



Instituto para la Conectividad en las Américas

Conectando Personas. Conectando Ideas. Conectando a las Américas.

El Foro Interparlamentario de las Américas (FIPA)

Creación de un Parlamento Virtual

Nola Juraitis
Martin Ulrich
Centro Parlamentario
Noviembre 2003

Agradecimientos

En la preparación de este documento hemos recibido una gran ayuda de parte de las siguientes personas que proporcionaron sus comentarios y colaboraron a formar la multiplicidad de perspectivas necesaria para crear un parlamento virtual:

Instituto para la Conectividad en las Américas (ICA)

Luis Barnola

Bellanet

Riff Fullan

Secretaría Técnica del FIPA

Mateo Barney

Sabra Ripley

Centro Parlamentario

Lola Giraldo

EL FORO INTERPARLAMENTARIO DE LAS AMÉRICAS (FIPA): CREACIÓN DE UN PARLAMENTO VIRTUAL

ÍNDICE

RESUMEN	1
Introducción	4
Acerca del FIPA	4
PerFIL de un PARLAMENTO VIRTUAL y del sitio WEB	5
Visión y Rol	5
Principales servicios de la Secretaría	7
Información: Descriptiva, analítica y lecciones aprendidas	7
Comités o grupos de trabajo del Parlamento Virtual	9
Lograr la participación de los parlamentarios y crear confianza	10
La rendición de cuentas y los ciudadanos	13
Aprendizaje, evaluación y factores decisivos para el éxito	13
SITUACIÓN	15
Anexo A FASES DEL FIPA	17
NOTAS	18

EL FORO INTERPARLAMENTARIO DE LAS AMÉRICAS (FIPA): CREACIÓN DE UN PARLAMENTO VIRTUAL

RESUMEN

Este documento explora la forma en que los parlamentarios de diferentes jurisdicciones pueden trabajar en forma mancomunada sobre temas comunes haciendo uso de las actuales tecnologías de la información y las comunicaciones. Capta la experiencia obtenida en la primera fase del Parlamento Virtual del FIPA y las enseñanzas de otros. Intentamos lograr la participación de los parlamentarios, personas involucradas así como de otros conscientes del valor de que los parlamentarios desempeñen su papel democrático clave en un mundo interdependiente.

“Los Diputados y Senadores canadienses participan ahora regularmente en actividades interparlamentarias, hasta tal punto que la diplomacia parlamentaria se ha convertido en una función reconocida de los representantes electos.”¹

El FIPA inició su proyecto de Parlamento Virtual con el objeto de ayudar a los parlamentarios de las Américas a participar más en los asuntos regionales, tales como el Área de Libre Comercio de las Américas. La idea central consistía en darles a los parlamentarios del FIPA auxilio de personal, inclusive conocimientos especializados en comunicaciones y conectividad. La información y capacidad deliberativa adicional contribuirá a fortalecer la democracia, ayudará a mejorar el debate de políticas, y alentará la armonización y simplificación de las políticas y la administración cuando así se requiera.

Se redacta este documento al término de la primera de las tres fases del proyecto del Parlamento Virtual. Intenta captar nuestra cambiante visión y las lecciones aprendidas. Los puntos siguientes señalan las ideas claves.

- ✓ Un **parlamento virtual** (PV) se debe concebir como compuesto por representantes electos de diferentes países que trabajan juntos en temas estratégicos o administrativos. Si bien el parlamento virtual no tendría la misión de legislar, le correspondería deliberar y desarrollar consenso respecto de asuntos, intentar lograr la participación del público en esas materias, y tratar de influir sobre las medidas de los poderes ejecutivos. A fin de alcanzar esos objetivos, necesita contar con información y servicios auxiliares de investigación tal como un parlamento convencional, así como también servicios de comunicaciones y de facilitación a fin de compensar por la separación geográfica.
- ✓ Un **sitio web** es un instrumento clave para el intercambio y la gestión de la información por cuanto proporciona un acceso conveniente a una base de información común a todos los participantes y la capacidad de deliberación. Para ser eficaz, dicho sitio web debe ser ‘viviente’ – no un archivo – y, por lo tanto, es esencial contar con un administrador del sitio web. Cuando existen distintos niveles en los servicios técnicos y el personal auxiliar con que cuentan los parlamentarios, como es el caso en las Américas, se debe tener particular cuidado

en proveer un sitio que sea sensible a las diferencias de capacidad en cuanto al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

