

Promover parlamentos incluyentes:
La representación de las minorías y los
pueblos indígenas en el parlamento

ESTUDIO DE CASO / PARLAMENTO / RUMANIA

La representación de las minorías en el parlamento rumano

Dr. Oleh Protsyk



Promover parlamentos incluyentes:

La representación de las minorías y los pueblos indígenas en el parlamento

ESTUDIO DE CASO / PARLAMENTO / RUMANIA

La representación de las minorías en el parlamento rumano

Dr. Oleh Protsyk

Copyright © UIP y PNUD 2010

Todos los derechos reservados

Impreso en México

ISBN: 978-92-9142-470-2

Puede solicitarse el derecho de reproducir esta obra, en su totalidad o en parte, dirigiéndose a la UIP o al PNUD. Los Parlamentos, los Estados Miembros y sus instituciones públicas pueden reproducir esta obra sin necesidad de solicitarlo; sin embargo, deberán comunicarlo a la UIP y/o el PNUD, y mencionar a la UIP en la reproducción.

Publicado por UIP y PNUD

Unión Interparlamentaria

5 chemin du Pommier
1218 Le Grand Saconnex
Ginebra, Suiza

Tel: +41 22 919 4150

Fax: +41 22 919 4160

Correo-e: postbox@mail.ipu.org

www.ipu.org

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Grupo de Gobernabilidad Democrática
Dirección de Políticas de Desarrollo
304 East 45th Street, 10th Floor
Nueva York, NY 10017 EE.UU.

Tel +1 (212) 906-5000

Fax: +1 (212) 906-5001

www.undp.org/governance

Diseño y maquetación: Julian Knott (www.julianknott.com)

Rick Jones (rick@studioexile.com)

Descargo de responsabilidad

Las opiniones expresadas en esta publicación son del autor y no representan necesariamente las de la UIP, las de las Naciones Unidas, incluido el PNUD, ni las de sus Estados Miembros.

Resumen

En términos generales, las minorías están bien representadas en el parlamento rumano. Los dos componentes de su sistema electoral, la representación proporcional (RP) y los escaños reservados (ES), han demostrado ser mecanismos valiosos a la hora de asegurar la representación de las minorías. Mientras los húngaros, un grupo minoritario de dimensiones demográficas importantes, han mantenido sistemáticamente su representación en el parlamento, a través de la vía de la representación proporcional, otros grupos minoritarios menos numerosos se han beneficiado de la asignación de escaños reservados. Este último sistema, el más extendido en Europa, ha permitido a una gran cantidad de minorías étnicas enviar sus representantes al parlamento. Sin embargo, la estructura de las instituciones electorales no ha ayudado, hasta ahora, a la comunidad minoritaria más desfavorecida del país, los gitanos, a alcanzar una representación que sea aproximadamente proporcional al peso demográfico del grupo. En gran medida, la población gitana está insuficientemente representada.

Las reglas y reglamentaciones parlamentarias ofrecen a los representantes de las minorías la oportunidad de crear grupos parlamentarios minoritarios y participar en la asignación de cargos de liderazgo en el parlamento. No existen reglas formales o informales que restrinjan los derechos de los parlamentarios de las minorías por el modo en que hayan sido electos al parlamento. En el parlamento rumano, los grupos minoritarios se desempeñan tanto en la cámara baja como en la alta. Como actores colectivos, estos grupos han integrado frecuentemente coaliciones de gobierno, lo cual les ha facilitado obtener el respaldo de la mayoría parlamentaria al momento de aprobar leyes relativas a las minorías. Dichas leyes deben ser ampliamente debatidas en las dos cámaras del parlamento, puesto que ambas tienen competencia constitucional en materia de asuntos relacionados con las minorías.

Su trabajo en una gran variedad de comisiones parlamentarias ha permitido a los grupos minoritarios promover el temario de las minorías. Con frecuencia, las minorías logran obtener escaños en todas las comisiones que son de su interés. También

se han beneficiado de la existencia de una norma informal que concede la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos, Asuntos Religiosos y Minorías a un miembro de un grupo minoritario. Dicha comisión está presente tanto en la cámara baja como en la alta. Tradicionalmente, los representantes de las minorías¹ han sido presidentes de las dos comisiones, independientemente de si los grupos minoritarios que representaban eran miembros de la coalición de gobierno o no. En una perspectiva comparativa, las comisiones parlamentarias rumanas son instituciones relativamente fuertes y el control del liderazgo de la comisión por parte de los representantes de las minorías ha fortalecido la influencia de estos grupos en la actividad del parlamento.

El éxito con que Rumania ha creado un sistema complejo de protección de las minorías se debe, en gran parte, a la activa participación de éstas en el proceso legislativo. Al mismo tiempo, la actividad de los diputados de las minorías en el parlamento no se limita a ocuparse únicamente de un área definida de la cultura o de la preservación de la identidad de un grupo. Los diputados de las minorías procuran buscar soluciones legislativas a una gran variedad de problemas sociales y económicos que afectan a sus comunidades. A su vez, las comunidades tienen la capacidad de supervisar el trabajo legislativo de sus diputados mediante un registro detallado de la actividad legislativa de cada uno. Estos registros, elaborados y actualizados continuamente por los servicios de información parlamentarios, han aumentado enormemente la transparencia del trabajo del parlamento rumano, en comparación con muchos otros parlamentos posteriores al régimen comunista. Los registros son una fuente de información vital para los medios de comunicación y el público en general, puesto que ayudan a abordar las asimetrías de información presentes entre las circunscripciones de las minorías y sus representantes, y suelen mejorar la capacidad de las minorías para hacer rendir cuentas a sus representantes.

Introducción

El objetivo de este estudio de caso es analizar el grado y la efectividad de la inclusión de las minorías en el trabajo del parlamento rumano. Rumania ha creado uno de los regímenes de protección de minorías más complejos de Europa, y el parlamento ha estado en el centro de este proceso. Aprender de los logros y desaciertos del parlamento nos da la posibilidad de mejorar nuestra comprensión general de cómo pueden integrarse los intereses de las minorías en un estado democrático.

Para la elaboración de este estudio, se utilizaron una serie de estrategias de investigación. Se recopilaron datos sobre los representantes de las minorías en el parlamento a través de registros parlamentarios, informes de las comisiones electorales, e información proveniente de los medios de comunicación y el ámbito académico; se examinaron y estudiaron las leyes electorales y el reglamento parlamentario; y también se analizaron las respuestas de los parlamentarios y el personal del parlamento a una encuesta realizada por la Unión Interparlamentaria (UIP). Por último, se llevaron a cabo una serie de entrevistas personales con los miembros de ambas

cámaras y el personal del parlamento rumano. En el anexo de este informe se provee una lista de las personas entrevistadas.

El informe comienza analizando el grado de presencia de las minorías en el parlamento y estudiando cuán proporcional es esta participación respecto del tamaño de la población minoritaria. También se aborda brevemente la composición por sexo de la representación de las minorías. La siguiente sección del informe se centra en las reglas y los mecanismos electorales que permiten el acceso de los representantes de las minorías al parlamento. En la última sección, se aborda la organización legislativa del parlamento rumano. Se examinan las reglas y los procedimientos que afectan a la auto-organización de las minorías en el parlamento, que regulan el acceso de los parlamentarios de las minorías a las comisiones legislativas y al plenario, y que moldean el comportamiento legislativo individual de estos parlamentarios. En la conclusión del informe se resumen los principales hallazgos de este estudio.



