

GUÍA DE ÉTICA Y CONDUCTA PARLAMENTARIA

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 la GOPAC y la WFD

La **Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC)** es una red internacional de parlamentarios dedicados a asegurar la buena gobernabilidad y mejorar los parlamentos en calidad de instituciones encargadas de fiscalización. Es la única organización o red de parlamentarios cuyo solo objetivo es luchar contra la corrupción en el mundo. Los miembros de GOPAC representan a más de 90 países en todas las regiones del mundo. Hay más de 30 secciones nacionales en África, en la región árabe, en América Latina, en América del Norte y en Europa que unen sus esfuerzos para mejorar la gobernabilidad en sus países respectivos.

La **Westminster Foundation for Democracy (WFD)** es la fundación del Reino Unido que trabaja en proyectos cuyo objetivo es apoyar políticas democráticas. En colaboración con otras organizaciones, la WFD busca reforzar las instituciones democráticas, principalmente los partidos políticos (gracias a la labor de los partidos políticos del Reino Unido), los parlamentos y la serie de instituciones que constituyen la sociedad civil. La WFD estima que la consolidación de una democracia va a la par con instituciones sólidas.

Agradecimientos

La Westminster Foundation for Democracy encomendó, en nombre de la GOPAC, la redacción del presente documento el cual fue producido bajo la dirección 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, de la Westminster Foundation for Democracy y de la GOPAC.

Autor

Greg Power es director de Global Partners, una sociedad con fines sociales que trabaja en proyectos dedicados a apoyar las políticas democráticas. Es especialista parlamentario y participa en proyectos que apoyan la implantación de instituciones legislativas y partidos políticos en Oriente Medio, África y en Europa Central y del Este, sobre todo en Iraq, Ruanda y Sudán del Sur...

2009. 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 la redacción del contenido. Además, desea agradecer a Dina Melhem de la WFD y a Stephen Tsang y Nola Juratis de la GOPAC y a Oonagh Gay y Alda Barry de la Cámara de los Comunes por sus comentarios y sugerencias relativos el texto.

PRÓLOGO

La Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC), en colaboración con la Westminster Foundation for Democracy (WFD), se complace en publicar el *Manual de Ética y Conducta Parlamentaria*.

La *Guía* tiene por objeto brindar a los parlamentarios con voluntad de reforma lineamientos claros y útiles para elaborar diversos componentes de base en favor de una política eficaz de ética y conducta –una política que corresponda a su contexto político y cultural, al tiempo que observe las normas internacionales fundamentales.

El establecimiento de las reglas para una política de ética y conducta de tal índole y para un mecanismo de aplicación apropiado para parlamentarios ha sido necesario a fin de:

- permitir a los parlamentarios demostrar normas elevadas en materia de ética conformes con sus importantes papeles que consisten en proteger el interés público, particularmente exigiendo al poder ejecutivo que rinda cuentas
- disuadir a los parlamentarios de tener un comportamiento contrario a la ética y de imponer sanciones en tales casos a fin de prevenir y luchar contra la corrupción
- incrementar la confianza del público sobre el sistema político democrático en general y respecto de los parlamentos y sus miembros en particular, la cual se ve influenciada por la corrupción real y la percibida
- implementar las disposiciones del Artículo 8 de la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* que prevé el establecimiento de “códigos de conducta para funcionarios públicos”

Los miembros de la GOPAC han reconocido las preocupaciones y necesidades antedichas. Durante su conferencia mundial celebrada en Arusha, Tanzania en septiembre de 2006, decidieron crear el Grupo de Trabajo Mundial (GTM) sobre Ética y Conducta Parlamentaria y pidieron a la sección árabe (ARPAC) que lo dirigiera.

El Grupo de Trabajo Mundial está compuesto por parlamentarios de varios continentes, consultantes expertos y representantes de organizaciones internacionales. Su meta principal es la elaboración de una guía de ética que rija la conducta de los parlamentarios que pueda ser difundida y utilizada en varios países. El GTM firmó un convenio con la WFD, la cual brindó el asesoramiento necesario y los recursos técnicos y financieros que mucho les agradecemos. La *Guía* fue redactada por Greg Power, especialista en reglas y procedimientos parlamentarios de renombre mundial. Los miembros del GTM 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 la *Guía* fuera un documento profesional, útil y de alta calidad.

A este fin, los miembros del GTM centraron su atención sobre puntos importantes que habían sido poco abordados hasta la fecha en las publicaciones y en la práctica parlamentaria, sobre todo los relativos a los conflictos de interés, la transparencia, la divulgación y a las restricciones respecto de las actividades políticas. Sin embargo, decidieron no tratar en profundidad estos puntos en la presente guía a fin de no distraerse de los puntos elegidos. Conviene señalar los dos puntos principales que no fueron tratados

en detalle en la presente guía, aun cuando sean dos piedras angulares en toda política de ética:

El **primer punto** es el hecho de fomentar el respeto integral de las reglas que penalizan los actos de corrupción de conformidad con las normas mínimas previstas en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC). Aun cuando tales reglas se apliquen generalmente a funcionarios públicos y a ciudadanos, algunas de ellas se refieren particularmente a los parlamentarios que son más vulnerables que otros funcionarios a cometer determinados actos, dada la naturaleza de sus funciones y responsabilidades.

El **segundo punto** es el comportamiento de los parlamentarios dentro y fuera del Parlamento que se aplica a las reglas de ética y conducta más clásicas y más estrictas, aun cuando estén indirectamente vinculadas con la corrupción. Estas reglas tienden a abarcar la mayor parte de las relaciones entre parlamentarios. Por lo general se las incluye en el reglamento procesal y estatutos del Parlamento.

Tras la publicación de la *Guía* esperamos que varios de los parlamentarios del mundo entero con voluntad de reforma la lean y se inspiren para tomar las medidas necesarias en vista de desarrollar su propia política de ética y conducta o de mejorar su política actual.

Asimismo esperamos que esta primera edición de la *Guía* dé lugar a la adopción de importantes medidas de seguimiento, tal como la elaboración de una guía similar sobre ética y conducta ministerial, la traducción del documento en varias lenguas (un proyecto de traducción para los países árabes está en curso), los programas de capacitación (una formación sobre la manera de utilizar la *Guía* ya se proporcionó a los miembros de la Organización de Parlamentarios de la Región Árabe contra la Corrupción), la presentación de ejemplos y la compilación de prácticas idóneas en materia de políticas que rigen la ética y conducta parlamentarias en todo el mundo.

Finalmente, deseamos agradecer a todas aquellas personas que colaboraron generosamente compartiendo sus conocimientos, peritaje, esfuerzos y recursos que facilitaron la publicación de la *Guía*. En particular agradecemos a las personas y organismos a continuación:

- Los parlamentarios de la GOPAC: al Excelentísimo Dan Wandera Ogalo (Senador de Uganda) y al Excelentísimo Ross Robertson (Diputado de Nueva Zelanda)
- Al autor: al Sr. Greg Power de Global Partners and Associates
- La Westminster Foundation for Democracy, particularmente a la Sra. Dina Melhem y a su equipo por sus esfuerzos sostenidos
- El PNUD – POGAR: al Sr. Arkan El Seblani
- Los consultantes expertos: a la Sra. Alda Barry (registradora del Members' Interests del Reino Unido), a la Sra. Oonagh Gay (biblioteca de la Cámara de los Comunes del Reino Unido), al Sr. Howard Whitton (Grupo Ethicos), al Sr. Kenneth E. Kellner (abogado principal del Comité de normas de conducta oficial, la Cámara de Representantes de los Estados Unidos)
- El equipo de la GOPAC y de la ARPAC, muy particularmente a la Sra. Maia Bulbul, a la Sra. Nola Juraitis, al Sr. Martin Ulrich y al Sr. Stephen Tsang y a todo el personal de apoyo.

***Ghassan Moukheiber (Diputado del Líbano)
Presidente***

***Grupo de Trabajo Mundial de la GOPAC sobre
Ética y Conducta Parlamentaria***

ÍNDICE GENERAL

Prólogo

Introducción

- Terminología y estructuras de una política de ética y conducta
- Construcción de una cultura centrada en la ética – consultoría y discusión
- Proceso de desarrollo de una política de ética y conducta

Sección 1: Establecer el objetivo de una política de ética y conducta

- Definir el problema
- Objetivo general de una política de ética y de conducta – Asegurarse de que los parlamentarios comprenden sus roles
- Resumen – Enfoque semejante al de una caja de herramientas
- Preguntas clave

Sección 2: Establecer los principios de una política de ética y conducta

- Definir los principios que rigen la conducta de los parlamentarios
 - Fuentes internas*
 - Experiencia parlamentaria a escala internacional*
 - Normas internacionales*
- Resumen – Determinar los principios universales
- Preguntas clave

Sección 3: Elaborar el contenido de la política de ética y conducta

- **Primera parte** – Identificación y tratamiento de conflictos de interés
- Resumen – Asegurar la integridad de la institución
- Preguntas clave
- **Segunda parte** – Reglas que rigen la transparencia y la divulgación
 - Métodos de divulgación y momento oportuno de la divulgación*
 - ¿Quién debería consignar la información?*
 - ¿Qué información habría que consignar?*
- Resumen – Divulgación de la información adecuada
- Preguntas clave
- **Tercera parte** – Restricciones relativas a intereses externos
- Resumen – Restricciones aplicables subsiguientes al mandato
- Preguntas clave – Encontrar un buen equilibrio
- Preguntas clave
- **Cuarta parte – Inmunidad parlamentaria**
- Preguntas clave

Sección 4: Mecanismos de reglamentación y aplicación

- Tres modelos para la reglamentación del comportamiento ético
- Escala de adaptación de las sanciones
 - Categoría de reglas*
 - Tres categorías de sanciones*

- Resumen – Encontrar los mecanismos adecuados y las sanciones apropiadas
- Preguntas clave

Sección 5: Desarrollo de una cultura en torno a la política de ética – Instrucción y capacitación

- Resumen – Influenciar el comportamiento de los parlamentarios
- Preguntas clave

Sección 6 – Conclusión

Fuentes

INTRODUCCIÓN

Esta *Guía* ha sido ideada por y para políticos. Está dirigida principalmente a parlamentarios con voluntad de reforma, pero esperamos que también sea de utilidad para otras personas (ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación) que buscan comprender y mejorar las normas en materia de conducta ética dentro de los cuerpos legislativos.

