representar los intereses de la industria láctea en su conjunto (lo cual no sería percibido como conflicto de intereses) y el hecho de tratar de influir decisiones que sólo favorecieran a las granjas lácteas de su circunscripción (lo cual constituiría un conflicto de intereses). (Ver *Conflicto de intereses*, de Gerald Carney)

Síntesis – Consolidar la integridad de la institución

Estos pocos ejemplos ilustran en cierta medida, la dificultad para definir lo que constituye o no un conflicto de intereses en un conjunto particular de circunstancias. Finalmente, el propósito que se persigue mediante la identificación de conflictos de intereses posibles es asegurar la confianza del pública en su sistema político y evitar toda suposición de que los Parlamentarios utilizan sus cargos públicos para beneficiar

sus intereses particulares. La percepción de abuso de poder puede ser tan nociva como un abuso de poder real.

Por consiguiente, uno de los principios subyacentes a todo régimen de ética y conducta sería que los Parlamentarios no actúen de manera tal que tengan dificultad en justificar sus actos en público.

Finalmente, vale mencionar que un régimen de ética y conducta no puede prever reglas para el comportamiento de los Parlamentarios en todas las situaciones. Su cumplimiento depende de la inteligencia y buen juicio del parlamentario del cual se trate. Por esta razón para es importante que comprendan el sentido de las reglas para observarlas. Esto explica la importancia de realizar un proceso de consulta con los políticos porque permite cerciorarse que entiendan el sentido de las reglas y participen en el establecimiento de las mismas. Este proceso es tan importante como el resultado.

Preguntas clave

- ¿Hay algún lugar donde el Parlamento haya definido en qué consiste un conflicto de intereses para los Parlamentarios? ¿Incidirá el concepto en los modelos de conducta generalmente aceptados?
- ¿Existen aéreas particulares de actividad (por ejemplo, regalos) que pudieran ser contenciosas al definir el significado de conflicto de intereses?
- ¿Incluirán las reglas éticas una definición específica de soborno?
- ¿Hasta donde intentarán las reglas definir las circunstancias explícitas que señalan un eventual conflicto de intereses?

Segunda parte – Reglas que rigen la transparencia y la divulgación

Si bien la divulgación y transparencia no necesariamente eliminan un conflicto entre los intereses personales y los intereses públicos, sí permiten identificar un posible un conflicto de intereses.

Según este enfoque, los Parlamentarios deben declarar sus intereses personales en un registro parlamentario, para que el público, sobre todo sus electores, puedan determinar si sus actos como Parlamentarios han sido o no influidos por tales intereses.

Sin embargo, la definición de la información que debe consignarse en el registro, la cuestión de quién debe consignar tal información y el momento de hacerlo, varía de un país a otro.

Esta sección trata los temas a continuación:

- i) Métodos de divulgación y momento oportuno para realizarla
- ii) ¿Quién debería registrar la información?
- iii) ¿Qué información habría que registrar?

Las reglas que permiten mejorar la transparencia y divulgación generalmente constan de tres elementos principales.

i) Métodos de divulgación y momento oportuno para realizarla

Los métodos de divulgación por lo general corresponden a una de las dos categorías a saber: divulgación extraordinaria y divulgación rutinaria.

Por divulgación extraordinaria se entiende que los parlamentarios deben declarar sus intereses externos antes de participar en

un debate, en una audiencia en comisiones o en una votación, cuando sus intereses privados puedan entrar en conflicto. Por divulgación rutinaria se entiende que los parlamentarios deben declarar sus intereses al asumir sus cargos y en intervalos regulares a partir de entonces. Naturalmente estos métodos de divulgación no son excluyentes mutuamente y en muchos casos se espera que los Parlamentarios cumplan los dos.

La divulgación tiene por objeto señalar la posibilidad de un conflicto de intereses. En determinados casos, la divulgación puede impedir que un parlamentario participe en un debate o emita un voto o puede implicar simplemente que el parlamentario declare sus intereses y participaciones. Sin embargo, el registro rutinario de los intereses y participaciones de los parlamentarios es un mecanismo de divulgación más profundo y uniforme. Significa crear y mantener un registro de todos los intereses de los Parlamentarios, actualizándolo regularmente durante la vida entera del Parlamento. Facilita la labor de las autoridades parlamentarias en la gestión de los intereses y al tratar de determinar si los parlamentarios no han declarado intereses/participaciones personales.

También puede constituirse en un elemento indispensable para la investigación de presuntos delitos de corrupción y encausamiento de delitos de corrupción. Es importante que todo sistema de divulgación rutinaria obligue a los parlamentarios a declarar sus intereses a intervalos regulares, de manera que todo incremento imprevisto en sus ingresos o en sus activos pueda ser explicado. En estos casos, el acusado asumirá la carga para probar su inocencia y de demostrar que su enriquecimiento ha sido lícito.

ii) ¿Quién debe registrar la información?

Aun cuando parece obvio que el registro contenga los intereses del legislador, algo menos obvio es que muchos países exigen que se declaren igualmente los detalles financieros del cónyuge y de los hijos e hijas. Esta medida se aplica en parte para que los Parlamentarios no cedan a la tentación de burlar el reglamento transfiriendo su patrimonio a otros miembros de la familia. Sin embargo, esta práctica ha despertado preocupación respecto del nivel de protección de la vida privada de los parlamentarios que, al fin y al cabo, no han solicitado un cargo público y que no comprenden por qué su vida privada deba pertenecer al dominio público. Existen diversas soluciones para este asunto. Se puede limitar el nivel de información acopiada sobre los otros miembros de la familia o bien se puede exigir que las familias se inscriban en forma colectiva en vez de individual.

En buen número de países, se imponen restricciones al acceso a determinadas partes del registro limitando el acceso público a la información de la familia. Por ejemplo en Francia la comisión sobre Transparencia Financiera en la Política, exige la confidencialidad de los registros, sin embargo, en España la información correspondiente al patrimonio privado de los legisladores es confidencial pero se permite el acceso del público al resto del registro. En Sudáfrica los estados financieros contienen una sección confidencial y otra pública, y es la comisión sobre los Intereses Personales de los Parlamentarios quien determina el contenido de la sección.

iii) ¿Qué información debe registrarse?