Grado de inclusión de las minorías

Las minorías étnicas han gozado de un grado considerable de representación en el parlamento rumano post-comunista. Si bien existe un número significativo de representantes de minorías en la cámara baja y alta del parlamento, la presencia de los grupos minoritarios ha sido especialmente importante en la cámara baja, la Cámara de Diputados. En esta sección, se describe primero la situación de la cámara baja, para luego analizar la presencia de las minorías en la cámara alta, el Senado.

En un estudio recientemente publicado, se presentan estadísticas detalladas sobre el nivel de presencia de las minorías en la Cámara de Diputados. Protsyk y Matichescu (2010) se apoyaron en estimaciones de expertos para calcular el porcentaje de participación de cada grupo étnico minoritario. Se utilizaron estimaciones de expertos porque el parlamento rumano no recaba datos para la identificación étnica de los diputados. Los expertos, especialistas rumanos en políticas relativas a las minorías, recibieron listas parlamentarias y se les pidió que indicaran qué parlamentarios eran conocidos públicamente por ser integrantes de minorías étnicas. Hubo poco desacuerdo entre los expertos, y se puede considerar que los datos recogidos a través de este método ofrecen una estimación conservadora sobre la presencia de minorías en el parlamento².

Basarse en estimaciones de expertos para evaluar el grado de inclusión de las minorías no significa, en absoluto, que no se planteen problemas metodológicos. No obstante, las estimaciones brindan una aproximación útil en los casos en los que el investigador quiere trabajar con datos a nivel individual, en lugar de usar mediciones agregadas tradicionales sobre la representación de las minorías, tales como la proporción de escaños controlados por partidos minoritarios. Recientemente, en un análisis de la participación parlamentaria de las minorías en Bulgaria y la República de Moldova (Protsyk y Sachariew, 2010; Protsyk y Osoianu, 2010), se ha utilizado un procedimiento similar para generar estimaciones de expertos.

Cámara de Diputados.

En el Cuadro 1 que figura a continuación, se dan detalles de la composición étnica de la Cámara de Diputados rumana para el período 1990-2007. Con el fin de resumir datos, se reúnen observaciones recogidas durante cinco legislaturas (la Cámara ha contado con 332 escaños en las últimas legislaturas; el conteo presentado en el cuadro incluye a todos los diputados que desempeñaron funciones en la Cámara durante la totalidad del período de cuatro años o durante parte del mismo). Dado que el porcentaje de participación de las minorías se mantuvo relativamente estable durante cada legislatura, debido en gran parte a la estabilidad del sistema electoral, parece justificado el uso de este resumen. En el cuadro se indica el porcentaje de participación parlamentaria de todos los grupos étnicos representados en el parlamento, y se da información sobre la frecuencia de participación de los diputados de cada origen étnico. También se enumera el porcentaje de población de cada grupo. En la última columna se da una puntuación en cuanto a un índice de proporcionalidad de representación, que se calcula dividiendo el porcentaje de integrantes del grupo étnico en el parlamento por su porcentaje en la población. Este índice de proporcionalidad suele denominarse relación



Las disposiciones especiales sobre escaños reservados, que serán abordadas en la siguiente sección de este informe, explican el éxito de algunos grupos minoritarios, más pequeños desde el punto de vista demográfico, para lograr la representación legislativa.

Grado de inclusión de las minorías

CUADRO 1

Origen étnico de los legisladores rumanos, 1990-2007

Etnia	Porcentaje de población (%)	Porcentaje de legisladores (%)	Conteo de frecuencia de legisladores (N°)	Índice de proporcionalidad de la representación
Rumanos	89,47	87,79	1712	0,98
Húngaros	6,6	7,23	141	1,1
Gitanos	2,46	0,36	7(5)	0,15
Ucranianos	0,28	0,36	7(6*)	1,29
Alemanes	0,27	0,72	14(6*)	2,67
Rusos de Lipova	0,16	0,26	5(5)	1,63
Turcos	0,14	0,36	7(5)	2,57
Tártaros	0,11	0,26	5(5)	2,36
Serbios	0,1	0,26	5(5)	2,6
Checos y eslovacos	0,09	0,26	5(5)	2,89
Búlgaros	0,03	0,31	6(6*)	10,33
Croatas	0,03	0,1	2(2)	3,33
Griegos	0,02	0,26	5(5)	13
Judíos	0,02	0,36	7(3)	18
Italianos	0,01	0,21	4(4)	21
Polacos	0,01	0,31	6(6*)	31
Armenios	0,008	0,26	5(5)	32,5
Macedonios	0,003	0,1	2(2)	33,33
Albaneses	0,002	0,15	3(3)	75
Rutenos	0,001	0,1	2(2)	100
Total	99,81	100	1950	

Notas

() - las cifras entre paréntesis indican cuántos diputados de un origen étnico han sido electos a través de las disposiciones relativas a los escaños reservados; las comunidades checa y eslovaca compartían inicialmente un sólo escaño reservado; por esta razón, los datos de estos dos grupos están unificados.

* - indica que dos diputados desempeñaron funciones de manera consecutiva en el mismo escaño reservado durante un sólo período parlamentario: 1996-2000 – escaños reservados para las minorías búlgara y alemana; 2000-2004 – polacos; 2004-2008 – ucranianos.

Fuentes:

datos de la población provenientes del censo nacional de 2002; datos legislativos provenientes de estimaciones de los autores..

Grado de inclusión de las minorías

→ A ("A-ratio"), (Taagepera y Laakso, 1980). El índice produce una cifra única final, donde 1,0 simboliza la representación proporcional "perfecta"; más de 1,0 designa un "exceso de representación" y menos de 1,0 indica una "representación insuficiente".

Los resultados agregados que se presentan en el cuadro indican que todos los grupos minoritarios enumerados en él, a excepción de los gitanos, estaban representados en exceso. Las disposiciones especiales sobre escaños reservados, que serán abordadas en la siguiente sección de este informe, explican el éxito de algunos grupos minoritarios, más pequeños desde el punto de vista demográfico, para lograr la representación legislativa. El grado de sobrerrepresentación señalado en el cuadro está inversamente relacionado con el tamaño demográfico del grupo: cuanto menos proporción de población tiene el grupo, más sobrerrepresentado está en el parlamento. Los valores extremos del índice de proporcionalidad son una función del tamaño de la legislatura. Como un escaño corresponde a una porción de la legislatura equivalente a un 1/332 (.30%), una minoría étnica con un porcentaje de población menor al .30% inmediatamente se encuentra excesivamente representada cuando un miembro ocupa un escaño.

Para la mayoría de los grupos étnicos enumerados en el Cuadro 1, el éxito de alcanzar la representación legislativa se debe exclusivamente a las disposiciones que establecen la reserva de escaños. Los números entre paréntesis de la columna de la frecuencia en el cuadro indican cuántos diputados de los grupos étnicos más pequeños ingresaron al parlamento a través del mecanismo de escaños reservados. Así, por ejemplo, cinco de siete diputados gitanos y cinco de cinco diputados serbios que desempeñaron funciones en el parlamento nacional durante el período post-comunista fueron elegidos a través del procedimiento de escaños reservados.