La *Guía* tiene dos objetivos: en primer lugar describir y explicar las partes integrantes de una política de ética y conducta parlamentaria que debe implantarse, y en segundo lugar identificar las cuestiones claves que los políticos deben tomar en cuenta durante la elaboración, ejecución y aplicación de una política de la índole.

La *Guía* no pretende brindar un plan director universal capaz de aplicarse en todas las asambleas legislativas. No sería posible hacerlo. 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. No empero, la *Guía* establece las principales etapas de un proceso de reforma política, en primer lugar estableciendo un acuerdo político sobre los principios generales del comportamiento ético y luego construyendo reglas y mecanismos más detallados en vista de su aplicación.

Es menester de cada parlamento precisar los detalles, como así también determinar si la política habrá de ser puesta en práctica mediante la sanción de una norma legal, la redacción de nuevos estatutos parlamentarios o protocolos o a través de algún otro mecanismo. Pero el nuevo sistema que establezca las normas de conducta dentro y fuera del parlamento debe contar con el apoyo de los políticos y ser considerado legítimo por la ciudadanía. Por consiguiente, debe complementar y reforzar las reglas parlamentarias existentes, al tiempo que reflejar las normas de ética aceptadas en todo el mundo si el objetivo es enaltecer la integridad de la institución.

Terminología y estructuras de una política 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 interpretarse de diferentes maneras. Para los países donde rige el derecho civil, el término 'código' tiene una connotación legal acotada, lo cual deja suponer que tales reglamentaciones deberían fundarse en un cuerpo normativo, en el cual las reglas en materia de ética y de conducta y el marco regulatorio conexo pueden ser elaborados gradualmente e integrados en varias leyes diferentes. Para los países con raigambre en el *common law* la palabra 'código' suele suponer lo contrario, es decir que un código se elabora mediante convenio dentro de una institución y que su aplicación está fundada en un reglamento no legislativo.

Hemos tratado de evitar el uso del término 'código' en la medida de lo posible a lo largo del documento.¹ La *Guía* ha sido concebida para aplicarse en los dos tipos de regímenes jurídicos. Sin embargo, es difícil encontrar otra terminología comprensible para todos. El Grupo de Trabajo sugiere que quizás sea más útil emplear las expresiones 'política de ética

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'.

que rige la conducta de los parlamentarios' o 'política de ética y conducta'. La intención es aportar los ladrillos para construir nuevas políticas de conducta ética o fortalecer más los sistemas ya existentes.

A los fines de esta *Guía*, la expresión 'política de ética y conducta' se utilizará como término genérico a fin de incluir los componentes de la política. Esta política consta de tres partes distintas que se denominarán como 'los principios', 'las reglas' y 'el marco regulatorio':

i) Principios: Los principios generales de ética que todos los miembros de la institución parlamentaria deben apoyar.

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.

Box: English versión, p. 10]

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 basada fundamentalmente en la rectitud, la exactitud, la transparencia y la honestidad del comportamiento de los parlamentarios. Sin embargo, el código de conducta no pretende crear este comportamiento por sí solo. (Traducción libre)

Stapenhurst y Pelizzo, p. 9

En cada país habrá que decidir si estos aspectos individuales de la política de ética y conducta requieren la sanción de una ley o pueden aplicarse a través de otros medios, tales como resoluciones parlamentarias.

Los políticos también deberán determinar el contenido de cada una de las tres secciones según convenga de acuerdo con las circunstancias. Pero cada elemento debe estar relacionado con los demás e interactuar con ellos. Un conjunto de principios éticos de carácter general puede ser ampliamente aceptado pero no ser válido para juzgar la conducta de los parlamentarios a menos 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 aquellos que las violan.

Creación de una cultura ética – Consulta y análisis

El objetivo de una política de ética y conducta parlamentaria es asegurar ciertas normas de conducta ética entre sus miembros. Ésta debe reflejar las normas generalmente aceptadas en la institución pero también debe establecer normas nuevas.

En otras palabras, la elaboración de una política de ética y conducta requiere de algo más que la simple publicación de un conjunto de principios, reglas y reglamentos. Hay que desarrollar un acuerdo político respecto del objetivo de la política y crear una cultura en torno a sus disposiciones.

Los parlamentarios deben participar en cada etapa de la elaboración de la política. Se puede participar de varias formas, pero las etapas iniciales de desarrollo deben congregar a la mayor diversidad de parlamentarios posible, a través del debate y análisis general. En las últimas etapas resultará más efectivo delegar la redacción de las reglas a un comité, pero esta tarea también deberá estar acompañada de consultas, análisis y deliberación dentro del Parlamento.

La efectividad de una política tal en la práctica está determinada por la forma en que ésta se cumple y aplica. Pero una política de ética y conducta no puede resolver por sí sola los problemas de comportamiento contrario a la ética ni regir la conducta de los parlamentarios en todas las situaciones, independientemente de cuán general o detallada sea. Siempre habrá zonas grises o reglas que se prestan a interpretación. En estos casos la legislatura deberá depender del buen criterio de los parlamentarios, de forma tal que su conducta enaltezca siempre la integridad de la institución.

El proceso de elaboración de una política de conducta

i) Crear la voluntad política de reforma

La primera etapa es crear una coalición dentro del Parlamento en vista de un cambio respecto de la necesidad de un régimen de conducta. Una crisis política, un acto de corrupción o la preocupación general de los parlamentarios respecto de la confianza del público en la institución pueden dar pie a tal medida. Los políticos deben comprender por qué es necesario contar con normas completas y eficaces de ética y conocer sus objetivos. Este tema se aborda en la Sección 1.

ii) En primer lugar llegar a un acuerdo sobre los principios éticos

Una vez que los parlamentarios han aceptado la necesidad de una política de ética y conducta, la próxima etapa es generar un acuerdo en torno a los principios generales 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 determinantes plasmados en sus estatutos o en la constitución. En segundo lugar, es más fácil llegar a un acuerdo sobre principios generales que respecto de 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 un conflicto de interés, segundo, una gran apertura a fin de minimizar el riesgo de un conflicto de intereses y tercero, el límite de la actividad de los políticos cuando pueden surgir conflictos. La Sección 3 examina cada una de estas características y los tipos de disposiciones que los parlamentarios podrían desear implementar.

iv) Establecer el sistema regulatorio y asegurar la capacitación de los diputados

La etapa final consiste en desarrollar un sistema regulatorio riguroso que garantice la efectiva aplicación de las reglas. Esta etapa debe incluir también la capacitación e instrucción

de los diputados, a fin de puedan comprender y cumplir las reglas. La Sección 4 aborda este tema.

El proceso puede compararse con la construcción de una pirámide que se erige sobre una base general muy amplia y que se termina en un vértice 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 las 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.

Resumen

La elaboración de normas elevadas de ética depende más de los políticos que del contenido de una política de ética y conducta. Los parlamentarios deben comprender y respetar la política. Por consiguiente, la implantación de una nueva política es un proceso político que requiere del acuerdo de los Diputados en cada etapa. La determinación de las posibilidades de reforma y el establecimiento inicial de principios generales con los cuales pocas personas diverjan servirán de base para construir no sólo las normas detalladas sino también la voluntad política de establecer ciertas normas de comportamiento.

SECCIÓN 1

ESTABLECER EL OBJETIVO DE UNA POLÍTICA DE ÉTICA Y CONDUCTA

[Box: English versión, p. 13]

La elaboración de una política de ética y conducta es un proceso político. Por consiguiente, el contexto político determinará el contenido y proceso de elaboración de la política.

Además, la situación política puede proporcionar una oportunidad inicial a los autores de la reforma. 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 crear la voluntad política de tomar medidas.

Esta sección examina cómo y por qué se elaboran políticas de ética y de conducta. Antes que nada, es importante precisar las razones por las cuales se establece una política de ética y conducta y el problema que se desea resolver. Además la política debe complementar las reglas parlamentarias existentes con el propósito de que los diputados comprendan sus papeles y, por consiguiente, debe influenciar su comportamiento.

Definir el problema

Los parlamentos suelen establecer nuevos sistemas de ética y de conducta por una de las tres razones a continuación: i) en reacción a problemas en materia de ética, ii) en respuesta al reclamo social respecto de las normas parlamentarias y iii) a fin de aplicar el reglamento parlamentario dentro del Parlamento.

