

**EXPOSICIÓN DE LA DIPUTADA ELVIA NAVARRO VARGAS, MIEMBRO
DEL PARLAMENTO DE COSTA RICA**

**EN EL SEMINARIO SOBRE LA ÉTICA Y RESPONSABILIDAD
PARLAMENTARIA**

Senado de los Estados Unidos

Washington D.C. 3 y 4 de junio de 2004

Buenos días.

Honorable Sr. David Nussbam, Representante de Transparencia Internacional.

Honorable Sr. Ronnie Bar-On, Miembro del Parlamento de Israel.

Honorable Sr. Fatmir Mediu, Miembro del Parlamento de Albania.

Honorable Sr. Mohamed Saleh, Miembro del Parlamento de Egipto.

Honorable Sr. Marcel López Arias, Miembro del Senado de la República de Argentina.

Honorables Senadores y Congresistas de los diversos Parlamentos del Mundo que felizmente nos acompañan en este Seminario Internacional sobre la “Ética y la Responsabilidad Parlamentaria”.

Honorables Representantes del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, así como de los diversos Organismos Internacionales aquí presentes.

Excelentísimos Embajadores acreditados en la ciudad de Washington D. C., que nos acompañan.

En nombre de la Asamblea Legislativa de Costa Rica y en el mio propio como miembro de dicho Parlamento, les extiendo mi más cordial saludo a todos y cada uno de ustedes.

Antes de dar inicio a mi breve disertación, deseo aprovechar esta oportunidad para agradecer la cordial invitación a tan importante evento internacional. En particular, reitero mi gratitud al Honorable Senado de los Estados Unidos de América, al Senado de Polonia, a la organización Transparencia Internacional, al Ilustrado Gobierno de Suecia, a la Honorable Comisión Europea, a la Organización Parlamentarios para la Acción Mundial así como a todos y cada una de las personas que desde el inicio han trabajado arduamente para hacer realidad este encuentro parlamentario.

Panel I: Valores, principios éticos y códigos de conducta parlamentarios

En el transcurso de los próximos dos días debatiremos sobre un tema de gran importancia para el desarrollo de nuestros países, es decir, debatir sobre los valores, sobre los principios éticos y sobre los códigos de conducta sobre los cuales deben de regirse los parlamentos, es un imperativo ante las complejidades que enfrentamos en el mundo contemporaneo.

Aspiro a que las conclusiones que de aquí se deriven, sirvan como un valioso marco de referencia para orientar el proceso de toma de decisiones en nuestros respectivos Congresos.

De un tiempo para acá, relativamente reciente, se ha venido acuñando una nueva expresión: "ética cívica o civil", aparentemente contrapuesta a "moral o ética religiosa". Digamos que la expresión es más bien nueva, aunque sus intuiciones e intentos de planteamiento sean de vieja data. Tal vez surgió ante la avalancha y acelerada secularización de la mentalidad del hombre contemporáneo y la necesidad de buscar otras fundamentaciones, distintas a las enraizadas en las tradiciones religiosas, para incentivar a los hombres a un comportamiento ético.

Cada vez se tiene una conciencia más clara de que la sociedad actual, o la llamada "aldea planetaria", es multicultural y pluralista, donde conviven personas y grupos de diferentes etnias, culturas, ideologías y credos religiosos, y en donde se proponen distintas éticas e ideales morales.

En el curso de la historia encontramos distintas morales que han ido configurando el vivir de los hombres. Algunas son de inspiración religiosa, apelan a Dios para dar sentido a sus propuestas; otras, por el contrario, no

buscan ni hacen ninguna referencia a Dios y, son, por lo tanto, morales seculares.

Aún hoy, en pleno siglo XXI, podríamos decir que la gran mayoría de los seis mil millones de seres humanos que habitamos el planeta confesamos pertenecer, aunque no seamos practicantes y nuestra conducta deje mucho que desear, a alguna de las grandes religiones históricas, llámese cristiana, judía, islámica, budista o la que sea.