La información de las columnas sobre el porcentaje de legisladores y la frecuencia abulta de alguna

En términos de paridad de género, la Cámara de Diputados rumana se ubica inamovible en el extremo más bajo de la distribución por sexo en los parlamentos europeos.

manera la proporción legislativa de algunos grupos étnicos, dado que cuenta tanto a los diputados que ingresaron al parlamento al principio del período parlamentario como a los que ingresaron más adelante como sustitutos de los diputados que renunciaron o que fallecieron. Esta sobreesestimación, indicada con un asterisco (*) en el caso de diputados con escaño reservado, sólo tiene un efecto mínimo en el panorama general de la distribución étnica del parlamento, tal como se presenta en el Cuadro 1.

En la segunda fila del cuadro, se da información sobre la etnia de los húngaros, que es el grupo minoritario más grande del país. La ausencia de paréntesis al lado del número de húngaros en la columna que contabiliza la frecuencia indica que no se aplicó el sistema escaños reservados a este grupo. La movilización de la etnia húngara al principio de la transición post-comunista trajo como consecuencia el establecimiento de una organización de minorías denominada Unión Democrática de Húngaros en Rumania (UDMR, por sus siglas en rumano). La UDMR demostró su capacidad para lograr la representación a través de las reglas ordinarias de competencia por representación proporcional en cada ronda electoral posterior a la caída del comunismo.

En términos de paridad de género, la Cámara de Diputados rumana se ubica inamovible en el extremo más bajo de la distribución por sexo en los parlamentos europeos. El porcentaje de mujeres en la cámara es, por lo general, muy bajo. Esto continúa siendo así pese a la presencia de algunos

10%

La proporción de mujeres dentro del grupo de diputados de escaños reservados.



Grado de inclusión de las minorías



- factores institucionales y estructurales normalmente asociados con unos niveles más altos de representación femenina, como el sistema electoral de la representación proporcional (para una circunscripción de tamaño medio), el socialismo de Estado benefactor o la presencia de partidos izquierdistas en el parlamento. Sin embargo, estos factores subyacentes no se han traducido, en el caso rumano, en políticas afirmativas en materia de género, que suelen ser la causa principal inmediata de la representación femenina en el parlamento. En las leyes electorales de Rumania no existe ninguna disposición relativa a las cuestiones de género, y los reglamentos internos de los partidos políticos aún no se comprometen con el uso de cuotas de género en sus listas parlamentarias.

Sólo un 7,9 por ciento de los 1950 diputados mencionados en el cuadro 1 son mujeres. El grupo de la UDMR en esta cámara tiende a ser aun menos incluyente que el resto de los grupos parlamentarios. La proporción de mujeres dentro del grupo de la UDMR es de un 2,16 por ciento. Esto se compara con la proporción de mujeres del 10 por ciento en el grupo de diputados de escaños reservados.

Senado. La presencia de minorías en la cámara alta del parlamento rumano es consecuencia fundamental del éxito electoral de la UDMR. Durante todo el período post-comunista hubo entre 9 y 12 húngaros en el Senado, y todos fueron electos bajo el lema de la UDMR. Los integrantes de grupos minoritarios más pequeños han estado notoriamente ausentes en el Senado, y si bien las estimaciones de los expertos sobre la composición étnica de éste no están disponibles aún, las entrevistas que hemos realizado indican, por ejemplo, que durante la legislatura de 2004-2008, hubo un sólo senador cuyo origen étnico minoritario era distinto al húngaro.

Se trata del senador Varujan Vosganian, de descendencia armenia. Fue electo al Senado por el lema del Partido Liberal Nacional (PLN, por sus siglas en rumano), que es uno de los principales partidos políticos rumanos con un largo historial de presencia en el parlamento. Antes de ingresar al Senado por primera vez en 1996, Vosganian ocupó un escaño reservado como diputado de una minoría en la cámara baja del parlamento. Fue elegido dos veces como diputado en las elecciones parlamentarias de 1990 y 1992, en calidad de candidato de la organización de la minoría armenia. La existencia de disposiciones relativas a los escaños reservados fue, por ende, un factor importante para el ascenso de Vosganian en la política a nivel nacional.

La presencia de las minorías en el Senado ha sido, en general, menor que en la Cámara de Diputados. Para la legislatura de 2004-2008, por ejemplo, los 10 escaños controlados por la etnia húngara más el escaño ocupado por Vosganian se tradujo en una proporción del 8 por ciento del total de escaños del Senado (un total de 137 para el período 2004-2008). Como puede deducirse del Cuadro 1, el promedio de escaños controlados por minorías en la Cámara de Diputados fue del 12,2 por ciento. En cuanto a la inclusión de las mujeres, el Senado en general y el grupo de la UDMR en el Senado en particular, tienen un historial aun peor que el de la Cámara de Diputados.

Mecanismos electorales que favorecen la representación de las minorías

Desde principios de los noventa hasta la reforma electoral de 2008, el sistema electoral rumano combinaba la representación proporcional de “lista cerrada” con las generosas disposiciones que establecían escaños reservados. Las reglas de representación proporcional de lista cerrada fueron elaboradas de modo tal que permitían la existencia y el éxito electoral continuado del partido de la minoría étnica más numerosa, los húngaros. Las disposiciones relativas a los escaños reservados, que pretendían beneficiar a las minorías menos numerosas que la etnia húngara, fueron introducidas por primera vez en las elecciones parlamentarias de 1990 y, desde entonces, la cantidad de escaños reservados ha ido en aumento para abarcar a todas las minorías más pequeñas basándose en la premisa de “un grupo étnico, un escaño reservado”.

El procedimiento de representación proporcional ordinario se basó en la representación proporcional de lista cerrada en 42 circunscripciones, con un umbral electoral que se incrementó de cero, en 1990, durante las primeras elecciones donde fue aplicado, a un 3 por ciento en las elecciones de 1992 y 1996, y a un 5 por ciento para los partidos y más de un 8 por ciento para las coaliciones electorales en las elecciones siguientes. Se asignaron escaños proporcionalmente en cada una de las 42 circunscripciones (41 condados, más la Ciudad de Bucarest), basándose en la fórmula de un escaño por cada 700.000 habitantes para la Cámara de Diputados, y un escaño por cada 160.000 habitantes, para el Senado. La Unión Democrática de Húngaros en Rumania ha logrado sistemáticamente superar este umbral electoral. La proporción de votos del partido osciló entre un 7,2 por ciento y 6,2 por ciento durante todo el período. La abrumadora mayoría de los diputados con orígenes étnicos húngaros enumerados en el Cuadro 1 ingresaron al parlamento a través de las listas de la UDMR. Sólo dos de los 141 diputados de etnia húngara registrados en el Cuadro 1 fueron electos por listas de los partidos políticos principales.

La legislación electoral rumana ha incluido también disposiciones muy liberales relativas a los grupos minoritarios, destinadas a que obtengan representación en la cámara baja del parlamento.