Primero, algunos países han adoptado políticas debido a que los diputados han violado las reglas existentes. Por ejemplo, en el Reino Unido a mediados de los años 90 se adoptó un nuevo sistema para supervisar el comportamiento ético tras varios escándalos de Diputados que recibieron pago para representar intereses privados en la Cámara de los Comunes. Este comportamiento violaba resoluciones adoptadas previamente y destacaba los puntos débiles del actual sistema auto regulatorio. En reacción a la preocupación de los políticos, de la ciudadanía y de los medios de comunicación se adoptó un sistema de regulación más completo, el cual añadió fuerza y rigor a las reglas que rigen la conducta ética.

Segundo, en algunos países la necesidad de una nueva política de ética y conducta ha emanado del reclamo social respecto de las normas y del comportamiento de los políticos. Esto puede atribuirse a situaciones en las que los Diputados se han valido de sus cargos oficiales para fines personales. Sin embargo, la adopción de una política 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 emana de varios artículos publicados sobre la utilización fraudulenta de fondos públicos y la reducción del nivel de confianza por parte del público sobre los políticos –en

determinado momento sólo un 7% de la población creía que los Diputados contaban con normas elevadas de honestidad y de ética. En tales circunstancias, la adopción de una política de ética y conducta tratará principalmente de reintegrar la confianza del público en los políticos.

Tercero, bien que las políticas de ética y conducta por lo general hayan servido para combatir la corrupción y los comportamientos contrarios a la ética, su ámbito se ha expandido para incluir otras formas de conducta inapropiada que dañan el funcionamiento del Parlamento. En las democracias emergentes la manera en que una política de ética y conducta puede servir para establecer la autoridad de las reglas –y al Presidente de la Cámara– en una nueva institución parlamentaria causa particular interés. En los primeros años de existencia de una institución representativa no hay aceptación general ni comprensión común de cómo puede interpretarse el reglamento procesal. De hecho, los Diputados rebaten los procedimientos con ardor, lo cual hace que el debate sea irritable y el poder del Presidente cuestionado. Las batallas se libran en torno a la clase de institución que los Diputados desean crear, en la cual todos los miembros tienen un interés directo. Así, la elevada rotación de los Diputados en cada elección prolonga este proceso de objeción. Los parlamentos consideran cada vez más las políticas de ética y conducta como un medio para fortalecer la práctica parlamentaria, los protocolos y la etiqueta de la Cámara, la labor de los comités e incluso las interacciones con los electores.

La cuestión principal es determinar la naturaleza del problema que la nueva política 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 de proceder a una reforma en el ámbito de los parlamentarios –cada ejemplo produce circunstancias propicias al establecimiento de una nueva política. En resumen, los parlamentarios con voluntad de reforma deberían aprovechar esta ocasión para orientar las discusiones hacia la adopción de una nueva política de ética y conducta. No obstante, es necesario definir con toda claridad los objetivos de la nueva política. Estos últimos determinarán el contenido y alcance de la política y la manera en que ha de aplicarse. Si el propósito de la política es claro desde un principio, es probable que ésta logre sus objetivos.

Objetivo general de una política de ética y conducta – Asegurarse de que los parlamentarios comprenden sus roles

Al momento de determinar la naturaleza de la política, también hay que asegurarse de que ésta complemente otra clase de consejos o lineamientos para los Diputados. En su nivel más fundamental, una política de ética y conducta debería servir para asegurarse de que los Diputados comprendan y observen las normas fundamentales del Parlamento. Pero, como todas las instituciones representativas están regidas por los reglamentos procesales, abundantes en detalles, es de preguntarse para qué más puede servir una política de ética y conducta.

Los problemas iniciales ocurren en tres niveles.

- Primero, con frecuencia los Diputados desconocen los engranajes de la institución, en particular los electos por vez primera.
- Segundo, los reglamentos procesales 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 en que deben comportarse los Diputados. Las reglas abordan exclusivamente el papel de los Diputados dentro de la institución. Aun así, solo aportan consejos sobre el proceso, y raramente sobre la calidad o el contenido de ese trabajo.

Para los nuevos parlamentos que aun no consolidan una experiencia en democracia y donde hay una elevada rotación de Diputados a cada elección, la dificultad es mayor porque la cultura parlamentaria no está claramente definida. En un primer tiempo, los Diputados necesitarán ayuda para comprender las reglas de procedimiento y en un segundo, para comprender las normas que se esperan de ellos.

La manera más evidente para lograr este cometido es mediante la preparación o capacitación de los nuevos Diputados. Aun cuando la mayor parte de los parlamentos reconozcan el principio e importancia de la capacitación, esto varía mucho en la práctica y prestación de la instrucción. Por otra parte, la incidencia de la capacitación puede limitarse al tiempo, sobre todo si la labor no es constante o si no se le da seguimiento mediante un programa continuo.

Por consiguiente, varios parlamentos han elaborado sus propias guías que sirven de referencia a los Diputados. Por lo general estos documentos se utilizan como complemento de reglas de procedimiento, así como explican la institución y sus procedimientos. Puede simplemente tratarse de glosarios de terminología parlamentaria tal como el que preparó el Parlamento namibiano o ser como los manuales de otros parlamentos que contienen mayores precisiones sobre procedimientos parlamentarios y directrices sobre el funcionamiento de la institución. Por ejemplo, el documento intitulado *Business of the House and its Committees: (Trabajos de la Cámara y de sus comités)* de la Cámara de los Comunes ha redactado una guía breve donde trata aspectos tales como las normas que rigen los debates, la manera y el momento de someter una pregunta a un ministro así como determinados aspectos técnicos de los textos reglamentarios, de los decretos para reformas del reglamento y decretos que regulan la ejecución de programas. Existen documentos similares en Canadá, Australia, India y Japón.

Determinados cuerpos legislativos en la región árabe elaboran igualmente guías más sencillas para el Parlamento destinadas al uso de los diputados. Estas guías de procedimientos como la elaborada 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 Diputados en la institución.

No obstante, si bien la mayor parte de estas guías ayudan a los Diputados a comprender mejor su papel en la institución, tienden a focalizar más el proceso que el contenido. Es decir, explican los engranajes de la institución mas no indican la conducta que deben observar los Diputados.

Las políticas de ética y conducta pueden así desempeñar un papel complementario. Podrían incrementar el examen de las cuestiones que determinan las normas y la calidad del trabajo de los diputados, pero también deben reflejar las reglas y procedimientos del Parlamento al tiempo que fortalecerlas.

Resumen – Enfoque similar al de una 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 determinados parlamentos, quizás haya que volver a establecer los principios existentes por medio de una resolución parlamentaria. En otros casos los principios y las reglas de conducta ética podrían integrarse en las reglas procesuales o bien publicarlos en un documento distinto. Para los países con raigambre en el código civil, la aplicación de una política de ética puede requerir sanción de ley a fin de que el documento tenga valor jurídico.

Es imposible transmitir directamente la experiencia de un parlamento a otro. Los parlamentos que desean formular una política de ética y conducta deben ante todo determinar los elementos a continuación: en primer lugar, la naturaleza del problema que desean resolver y decidir si la nueva política puede o no lograr los objetivos deseados; en segundo lugar, la manera en que la nueva política ha de complementar otras iniciativas y mejorar la comprensión general de las reglas por parte de los Diputados; y en tercer lugar, establecer las medidas más apropiadas para alcanzar esos objetivos.

Preguntas clave

- ¿Qué problema trata de resolver la política de ética y conducta? ¿Se está tratando de un caso particular de corrupción?
- ¿El propósito es mejorar la confianza del público, y de ser así cómo se va a medir el proceso?
- ¿Qué probabilidad hay de que la política se utilice para aplicar un procedimiento parlamentario y moldear el comportamiento de los parlamentarios en la Cámara?
- ¿Qué actitud tienen los partidos políticos principales y figuras parlamentarias importantes (por ejemplo, el Presidente de la Cámara, los presidentes de los principales comités, etc.)?
- ¿Es probable que la elaboración de una política de ética y conducta divida la opinión de las líneas partisanas? ¿Qué peso tiene esto en las probabilidades de éxito de la política?
- ¿Qué otros mecanismos hay para asegurarse de que los Diputados comprendan y adhieran a las reglas?
- ¿Cómo va a armonizarse la política de ética y conducta con estas reglas?

SECCIÓN 2

ESTABLECER LOS PRINCIPIOS DE UNA POLÍTICA DE ÉTICA Y CONDUCTA

[Box: English versión, p. 17]

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

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

Tres son las fuentes que podrán servir de inspiración a los parlamentos para elaborar estos principios. Primero, las reglas procesuales internas 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 hecho de lograr un consenso respecto de estos valores determinantes establece el fundamento que permite elaborar reglas más detalladas.

Definir los principios que rigen la conducta de los parlamentarios

El proceso parlamentario para la elaboración de una política de ética y conducta debe comenzar por la cultura en la cual se va a integrar. La política debe incorporar los valores culturales del Parlamento e inspirarse de ellos.