No obstante, hay que reconocer también que, amén de los no practicantes que se encuentran en una u otra tradición religiosa, existe un ingente número de agnósticos, racionalistas y ateos, lo cual pone más en evidencia que vivimos en una sociedad pluralista y que, por lo mismo, es posible llevar una vida moral recta sin referentes religiosos. Da la impresión, inclusive, que la influencia que hoy tiene la religión en la vida de tantas personas es generalmente algo marginal, sobre todo en los países del mundo desarrollado. Al mismo tiempo se constata que, a medida que declina la influencia de la religión, crece la confusión en torno a cuál es el modo más indicado de comportarse en la vida.

Como no todos compartimos ni las mismas creencias religiosas, ni la misma cosmovisión, ni las misma concepciones filosóficas y científicas acerca

del hombre y de la historia, debemos concluir que vivimos en una sociedad moralmente pluralista, sin que pluralismo signifique que no haya nada en común entre los ciudadanos, sino precisamente que dicha condición es posible en una sociedad cuando sus miembros, a pesar de tener ideales morales distintos, tienen también en común unos mínimos morales a los que han ido llegando y aceptando motu proprio y no por imposición. Eso que muchos denominan la ética civil surge, por tanto, en sociedades pluralistas en las que se tienen en común unos valores, aunque sea un mínimo de ellos, y se discrepa con relación a otros.

Se trataría, entonces, de aquel conjunto de valores y normas que comparte una sociedad pluralista y que permite a los distintos grupos, - cualquiera que sean sus etnias, creencias religiosas, agnósticas o ateas- no sólo convivir unos con otros, sino también construir juntos la vida a través de proyectos compartidos y descubrir respuestas comunes a los desafíos a los que se ven abocados.

En esta línea de pensamiento, uno de los aspectos de mayor importancia que debe abordar la construcción de un Estado Democrático es, precisamente, la implantación de una moralidad o ética pública y la lucha permanente contra el fraude y la corrupción en los órganos del Estado. Porque la corrupción en el

servicio público es un grave obstáculo al desenvolvimiento orgánico, sostenido y progresivo de una Nación. Cuando la falta de moralidad o ética pública tiende a generalizarse en los niveles jerárquicos, causa un profundo daño, cuyas consecuencias permanecen por largo tiempo, debilitando a la sociedad en su totalidad.

Vemos así cómo la lucha contra la corrupción en el contexto mundial se ha transformado en las últimas décadas en uno de los temas de mayor prioridad en materia de políticas públicas, aunque como fenómeno, la corrupción ha existido siempre, en diversos grados y formas, y ha estado presente de una u otra forma en todas las sociedades y sistemas políticos de nuestras civilizaciones.

Sin lugar a dudas, desde mediados del siglo XX, el acelerado desarrollo experimentado por los medios de información y de comunicación ha propiciado un gran interés por las consecuencias más visibles que puede llegar a ocasionar este fenómeno en el ámbito global.

El debate y la reflexión en torno a los valores éticos de la democracia y la Administración del Estado se encuentran en estrecha relación con el tema de la gobernabilidad y legitimidad de las instituciones políticas del sistema democrático; aspectos que hacen posible el desarrollo económico y social de

nuestros países. No es de extrañar entonces que haya entre el mundo académico y político plena coincidencia respecto a la urgente necesidad de asumir la prevención de dicho flagelo con la prontitud y pertinencia que demandan las circunstancias. Pasar por alto esta tarea es hipotecar hacia un futuro no muy lejano nuestra democracia, nuestro desarrollo y nuestra convivencia pacífica.

La inclusión de la ética o la moral pública en la agenda de las democracias no se orienta a una discusión de pura filosofía, sino más bien a la búsqueda de valores o parámetros de corrección que sirvan de orientaciones básicas para el comportamiento del hombre en la política. En cada sociedad y en cada momento histórico, la conducta del hombre, en cuanto ser libre que decide, está regida por una serie de normas y principios de distinta fuerza y naturaleza obligatoria. Cada sociedad asume como propios una serie de valores a los que considera como base de la convivencia civilizada. El hombre está sujeto, así, a los usos y costumbres sociales y a las leyes y reglamentos que emanan del Estado, pero también se siente obligado por algunas normas que no se imponen coercitivamente. Actuar con honestidad y rectitud es una norma moral que, más allá de los cambios históricos de su contenido material, obliga al hombre no porque un poder estatal haya dictado una ley, ni porque haya unos jueces o una policía que la harán cumplir.