La Unión Democrática de Húngaros en Rumania ha logrado sistemáticamente superar este umbral electoral.

Ya en 1990, la ley sobre la organización de las elecciones permitía participar en las elecciones a las organizaciones no gubernamentales de las minorías étnicas. También asignaba un escaño en la cámara baja a cada grupo minoritario que no alcanzaba a tener representación en el parlamento a través del procedimiento electoral ordinario. Las minorías podían enviar a su representante al parlamento siempre y cuando recibieran al menos un 5 por ciento del promedio de votos necesarios para la elección de un diputado. Esta disposición se tradujo en el requisito de haber tenido, por ejemplo, sólo 1336 votos en las elecciones de 1992 o 1273 votos en las elecciones de 2000. Desde 2004, se ha aumentado el porcentaje a un 10 por ciento de la cantidad promedio de votos necesarios para la elección de un diputado. El límite de un escaño por grupo minoritario impuesto por las regulaciones electorales significa que, en los casos en que varias organizaciones provenientes del mismo grupo étnico compitan, únicamente el grupo con el mayor número de votos obtiene un escaño en el parlamento. El concepto detrás de estas reglas podría ser el del escrutinio uninominal mayoritario, en el caso de una circunscripción nacional.

Las disposiciones relativas a los escaños reservados motivaron la movilización de las minorías. Hubo 11 grupos étnicos que lograron tener representación a través del sistema de escaños reservados en las elecciones de 1990³. En las rondas electorales siguientes, la cantidad de grupos minoritarios con representación parlamentaria aumentó, en un principio, a 13 tras las elecciones de 1992; luego a 15 en las elecciones de 1996; para luego estabilizarse en 18 tras las elecciones de 2000⁴. Parte del incre-

18

La cantidad de grupos minoritarios con representación parlamentaria tras las elecciones de 2000.

Mecanismos electorales que favorecen la representación de las minorías

- mento se debió a divisiones dentro de grupos que se habían presentado en las rondas de elecciones previas como una unidad: los turcos/tártaros, los ucranianos/rutenos. Otros grupos fueron creados desde cero. Por ejemplo, los croatas, los macedonios eslavos, los hutsules y los secuis no estuvieron presentes en la larga lista de grupos minoritarios publicada tras el censo rumano de 1992. Para la segunda mitad de los noventa, las organizaciones de minorías que buscaban representar a los dos primeros grupos tenían el poder suficiente para ganar un escaño reservado.

La reforma electoral de 2008 sustituyó al sistema de representación proporcional de lista cerrada por un sistema más complejo que se aproxima al de

representación proporcional de lista abierta. Este cambio no produjo ningún efecto significativo en el nivel de representación de la UDMR. Tampoco cambiaron los resultados generales de los partidos. Un estudio fidedigno de los resultados parlamentarios de 2008, que fueron obtenidos conforme a la nueva fórmula electoral, argumenta que la cantidad de escaños legislativos por partido político en la Cámara de Diputados y en el Senado hubiese sido exactamente la misma si se hubiera mantenido la ley de 2004 (Marian y King, 2010).

El componente de escaños reservados del sistema electoral no ha sido modificado en el transcurso de la reforma electoral de 2008. Las disposiciones fundamentales son las mismas: la Cámara de Diputados, electa en 2008, tiene 18 diputados por escaños reservados que representan a 19 comunidades minoritarias (las comunidades checa y eslovaca siguen teniendo una organización de minorías conjunta). Ha habido, sin embargo, algunas modificaciones normativas que afectan a las elecciones de escaños reservados. El endurecimiento de las reglas de registro electoral aprobadas antes de las elecciones parlamentarias de 2004 constituye el cambio más significativo. Las nuevas reglas de registro privilegian a las organizaciones de minorías representadas por diputados en funciones. Las reglas han hecho que sea mucho más difícil para las organizaciones de minorías no representadas acceder a un escaño. Dichas organizaciones tienen que presentar una lista de integrantes a la comisión electoral central que comprenda, al menos, un 15 por ciento del total de ciudadanos que declararon ser parte de esa comunidad minoritaria durante el último censo. Las organizaciones con representación en el parlamento no tienen que cumplir con estos requisitos. Como resultado de estas modificaciones, se ha observado un descenso general en el número de organizaciones de minorías que participan en las elecciones. La facultad de las comunidades minoritarias para elegir entre distintos candidatos ha sido socavada de manera significativa por las nuevas reglas de registro electoral (Caluser y Protsyk, 2010).



Organización legislativa

En esta sección se analizan las reglas y los procedimientos que afectan a la organización de los intereses de las minorías en el parlamento. También se examina la capacidad de las minorías para ejercer influencia sobre el proceso parlamentario y los resultados legislativos. La sección comienza estudiando los procedimientos para la organización de los grupos minoritarios y sus actividades. Luego se aborda el tema de la organización y la eficacia de las comisiones en relación con los asuntos que atañen a las minorías. Por último, se realizan algunas observaciones sobre el comportamiento legislativo de algunos diputados representantes de las minorías.

Grupos parlamentarios de minorías étnicas

El parlamento rumano tiene grupos étnicos minoritarios tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. En la Cámara de Diputados ha habido, tradicionalmente, dos grupos: el grupo de diputados de escaño reservado y el grupo de diputados electos bajo el lema de la Unión Democrática de Húngaros en Rumania (UDMR). Durante el período post-comunista, la UDMR también tuvo un grupo parlamentario en el Senado.

Las reglas de la Cámara de Diputados no discriminan de modo alguno a los diputados de minorías electos a través del sistema de escaños reservados. Si bien son electos por un número mucho menor de votos, estos diputados gozan de los mismos derechos que los diputados electos mediante el procedimiento electoral ordinario. Tradicionalmente, han formado un grupo parlamentario integrado por representantes de las minorías electos gracias a las disposiciones de escaños reservados. El grupo tiene representación en los órganos rectores de la Cámara: el Comité Permanente y la Comisión de líderes de los grupos parlamentarios; y tiene derecho a una participación proporcional en los cargos de liderazgo de las comisiones permanentes de la Cámara.

El grupo exhibe un alto grado de disciplina interna. El actual líder de la agrupación, quien ha sido sucesivamente reelecto a la Cámara desde 1996,

afirmó en nuestra entrevista que sólo ha habido unos pocos casos en los que los miembros del grupo no han logrado votar unánimemente en el hemiciclo. La posición del grupo se determina por el voto de la mayoría durante las reuniones del grupo. Una vez que se ha tomado una decisión, cada integrante acata la posición del grupo incluso si había manifestado su desacuerdo durante la reunión. Debido a que los líderes del grupo tienen pocos medios de asegurar el cumplimiento, en comparación con los medios que pueden tener los líderes de los grupos parlamentarios de los partidos políticos, el alto nivel de disciplina del grupo refleja muy probablemente un fuerte convencimiento del valor de la solidaridad de grupo.

Dada la naturaleza polarizada del sistema rumano de partidos, el grupo de diputados de escaño reservado ha ocupado una posición de pivote en un gran número de votaciones legislativas.