La mayoría de las instituciones representativas tendrán ya valores determinantes integrados en las reglas procesuales o, en ocasiones, en la constitución. Cuando el comportamiento parlamentario no refleja uno o varios de los principios, lanzar un debate sobre la adopción de una nueva política podría servir de catalizador. Aun cuando se carezca de tal serie de principios, el hecho de aludir a los valores que los Diputados deberían observar constituye una manera útil de sentar bases para erigir una nueva política, por el hecho de que los principios suelen ser generales y de que es relativamente fácil llegar a un acuerdo político generalizado.

i. Fuentes internas

Ciertos países disponen ya de principios en el marco de las reglas procesuales del Parlamento o provistos en la constitución. Por ejemplo, la Constitución de Belice cuenta con las disposiciones a continuación:

Los legisladores no deben comportarse de manera a:

- ponerse en situación en que entren o puedan entrar en conflicto de intereses
- comprometer el ejercicio adecuado de sus funciones públicas u oficiales y deberes
- utilizar sus cargos públicos en beneficio propio
- denigrar sus cargos públicos o sus funciones oficiales
- comprometer su integridad a virtud de sus actos
- comprometer o disminuir el respeto de la integridad del gobierno o la confianza que se haya depositado

En los países donde no hay referencia expresa respecto del comportamiento de los legisladores, es posible que exista una serie de principios destinados a todos los funcionarios públicos que pueda utilizarse y adaptarse al ámbito de los parlamentarios.

ii. Experiencia parlamentara a escala internacional

Los parlamentarios también pueden aprovechar la experiencia de otros parlamentos que han instaurado nuevas políticas de ética y conducta. Uno de los conjuntos de principios más citados es el elaborado por el Committee on Standards in Public Life (Comité de Normas en la Vida Pública) establecido en el Reino Unido en 1994. El comité adoptó un nuevo código de conducta integral destinado a los Diputados que integra siete principios para la vida pública del comité, expuestos a continuación:

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 otra índole respecto de personas u organizaciones externas que puedan tratar de influenciarles en la ejecución de sus funciones oficiales.
3. **Objetividad:** En el desempeño de sus funciones oficiales, los titulares de cargos públicos deben tomar decisiones fundadas en el mérito, sobre todo respecto de denominaciones públicas, la concesión de contratos o la recomendación de determinadas personas a cambio de recompensas o ventajas.
4. **Responsabilidad:** Los titulares de cargos públicos deben rendir cuenta al público de sus decisiones y actos y deben someterse a todo examen que se considere apropiado respecto de su cargo.
5. **Apertura:** Los titulares de cargos públicos deben demostrar la mayor franqueza posible respecto de todas las decisiones o medidas que toman. Deben justificar sus decisiones y limitar la información cuando el interés público general lo exige claramente.
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 de conducta esenciales para sus Diputados. Por ejemplo, en Canadá los Diputados deben aceptar:

- reconocer que el trabajo en el Parlamento es asunto de confianza del público
- mantener la confianza del público respecto de la integridad de cada parlamentario y el respeto y confianza que la sociedad concede al Parlamento en su calidad de institución representativa
- asegurar al público indicándole que todos los parlamentarios tiene la obligación de observar normas que anteponen el interés público a los intereses personales, al tiempo que asegurar una política transparente que el público pueda juzgar y concluir que efectivamente es así

- proveer asesoramiento a los parlamentarios en cómo conciliar sus intereses privados y sus compromisos públicos.
- fomentar el consenso entre parlamentarios mediante reglas comunes y asegurar que un consejero imparcial e independiente pueda responder a las cuestiones relacionadas con la buena conducta

Otros parlamentos establecen características determinantes similares. Así, en Uganda los principios generales son: el altruismo, la integridad, la objetividad, la responsabilidad, la apertura, la honestidad y el fomento de una sana gobernabilidad. En Etiopía, las reglas estipulan que un Diputado 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, así como 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 de la política, existen otras fuentes a escala internacional. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) constituye un punto de referencia para las iniciativas de lucha contra la corrupción a través de un conjunto de normas completas, medidas y reglas que los países pueden implementar. Mismas que están 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 implementar la Convención y sigue un enfoque dividido en tres partes que indica: a) las exigencias obligatorias que los Estados deben establecer, b) las exigencias facultativas que los Estados están obligados a tomar en cuenta, c) otras exigencias facultativas que los Estados pueden desear aplicar. Esta *Guía* constituye un modelo útil a los parlamentarios, ya que el artículo 8 estipula que cada Estado debe promover la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre los funcionarios públicos y debe tratar de aplicar “códigos o normas de conducta para el ejercicio recto, honorable y adecuado de las funciones públicas”.

La Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC) se compromete a asegurar que todos los parlamentarios desempeñen un papel de liderazgo respecto de la implementación, asimilación y supervisión de la CNUCC. En particular, todos los parlamentos desempeñan un papel importante para adaptar las normas internacionales a un contexto regional o nacional y fiscalizar de manera eficaz de sus disposiciones. Nuestra organización brinda una lista de verificación destinada a los parlamentarios creada para crear mayor sensibilización, llegar a consensos y fortalecer las capacidades dentro de los parlamentos.

Resumen – Determinar los principios universales

Como se habrá visto, cada ejemplo comprende principios fundamentales muy similares que buscan enaltecer la integridad de la institución, mantener la confianza de público e incitar a los Diputados a comportarse de manera a no descreditar a la institución. Por lo general estos principios son de orden general de manera que todos los Diputados puedan concordar con ellos. Los principios reflejan los valores que se consideran como el fundamento de la organización, por lo que suelen ser fuente de aspiración en vez de ser de carácter prescriptivo.

En resumen, el establecimiento de principios constituye una primera etapa importante para la instauración de una política de ética y conducta, pero no basta con ello. Para que los

principios tengan un sentido y sean aplicados, la institución debe elaborar disposiciones más detalladas e implantar un mecanismo de supervisión y aplicación de las reglas.

Preguntas clave

- ¿Existen fuentes internas que definen los principios de buena conducta? Por ejemplo, ¿los Diputados deben comprometerse a enaltecer la integridad de la institución al momento de su entrada en función?
- ¿Los valores de la institución están plasmados en una constitución o en reglas procesuales?
- Cuando estos valores no existen previamente, ¿pueden las reglas parlamentarias existentes servir de punto de partida para elaborar una serie de principios?
- ¿Es probable que haya desacuerdo sobre ciertos principios o determinados valores? ¿Es a causa de los partidos políticos u otras diferencias culturales, étnicas o religiosas?
- ¿Qué influencia podrán 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 puedan servir de base en el ámbito de las consultaciones?

SECCIÓN 3

ELABORAR EL CONTENIDO DE LA POLÍTICA DE ÉTICA Y CONDUCTA

[Box: English versión, p. 17]

Todo acuerdo sobre los principios que rigen el comportamiento parlamentario es cimiento para la elaboración de una política de ética y conducta.

Sin embargo, dado que estos principios son de carácter general, pueden interpretarse de distintas maneras. Los políticos pueden continuar comprendiendo de manera diferente 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 general al respecto.

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

- Primero, el potencial para conflictos de intereses entre las funciones oficiales de los Diputados y sus intereses personales
- 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 compagina con la protección de los Diputados en la ejecución de su trabajo

Primera parte – Reconocimiento y resolución de conflictos de intereses

Casi todos los comportamientos contrarios a la ética se relacionan con la noción de ‘conflicto de intereses’ – en otras palabras, existe conflicto de intereses cuando el interés personal de un político electo colisiona con los intereses públicos de las personas que representa. En su forma más extrema, la situación alude a un Diputado que utiliza el cargo que desempeña para fines personales. Aun cuando un conflicto de intereses aparente influenciar el comportamiento de un Diputado, la institución sufre un notable menoscabo.

Por consiguiente, los conflictos de intereses constituyen el punto focal de casi todas las políticas 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. Así, conflicto de intereses no es sinónimo de corrupción ni de comportamiento contrario a la ética, pero los Diputados deben comprender y asimilar las dificultades posibles.

Una política de ética para parlamentarios tiene por objeto determinar los conflictos de intereses que puedan conducir –o aparenten conducir– a un comportamiento contrario a la ética.

En última instancia, la tarea de los Diputados es velar por los intereses públicos. Algunas constituciones, como la de Ruanda, son explícitas a este particular y estipulan que un Diputado no debe tener ninguna otra obligación que no sea la de representar el interés nacional. Sin embargo, 'interés nacional' es un juicio subjetivo. Todos los políticos pretenderán que su partido tiene las mejores políticas para defender el interés nacional, independientemente de las disyuntivas considerables que puedan comportar tales políticas.

Elementos contextuales como son la cultura y la constitución, también suelen influenciar la percepción que se tiene del concepto de conflicto de intereses. En muchas sociedades existe la tradición de hacer obsequios, lo cual forma parte de las prácticas políticas. Sin embargo, la cultura no debe servir de excusa al soborno o a la obtención de favores. Las normas internacionales como las establecidas por la CNUCC o la GOPAC proporcionan lineamientos al respecto.

Según la CNUCC, hay soborno cuando se entrega un obsequio (o existe la promesa de un obsequio) y esto permite a un donador aprovecharse indebidamente de un funcionario o influir en las decisiones que éste último pueda tomar.