En este escenario cabe preguntarnos: ¿Qué papel juegan los Parlamentos? Todas nuestras constituciones asignan al parlamento la función de control político, pero no se encuentran normas -y si existen no se cumplen- lo suficientemente claras y que obliguen a los diputados a actuar acordes con las obligaciones ético-políticas que les exige el sistema democrático.

Si realmente se pretende depurar el ejercicio del poder público, si realmente se quiere avanzar en serio en la lucha contra la corrupción, resulta obligatorio ampliar los conceptos tradicionales de transparencia y rendición de cuentas, limitados hasta hoy solo al Poder Ejecutivo. Es tiempo de rectificar la distorsionada imagen que de nosotros mismos hemos construido los parlamentarios a nivel mundial; imagen que a la larga nos ha llevado a actuar desvinculados del sentido de la obligación y la responsabilidad, el cual debería imperar siempre en un gobierno democrático.

Existe consenso sobre la falta de representatividad, la insuficiente capacidad organizacional, la debilidad institucional, la ineficiencia y la corrupción del parlamento, lo cual socava la credibilidad y legitimidad del Primer Poder de la República para el cumplimiento de sus funciones entre las cuales cabe citar la del control político o parlamentario. Se supone que, mediante esta competencia constitucional, el parlamento asume la obligación de fiscalizar y

vigilar que los otros poderes públicos, órganos, entes, así como sus titulares, cumplan con los mandatos originados en el ordenamiento jurídico. Esa función, además, permite a los diputados determinar si las políticas públicas satisfacen o no las aspiraciones del bien común, la libertad, la igualdad, la justicia, la solidaridad y el contenido ético político del sistema democrático y, por último, si la administración de los negocios y las obras públicas se realiza conforme a los principios de eficiencia, eficacia, austeridad, transparencia y honestidad.

No obstante esa amplitud de propósitos, en la actualidad es común escuchar que la función del control político sufre una grave crisis, manifiesta de manera singular en la incapacidad del Poder Legislativo para cumplir sus cometidos, para fiscalizar y evaluar resultados, así como para pedir cuentas y exigir responsabilidades a quienes las deben.

Sin entrar en detalles o profundizar sobre las posibles causas que debilitan la función de control político a cargo del Parlamento, es más que obvio suponer que una de ellas se encuentra íntimamente relacionada con los altos niveles de corrupción, el abuso y los privilegios de que gozan algunos parlamentarios, así como con el incumplimiento de sus propias funciones.

¿Cómo vamos a fiscalizar el régimen de contratación pública si nosotros mismos tenemos a familiares y amigos en nuestro cuerpo de asesores o, para

camuflar nuestras faltas en este sentido, los hemos colocado, con la venia del Presidente, en el Poder Ejecutivo? ¿Cómo vamos a revisar con lupa el Presupuesto Nacional si nosotros mismos hemos amputado programas, tal vez de contenido social, haciendo transferencias o disponiendo de partidas presupuestarias, solo con el propósito de satisfacer demandas "electoreras", cuando no, para actos de corrupción? La conclusión es clara: si tenemos la casa sucia, carecemos de legitimidad moral para pedir a otros que limpien la suya.

Los problemas citados implican dos consecuencias altamente perjudiciales para el sistema político: Primero, el Parlamento pierde legitimación para controlar a otros, lo cual es grave en un sistema construido a partir de la independencia entre los poderes, del sistema de frenos y contrapesos, así como de los controles recíprocos. Segundo, los diputados no autorrevisamos o controlamos nuestras actuaciones porque nos sabemos culpables de muchos actos relacionados con abusos, privilegios, desperdicio y corrupción; pero, además, por una razón muy humana: no está en la mente del ser humano ser juez de sus propios actos.

En estas condiciones, ¿qué tenemos? Diputados indiferentes y complacientes, pero, quizás, esperando de otros lo que no sabemos dar de

nosotros mismos: un comportamiento honesto, eficiente y comprometido con los grandes intereses nacionales. Como resultado, se quiebra el mandato democrático más útil y necesario: el de la responsabilidad de los gobernantes y, en el caso particular que nos ocupa, la obligación de los diputados de rendir cuentas, de responder por nuestros actos ante nuestros representados, es decir, ante quienes se benefician o sufren las consecuencias de nuestras decisiones.