Los beneficios tangibles de dicha solidaridad se hacen claramente palpables cuando el gobierno depende de los votos de los diputados de escaño reservado para aprobar iniciativas legislativas. Dada la naturaleza polarizada del sistema rumano de partidos, el grupo de diputados de escaño reservado ha ocupado una posición de pivote en un gran número de votaciones legislativas. Por ejemplo, en el momento en que realizamos las entrevistas, en junio de 2010, la coalición de gobierno no tenía la mayoría parlamentaria y tuvo que contar con los diputados de los escaños reservados para lograr la mayoría legislativa que le permitiera aprobar algunas de sus iniciativas más importantes.

El grupo de la UDMR en la Cámara de Diputados funciona en condiciones similares a las del grupo



Organización legislativa

→ de diputados de escaños reservados. Sus repercusiones legislativas son aun más considerables, dado que cuentan con una cuota más grande de escaños y que suelen actuar como socio oficial de las coaliciones de gobierno. La UDMR formó parte del gobierno en repetidas ocasiones durante los noventa y el decenio de 2000. El historial de la participación de la UDMR en el gobierno durante la década de los noventa se resume, por ejemplo, en Robotin y Salate (2003). Esta participación ha demostrado ser altamente efectiva para mejorar la capacidad del partido de asegurarse el apoyo del gobierno a la hora de resolver muchos asuntos relacionados con la situación de la comunidad de la etnia húngara en Rumania. El partido también ha participado activamente en la promoción de algunos asuntos incluidos en el programa general de las minorías étnicas de Rumania.

El reglamento del Senado es similar al de la Cámara de Diputados en lo referente a la afirmación de la centralidad de los grupos parlamentarios en el proceso de elaboración de leyes. El grupo de la UDMR en el Senado goza de las ventajas de estar representado en los órganos de gobierno de éste y en los cargos de liderazgo de las comisiones. La

presencia del grupo en el Senado es muy importante para los asuntos que atañen a las minorías, pues, según la distribución de poderes que establece la Constitución, el Senado es la cámara primaria encargada de considerar los proyectos de ley que regulen el estatus de las minorías nacionales. El grupo tiene, por ende, la facultad de opinar en el momento de la elaboración de iniciativas legislativas relacionadas con las minorías. En nuestras entrevistas con senadores de la UDMR, se vislumbra un alto grado de satisfacción con respecto a los resultados legislativos del Senado en cuanto a la protección de las minorías.

Estructura de las comisiones

Ni la Cámara de Diputados ni el Senado tienen comisiones que se encarguen exclusivamente de temas relacionados con las minorías. Cada cámara tiene, sin embargo, una Comisión de Derechos Humanos, Asuntos Religiosos y Minorías, que tiene competencia en asuntos relativos a las minorías. La estructura paralela de estas comisiones refleja la estructura general del parlamento rumano. Antes de la reforma constitucional de 2003, las competen-



Organización legislativa

cias de las dos cámaras no estaban diferenciadas: un proyecto de ley podía ser presentado a cualquier cámara según las preferencias de su impulsor. A partir de 2003, los proyectos de ley que regulan el estatus de las minorías nacionales se estudian primero en el Senado. La Cámara de Diputados también ha retenido algunas competencias en materia de minorías: es la cámara encargada de las disposiciones relativas a las lenguas minoritarias a nivel de la administración pública local y los servicios públicos descentralizados. Cada proyecto de ley, tras ser aprobado en la primera cámara, deberá ir a la otra para su estudio por una comisión pertinente antes de ser debatido. Un cierto número de diputados de minorías entrevistados en el desarrollo de este estudio manifestaron su respaldo al sistema vigente, y afirmaron que el doble escrutinio mejora la calidad de las leyes. El procedimiento parlamentario ofrece garantías institucionales contra el efecto enlentecedor del doble escrutinio: cada cámara tiene que pronunciarse sobre el proyecto de ley en un plazo de 45 días y, en el caso de códigos y leyes complejas, en un plazo de 60 días.

Desde una perspectiva comparativa, las comisiones tienen un peso considerable (Mattson y Strom, 2004). Son órganos especializados del parlamento que estudian las leyes antes de que sean puestas a consideración del plenario, y realizan recomendaciones para su aprobación. Pueden también proponer reformas, volver a redactar leyes o iniciar proyectos de ley. El Comité Permanente envía un proyecto de ley a una comisión, quien deberá redactar un informe; posteriormente, se podrá encomendar a otras comisiones exponer sus opiniones sobre el mismo. Las comisiones tienen facultades procedimentales considerables en el hemiciclo; cualquier enmienda allí propuesta tiene que volver a la comisión responsable del proyecto de ley antes de que éste sea puesto a votación definitiva en el hemiciclo.

Tanto la comisión de derechos humanos del Senado como la de la Cámara de Diputados han sido presididas, tradicionalmente, por integrantes

Tanto la comisión de derechos humanos del Senado como la de la Cámara de Diputados han sido presididas, tradicionalmente, por integrantes de grupos étnicos minoritarios.

de grupos étnicos minoritarios, como ya se ha mencionado anteriormente. Esto ha sido siempre así independientemente de si estos grupos formaban parte de la coalición de gobierno o no. La composición de las comisiones en Rumania no sigue necesariamente la línea de los partidos: por ejemplo, la mayoría de los escaños de la Comisión de Derechos Humanos, Asuntos Religiosos y Minorías del Senado, estaba controlada por la oposición al momento de realizar nuestra entrevista de junio de 2010. Los miembros de la comisión, sin embargo, afirman que existe un buen nivel de cooperación entre partidos en los temas relacionados con las minorías, los cuales, según las estimaciones del Senado, ocupan entre un 20 y un 30 por ciento del tiempo de la comisión. También informan que existe una carga de trabajo considerable debido a las limitaciones de personal. La comisión sólo tiene cuatro empleados: un abogado, un experto en derechos humanos, un secretario y un chofer. Los senadores solo tienen personal propio en sus circunscripciones.

El control de la presidencia de la comisión ha sido una ventaja significativa para la capacidad de las minorías de ejercer influencia en el proceso legislativo. Un ejemplo de cómo se utiliza esta ventaja proviene del activismo legislativo de la Comisión de Derechos Humanos, Asuntos Religiosos y Minorías del Senado. El presidente actual de la comisión es Frunda Gyorgy, de la UDMR. Gyorgy aprovechó su participación en las reuniones del Comité Permanente del Senado para solicitar que los proyectos de ley que no sean de



Organización legislativa



- competencia directa de la comisión, pero que sean ampliamente pertinentes a su labor, sean remitidos a la Comisión de Derechos Humanos para que ésta emita su opinión. En muchas ocasiones, el Comité Permanente accedió a sus pedidos, lo cual permitió a la Comisión de Derechos Humanos intervenir en el estudio de varios proyectos de ley antes de ser sometidos al plenario. Por ejemplo, tal como indica un boletín oficial del Senado, durante la sesión de septiembre-diciembre de 2009, la comisión debió pronunciarse sobre más proyectos de ley que ninguna otra comisión del Senado.