La dificultad para las políticas de ética es demostrar que un regalo haya influenciado una decisión subsiguiente al obsequio o pueda redundar 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 precisos, por lo que resulta imposible reunir todas las situaciones posibles en un solo conjunto de reglas. Razón por la cual las políticas 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 Diputados no deben aceptar 'ningún regalo ni favor alguno vinculado con su cargo que razonablemente pudiera percibirse como algo que incide en su juicio o integridad'.

La interpretación de las reglas también es función del sistema constitucional en el cual se integran. En el Congreso americano se supone que los legisladores pueden cabildear para obtener subvenciones gubernamentales en beneficio de los distritos, mientras que en los sistemas que siguen el modelo de Westminster, a los Diputados generalmente se les impide ejercer presiones directas para obtener ventajas financieras —su involucramiento sería considerado como un abuso de influencia.

Sin embargo, mismo si los Diputados deben abstenerse de participar en cierto tipo de cabildeos, hay zonas grises. Por ejemplo se esperaría de un productor lechero electo, representante de una circunscripción donde reside buen número de productores de leche, que defienda sus intereses en el Parlamento. Por lo que podría hacerse una distinción entre el hecho de representar los intereses de la industria lechera en su conjunto (lo cual no sería percibido como conflicto de intereses) y el hecho de tratar de influenciar las decisiones que sólo favorecieran a las granjas lecheras de su circunscripción (disyuntiva que constituiría un conflicto de intereses). (Ver *Conflicto de intereses* de Gerald Carney)

Resumen – Asegurar la integridad de la institución

Estos pocos ejemplos ilustran la dificultad de definir lo que constituye o no un conflicto de intereses en todo tipo de circunstancias. Determinar en qué consisten una serie de conflictos de intereses posibles tiene por objeto asegurar la confianza del público respecto del sistema político y evitar toda suposición de que los Diputados utilizan sus cargos públicos en beneficio

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

Por consiguiente, uno de los principios subyacentes de toda política de ética y conducta sería que los Diputados no actúen de manera a no poder justificar sus actos ante el público.

Finalmente, vale mencionar que una política de ética y conducta no puede regir el comportamiento de los Diputados en toda situación. Su aplicación depende de que los Diputados manifiesten inteligencia y buen juicio. Así, para observar las reglas es importante que comprendan el sentido de éstas. Razón por la cual la inter consultación con otros políticos –la cual asegura su comprensión de las reglas y participación en el establecimiento de ellas– es tan importante como el resultado.

Preguntas clave

- ¿Ha definido el Parlamento en qué consiste un conflicto de intereses para los Diputados? ¿Cómo incidirá el concepto en los modelos de conducta generalmente aceptados?
- ¿Hay sectores de actividad (en lo relativo a regalos) que puedan presentar un problema al momento de definir lo que es un conflicto de intereses?
- ¿Habrá una definición precisa de soborno en las reglas éticas?
- ¿En qué medida las reglas intentarán definir las circunstancias explícitas que señalan un eventual conflicto de intereses?

Segunda parte – Reglas que rigen la transparencia y la divulgación

[Box: English versión, p. 23]

Si bien la divulgación y transparencia no permiten necesariamente eliminar un conflicto entre interés personal e interés público, sí permiten identificar un posible un conflicto de intereses.

Según este enfoque, los Diputados deben declarar sus intereses personales en un registro parlamentario, para que el público, sobre todo sus electores, puedan determinar si sus actos como Diputados han sido o no influenciados 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 consignar la información?
- iii) ¿Qué información habría que consignar?

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 continuación: divulgación especial y divulgación sistemática.

Por divulgación especial se entiende que un Diputado debe indicar un interés externo antes de participar en un debate, en una audiencia de comité o en un escrutinio, siempre y cuando tal interés pueda colisionar con otros intereses. Por divulgación sistemática se entiende que un Diputado debe declarar sus intereses cuando entra en función y subsiguientemente a intervalos regulares. Naturalmente un método de divulgación no excluye al otro y en varios casos se espera que los Diputados opten por ambos.

La divulgación tiene por objeto señalar la posibilidad de un conflicto de intereses. En determinados casos, la divulgación puede impedir que un Diputado participe en un debate o emita un voto o tan sólo puede implicar que un Diputado anuncie la índole de un interés. Sin embargo, la comunicación sistemática de los intereses es un mecanismo de divulgación más profundo y uniforme. Ésta conlleva la creación de un registro que enumere todos los intereses de los Diputados, el cual se pone al día regularmente mientras duren en el Parlamento. Es más fácil a las autoridades parlamentarias gestionar los intereses y determinar cuando los parlamentarios han omitido declarar intereses personales.

La comunicación sistemática puede ser también un elemento indispensable para la investigación de presuntos delitos de corrupción y encausamiento de juicios. Es importante que todo sistema de divulgación sistemática obligue a los Diputados a declarar sus intereses a intervalos regulares, de manera que los aumentos de ingresos imprevistos o incrementos en capital puedan ser explicados. En tales casos, el acusado asumirá la carga de probar su inocencia y de demostrar que su enriquecimiento ha sido lícito.

ii) *¿Quién debería consignar la información?*

Aun cuando parezca evidente que el registro alude a los intereses del legislador, buen número de países exige que se declaren igualmente los detalles financieros del cónyuge y de los hijos e hijas del Diputado. Esta medida se aplica en parte para que los Diputados 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 aquéllos y aquéllas 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. Esta cuestión tiene diversas soluciones. Se puede limitar el nivel de información recogida 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, existen restricciones de acceso a determinadas partes del registro las cuales suelen limitar el acceso público a la información de la familia. Por ejemplo en Francia el Comité sobre la Transparencia Financiera en la Política, asegura la confidencialidad de los expedientes, mientras que España lo perteneciente al patrimonio privado de los legisladores es confidencial, mientras que el resto del registro es accesible al público. En África del Sur los estados financieros se dividen en una sección confidencial y en otra pública, de tal forma que el Comité sobre los Intereses Personales de los Diputados determina el contenido de la sección.

iii) *¿Qué información habría que consignar?*

En este ámbito es donde divergen más las políticas de ética respecto de la información que los funcionarios deben divulgar públicamente. Esto demuestra lo importante que es adaptar las reglas a una institución parlamentaria específica y asegurar el apoyo y observación de la política por parte de las personas sujetas a las reglas. Por ejemplo en Nigeria, en 1979 cuando se le exigió a varios miles de funcionarios que declararan sus intereses personales, sólo dos personas lo hicieron: el nuevo presidente y su adjunto.

Independientemente de las divergencias, por lo general existen cuatro las categorías de intereses que es necesario declarar: a) el activo, b) los ingresos, c) los pasivos y d) los regalos (incluidos los viajes).

a) Activos

Por lo general los activos comprenden bienes, acciones, puestos administrativos, fideicomisos, asociaciones y toda otra inversión. 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 u otros activos en un fideicomiso 'ciego', es decir un fideicomiso cuya composición es desconocida por el beneficiario, o que declaren el valor integral de las acciones. Para los ministros del Reino Unido existen disposiciones semejantes, éstos deben colocar capitales importantes en fideicomisos ciegos a fin de evitar todo comentario de influencia indebida respecto de sus decisiones gubernamentales.

b) Ingresos

En la mayor parte de los países, hay restricciones para ciertos tipos de empleos externos, por considerárseles incompatibles con las responsabilidades de un titular de cargo público electo (ver adelante). Sin embargo, pocos países prohíben los empleos externos por completo. Así, muchos Diputados suelen combinar su papel oficial con profesiones que pueden atender a tiempo parcial como son el periodismo, el derecho y la medicina. En tales casos, los Diputados tienen la obligación de declarar la identidad de su empleador y los emolumentos recibidos. Otras formas de ingresos, como los patrocinios o los cargos remunerados (puestos de administrador u otros nombramientos), también están sujetos a declaración.

c) Pasivos

En varios aspectos, es tan importante declarar los pasivos como los activos. Por ejemplo, un político que ha 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 precisiones respecto de los montos debidos, del acreedor, de las tasas de interés y del motivo de la deuda.

[Box: English versión, p. 25]

Disposiciones diversas: Todos los intereses aplicables que no corresponden con alguna de las categorías antedichas y que no obstante corresponden a la definición del objetivo principal del registro que consiste en “proporcionar información sobre los intereses pecuniarios u otros beneficios importantes que un Diputado recibe y que terceras partes pudieran razonablemente pensar que se presta a influenciar sus actos, discursos o votos en el Parlamento o las medidas dispuestas a título de Diputado” o que según el Diputado pudieran eventualmente dar a pensar que influyen sus actos de manera similar, aun cuando el Diputado no reciba ningún beneficio financiero. (traducción libre)

Cámara de los Comunes del Reino Unido, *Cláusula 10*

d) Regalos y viajes

La mayor parte de las reglas éticas contienen restricciones sobre los regalos y los viajes. En determinados países, como en la Argentina, están prohibidos todos los regalos vinculados directamente con el cargo de Diputado. Mientras que en Australia, los Diputados pueden recibir regalos a condición de que éstos no colisionen con intereses. En el Reino Unido se puede aceptar regalos y no es menester declararlos siempre y cuando no estén vinculados con el trabajo del Diputado en el Parlamento. Sin embargo, cuando el valor de los regalos supera el 1% del sueldo anual del parlamentario, los Diputados deben declararlos en el registro de intereses al igual que su valor. En los Estados Unidos, a los Diputados les está prohibido recibir regalos con valor de más de \$100 dólares.