Estas reflexiones me llevan a encarar el tema de las inmunidades parlamentarias, entendidas estas como dos de las condiciones o prerrogativas tal vez más clásicas del parlamentarismo: el principio de inviolabilidad y el principio de inmunidad parlamentaria. Dichas prerrogativas son concedidas a los miembros del Poder Legislativo, no a título personal, sino en su condición de diputados en cuanto pertenecen al órgano legislativo y, por tanto, representan la voluntad popular.

Con las inmunidades no se persigue la protección de nuestros intereses personales, sino el correcto ejercicio de las funciones parlamentarias; la finalidad es proteger la función de los diputados respecto de la injerencia de otros poderes o cualquier otro interés espurio que pudiese entorpecer su ejercicio. Las inmunidades protegen a los diputados frente a las acciones

represivas o judiciales, promovidas tanto por otros poderes como por particulares, con el propósito de amordazar o neutralizar su efectivo trabajo, por ejemplo, el relacionado con la función del control político.

Lamentablemente, las inmunidades propias y necesarias para el ejercicio independiente de la función legislativa y la búsqueda del bien común, son confundidas a menudo, con la total inmunidad -que en la práctica se convierte en impunidad e indulgencia- del representante popular respecto de la ley, las reglas morales que abriga la sociedad y otros deberes inherentes al cargo.

Lamentablemente, en los ordenamientos jurídicos sobre este particular se notan dos graves hechos. Por un lado, casi no existen normas que regulen el sistema disciplinario de los diputados. En tal sentido, los reglamentos no disponen de un capítulo de prohibiciones y sanciones, por ejemplo, cuando invoquen su cargo para efectuar asuntos personales y privados, o acepten regalos, propinas, favores, donaciones, recompensas y cualquier otra clase de beneficios.

Por otra parte, cuando existen esas normas, muchos diputados evaden con extrema facilidad sus responsabilidades, amparados en una concepción equivocada de las inmunidades parlamentarias o en el compañerismo y la

amistad con quienes tienen la obligación de aplicar o valorar el régimen disciplinario.

Tal situación ha provocado que las prerrogativas de protección y garantía de la libertad e independencia que se otorgan al parlamento como institución y a los diputados para facilitar su correcto y eficiente funcionamiento, se hayan convertido en privilegios que resultan no solo contradictorios con principios constitucionales como la igualdad, sino también en fuentes de crítica y desprestigio para el parlamento.

Como respuesta, en los últimos tiempos se ha venido promoviendo con insistencia la aprobación de códigos de ética y la creación de comités de ética para regular la conducta en el seno de ese poder de la República. En estos momentos, se carece de información para determinar cuántos países en el ámbito mundial han aprobado tales códigos y, menos aún, qué resultados prácticos se han obtenido de su aplicación. No obstante, se podría especular que, de existir, la evaluación no sería muy halagüeña, por una sencilla razón: la aplicación y sanción de las conductas exigidas en los códigos de ética suele ser encargada a los propios parlamentarios.

Este simple hecho, al menos para la clase gobernante de los países latinoamericanos, tan acusada de corrupción, complacencia e indiferencia hacia

un contenido ético jurídico del sistema democrático, invita a creer que los diputados no seríamos muy diligentes a la hora de juzgar nuestra propia conducta. Además, el trabajo de estas comisiones de ética se compromete a otros factores de índole política como la disciplina partidaria, el amiguismo, las componendas y los compromisos.

Con tales observaciones, tal vez demasiado especulativas, no pretendo en modo alguno negar la importancia de los códigos y comités de ética. Por mucho, son mejores estos esfuerzos codificadores en el campo de la ética parlamentaria, que como nos encontramos hoy, en una situación de vacío normativo y falta casi absoluta de consciencia ética.

¿Quién, entonces, debería aplicar los códigos de ética? Se ha dicho que la solución más acertada es la de dejar el control en un órgano diferente o ajeno del controlado. La opción podría ser una comisión de ética pública, creada por el Parlamento, pero con independencia y autonomía funcional.