Esta es el área donde se presenta mayor divergencia entre los distintos regímenes de ética respecto a que deben divulgar

públicamente los políticos. Esto demuestra lo importante que es adaptar las reglas a una institución parlamentaria específica y contar con el apoyo y el cumplimiento del régimen por parte de las personas sujetas a las reglas. Por ejemplo, en 1979, cuando se le exigió a varios miles de funcionarios Nigierianos que declararan sus intereses personales, sólo dos personas lo hicieron: el nuevo presidente y el vicepresidente.

A pesar de las divergencias, de manera general, existen cuatro categorías de intereses que es necesario declarar: a) activos, b) ingresos, c) pasivos y d) obsequios (incluidos los viajes).

a) Activos

Por lo general los activos comprenden bienes, acciones, puestos administrativos, fideicomisos, asociaciones y demás inversiones. Además de la divulgación puede haber otras exigencias para determinados funcionarios electos. Por ejemplo en los Estados Unidos a éstos se les exige que coloquen sus acciones y demás activos en un fideicomiso 'ciego', es decir un fideicomiso cuya composición desconoce el beneficiario, o que declaren el valor integral de los mismos. En el Reino Unido existen disposiciones semejantes para los ministros quienes deben colocar sus activos más importantes en fideicomisos ciegos a fin de evitar que se sugiera la existencia de influencia indebida en sus decisiones de gobierno.

b) Ingresos

En la mayor parte de los países se imponen restricciones en cuanto a ciertos tipos de empleos externos, por considerárseles incompatibles con las responsabilidades de un titular electo para desempeñar un cargo público (ver más adelante). Sin embargo no son muchos los países que imponen una prohibición tajante de los empleos externos.

Hay muchos Parlamentarios que combinan su cargo público con profesiones que atienden a tiempo parcial como el periodismo, el derecho y la medicina. En tales casos, los Parlamentarios tienen la obligación de declarar la identidad de su empleador y los emolumentos recibidos. También están obligados de declarar otras fuentes de ingresos, tales como patrocinios o cargos remunerados (desempeño como miembros de consejos directivos u otros).

c) Pasivos

En muchos respectos, la necesidad de declarar los pasivos es tan importante como la de declarar los activos y los ingresos. Por ejemplo, un político que haya contraído muchas deudas quizás sea más vulnerable a utilizar su cargo público como mérito para obtener fuentes adicionales de financiamiento. Si los pasivos se acumulan, el registro debe contener información detallada sobre los montos adeudados, el acreedor, de las tasas de interés y del motivo de la deuda.

Disposiciones diversas: Todos los intereses aplicables que no pertenezcan a una de las categorías mencionadas y que no obstante correspondan a la definición del objetivo principal del registro que consiste en "proporcionar información sobre los intereses pecuniarios u otros beneficios importantes que reciba un parlamentario y que terceras partes pudieran razonablemente pensar que se presta a influir sus actos, discursos o votos en el Parlamento o las medidas dispuestas a título de parlamentario" o que según el parlamentario pudieran eventualmente dar pie para pensar que influyen sus actos de manera similar, aun cuando el parlamentario no reciba ningún beneficio financiero.

Reino Unido, Cámara de los Comunes, Clausula 10, Intereses a registrar Cámara de los Comunes del Reino Unido, Cláusula 10

d) Obsequios y viajes

La mayor parte de las reglas éticas contienen restricciones sobre obsequios y viajes. En determinados países, como en Argentina, está prohibido tajantemente todo obsequio vinculado directamente con su cargo en el parlamento, mientras que en Australia, los parlamentarios pueden recibir regalos a condición que no generen un conflicto de intereses directo. En el Reino Unido se permite aceptar obsequios y no es menester declararlos siempre y cuando no estén vinculados con el trabajo del parlamentario en el Parlamento. Sin embargo, cuando si se hallan relacionados y su valor supera el 1% del salario anual del parlamentario, los parlamentarios deben declararlos en el registro de intereses al igual que su valor. En los Estados Unidos, ningún funcionario electo a un cargo público puede recibir obsequios cuyo valor supere \$100 dólares.

Como se puede constatar, en cada categoría hay un límite por debajo del cual no es necesario declarar los intereses financieros. Sin embargo, tal como lo demuestran varios ejemplos, el límite varía enormemente de acuerdo con contexto local. Frecuentemente se imponen disposiciones específicas con el propósito de evitar los abusos que justamente han suscitado la adopción de reglas éticas.

Para los parlamentos que desean establecer un nuevo régimen de ética y conducta, también es útil incluir una 'cláusula paspartú' que sugiera a los Parlamentarios una vez más la necesidad de hacer buen uso de prudencia y buen juicio. Por ejemplo, la lista de intereses a declarar en el Reino Unido contiene una última cláusula mediante la cual

se exhorta a los Parlamentarios a declarar todo interés que pudiera incitar a otras personas a creer que esos intereses influyen su juicio en el desempeño de sus funciones.

Síntesis – Divulgación de la información adecuada

Las reglas detalladas del régimen de ética y conducta deben cubrir una vasta gama de eventualidades. En el nivel más básico, es necesario decidir que método de divulgación se empleará, la frecuencia de las declaraciones y las categorías de bienes que deben constar en el registro de intereses. Todos los elementos del régimen deben ser complementarios, de esta manera, la información presentada en cada sección determinará la eficacia del régimen en general.

Preguntas clave

- ¿Qué método de divulgación desea adoptar el Parlamento: el rutinario, el extraordinario, o ambos métodos?
- Si el Parlamento opta por la divulgación rutinaria, ¿con que frecuencia deberán actualizar su lista de bienes los parlamentarios?
- ¿Quién será responsable de llevar el registro: un funcionario parlamentario, un comité parlamentario u alguien más?
- ¿El registro será totalmente público o contendrá secciones confidenciales?
- ¿Quién estará obligado a declarar sus intereses? ¿Se incluirá a los miembros de la familia? En caso afirmativo, ¿qué miembros de la familia?
- ¿Qué información debe registrarse? ¿Cuál será el nivel de detalle de las reglas en cuanto a los diferentes activos, ingresos, pasivos u obsequios que deben declararse?