Como se puede constatar, en cada categoría hay un límite inferior debajo del cual no es necesario declarar intereses financieros. No empero, tal como lo demuestran varios ejemplos, estos intereses varían enormemente según el contexto local. Disposiciones específicas con frecuencia señalan una tentativa para evitar los abusos que han suscitado la adopción de reglas éticas.

Para los parlamentos que desean establecer una nueva política de ética y conducta, también es útil incluir una 'cláusula paspartú' que sugiera a los Diputados una vez más que hagan 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 Diputados a declarar todo interés que pudiera incitar a otras personas a creer que esos intereses influyen su juicio en el desempeño de sus funciones.

Resumen – Divulgación de la información adecuada

Las reglas detalladas de la política de ética y conducta deben cubrir una vasta gama de eventualidades. Al nivel más fundamental, hay que determinar el método de divulgación, la frecuencia de las declaraciones y las categorías de bienes que deben constar en el registro de intereses. Todos los elementos de la política deben ser complementarios, así la información presentada en cada sección determinará la eficacia de la política en general.

Preguntas clave

- ¿Qué método de divulgación desea adoptar el Parlamento: el sistemático, el especial, o ambos métodos?
- Si el Parlamento opta por la divulgación sistemática, ¿con qué frecuencia los Diputados deberán actualizar su lista de bienes?
- ¿Quién será responsable de llevar el registro: un representante de la Cámara, un comité parlamentario u otro?
- ¿El registro será totalmente público o contendrá secciones confidenciales?
- ¿Quién estará sujeto a declarar sus bienes? ¿Deberán incluirse los miembros de la familia? En caso afirmativo, ¿a qué miembros de la familia se alude?
- ¿Qué información debe consignarse? ¿Cuál será el nivel de detalle de las reglas para determinar los diferentes activos, ingresos, pasivos, y regalos que deben declararse?

- ¿A qué nivel deberán fijarse los niveles inferiores para declarar tales intereses? ¿Qué disposición habrá de tomarse a fin de actualizar o modificar tales límites con el transcurso del tiempo?
- ¿Deberán incluirse en el registro intereses no pecuniarios?

Tercera parte – Restricciones relativas a “intereses externos”

[Box: English versión, p. 26]

El objetivo de la divulgación es permitir a terceros determinar la probabilidad de un conflicto de intereses. En otras palabras, el conocer los intereses a veces impide recurrir a otras medidas.

No obstante, en determinadas circunstancias, cuando la naturaleza de los intereses externos tiene una influencia directa sobre la participación de un Diputado, puede ser necesario impedir a tal Diputado que continúe participando en una actividad o bien, cuando se juzga que un Diputado ha violado las reglas, puede ser necesario imponer otras sanciones. (La aplicación de sanciones se trata en detalle en la Sección 4).

Esta parte describe las situaciones en que habría que impedir a los Diputados su participación en determinadas actividades, así como la manera de conciliar estas situaciones con la inmunidad parlamentaria.

Los autores de la política 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, los Diputados pueden estar obligados simplemente a anunciar sus intereses al inicio de un debate a fin de permitir a las otras personas comprender sus intereses respecto del tema a debatir.

En otras circunstancias, el Parlamento quizás decida prohibir ciertas formas de actividad a los Diputados en vista de sus intereses. Se podría impedir a un Diputado participar en determinados debates o emitir un voto sobre ciertas cuestiones, cuando sus intereses privados pueden colisionar con sus responsabilidades públicas.

La mayor parte de las políticas de ética y conducta comprenden restricciones respecto de ciertos intereses externos que se estiman incompatibles con el ejercicio en un cuerpo legislativo. Buen número de parlamentos cuenta con reglas en materia de ‘incompatibilidad’, las cuales indican la clase de ingresos y empleos que se estiman inapropiados respecto del cargo de un representante electo. Por lo general se trata de profesiones de índole delicada, tales como las ejercidas en las fuerzas armadas, los servicios de seguridad, en la función pública y en los puestos de magisterio. Además, otros parlamentos imponen restricciones a los miembros del clero. En todos los casos, se obliga a los Diputados a renunciar a esos puestos antes de tomar posesión de sus funciones.

Las restricciones son rigurosas en determinadas circunstancias y en ciertos países. Por ejemplo, en Ruanda a los Diputados les está prohibido ocupar un puesto externo. La finalidad es preservar la independencia de un político y de evitar toda posibilidad de que cualquier interés privado de una empresa pueda interferir con su cargo público. La situación difiere en el Reino Unido donde se argumenta que los intereses externos permiten a los Diputados adquirir una variedad de perspectivas que a menudo ayudan a su labor de legislador.

Restricciones aplicables subsiguientes al mandato

También existen restricciones respecto 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. Así, las políticas de ética y conducta tienden a imponer restricciones a los políticos, en especial a los ministros a fin de impedirles utilizar tal información para fines particulares una vez transcurridas sus funciones parlamentarias.

Por consiguiente, es común impedir a los ministros que acepten un puesto 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 luego de concluido su mandato irá a trabajar en ellas.

Resumen – Encontrar un buen equilibrio

La política de ética y conducta parlamentaria debe velar por otorgar la suficiente libertad a los Diputados a fin de que puedan desempeñar sus funciones, al tiempo que garantizar que todos los Diputados observen las normas de conducta anticipadas. Sin duda alguna existe determinada tensión entre las reglas éticas y la inmunidad parlamentaria. En las democracias emergentes, las condiciones pueden dictar la necesidad de insistir sobre la protección de los diputados. Sin embargo, la política de ética y conducta debería también garantizar que los sistemas de inmunidad no sean utilizados en forma abusiva.

Preguntas clave

- La divulgación de intereses seguramente implicará para los Diputados o una forma de supervisión o una de restricción o de prohibición de determinadas actividades. ¿Cómo va a determinarse cada actividad?
- ¿Desea el Parlamento impedir a los Diputados que acepten otras formas de empleo externo? En el caso de los empleos externos estén permitidos, ¿cómo va a definirse la clase de empleos permitidos? ¿Qué empleos se juzgarán incompatibles con el cargo de titular de un puesto público?
- ¿La política de ética y conducta contendrá restricciones aplicables al periodo después de concluido el mandato? De ser así, ¿cuál será la duración de este período ‘de espera’?

[Box: English versión, p. 27]

Restricciones aplicables a los Ministros

A no ser que sus funciones oficiales lo exijan, está prohibido a todo titular de cargo público principal,

- a) ocupar un empleo o ejercer una profesión
- b) administrar o explotar una empresa o actividad comercial
- c) ocupar o aceptar un cargo de administrador o dirigente en una sociedad u organismo
- d) ocupar un puesto en un sindicato o asociación profesional
- e) actuar como consultante con remuneración
- f) ser asociado activo en una sociedad de personas

Ley sobre los conflictos de intereses, Canadá

Cuarta parte – Inmunidad parlamentaria

Los argumentos contra la divulgación de intereses o las restricciones sobre las actividades de los Diputados por lo general se fundan en que éstas reducen la capacidad de un Diputado a asumir su función de representación y, en particular, porque son contrarias a los principios de inmunidad parlamentaria. Se trata de otra cuestión contenciosa, no obstante hay algunos argumentos importantes sobre los motivos por los cuales es imposible aplicar una política de ética y de conducta paralelamente a un sistema parlamentario de inmunidad. Sin embargo, hay que tomar en cuenta la medida en que una política puede limitar la inmunidad de los parlamentarios cuando se elabora una política.

La inmunidad parlamentaria tiene por objeto asegurar que los Diputados gocen de la suficiente libertad para asumir enteramente sus funciones. 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 Diputados deben tener completa libertad de acción sin temer a ser procesados, victimizados o señalados por las autoridades en cualquier otra forma.

[Box: English versión, p. 28]

“Los parlamentos deben adoptar sistemas funcionales de inmunidad parlamentaria que aseguren la protección contra procesos no justificados o por motivos políticos, pero que igualmente garanticen que los parlamentarios rindan cuentas de la aplicación de la ley”. (Traducción libre)

GOPAC, Declaración de Arusha, 23 de septiembre de 2006

Si bien las disposiciones detalladas de los planes 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 Diputados en el desempeño de sus funciones. Esto significa que a los representantes no se les puede procesar por dichos o votos siempre y cuando sean emitidos en la sala o comisiones. Este fuero parlamentario suele extenderse a los testigos 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 parlamentarias’.

El sistema francés de ‘inviolabilidad’ corresponde a una noción de inmunidad mucho más vasta, lo cual implica que los representantes electos no pueden ser procesados por cualesquier actividad delictiva, a no ser que se les sorprenda cometiendo un ‘delito flagrante’. El alcance de la inviolabilidad tiende a presentarse bajo tres aspectos principales. En los sistemas que siguen el modelo Westminster, hay una forma de inviolabilidad muy limitada en la que sólo se informa al Presidente cuando se ha arrestado a un Diputado. En algunos países (Liberia, Sierra Leona, Noruega), no se puede arrestar a los Diputados que van camino al Parlamento o que regresan de él. Sin embargo en la mayoría de los países, a los representantes no se les puede procesar mientras dure su mandato 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 sobre todo en las sociedades que han atravesado por conflictos, este principio puede ser particularmente importante. Hay muchos ejemplos de cuerpos ejecutivos que intentan socavar la capacidad de los miembros de partidos de la oposición o de victimizarlos mediante la mala utilización de leyes o de procedimientos parlamentarios. El sistema de fuero parlamentario debe ser lo suficientemente sólido como para poder resistir a tales amenazas.