Esta comisión se encargaría como mínimo: primero, de elaborar una política de transparencia, honestidad y prevención de la corrupción y, segundo, garantizar el cumplimiento del código de ética pública, en la Administración Pública. Sería una comisión para toda la Administración y no-solo para el parlamento. También podría pensarse en una sola para el parlamento. Pero de

aprobarse este modelo, la clave de su éxito estribará en la independencia de criterio y la probidad de las personas designadas, quienes a través de su acción deberán demostrar que no se encuentran en una posición de subordinación hacia ninguno de los poderes públicos.

¿Son suficientes los códigos y comités de ética? Aunque resulta incuestionable la necesidad de desarrollar todo un marco ético jurídico para combatir el problema de la corrupción, hemos de saber que en general los códigos, los comités y la represión penal no son suficientes. Estos instrumentos no constituyen varitas mágicas.

La corrupción es un fenómeno multicausal para cuyo combate nunca serán suficientes los instrumentos aquí analizados: códigos y comités de ética. Ni siquiera entre los especialistas existe acuerdo sobre qué hacer y cómo hacerlo.

Lo que sí resulta claro es que las leyes por sí solas no bastan para solucionar este grave flagelo pues, aunque el parlamento apruebe una legislación muy agresiva en la lucha contra la corrupción, si no existe una fuerte determinación, por parte de los funcionarios públicos y otros actores de la vida privada, para erradicar ese problema, la ley y los códigos de ética pierden eficacia. Debemos entonces pensar en otras medidas paralelas.

Una reflexión final. Nuestras constituciones, casi invariablemente, han desarrollado mecanismos para vigilar, supervisar, evaluar y controlar la Administración Pública, pero no se encuentran normas -y si existen no se cumplen- lo suficientemente claras y contundentes que obliguen a los diputados a hacer lo propio con las obligaciones ético políticas que les exige el sistema democrático.

Nos hemos preguntado: ¿quién pide cuentas a legisladores? Y no hay quien responda. Esa es una deficiencia grave para un sistema que requiere parlamentos sólidos, capaces de cumplir con sus variadas competencias constitucionales, de manera particular, las de representar genuinamente los intereses y aspiraciones de la ciudadanía, así como luchar contra el flagelo de la corrupción, tanto la que se produce en los otros poderes como al interior del parlamento.

La transparencia y la rendición de cuentas constituyen una obligación para todos los servidores públicos, incluyendo, como es obvio, a los diputados.

Resulta imposible mantener una democracia sólida y fuerte con unos parlamentarios irresponsables y débiles; se carece de autoridad moral para pedir cuentas a otros, si quien las pide es otro cuestionado. Es incongruente demandar de otros lo que no se está dispuesto a dar: un compromiso con el

trabajo, la eficiencia, la honestidad, la transparencia y la responsabilidad. La democracia es mucho más que unos cuantos procedimientos para la elección periódica de quienes gobiernan.

Urge construir una nueva cultura política al interior de la institución del parlamento. La modernización parlamentaria, desde cualquier ángulo que se mire, debe estar acompañada de la promoción de una nueva cultura verdaderamente democrática, que incluya una especial atención al fortalecimiento de valores y prácticas democráticas como la probidad y la transparencia, el respeto por las minorías y el pluralismo político, la negociación y solución política de los conflictos, la rendición de cuentas y la evaluación de resultados.

El problema de la ética pública debe ser abordado con especial atención a las características particulares de cada país, no sólo en lo que se refiere al diseño institucional, sino también al sistema económico y a las tradiciones étnicas, culturales y religiosas de la sociedad. Las normas y soluciones pensadas para un país, pueden no ser razonables en otros. Debemos tener presente que los políticos somos parte y producto de la sociedad en que vivimos. No debemos caer en la simpleza de "satanizar" la política. La corrupción política, aunque tenga sus especificidades, no es consecuencia de

que los políticos seamos un grupo de degenerados que venimos de un planeta malvado.

La sola imposición de reglas y controles no puede subsanar en su totalidad los efectos de la ausencia de un consenso ético básico. La juridización de los deberes éticos funciona como paliativo a la carencia de ese consenso. Pero ningún conjunto de reglas puede obligar eficazmente a aquellos que no están dispuestos a observarlas. El éxito del código de conducta depende en última instancia de la integridad y buena fe de aquellos a quienes se nos aplica.

Muchas gracias y muy buenos días.