Muchos asuntos importantes para las comunidades minoritarias no residen en el ámbito de las Comisiones de Derechos Humanos. A los miembros de los grupos parlamentarios de las minorías les interesa, pues, trabajar en una amplia gama de comisiones. Generalmente, tener un grupo parlamentario permite a los diputados de las minorías ser designados para integrar las comisiones de su preferencia. Luego de que el plenario aprueba la asignación de escaños en las comisiones para los grupos parlamentarios, éstos deciden cómo distribuir esos cargos. En el grupo de diputados de escaño reservado, que no está formado según los términos de la afiliación partidaria común y que no tiene jerarquías partidarias, el procedimiento para

la asignación de un escaño en una comisión es el del voto secreto dentro del grupo.

De este modo, los procedimientos del Senado rumano se adaptan a los intereses de los grupos parlamentarios minoritarios, como el de la UDMR. Mientras que la Cámara de Diputados permite a un diputado integrar un sólo comité central, las reglas del Senado permiten una membresía múltiple. El grupo de la UDMR aprovecha este procedimiento para tener representantes en todas las comisiones que se estiman de interés para el grupo. Esto significa que algunos senadores de las minorías actúan en dos comisiones, lo cual incrementa su carga de trabajo de manera considerable. La representación de las minorías en todas las comisiones de interés de la Cámara de Diputados no plantea un problema, dado que tanto el grupo de diputados de escaño reservado como el grupo de la UDMR en la cámara baja tienen una cantidad suficiente de integrantes en todas las comisiones.

Resultados legislativos

Uno de los aprendizajes más importantes que hemos extraído de nuestras entrevistas es que existe una gran diversidad de asuntos legislativos que los parlamentarios de las minorías consideran pertinentes a su mandato de representar los intereses de sus comunidades minoritarias. Esta variedad de asuntos no se limita únicamente al interés por mantener la individualidad cultural y por preservar la identidad del grupo. De hecho, varios de nuestros encuestados observaron un avance considerable a la hora de abordar las preocupaciones culturales de las minorías. Atribuyen este progreso a una serie de disposiciones legislativas promovidas por diputados de las minorías y promulgadas por el parlamento rumano en el transcurso de la década de los noventa y el decenio de 2000.

Existe un grado de acuerdo general acerca de dicho progreso, pese al hecho de que hay una ley integral sobre las minorías nacionales que lleva varios

Organización legislativa

años de estudio en el parlamento, y que aún no ha sido aprobada. La ley pretende ser un documento abarcador que proporcione coherencia y unidad a las diversas medidas de protección de las minorías. La dificultad para promulgar este documento no puede atribuirse únicamente a los problemas de los diputados de las minorías para convencer a la mayoría de su importancia. Existen además serios desacuerdos entre el grupo de diputados con escaño reservado y el grupo de la UDMR acerca de algunas de las disposiciones fundamentales del proyecto de ley; y tal como afirmó uno de nuestros encuestados, la mayoría parlamentaria espera a que los grupos minoritarios resuelvan sus diferencias.

En cuanto a los resultados legislativos en general, nuestros encuestados han considerado que las circunscripciones electorales valoran más como criterio para medir la eficacia de sus representantes el avance en la resolución de los asuntos sociales y económicos que el abordaje de las necesidades culturales específicas. Según algunos de los representantes de la UDMR, las crisis económicas mundiales han resaltado la importancia que tienen asuntos tales como el empleo y la seguridad social para la comunidad de la etnia húngara. A pesar de sus logros anteriores, que permitieron que las necesidades culturales de las minorías estén protegidas por la ley, la comunidad representada por el partido aún le reprocha a éste el fracaso de la coalición de gobierno, también integrada por la UDMR, para mejorar el estado general de la economía nacional.

Los problemas económicos y sociales de las comunidades minoritarias más pequeñas exigen a sus representantes (los diputados de escaños reservados) ocuparse también de este tipo de cuestiones generales. Las dificultades que enfrentan estas comunidades suelen ser específicas a su grupo. En algunos casos, cuando se trata de comunidades minoritarias rurales y concentradas en un territorio en particular, los proyectos de infraestructura, como las carreteras y las instalaciones agroindustriales, pueden ser de importancia.

En otros casos, cuando los grupos son urbanos y no están concentrados, otras prioridades dominan el orden del día de un diputado electo bajo el lema de un grupo minoritario en particular. Por ejemplo, las cuestiones relativas a la seguridad social y a la jubilación resultaron de especial importancia para un diputado de escaño reservado que representaba a la comunidad judía, la cual tiene una gran proporción de personas mayores entre sus integrantes.

En general, esto significa que es difícil elaborar indicadores simples de activismo y efectividad legislativa para los parlamentarios de las minorías. No siempre es fácil medir y cuantificar la parte de su actividad legislativa relacionada con la interacción con el ejecutivo en la etapa de elaboración de los proyectos de ley impulsados por el gobierno o la supervisión de los organismos del Estado. Sin embargo, es importante contar con algunas mediciones formales del comportamiento legislativo para evaluar la respuesta de los diputados a las necesidades de sus comunidades. Los avances de la tecnología de la información aumentan rápidamente la cantidad de información disponible a los expertos, los académicos, las organizaciones no gubernamentales y el público interesado sobre la actividad legislativa.

En el caso del parlamento rumano, existe un sitio web muy interesante que contiene una amplia gama de información sobre cada diputado. La información disponible incluye datos sobre la asistencia; transcripciones de debates parlamentarios y audiencias; decisiones y resoluciones de las comisiones sobre proyectos de ley en particular; documentación sobre la integración de las comisiones; afiliación a los grupos parlamentarios; diputados que cambian de grupo parlamentario; registros de discursos de legisladores; promoción de proyectos de ley; e interpelaciones/solicitudes a los organismos ejecutivos. Nuestras entrevistas revelan que los medios de comunicación y el público en general prestan bastante atención a estos datos, lo cual permite supervisar eficazmente la actividad del parlamento rumano.

Conclusión

Rumania ha alcanzado un éxito considerable en la inclusión de las minorías en el parlamento. La mayoría de sus grupos minoritarios han estado representados o bien de manera excesiva, o bien de modo proporcional en el parlamento. El sistema electoral, que combina la representación proporcional y una serie de disposiciones sobre escaños reservados, ha sido fundamental para asegurar un alto nivel de representación de las minorías. El grupo minoritario más grande del país, la etnia húngara, ha logrado sistemáticamente la representación en el parlamento a través del sistema de representación proporcional que establece el sistema electoral. Otros grupos minoritarios más pequeños se han beneficiado de la asignación de escaños reservados. Los dos tipos de disposiciones electorales que se emplean en Rumania son las recomendadas para las sociedades con diversidad étnica por la bibliografía en general.

El diseño de las instituciones electorales rumanas no está, sin embargo, totalmente libre de problemas. Un elemento clave de los distintos sistemas de representación proporcional, el umbral electoral, tuvo dos efectos adversos diferenciados sobre la participación en la política de los grupos minoritarios más numerosos del país: la etnia húngara y los gitanos. Si bien el empleo de este sistema garantizó la representación proporcional de la etnia de los húngaros, esto se ha logrado a costas de la apertura política dentro del grupo. En el caso de la comunidad húngara, el alto umbral electoral ha tenido el efecto de institucionalizar el monopolio de un sólo partido en la representación en el parlamento. Es posible que este monopolio sea una de las causas que explican la falta de inclusión social del partido, que se refleja en la escasa presencia de mujeres en el grupo parlamentario húngaro.