- ¿A qué nivel deberán fijarse el nivel por encima del cual es necesario declarar tales intereses? ¿Qué disposición se adoptará a fin de actualizar o modificar el límite con el transcurso del tiempo?
- ¿Deberán incluirse en el registro intereses no pecuniarios?

Tercera parte – Restricciones relativas a “intereses externos”

El objetivo de la divulgación es permitir a otras personas determinar la probabilidad de un conflicto de intereses. En otras palabras, algunas veces conocer los intereses es suficiente y no requiere la adopción de otras medidas.

No obstante, en determinadas circunstancias, cuando la naturaleza de los intereses externos tiene una incidencia directa sobre el involucramiento de un parlamentario, es posible que sea necesario impedir que continúe participando. Cuando se juzga que un parlamentario ha violado las reglas, puede ser necesario imponer otras sanciones. (La aplicación de sanciones se trata en detalle en la Sección 4).

Esta sección describe las situaciones en que habría que impedir la participación del parlamentario, así como la manera de conciliar estas situaciones con la inmunidad parlamentaria.

Los encargados de desarrollar el régimen de ética y conducta deberán determinar si la divulgación es suficiente. En determinados casos puede bastar con supervisar la probabilidad de un conflicto de intereses. Por ejemplo, habrá casos en los que sea suficiente que los parlamentarios enuncien sus intereses al iniciarse un debate para que los demás entiendan sus intereses frente al tema a debatir.

En otros casos, es posible que el Parlamento decida prohibir ciertas actividades a un parlamentario en razón de sus intereses o impedir su participación en determinados debates o votaciones sobre ciertos asuntos específicos respecto de los cuales sus intereses privados puedan entrar en conflicto sus responsabilidades públicas.

La mayor parte de los regímenes de ética y conducta comprenden restricciones respecto de ciertos intereses externos que se estiman incompatibles con el ejercicio en un cuerpo legislativo. Numerosos parlamentos cuenta con reglas en materia de ‘incompatibilidad’, las cuales indican la clase de ingresos y empleos que se estiman inapropiados respecto para su ejercicio como funcionarios electos. Por lo general se trata de profesiones de naturaleza sensible, tales como las fuerzas armadas, los servicios de seguridad, la función pública y en las funciones de magisterio. Además, otros parlamentos imponen restricciones a los miembros del clero. En todos los casos mencionados, se obliga a los Parlamentarios a renunciar a esos cargos antes de asumir sus funciones parlamentarias.

Las restricciones son rigurosas en determinadas circunstancias y en ciertos países. Por ejemplo, en Ruanda a los Parlamentarios les está prohibido ocupar un puesto externo. La finalidad es preservar su independencia y evitar toda posibilidad de que cualquier interés mercantil o comercial privado interfiera con su cargo público. La situación en el Reino Unido es diferente. Allí se arguye que los intereses externos permiten a los parlamentarios adquirir una variedad de perspectivas que a menudo les ayudan en su labor como legisladores.

Restricciones aplicables una vez termine el mandato

También existen restricciones en cuanto de la clase de empleos que los políticos pueden ocupar después de concluido su mandato. Los políticos y los ministros, en particular, tienen acceso privilegiado a personas responsables de tomar decisiones y a informaciones importantes durante el transcurso de sus mandatos, por lo que es probable que conserven mucha de esta información al salir del Parlamento. Por lo general, los regímenes de ética y conducta tienden a imponer restricciones a los políticos, en especial a los ministros respecto al empleo la información para fines particulares una vez hayan dejado su curul.

Por consiguiente, es común que no se permita a los ministros aceptar un cargo en los sectores de actividad de los cuales hayan sido responsables. Por ejemplo, un Ministro de Defensa podría desear favorecer a ciertas empresas si sabe que al concluir su mandato irá a trabajar en ellas.

Síntesis – Lograr el equilibrio correcto

Un régimen de ética y conducta parlamentarias debe tratar de hallar el punto medio entre la libertad de la cual deben gozar los Parlamentarios para poder desempeñar sus funciones, y el cumplimiento de las normas de conducta que se espera de ellos. Sin duda alguna existe determinada tensión entre las reglas éticas y la inmunidad parlamentaria. En las democracias emergentes es posible que las circunstancias hagan necesario insistir sobre la protección de los parlamentarios. Sin embargo, el régimen de ética y conducta debería ser visto como una forma de garantizar que no se abuse de los sistemas de inmunidad.

Preguntas clave

- La divulgación de intereses seguramente podría hacer que se tenga que supervisar, restringir o prohibir ciertas actividades a un parlamentario ¿Cómo se determinarían?
- ¿Desea el Parlamento que no se permita a los Parlamentarios aceptar otras formas de empleo externo? Si se permitieran otros empleos, ¿cómo se definiría la clase de empleos permitidos? ¿Qué empleos se juzgarán incompatibles con el cargo de titular de un puesto público?
- ¿El régimen de ética y conducta contendrá restricciones aplicables una vez cese el cargo? De ser así, ¿cuál será la duración de este período ‘de espera’?