Sin embargo, la tendencia a nivel mundial es abandonar el 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 el derecho a la inmunidad como parte integrante del cargo, mas no de la persona. Su objeto es enaltecer la integridad del cargo público y el de la institución, por lo que la inmunidad parlamentaria no debiera ser utilizada para proteger a personas que participan en actividades criminales evidentes.

Preguntas clave

- ¿Cómo concordará la política de ética y conducta con las disposiciones relativas a la inmunidad parlamentaria?
- ¿Cómo va asegurarse el Parlamento de que la inmunidad parlamentaria no sea utilizada para eludir las disposiciones de la política de ética y conducta?

SECCIÓN 4

MECANISMOS DE REGLAMENTACIÓN Y APLICACIÓN

[Box: English versión, p. 31]

Los principios y las reglas proporcionarán lineamientos a los representantes electos, pero la política 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: la reglamentación interna de un Parlamento, la reglamentación externa de un organismo judicial y la implementación 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 del número de políticas de ética y conducta en varios parlamentos durante las dos últimas décadas también haya dado lugar a la adopción de nuevos mecanismos de supervisión y aplicación de la reglamentación. Por lo general existen tres modelos. El primero corresponde a una reglamentación totalmente externa, como la utilizada en Taiwán; el segundo consiste en observar únicamente la reglamentación que emana de la Asamblea Legislativa, tal como ocurre en los Estados Unidos; y el tercero que con miras a aplicar sanciones, combina a un comisario externo encargado de investigaciones con un comité parlamentario. Este sistema se aplica en Reino Unido e Irlanda.

El primer modelo conlleva la creación de un organismo judicial o casi judicial encargado de supervisar y aplicar la reglamentación destinada a los Diputados. Para varios 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 la política se aplica al exterior es poco lógico que los parlamentarios se hagan cargo de las disposiciones o principios o reglas. Si mediante la política se pretende encontrar la manera de que se acepten las disposiciones en forma general, mayor sentido cabría en encontrar la forma directa de integrar la política en la cultura parlamentaria.

El segundo modelo se apoya sobre la auto reglamentación del Parlamento. Este sistema requiere que se cree un comité especial sobre ética, encargado de señalar a los Diputados que parecen haber violado las reglas, de llevar investigaciones al respecto y de imponer sanciones. Sin embargo este modelo es muy criticado ya que 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 juez imparcial. Además, si la intención es garantizar o restablecer la confianza del público respecto de los políticos, es poco probable que un modelo que cuente con la auto reglamentación de los políticos goce de credibilidad respecto de los políticos según el público.

El tercer modelo combina elementos de los dos anteriores. Este modelo implica la designación de una entidad fiscalizadora independiente responsable de la reglamentación, nombrada por el Parlamento al cual se remite. La autoridad reguladora se encarga de examinar los casos e informar a los Diputados respecto de la aplicación de las reglas, sin embargo la decisión respecto de la imposición de las penas dentro del Parlamento recae sobre un comité especial. Este modelo que se aplica en el Reino Unido desde mediados de los años 90 ha sido criticado porque concede demasiado poder a los Diputados y es muy semejante al 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 el determinar la manera de señalar los casos para fines de investigación. Por ejemplo, en África del Sur, el Comité de Ética puede abrir sus propias investigaciones sobre los Diputados. En otros sistemas, como el del Reino Unido, hasta 2009, el comisario encargado de las normas, sólo podía examinar las quejas presentadas contra determinados Diputados; quejas que podían ser presentadas por otros Diputados o miembros de la ciudadanía.

Sin embargo, tal como se mencionó anteriormente, la formulación de políticas de ética y conducta ha llegado a confundir aspectos del comportamiento de los parlamentarios que van más allá de consideraciones puramente éticas. De tal forma que la Constitución de Sierra Leona autoriza al presidente que encabeza la sesión a referir al Comité de Privilegios los casos de Diputados que han difamado a una persona, el cual determinará las sanciones disciplinarias a imponer. En otros parlamentos los comités de ética se encargan de determinar las sanciones a imponer por motivo de violaciones graves al protocolo parlamentario.

Cabe mencionar, 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 resulta de que las reglas éticas han buscado establecer normas generales de comportamiento aceptable para todos los aspectos de la vida pública, lo cual a incidido de sobre manera en parlamentos recién establecidos preocupados de establecer normas de conducta parlamentaria.

Escala de adaptación de las sanciones

Las reglas relativas a la conducta observada dentro del Parlamento son diversas y pertenecen a cada institución, de manera que es difícil señalar en una guía de este tenor algo más que no sean aspectos generales. Sin embargo, basta con una mirada de conjunto 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. La presente sección examina brevemente cuatro categorías de reglas relacionadas con la deliberación parlamentaria, así como tres tipos principales de sanción².

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 llevar armas. La segunda serie de reglas proscribire las amenazas, la intimidación, la provocación y los insultos. Sin embargo la definición de '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

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

impiden la obstrucción ilegal en las deliberaciones. O sea, se refiere a situaciones en que los parlamentarios rehúsan obedecer a las reglas procesuales y por consiguiente impiden la continuidad de los trabajos. Se alude a los Diputados que toman la palabra sin la anuencia del presidente en 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 Diputados deben enaltecer la dignidad e imagen del Parlamento en todo momento.

ii. *Tres categorías de sanciones*

Por lo general, las reglas antedichas las aplica el presidente de la sesión, sobre todo por estar en relación directa con las deliberaciones en cámara. No obstante, en casos de delitos graves o de delitos por comportamiento contrario a la ética, la cuestión suele remitirse a un comité encargado de ética (de haberlo), el cual determinará una sanción.

Sin embargo, las sanciones de que dispone el presidente de sesión o el comité encargado de ética se dividen en tres. La primera sanción, que emana de la tradición parlamentaria francesa, consiste en una llamada al orden, acto que puede ser seguido de medidas disciplinarias que crecen en severidad. La primera infracción es una llamada al orden. En una segunda etapa, la llamada al orden se anota en el registro parlamentario y en una tercera, si el Diputado rehúsa observar el reglamento 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 temporaria de la Cámara. Esta medida se aplica en casos graves, cuando ha habido amenazas o recurso a la violencia o un acto de provocación respecto del jefe de Estado. En el senado americano, 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 'llamar' a los diputados por su nombre; es la sanción más severa que el presidente de la cámara pueda imponer. De costumbre esta sanción se aplica sólo si el diputado continúa transgrediendo, a pesar de las varias advertencias que haya recibido y de la invitación que se le haya hecho para que se retire de la Cámara. Cuando un diputado es 'llamado' por su nombre, se propone a la Cámara que vote una moción en virtud de la cual se suspenderá al susodicho, 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 comité y de los fueros 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 falta de conducta o incluso la suspensión de sueldos durante períodos determinados. Por ejemplo, en Irlanda las violaciones al código implican suspensiones, multas y una censura pública. En Francia

sólo existe una opción: la prohibición de presentarse, por espacio de un año, como candidato a elecciones. Así, en Alemania, donde el presidente que encabeza la sesión trata todas las quejas, éste se ve obligado a informar a los electores sobre las violaciones, dejándoles la opción de determinar ellos la suerte del Diputado. En todos los casos, el factor disuasivo mayor debería ser que gracias a una mayor transparencia, el veredicto final corresponda a la decisión impuesta por los electores durante una elección.

Resumen – Encontrar los mecanismos adecuados y las sanciones apropiadas

La selección de los mecanismos de reglamentación adecuados y de penas apropiadas, 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 garantizar el 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 apropiado.

Preguntas clave

- ¿Desea el Parlamento implantar un mecanismo de reglamentación externo regido por los tribunales, un mecanismo de reglamentación interno dirigido por el presidente de la Cámara o un comité parlamentario o un comisario externo que rinda informes a un comité parlamentario?
- Si la política de ética depende de un comisario externo, ¿quién lo designará? ¿Cuán extenso será su mandato? ¿Ante quién deberá responder?
- ¿Deberá el comité establecer otro comité encargado de asegurar la aplicación de las reglas? O bien, ¿se va a confiar esta tarea a un comité ya existente?
- ¿Qué tipo de sanciones se impondrá a las personas que violan las reglas? ¿Cómo van a determinarse tales sanciones? ¿Quién se encargará de implementarlas?
- ¿Quién tendrá competencia para abrir una investigación contra un Diputado? ¿Podrán los miembros de la ciudadanía presentar una queja? ¿Podrá el comité o el comisario decidir cuándo ha de abrirse una investigación?
- ¿Qué medidas de protección se establecerán a fin de asegurar que la política de ética y conducta no sirva para simplemente para dar curso a una querrela de orden político o personal contra determinados diputados?
- ¿Tendrán derecho los Diputados al recurso de apelación si creen haber sido tratados de manera injusta? ¿Quién admite la apelación: un comisario, un comité parlamentario o una sesión del Comité Plenario?