Este mismo umbral ha socavado las posibilidades del segundo grupo, los gitanos, de tener presencia en el parlamento rumano a través del sistema de representación proporcional. Dicha presencia sería más adecuada que la representación mediante escaños reservados que se ha otorgado a los gitanos según las reglas electorales existentes. Con el sistema electoral actual, los gitanos continúan estando insuficientemente representados. Dados los múltiples problemas y desafíos que la comu-



Conseguir una mayor presencia de diputados gitanos en el parlamento mejoraría considerablemente la capacidad del parlamento de abordar los temas que atañen a este colectivo.

Conclusión



nidad enfrenta, conseguir una mayor presencia de diputados gitanos en el parlamento mejoraría considerablemente la capacidad del parlamento de abordar los temas que atañen a este colectivo. Bajar el umbral electoral para los partidos de las minorías étnicas podría ser una opción interesante para las autoridades rumanas. Dicha opción ha sido aplicada, por ejemplo, en Italia con respecto a la minoría de habla germana, y en el estado alemán de Schleswig-Holstein, para la minoría danesa.

Las reglas y procedimientos empleados por el parlamento rumano para organizar su trabajo interno han sido, en general, beneficiosos para los representantes de las minorías. Una clara ventaja que se ha destacado en este informe es la oportunidad de crear grupos parlamentarios minoritarios y de participar en la asignación de cargos de liderazgo en el parlamento. Los grupos minoritarios han participado de las coaliciones de gobierno rumanas en repetidas ocasiones. La participación en el gobierno ha traído como consecuencia el fortalecimiento de su capacidad de asegurar el respaldo de la mayoría parlamentaria para la aprobación de leyes de interés para las minorías. El trabajo en una gran variedad de comisiones parlamentarias ha sido de vital importancia para que el temario de los grupos minoritarios se incluyera efectivamente en el orden del día. La existencia de una norma informal que otorga la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos, Asuntos Religiosos y Minorías a un miembro de una minoría en ambas cámaras del parlamento ha permitido a éstas ejercer un alto grado de influencia en los temas que les atañen directamente.

El éxito de las minorías en la auto-organización parlamentaria y el trabajo en grupo ha tenido algunos efectos secundarios problemáticos. Uno de ellos es la falta de compromiso de los partidos principales con respecto a los temas relativos a las minorías. Tal como revelan las respuestas de los representantes de los partidos principales en la encuesta de la UIP, éstos últimos consideran que las cuestiones relativas a las minorías atañen pura

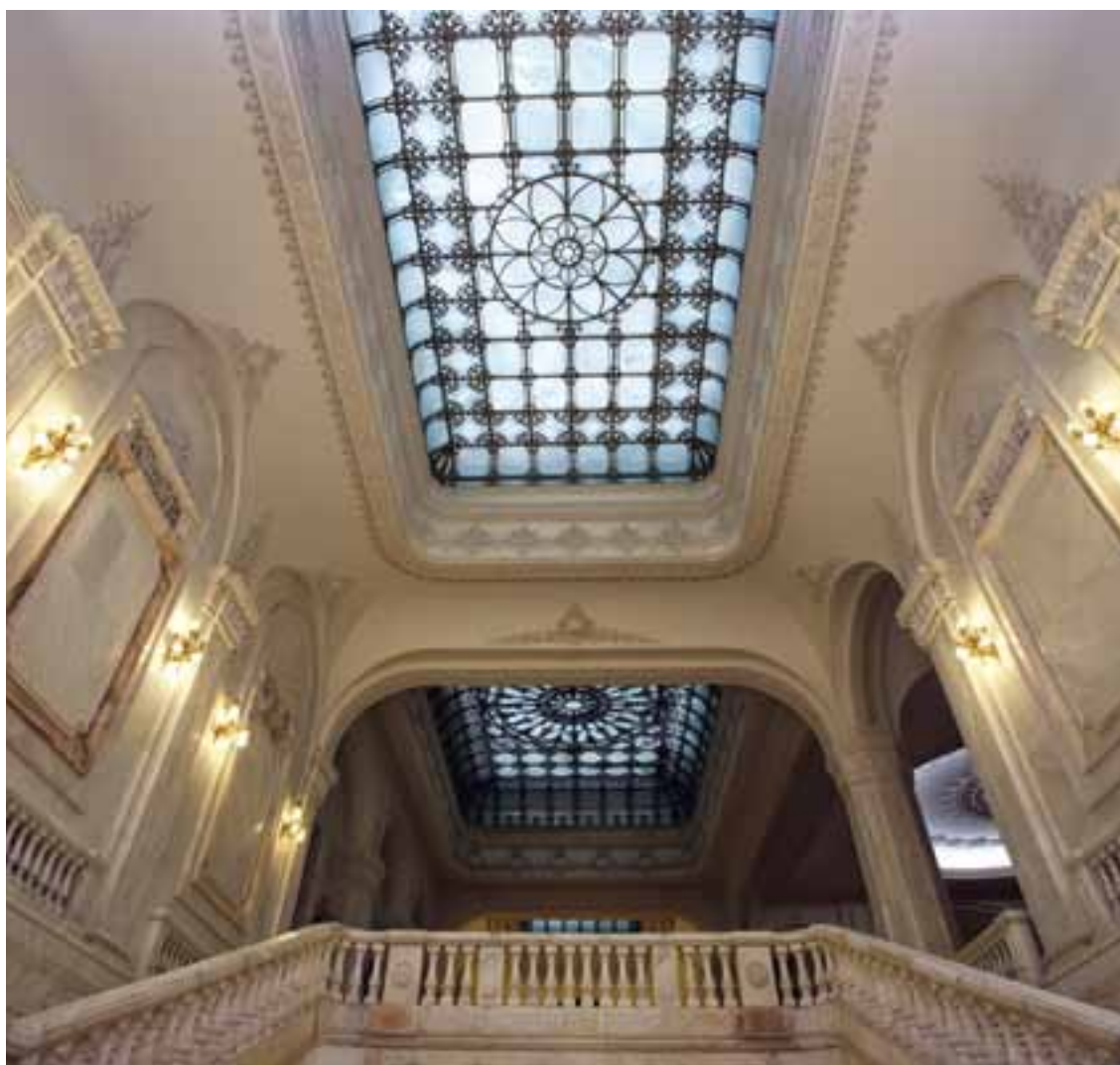


Conclusión

- y exclusivamente a los grupos parlamentarios que las representan. Los partidos principales no buscan incluir en sus filas a integrantes de las minorías ni intentan formular políticas coherentes sobre asuntos relativos a sus comunidades.

Por último, cabe mencionar que el parlamento rumano ofrece medios adecuados a sus ciudadanos pertenecientes a minorías étnicas para vigilar el trabajo de sus representantes. Se llevan registros

detallados de la actividad legislativa de cada diputado que son actualizados continuamente por los servicios de información del parlamento. Los registros son una fuente de información vital para los medios de comunicación y para el público en general. Ayudan a abordar las asimetrías de información presentes entre las circunscripciones electorales de las minorías y sus representantes, y suelen mejorar la capacidad de las minorías para hacer rendir cuentas a sus representantes.



Anexo I.