Restricciones aplicables a los Ministros

A no ser que el ejercicio de sus potestades, deberes y funciones oficiales lo exijan, está prohibido a todo funcionario público,

- ocupar un empleo o ejercer una profesión
- administrar u operar una empresa o actividad comercial
- ocupar o aceptar un cargo como miembro del consejo directivo o funcionario de una sociedad u organización
- ocupar un puesto en un sindicato o asociación profesional
- actuar como consultor con remuneración
- ser asociado activo de una compañía/sociedad

Ley sobre conflicto de intereses, Canadá

Cuarta parte – Inmunidad parlamentaria

Los argumentos contra la divulgación de intereses o las restricciones sobre las actividades de los parlamentarios por lo general se fundan en que éstas reducen la capacidad de un parlamentario para cumplir su función de representación y, mas

específicamente, porque son contrarias a los principios de inmunidad parlamentaria. Esta es otra área contenciosa y existen algunos argumentos importantes sobre los motivos por los cuales puede ser imposible aplicar un régimen de ética y de conducta paralelamente a un sistema parlamentario de inmunidad. Sin embargo al desarrollar un régimen es necesario tener en cuenta hasta qué punto puede limitar la inmunidad de los parlamentarios.

La inmunidad parlamentaria tiene por objeto asegurar que los Parlamentarios gocen de libertad suficiente para asumir sus funciones plenamente. Es decir, pedir que el gobierno les rinda cuentas, examinar leyes y representar al público. Algunas de estas funciones harán que estén en confrontación directa con varias instituciones del Estado y por ello, los Parlamentarios deben tener completa libertad de acción sin temer a ser perseguidos, victimizados o señalados por las autoridades en cualquier otra forma.

“Los parlamentos deben adoptar sistemas funcionales de inmunidad parlamentaria que aseguren la protección contra procesos infundados o por motivos políticos, pero que igualmente garanticen que los parlamentarios respondan ante la ley”.

GOPAC, Declaración de Arusha, 23 de septiembre de 2006

Si bien las disposiciones detalladas de los esquemas de inmunidad parlamentaria difieren de una institución a otra, las disposiciones tienden a seguir o el modelo británico de ‘no imputabilidad’ o el modelo francés de ‘inviolabilidad’.

El modelo británico de ‘no imputabilidad’ protege la libertad de expresión de los Parlamentarios en el desempeño de sus funciones. Esto significa que a los representantes no se les puede procesar por las opiniones que expresen o por sus votos en la sala o comisiones. Este derecho parlamentario suele extenderse a testimonios durante audiencias en sala. En determinados casos también cubre actividades fuera del Parlamento, tales como las desempeñadas en la circunscripción, a condición de que se les considere como ‘actividades del fuero parlamentario’.

El concepto francés de ‘inviolabilidad’ corresponde a una noción de inmunidad mucho más amplia, que dispone que los representantes electos no pueden ser procesados por ninguna actividad delictiva, salvo si se les sorprende ‘en flagrancia’. El alcance de la inviolabilidad tiende a presentarse bajo tres formas principales. En los sistemas que siguen el modelo Westminster, hay una forma de inviolabilidad muy limitada en la que sólo se informa al Presidente del parlamento cuando se ha detenido a un parlamentario. En algunos países (Liberia, Sierra Leona, Noruega), no está permitido detener a parlamentarios camino al Parlamento o de regreso del mismo. Sin embargo, en la mayoría de los países, a los representantes no se les puede procesar mientras durante su término en el Parlamento sin la anuencia de éste último.

El concepto de inmunidad parlamentaria es importante y absolutamente necesario para el funcionamiento adecuado del Parlamento. En los nuevos parlamentos, y especialmente

en las sociedades post conflicto, este principio puede ser particularmente importante. Hay muchos ejemplos de órganos ejecutivos que intentan socavar la capacidad de los miembros de partidos de la oposición o victimizarlos utilizando mal la ley o el procedimiento parlamentario. El sistema de inmunidad parlamentaria debe tener la solidez suficiente como para poder resistir esta amenaza.

Sin embargo, la tendencia a nivel mundial es alejarse del principio de ‘inviolabilidad’ y de optar por un concepto más limitado de ‘no imputabilidad’. Efectivamente, muchos países temen que al impedir que los parlamentarios sean procesados, el sistema de inmunidad sirva de medio para encubrir actos de corrupción y abuso de poder.

El principio rector del sistema de inmunidad parlamentaria debería ser que el derecho a la inmunidad haga integral del cargo, mas no de la persona. Su objeto es enaltecer la integridad del cargo público y de la institución y no proteger a personas que participan en actividades evidentemente delincuenciales.

Preguntas clave

- ¿Cuál será la interacción del régimen de ética y conducta con las disposiciones relativas a la inmunidad parlamentaria?
- ¿Cómo logrará el Parlamento de que la inmunidad parlamentaria se utilice para eludir las disposiciones del régimen de ética y conducta?

SECCIÓN 4

MECANISMOS DE REGLAMENTACIÓN Y APLICACIÓN

Los principios y las reglas proporcionarán lineamientos para los funcionarios electos, pero el régimen de ética y conducta deberá contener igualmente mecanismos de aplicación y sanciones a fin de disuadir a eventuales transgresores.

La presente sección examina tres modelos diferentes de aplicación y reglamentación, a saber: la reglamentación interna de un Parlamento, la reglamentación externa impuesta por un organismo judicial y la creación de un comisario independiente que rinda informes a un comité parlamentario.

La segunda parte de esta sección examina las sanciones posibles que los parlamentos quizás deseen aplicar para fomentar la adopción de un comportamiento ético y una buena conducta.

Tres modelos de reglamentación del comportamiento ético

No sorprende que el aumento en el número de regímenes de ética y conducta en varios parlamentos durante los dos últimos decenios también haya dado lugar a la adopción de nuevos mecanismos de fiscalización y aplicación de la reglamentación. En general, existen tres modelos. El primero corresponde a una reglamentación totalmente externa, como el utilizado en Taiwán; el segundo consiste en observar únicamente la reglamentación que emana del cuerpo colegiado, tal como ocurre en los Estados Unidos; y el tercero combina un comisario externo encargado de investigaciones con una comisión parlamentaria para aplicar sanciones, cual es el sistema que se aplica en el Reino Unido e Irlanda.