SECCIÓN 5

DESSARROLLO DE UNA CULTURA RESPECTO DE LA POLÍTICA DE ÉTICA – INSTRUCCIÓN Y CAPACITACIÓN

[Box: English versión, p. 37]

El objetivo de la política de ética y conducta debe ser tanto preventiva como punitiva. Una política es eficaz en la medida en que los diputados la comprenden y observan sus reglas.

Una política de ética y conducta debe determinar la vía que deben seguir los diputados, así como proporcionar los lineamientos necesarios para facilitar su observancia.

El mecanismo de reglamentación y aplicación también debe prever la capacitación e instrucción de los diputados, al tiempo que ofrecer asesoramiento y lineamientos continuos sobre la manera de interpretar y ejecutar las reglas.

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

El establecimiento de una de la política de ética y conducta forma parte integrante de la instauración de una cultura en la cual primero se comprendan normas claras y luego, sean consideradas legítimas por las partes sujetas a observarlas.

Una cultura dominante que posee 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 colegas diputados puede tener gran peso y disuadir ciertos comportamientos.

Por ello, resulta importante que los Diputados participen en cada etapa de elaboración de la política de ética y conducta. Esto no implica que su punto de vista deba dominar en todos los aspectos, pero sí significa que el proceso de elaboración de una política debe permitir que los Diputados se formen la opinión de que las disposiciones son justas y realistas.

Además, los principales interventores parlamentarios deben apoyar activamente la política de ética y conducta a fin que las reglas y principios sean comprendidos y aceptados. A este respecto, el presidente de la sesión desempeña una función primordial para sentar el tono en la institución. Toda nueva política de ética y conducta deberá conformarse a los principios generales que rigen las deliberaciones del Parlamento, por lo que el Presidente del Parlamento será un interventor importante en la elaboración de la política.

En términos de interconsultas e instrucción de los Diputados, el papel de los partidos políticos será igualmente crucial. Es dentro de los partidos políticos que los Diputados adquieren gran número de competencias esenciales y comienzan a conocer las normas que rigen el desempeño de sus funciones. El establecimiento de una política debiera

contar desde un inicio con la participación de interventores importantes 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 diputados sobre lo que se espera de ellos.

La experiencia en la Cámara del Pueblo (Lok Sabha), en la India, es interesante al respecto. En virtud de su decisión de instaurar una política de ética y conducta, su Comité de Ética recomendó que se concertaran esfuerzos mancomunados para implantar entre los legisladores valores éticos fundamentales. La cultura centrada sobre la ética debe evolucionar para que de ella surja el sentido de disciplina y de responsabilidad. A estos fines el Comité 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 del Comité de Ética y el Secretario General. Tras este coloquio hubo una serie de cuatro o cinco coloquios más para hacer participar a todos los Diputados del Lok Sabha.

Los parlamentos deben tomar en consideración diversas posibilidades y diversas herramientas de sensibilización. La integración de una política de ética y conducta cuenta con recursos que se utilizan frecuentemente, tales como publicaciones y sitios web existentes que constituyen una opción. La difusión de guías que explican las repercusiones 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 esté por adoptarse la nueva política, así como al inicio de cada nuevo mandato parlamentario. Un curso de capacitación sobre las disposiciones de la política debería formar parte de todo programa de iniciación para Diputados de nuevo ingreso. Es muy probable que el hecho de inculcar los valores fundamentales y de hacer comprender las reglas durante la elección de un parlamento ayude a dar forma a la cultura dominante.

El último elemento para asegurarse de la buena comprensión de la política de ética y conducta es la existencia de un marco permanente y oficial de orientación y asesoramiento para diputados. Dado que las reglas pueden ser complejas y que en ciertos casos se presten a interpretaciones, los Diputados necesitarán obtener asesoramiento de expertos. Por lo general un comité puede desempeñar esta función, tal como sucede en África del Sur donde un comité encargado de los intereses de los Diputados interpreta el código de conducta y asesora a los Diputados respecto del contenido –o por un comisario parlamentario encargado de las normas, el cual actúa como autoridad de tutela de la aplicación del código y principal asesor disponible a los Diputados que se cuestionen sobre cualquier aspecto de las reglas.

Resumen – Influenciar el comportamiento de los parlamentarios

La política de ética y conducta por sí sola no puede cambiar el comportamiento de los parlamentarios. Este comportamiento debe surgir de la dinámica interna de la institución y reflejar la misma. La elaboración de una nueva política constituye una etapa del proceso. El simple hecho de establecer una política de ética y conducta puede servir de catalizador para instaurar ciertas normas de conducta.

En última instancia, es imposible establecer una nueva política que logre gobernar el comportamiento de los Diputados en toda circunstancia. La mayor parte del tiempo, los Diputados deberán recurrir a su juicio para determinar el comportamiento adecuado

que deben adoptar. Por lo que un elemento esencial a todo nuevo marco es la manera en que la institución instruye a sus Diputados a fin de que comprendan y acepten la política.

Preguntas clave

- ¿Qué posiciones deberán adoptarse para asegurar que los Diputados comprendan la política de ética y conducta?
- ¿En qué medida han de implicarse los principales interventores de la institución en la elaboración de la política de ética y conducta?
- ¿En qué medida establecerán el contenido de la política los partidos políticos y cómo servirán para inculcar los valores fundamentales? ¿Será posible recurrir a los partidos para garantizar la capacitación de los Diputados?
- ¿La capacitación sobre la nueva política será parte de un programa de iniciación destinada a todos los Diputados?
- ¿Dónde podrán los Diputados obtener consejos imparciales y fidedignos sobre las reglas y el reglamento?

[Box: English versión, p. 39]

“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 ninguna regla jurídica podrá prever cualquier eventualidad posible que pueda emanar o ser imaginada por la ingeniosidad humana.

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, cuando subsiste una duda respecto del ámbito abarcado, de la aplicación o del sentido de todo aspecto del Código, el principio rector del Diputado en cuestión deberá ser su buena voluntad.” (Traducción libre)

Código de Conducta de la Asamblea Nacional de África del Sur

SECCIÓN 6

CONCLUSIÓN

No hay ningún plan rector para una política de ética y conducta universal que convenga a cada Parlamento, como tampoco existe una buena manera de elaborar una nueva política. En última instancia, una política de ética y conducta es un documento político.

El éxito de la política no reside únicamente en su contenido, sino en la manera en que se comprende, observa y aplica. Por consiguiente, el proceso de elaboración de la política es tan importante como su contenido.

Se trata de un proceso sumamente político mediante el cual se necesita asegurar que los Diputados consideren el documento final como algo legítimo. Por lo que deben 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 la elaboración de una política de ética y conducta. A fin de definir el problema que la política intenta resolver mediante el establecimiento de principios, reglas detalladas y de un régimen eficaz de aplicación, es necesario hacer frente a varias objeciones. El contexto político actual, los valores culturales que radican en la institución y las actitudes de los parlamentarios principales serán determinantes para dar forma al proceso antedicho.

Sin embargo, cabe hacer hincapié en los cuatro principios fundamentales sobre los cuales reposa la política.

- Primero, la eficacia de un parlamento está determinada por las actitudes, las perspectivas y el comportamiento de sus Diputados, al igual que por sus atribuciones y poderes constitucionales. Así, la política debe estar centrada sobre el cambio de los comportamientos y la modificación de las reglas.
- Segundo, una nueva política que busca influenciar el comportamiento debe emanar de un contexto parlamentario particular en el cual sea eficaz. Los Diputados deben tener determinado control de las reglas si han de considerarlas legítimas y fehacientes.
- Tercero, el proceso de elaboración de la nueva política es tan importante como el contenido resultante. El establecimiento de un conjunto de reglas detalladas no debe ser el solo objetivo deseado. Para que las reglas sean eficaces, el proceso también debe movilizar a los Diputados para que instauren la serie de valores fundamentales de la institución.
- Cuarto, la implementación de una política de ética y conducta no basta como acto aislado para resolver todos los problemas a los cuales está confrontada la institución. Los principios, las reglas y los reglamentos deberían ser percibidos únicamente como parte de los numerosos esfuerzos que habrá que desplegar para mejorar el funcionamiento de la institución.

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

FUENTES

Brien, A., (1999), *A Code of Conduct for Parliamentarians?* (¿Código de conducta para 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), Transparency International

Davies, M., *Ethics in Government and the Issue of Conflicts of Interest Fostering Transparency and Preventing Corruption in Jamaica*, (Ética en el gobierno y cuestión de conflicto de interés –Favorecer la transparencia y evitar la corrupción en Jamaica) cita en el PIMS/IDASA, (2004), *Government Ethics in Post-Apartheid South Africa* (Ética en el gobierno en África del Sur después del apartheid)

Gay, O. et Leopold, P., (2004), *Conduct Unbecoming: The Regulation of Parliamentary Behaviour*, (Comportamiento contrario a la ética: 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, la prevención de crisis y el incremento

Mancuso, M. (1995) *The Ethical World of British MPs*, (El mundo ético de los diputados británicos), 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 en 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 código 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 dirección siguiente:

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 dirección siguiente:

http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/cosp/Ebook/V0653443s.pdf

USAID, (2006), *Parliamentary Immunity Brief: A summary of case studies of Armenia, Ukraine and Guatemala* (Tratado sobre la inmunidad parlamentaria: Resumen 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, n° 1, pp. 23-41