Lista de entrevistas, Parlamento rumano,
28 y 29 de junio de 2010.

Comisión de Derechos Humanos, Asuntos Religiosos y Minorías del Senado:

- Frunda Gyorgy (UDMR), Presidente de la Comisión
- Emilian Francu (PNL), Vicepresidente de la Comisión
- Mihai Nita (PD-L), Miembro

Comisión de Asuntos Jurídicos, Disciplina e Inmunidad:

- Adrian Țuțuianu (PSD), Miembro
- Gyerko Laszlo (UDMR), Miembro
- Gunthner Tiberiu (UDMR), Miembro

Secretaría General del Senado:

- Elena Diaconu, miembro del personal

Cámara de Diputados: Grupo de Minorías Nacionales

- Varujan Pambuccian (minoría armenia), Presidente del Grupo
- Grosaru Mircea (minoría italiana), Secretario del grupo
- Oana Manolescu (minoría albanesa), Miembro

Fuentes y referencias

Fuentes

- Caluser, Monica y Oleh Protsyk, "Electoral Dynamics of Minority Reserved Seats Competition in Romania", ECMI Working Paper, próximamente, Flensburg.
- Marian, Cosmin Gabriel y Ronald F. King, "Plus ça change: Electoral law reform and the 2008 Romanian parliamentary elections", *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 43, Edición 1 (2010).
- Mattson, Ingvar y Kaare Strom, "Committee Effects on Legislation", en Herbert Doring y Mark Hallerberg, editores, *Patterns of Parliamentary Behaviour* (Burlington: Ashgate, 2004).
- Protsyk, Oleh y Marius Matchescu, "Electoral Rules and Ethnic Representation in Romania", *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 43, Edición 1 (2010).
- Protsyk, Oleh y Ion Osoian "Ethnic or multi-ethnic parties? Party competition and legislative recruitment in Moldova", *ECMI Working Paper N.47*, Flensburg, marzo de 2010
- Protsyk, Oleh y Konstantin Sachariew, "Recruitment and Representation of Ethnic Minorities under PR: Evidence from Bulgaria", *East European Politics and Society*, próximamente.
- Robotin, Monica y Levente Salat, editores, *A New Balance: Democracy and Minorities in Post-Communist Europe* (Budapest: OSI LGI, 2003).
- Taagepera, R. y Laakso, M. (1980). Proportionality Profiles of Western European Electoral Systems. *European Journal of Political Research*, 8, 423-446.

Referencias

- 1 Los términos "parlamentarios", "representantes", "miembros", "diputados" se utilizan para referir tanto a los integrantes de la Cámara de Diputados como a la de Senadores, excepto cuando en el texto se aluda a una cámara en particular.
- 2 El método propuesto podría subestimar la cantidad de minorías en el parlamento puesto que algunos diputados pueden optar por abstenerse de hacer públicas sus raíces étnicas y de divulgar su pertenencia a una comunidad minoritaria. Esto es lo que suele ocurrir en el caso de grupos minoritarios estigmatizados y marginados.
- 3 Los grupos minoritarios fueron: los alemanes, los rusos de Lipova, los armenios, los búlgaros, los checos/eslovacos, los serbios, los griegos, los polacos, los ucranianos y los turcos.
- 4 Las minorías que lograron tener representación a través de la reserva de escaños en las siguientes rondas electorales fueron: los italianos, los turcos, los albaneses, los judíos, los croatas, los rutenos y los macedonios eslavos.

Imágenes de referencia

- p.8: TARE GHEORGHE, Wikimedia Commons
- p.10: Anglos [CC-BY-SA-2.5,2.0,1.0, CC-BY-SA-3.0 or GFDL], Wikimedia Commons
- p.14: Venus [CC-BY-2.0], Wikimedia Commons
- p.17: Adam Jones Adam63 [CC-BY-SA-3.0], Wikimedia Commons

Acerca del proyecto

Promover parlamentos incluyentes: Representación de las minorías y de los pueblos indígenas en el parlamento

Muchos ejemplos de todas partes del mundo revelan que la representación de las minorías y los pueblos indígenas en las instancias sociales de formulación y adopción de las políticas es clave para romper el círculo de discriminación y exclusión que padecen los miembros de estos grupos, y los desproporcionados niveles de pobreza que se siguen.

Sin embargo, las minorías y los pueblos indígenas siguen marginados de la participación efectiva en la adopción de decisiones, en particular, en el ámbito de los parlamentos nacionales. Para ser democrático, un parlamento debe reflejar la diversidad de la población. Si falta esa representatividad, algunos grupos y comunidades se sentirán en situación de desventaja en el proceso político, o incluso completamente excluidos, y ello repercutirá en la calidad de la vida pública o la estabilidad del sistema político y de la sociedad en general.

La Unión Interparlamentaria (UIP) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) pondrán en marcha un proyecto destinado a comprender y promover la representación efectiva de las minorías y los pueblos indígenas en el parlamento. Los objetivos son los siguientes:

- conocer mejor la representación de las minorías y los pueblos indígenas en el parlamento;
- proporcionar herramientas a los parlamentos y demás partes interesadas sobre la promoción de la integración en los parlamentos;
- crear capacidad para promover parlamentos más incluyentes.

Financia este proyecto en el período 2008-2010 el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA). Más información en los sitios web www.ipu.org/minorities-e y <http://www.agora-parl.org/node/1061>.

Estudios de casos

Se están realizando estudios de casos en parlamentos seleccionados de todas las regiones geográficas. Estos estudios servirán para recabar información de primera mano sobre las experiencias de los parlamentos en cuanto a métodos de trabajo, procedimientos, dificultades y posibilidades para el trabajo conjunto en favor de parlamentos más incluyentes. En la elaboración de todos los estudios de casos se han tenido en cuenta entrevistas con destacados actores del interior y el exterior de los parlamentos.

Finalidad de los estudios de casos:

- Describir el nivel actual y las tendencias históricas de la representación de las minorías y los pueblos indígenas en el parlamento, incluso desde la perspectiva de género y social.
- Investigar los principales problemas que afrontan los representantes de minorías y de pueblos indígenas como parlamentarios.
- Definir de qué forma un parlamento, como institución, procura incluir a las minorías y los pueblos indígenas en su labor.
- Especificar ejemplos de buenas prácticas, y poner de manifiesto los problemas que hay que resolver.



Unión Interparlamentaria

La Casa de los Parlamentos
5 chemin du Pommier
Case postale 330
CH-1218 Le Grand-Saconnex
Ginebra, Suiza

Teléfono: + 41 22 919 41 50
Fax: + 41 22 919 41 60
Correo-e: postbox@mail.ipu.org

www.ipu.org

Oficina del Observador Permanente de la UIP ante las Naciones Unidas

Unión Interparlamentaria
220 East 42nd Street – Suite 3002
Nueva York, N.Y. 10017
Estados Unidos de América

Teléfono: +1 212 557 58 80
Fax: +1 212 557 39 54
Correo-e: ny-office@mail.ipu.org



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

One United Nations Plaza
Nueva York, NY 10017, EE.UU.

Teléfono: +1 (212) 906-5000
Fax: +1 (212) 906-5001

www.undp.org

ISBN 978-92-9142-470-2



9 789291 424702 >