El primer modelo conlleva la creación de un organismo judicial o cuasijudicial encargado de fiscalizar y aplicar la reglamentación destinada a los Parlamentarios. Para muchos parlamentos, la dificultad de este modelo estriba en que todas las violaciones están sujetas a procedimientos penales, por lo que puede interferir con las disposiciones de las reglas en materia de inmunidad parlamentaria. Por otra parte, en vista de que el régimen es de aplicación externa, los parlamentarios no sienten propias las disposiciones contenidas en los principios o reglas. Si mediante el régimen se pretende encontrar la manera de que las disposiciones gocen de aceptación general, tendría mayor sentido encontrar la forma directa de integrar el régimen en la cultura parlamentaria.

El segundo modelo yace sobre la autorreglamentación del Parlamento. Este sistema requiere la creación de una comisión especial sobre ética, encargado de informar sobre los parlamentarios que parecen haber violado las reglas, realizar investigaciones al respecto e imponer sanciones. Sin embargo, este modelo es objeto de crítica porque los legisladores se convierten por este conducto en investigadores, jueces y jurados, en vez de constituirse en órgano que ratifica las sentencias pronunciadas por un árbitro imparcial. Además, si la intención es generar o restablecer la confianza pública respecto de los políticos, es poco probable que un modelo que se base en la autorreglamentación de los políticos goce de credibilidad pública en sus políticos.

El tercer modelo combina elementos de los dos anteriores. Este modelo implica la designación de una ente regulador independiente responsable de la reglamentación, designado por el parlamento y que responda ante el mismo. Este ente regulador se encarga de examinar los casos y notificar a los Parlamentarios respecto a la aplicación de las reglas, sin embargo la decisión sobre la imposición de sanciones se adopta en el seno del parlamento, a través de una comisión convocada especialmente para este fin. Este modelo que se aplica en el Reino Unido desde mediados de los 90 ha sido objeto de crítica por conceder demasiado poder a los parlamentarios y asemejarse mucho al modelo de la auto reglamentación. En vista de la preocupación que surgió en 2009, en torno a las normas parlamentarias británicas, el gobierno propuso una nueva forma de reglamentación totalmente independiente.

Un factor común a todos los modelos es determinar la manera de remitir los casos para que se les investigue. Por ejemplo, en Sudáfrica, la Comisión de Ética puede abrir sus propias investigaciones contra parlamentarios. En otros sistemas, como el del Reino Unido, hasta 2009, el comisario encargado de las normas, sólo podía examinar las quejas presentadas contra parlamentarios específicos; quejas que podían presentar otros parlamentarios o miembros del público en general.

Sin embargo, tal como se mencionó anteriormente, el desarrollo de regímenes de ética y conducta ha difuminado aspectos del comportamiento de los parlamentarios que trascienden las consideraciones puramente éticas. Por ejemplo, la Constitución

de Sierra Leona autoriza al funcionario que preside a remitir a la Comisión de Privilegios los casos de Parlamentarios que hayan difamado a otra persona, y será la comisión la que determine las sanciones disciplinarias a imponer. En otros parlamentos las comisiones de ética se encargan de determinar las sanciones a imponer por motivo de las violaciones mas graves al protocolo parlamentario.

El punto clave es que la distinción entre las reglas éticas, tal como suelen comprenderse, y las cuestiones de conducta parlamentaria de índole general han comenzado a confundirse. Esto se debe en parte a que las reglas éticas han buscado establecer normas amplias de comportamiento aceptable para todos los aspectos de la vida pública, lo cual tiene implicaciones obvias para los parlamentos recién establecidos que buscan establecer normas de conducta parlamentaria.

Latitud de las sanciones

Las reglas relativas a la conducta observada dentro del Parlamento son tan diversas y particulares a cada institución, que es difícil señalar en una guía de este tenor algo que vaya más allá de los aspectos generales. Sin embargo, basta una mirada general para reafirmar la percepción de que las sanciones por violaciones a las reglas éticas y el mal comportamiento a nivel de procedimientos parlamentarios se superponen y confunden entre sí. Esta sección examina brevemente cuatro categorías de reglas relacionadas con los procedimientos parlamentarios, así como tres tipos principales de sanciones².

² Esta sección se inspira ampliamente en Van der Hulst, pp. 112-119.

i. Categorías de reglas

La primera serie de reglas trata de la prohibición de recurrir a la fuerza durante las deliberaciones y la prohibición implícita o explícita de portar armas. La segunda serie de reglas prohíbe las amenazas, la intimidación, la provocación y los insultos. Sin embargo, la definición de lo que constituye ‘lenguaje no parlamentario’ varía de una institución a otra. Por lo general, la definición depende de la decisión del presidente que encabeza la sesión, el cual establece los límites. La tercera serie puede clasificarse dentro de las reglas que se rigen los casos en los cuales se impide continuar sesionando es decir, cuando se presenta una obstrucción ilícita de las deliberaciones. Quiere decir est, cuando se presentan situaciones en que los parlamentarios rehúsan obedecer a las reglas de procedimiento y por consiguiente impiden continuar la sesión. Se alude a los Parlamentarios que toman la palabra sin la anuencia del presidente de la sala, que ignoran una llamada de atención o que rechazan la autoridad del presidente mediante cualquier otra manifestación. La última serie de reglas se propone enaltecer la dignidad del parlamento. Con frecuencia estas reglas apuntan al uso del lenguaje, así como a la manera de vestirse, en particular las reglas que siguen la tradición parlamentaria británica. La constitución de Sierra Leona estipula que los Parlamentarios deben enaltecer la dignidad e imagen del Parlamento en todo momento.

ii. Tres categorías de sanciones

Por lo general, es el presidente quien hace cumplir las reglas, sobre todo por estar relacionadas directamente con las sesiones en cámara. No obstante, en casos de vio-

laciones graves o de comportamientos anti éticos, la cuestión suele remitirse a una comisión de ética (de haberla) para que sea allí donde se determine la sanción correspondiente.

Sin embargo, las sanciones a disposición del presidente de la sesión o la comisión encargada de ética se dividen en tres. La primera sanción, que emana de la tradición parlamentaria francesa, consiste en un llamado al orden, seguido de medidas disciplinarias cuya severidad se acentúa gradualmente. Si es la primera se hace un llamado al orden. En una segunda etapa, el llamado al orden se anota en el registro parlamentario y en una tercera, si el parlamentario rehúsa observar la decisión del presidente, se le retira el derecho al uso de la palabra, lo cual suele dar lugar a una ‘censura’ o ‘amonestación’ pública que se consigna en el registro y que puede acompañarse de una expulsión temporal de la Cámara. Esta medida se aplica en casos graves, cuando ha habido amenazas o se ha recurrido a la violencia o se ha provocado a un jefe de Estado. En el senado de los Estados Unidos, esta medida puede venir acompañada de una reducción de salario durante el período en que se expulsa al Senador.

La segunda categoría está relacionada con la tradición británica de ‘nombrar’ a los parlamentarios; es la sanción más severa que el presidente de la cámara pueda imponer. De costumbre esta sanción se aplica sólo si el parlamentario transgresor continua su transgresión a pesar de haber sido objeto de repetidas advertencias y de haber sido invitado (a) a retirarse de la Cámara.

Cuando un diputado es ‘nombrado’, se propone a la Cámara que vote una moción en virtud de la cual será suspendido (a), esta suspensión durará, si es una primera vez, cinco días de sesión.

La tercera categoría se refiere a las sanciones complementarias que están relacionadas con las medidas antedichas. Éstas pueden incluir una multa o pérdida de salarios, una disculpa al Parlamento o una pérdida de antigüedad en el escalafón, por ejemplo a título de presidente de una comisión y de los privilegios conexos.

Tal como se ha mencionado, las sanciones y los mecanismos de aplicación respecto de las violaciones al reglamento ético habitualmente se clasifican en las mismas categorías. Pero dado que, por definición, estas violaciones corresponden a infracciones más graves, éstas conllevan suspensiones, expulsiones y multas por faltas de conducta o incluso la retención de salarios durante períodos determinados. Por ejemplo, en Irlanda las violaciones al código de conducta implican suspensiones, multas o la censura pública. En Francia sólo existe una opción: la prohibición de presentarse, por espacio de un año, como candidato a elecciones y en Alemania, es el presidente que encabeza la sesión quien trata todas las quejas poniéndolas en conocimiento de los electores sobre las violaciones para que sean ellos quienes determinen la suerte del parlamentario. Y, en todos los casos, el factor de mayor poder de disuasión debería ser que gracias a una

mayor transparencia, el veredicto final es aquel que imponen los electores mediante sus votos en una elección.

Síntesis – Lograr mecanismos adecuados y sanciones commensuradas

La selección de los mecanismos de reglamentación adecuados y el tipo apropiado de penalización, sólo puede realizarse en el contexto del sistema político y de las infracciones cometidas. Independientemente del mecanismo y de las sanciones elegidas, los dos elementos del sistema deben gozar del apoyo de los parlamentarios y de la ciudadanía. A fin de proteger la integridad de la institución, el sistema debe ser considerado como algo independiente, legítimo y justo.

Preguntas clave

- ¿Desea el Parlamento implantar un mecanismo de reglamentación externo regido por los tribunales, un mecanismo de reglamentación interno dirigido por el presidente o por una comisión parlamentario o un comisario externo que rinda informes a una comisión parlamentario?
- Si el régimen de ética depende de un comisionado externo, ¿quién lo designará?
- ¿Cuál será el término de su mandato? ¿Ante quién deberá responder en el parlamento?
- ¿Tendrá necesidad el parlamento de crear otra comisión encargada de hacer que se cumplan las reglas? O bien, ¿se confiará esta tarea a una de las comisiones existentes?

- ¿Qué tipo de sanciones se impondrán a las personas que violen las reglas? ¿Cómo van a determinarse tales sanciones? ¿Quién se encargará de implementarlas?
- ¿Quién tendrá competencia para abrir una investigación contra un parlamentario?
- ¿Podrán los miembros de la ciudadanía presentar una queja? ¿Podrán el comisionado o la comisión decidir por sí solos cuándo ha de abrirse una investigación?
- ¿Qué salvaguardas se establecerán a fin de asegurar que el régimen de ética y conducta no sea utilizado simplemente por quienes persiguen un fin político o una venganza personal contra un parlamentario en particular?
- ¿Tendrán derecho los parlamentarios al recurso de apelación si creen haber sido tratados de manera injusta? ¿Quién admite la apelación: un comisionado, una comisión parlamentaria o el parlamento sesionando en pleno?

SECCIÓN 5

DESSARROLLO DE
UNA CULTURA EN
TORNO AL RÉGIMEN
DE ÉTICA – FORMACIÓN
Y CAPACITACIÓN

La misión de un régimen de ética y conducta debe ser tanto preventiva como punitiva. Un régimen es más eficaz en la medida en que los miembros del parlamento lo comprenden y observan sus reglas.

Un régimen de ética y conducta debe determinar el camino correcto que deben seguir los parlamentarios, así como proporcionar los lineamientos necesarios para facilitar su observancia.

El sistema de reglamentación y cumplimiento también debe prever la capacitación y formación de los parlamentarios, ofreciendo al mismo tiempo, asesoramiento y lineamientos continuos sobre la manera de interpretar y cumplir las reglas.

La presente sección examina las opciones que permiten desarrollar una cultura en torno a el régimen de ética y conducta.

El proceso para desarrollar un régimen de ética y conducta forma parte integral de la instauración de una cultura en la cual se empiece por comprender normas claras y que las mismas sean consideradas legítimas por las partes sujetas a observarlas.

Una cultura dominante que incluya normas elevadas en materia de ética permitirá disuadir más a los eventuales transgresores que toda una serie de reglas detalladas –en ocasiones la opinión de los colegas parlamentarios puede tener mayor poder de disuasión frente a ciertos comportamientos.

Por ello, resulta importante que los parlamentarios participen en cada etapa del desarrollo del régimen de ética y conducta, lo cual no implica que su punto de vista deba dominar en todos los casos, pero sí significa que el proceso de desarrollo del régimen a instaurar debe permitir que los parlamentarios entiendan que las disposiciones como justas y realistas y sientan que ellos tienen un papel a jugar para alcanzar el éxito del mismo.

Además, es necesario el apoyo activo de parlamentarios clave para lograr no únicamente la aceptación sino un pleno entendimiento de las reglas y principios contenidos en el régimen. A este respecto, el funcionario que preside, desempeña una función primordial para sentar el tono en la institución. Toda nuevo régimen de ética y conducta deberá cumplir los principios generales que rigen los procedimientos parlamentarios, por lo cual el Presidente del Parlamento será una figura clave a involucrar en el desarrollo régimen.

En cuanto a la consulta y formación de los parlamentarios, el papel de los partidos políticos será igualmente crucial. Es justamente dentro de los partidos políticos que los parlamentarios adquieren gran número de competencias esenciales y comienzan a conocer las normas que rigen el desempeño de sus funciones. El establecimiento de un régimen debe contar desde su inicio con la participación de figuras clave de los partidos políticos a fin de obtener su apoyo respecto del proceso y de asegurar igualmente que desempeñen un papel para instruir a los parlamentarios sobre lo que se espera de ellos.

La experiencia en la Cámara del Pueblo (Lok Sabha), en la India, es interesante en este sentido. En virtud de su decisión de instaurar un régimen de ética y conducta, su Comisión de Ética recomendó que “se concertaran esfuerzos mancomunados para implantar valores éticos fundamentales entre los legisladores... la cultura centrada sobre la ética debe evolucionar de manera tal que el sentido de disciplina y de responsabilidad surjan del interior” A estos fines la comisión recomendó que el Parlamento organizara un coloquio sobre el análisis del funcionamiento actual de la institución, es decir, una introspección en la cual participaran los líderes y líderes adjuntos, los secretarios, los *whips* (o responsables de la disciplina de grupo), al igual que el Presidente del Parlamento y los miembros de la Comisión de Ética y el Secretario General. Tras este coloquio hubo una serie de cuatro o cinco seminarios abiertos a todos los miembros del Lok Sabha.

Los parlamentos deben tomar en consideración diversas posibilidades y herramientas de sensibilización. La integración de un régimen de ética y conducta cuenta con recursos utilizados frecuentemente, tales como publicaciones y sitios existentes en la Internet que constituyen una opción. La difusión de guías que explican las implicaciones de los principios y de las reglas ya sea en forma impresa o electrónica también puede ser útil.

Pero los políticos también necesitarán capacitación específica cuando el nuevo sistema sea introducido y también al iniciarse cada nuevo mandato parlamentario. Todo programa de inducción para Parla-

mentarios debe incorporar formación sobre las disposiciones del régimen. Es muy probable que el hecho de inculcar los valores fundamentales y de hacer comprender las reglas al iniciar un parlamento ayude a dar forma a la cultura dominante.

El último elemento para asegurar un entendimiento pleno del régimen de ética y conducta es el establecimiento de una fuente permanente y oficial de orientación y asesoramiento para parlamentarios. Dado que lo más probable es que las reglas sean complejas y que en ciertos casos, abiertas a interpretación, los parlamentarios necesitarán contar con acceso al asesoramiento de especialistas. Por lo general, una comisión puede desempeñar esta función, tal como sucede en Sudáfrica donde una comisión encargada de los intereses de los Parlamentarios interpreta el código de conducta y asesora a los Parlamentarios respecto del contenido –o por un comisario parlamentario encargado de las normas, el cual actúa como custodio de la aplicación del código y fuente principal de asesoramiento para los Parlamentarios que no estén seguros sobre cualquier aspecto de las reglas.

Síntesis – Influir el comportamiento de los parlamentarios

El régimen de ética y conducta por sí solo no puede cambiar el comportamiento de los parlamentarios. Este comportamiento debe surgir de la dinámica interna de la institución y reflejar la misma. El desarrollo de un régimen nuevo constituye en sí, una etapa importante de este proceso. El simple hecho de establecer un régimen de ética y conducta puede servir como catalizador para instaurar ciertas normas de conducta.

A la postre, es imposible establecer una nueva política que logre gobernar el comportamiento de los parlamentarios en toda circunstancia. La mayor parte del tiempo, se espera que los parlamentarios hagan uso de su propio juicio para determinar el comportamiento adecuado que deben adoptar. Esto significa que la manera como la institución forme e instruya a sus miembros a fin de que comprendan y acepten el régimen debe constituir parte esencial de todo nuevo marco.

Preguntas clave

- ¿Qué posturas será necesario adoptar para lograr que los parlamentarios gocen de un pleno entendimiento del régimen de ética y conducta?
- ¿En qué medida deben participar las figuras clave de la institución en el desarrollo del régimen de ética y conducta?
- ¿En qué medida forjarán el contenido del régimen los partidos políticos y cómo podrán utilizarse para inculcar los valores fundamentales? ¿Será posible utilizar a los partidos para impartir la capacitación a los parlamentarios?
- ¿Se incluirá formación sobre el nuevo sistema dentro del programa de inducción de todos los Parlamentarios?
- ¿Dónde podrán obtener asesoramiento imparcial y fidedigno sobre las reglas y el reglamento los parlamentarios?

“Ningún conjunto de reglas puede obligar eficazmente a aquéllos y a aquéllas que no estén dispuestos a observar el espíritu de las reglas, como tampoco ningún estado de derecho podrá prever todas las posibles eventualidades que pueda surgir o ser imaginada por el ingenio humano.

El presente Código de Conducta ha sido formulado de la manera más simple y directa posible. Su éxito depende de la integridad y buen juicio de aquéllos y aquéllas a quienes se aplica.

Por consiguiente, de subsistir alguna duda respecto a su ámbito, aplicación o del sentido de alguno de los aspectos de este Código, el principio rector para el parlamentario en cuestión habrá de ser su buena fe.”

Código de Conducta de la Asamblea Nacional de Sudáfrica

SECCIÓN 6

CONCLUSIÓN

Así como no existe una fórmula única para un régimen integral y universal de ética y conducta que convenga a todos los Parlamentos, tampoco existe una fórmula única para desarrollar un nuevo sistema. A la postre, un régimen de ética y conducta es un documento político.

El éxito del régimen no reside únicamente en su contenido, sino en la manera como se comprenda, observe y aplique. Por esta razón, el proceso que se siga para desarrollar el régimen es tan importante como su contenido.

Se trata de un proceso sumamente político, razón por la cual es necesario que el documento final sea visto por los parlamentarios como legítimo, teniendo en cuenta que es su obligación respetar su autoridad, aun cuando no estén de acuerdo con todas sus disposiciones.

El objetivo de la presente *Guía* es proporcionar una descripción general de las etapas a seguir en el desarrollo de un régimen de ética y conducta. A fin de definir el problema que el nuevo régimen pretende resolver mediante el desarrollo de principios, reglas detalladas y de un régimen eficaz de aplicación, necesariamente habrá que hacer frente a diversas objeciones. El contexto político actual, los valores culturales que radican en la institución y las actitudes de parlamentarios clave, serán determinantes para dar forma a este proceso.

Sin embargo, cabe hacer hincapié en los cuatro principios fundamentales sobre los cuales debe reposar el régimen, cuales son:

- Primero, la eficacia del parlamento está determinada por las actitudes, las perspectivas y el comportamiento de sus

miembros, al igual que por sus atribuciones y potestades constitucionales. Siendo así, el nuevo sistema debe concentrarse tanto sobre el cambio de los comportamientos como sobre la modificación de las reglas.

- Segundo, un nuevo régimen orientado hacia el cambio de conducta debe emerger de conformidad con las circunstancias parlamentarias dentro de las cuales pretende ser eficaz. Los miembros del parlamento respectivo deben apropiarse de las reglas si han de considerarlas legítimas y respetar su autoridad.
- Tercero, el proceso de desarrollo de un nuevo régimen es tan importante como el contenido resultante. Establecer de un conjunto de reglas detalladas no debe ser por sí solo, el objetivo deseado. Para que las reglas sean eficaces, el proceso también debe involucrar la participación de los miembros del parlamento para que instauren un conjunto de valores centrales de la institución.
- Cuarto, la creación de un régimen de ética y conducta no basta, como acto aislado, para resolver todos los problemas que la institución está abocada a resolver. Los principios, las reglas y los reglamentos deberían ser percibidos únicamente como uno más entre los innumerables esfuerzos requeridos para mejorar el funcionamiento de la institución.

Finalmente, la presente *Guía* sólo puede ofrecer sugerencias en cuanto a la manera como pueden realizarse. Su aplicación incumbe a los políticos mismos.

FUENTES

Brien, A., (1999), *A Code of Conduct for Parliamentarians? (¿Un Código de conducta para los parlamentarios?)*, 2º documento de investigación, biblioteca del Parlamento de Australia

Carney, G., (1997) *Working Paper: Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials*, (Documento de trabajo: Conflicto de intereses: Legisladores, ministros y funcionarios públicos), Transparencia Internacional

Davies, M., *Ethics in Government and the Issue of Conflicts of Interest Fostering Transparency and Preventing Corruption in Jamaica*, (Ética en el gobierno y el problema de conflicto de intereses –Promoción de la transparencia y Prevención de la corrupción en Jamaica) cita en el PIMS/IDASA, (2004), *Government Ethics in Post-Apartheid South Africa* (Ética gubernamental en la Sudáfrica post apartheid)

Gay, O. et Leopold, P., (2004), *Conduct Unbecoming: The Regulation of Parliamentary Behaviour*, (Comportamiento anti ético: reglamentación del comportamiento de los parlamentarios), London: Politico's

Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción, Declaración de Arusha, 23 de septiembre de 2006

UIP/PNUD, (2006), *Immunité parlementaire : document de travail*, (Inmunidad parlamentaria : documento de trabajo) Iniciativa del PNUD sobre los parlamentos, Prevención de crisis y Recuperación

Mancuso, M. (1995) *The Ethical World of British MPs*, (El mundo ético de los Miembros del Parlamento Británico), Québec : Presse universitaire McGill Queen

NDI, (1999), *Legislative Ethics: A Comparative Analysis*, (Ética en las leyes: Análisis comparativo), 4º documento de una serie de documentos de investigación de carácter legislativo

Pelizzo, R. (2006), *A Code of Conduct for Indonesia: Problems and Perspectives*, (Código de Conducta para Indonesia: problemas y perspectivas), serie

de documentos de trabajo en materia de ciencias sociales y humanas, 11º documento

Stapenhurst, R. et Pelizzo, R. (2004), *Legislative Ethics and Codes of Conduct*, (Ética legislativa y Códigos de Conducta), Instituto del Banco Mundial

Toornstra, D. (2001), *Rules on Parliamentary Immunity in the European Union Parliament and the Member States of the EU*, (Reglas de inmunidad parlamentaria en el Parlamento de la Unión Europea y de los Estados Miembro de la UE), Bruselas: CERDP

Toornstra, D., (2001) *Parliamentary Codes of Conduct in Europe: An Overview*, (Descripción general de los códigos de conducta en Europa), Bruselas: CERDP

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2004), *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, disponible en la siguiente dirección: http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2004), *Guía Legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* disponible en la siguiente dirección : http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/cosp/Ebook/Vo653443s.pdf

USAID, (2006), *Parliamentary Immunity Brief: A summary of case studies of Armenia, Ukraine and Guatemala* (Tratado sobre la inmunidad parlamentaria: Síntesis de casos de estudio en Armenia, Ucrania y Guatemala)

Van Der Hulst, M., (2000), *The Parliamentary Mandate*, (El mandato de los parlamentarios) Ginebra: UIP

Wigley, S., (2003) *Parliamentary Immunity: Protecting Democracy or Protecting Corruption?* (Inmunidad parlamentaria: proteger la democracia o la corrupción), *Journal of Political Philosophy* 11, nº 1, pp. 23-41