- ✓ Es fundamental tener diálogos facilitados por **correo electrónico**, con contactos a recursos complementarios en el sitio web del PV, a fin de apoyar las comunicaciones necesarias para mantener una labor de colaboración activa tal como el FIPA. Las comunicaciones virtuales y asincrónicas refuerzan, pero no reemplazan, las comunicaciones ocasionales de cuerpo presente con las cuales se crea confianza y permiten a los parlamentarios centrar su atención en forma más definida en los intereses comunes y periódicamente inyectar energía y entusiasmo adicionales a los debates en curso.
- ✓ Es fundamental proveer acceso conveniente **a una variada gama de información** adaptada a los diferentes intereses y roles de los parlamentarios y eso ha sido mencionado en la primera fase de la iniciativa del PV. Dos características, estimamos que son particularmente importantes. Primero, deben haber claras distinciones entre información factual y descriptiva (esencialmente no controvertida) y la información y análisis que intenta describir las enseñanzas adquiridas o proveer las opiniones o perspectivas de personas o grupos (siempre discutibles). A fin de que la información analítica sea provechosa para los parlamentarios, debe haber espacio para la presentación de ideas divergentes. Segundo, a fin de ayudar a revisar la a menudo abrumadora documentación disponible, es necesario proveer una estructura y panoramas organizadores. Esta cuestión se abordará en la Fase 2.
- ✓ A fin de que las deliberaciones por Internet sean eficaces, es necesario contar con un **animador** que ayude a los presidentes de cada grupo de trabajo a hacer avanzar las deliberaciones hacia un consenso y a clarificar las diferencias esenciales entre los participantes. En las reuniones de cuerpo presente, que tienen una duración limitada y una secuencia o hilo conductor más claro, un presidente de debates puede desempeñar su papel con menos asistencia. En las deliberaciones a través de Internet, un animador puede ayudar al presidente de debates a darle continuidad y guiar la dirección de la deliberación.
- ✓ Lo principal es la **participación de los parlamentarios**. Las exigencias de tiempo que tienen los parlamentarios son excepcionales, y la opinión de que “toda política es local” sigue siendo válida. Por lo tanto, es poco probable que los participantes puedan actuar activamente a menos que puedan hacer un aporte valioso y los resultados de la deliberación tengan un impacto. Eso le da mucha responsabilidad a la labor de los presidentes y animadores, así como también a la organización anfitriona – en este caso el FIPA.
- ✓ Hay una variedad de **instrumentos de participación**. Creemos que las reuniones de cuerpo presente son esenciales para crear confianza necesaria para una deliberación eficaz y la formación de consenso. Cuando dichas reuniones sólo se puedan efectuar con poca frecuencia, otros instrumentos de participación proporcionan una alternativa de bajo costo y ayudan a mantener relaciones formadas en las reuniones cara a cara.

Instrumentos de participación
- reuniones de cuerpo presente y
 contactos personales informales
- videoconferencias
- sitio web interactivo
- transmisión por la Web
- video clips
Teléfono
-correo electrónico
-correo postal
fax

Nuestra experiencia inicial sugiere que un sitio web vivo combinado con una comunicación activa por correo electrónico son las formas más complementarias.

- ✓ La creación de confianza mutua, un componente esencial de la deliberación eficaz, es un desafío para los parlamentarios en todas partes. Tal como en las comisiones parlamentarias, la capacidad e imparcialidad del presidente de debates probablemente sea lo más importante. Igualmente que una comprensión clara de las ‘reglas’ de deliberación. Las **reglas o protocolos** para las deliberaciones efectuadas por Internet se están elaborando rápidamente, pero se deberán adaptar al funcionamiento de un parlamento virtual. Un objetivo clave del proyecto del FIPA es preparar, redactar y ensayar un enfoque global para la participación y conectividad continua entre parlamentarios tanto a nivel oficial como informal.
- ✓ El desafío central de la próxima fase de la iniciativa del Parlamento Virtual del FIPA es encontrar la **combinación más eficaz desde el punto de vista costos** de los instrumentos para entregar información, capacidad de deliberación a través del sitio web, facilitación y participación que respondan al actual medio ambiente.
- ✓ Las dificultades a largo plazo son crear **sentido de apropiación** de los servicios y el sitio web por parte de los parlamentarios, ganar credibilidad para la información y los protocolos, y fijar mediciones del rendimiento, prácticas en cuanto a la presentación de informes, transparencia y rendición de cuentas.

INTRODUCCIÓN

Emmanuel Castells plantea que las naciones de estados soberanos están transformándose en estados nacionales interdependientes que comparten la soberanía. Marshall McLuhan predijo que las comunicaciones electrónicas podían hacer que la humanidad iniciara una nueva forma de interacción social: ‘la aldea mundial’, que es, interacción bilateral independientemente de la distancia geográfica. Después de la época de McLuhan el advenimiento de Internet se ha transformado en una herramienta para crear la aldea mundial. Algunos han sugerido que este nuevo espacio invisible podría ser usado para mejorar el mundo y la democracia:

“...ahora es necesario crear un espacio democrático en línea que esté abierto a todos y esté conectado a verdaderas instituciones democráticas. El mantenimiento de un bien colectivo en ciberespacio debe transformarse en materia de servicio público como la protección de elecciones justas. Los espacios en los cuales se pueda confiar no surgirán en forma espontánea o sin esfuerzo... Hablar de un espacio cívico confiable en Internet sugiereun lugar donde se dé educación a distancia, ... el medio en línea también debe proveer, actividades civilizadoras y actividades para discutir, votar, explicar, analizar, discrepar, llegar a consenso; no ponerse de acuerdo...pero no llegar a acuerdo en formas que sean comprendidas.”²

Acerca del FIPA

Un Parlamento Virtual está compuesto por personas, es decir, parlamentarios de diferentes países que están colaborando para clarificar asuntos y formar consenso en materias de política pública. La palabra ‘virtual’ sugiere que esos parlamentarios, utilizan tecnologías de la información y las comunicaciones, pueden reunirse de manera informal u oficial para intercambiar información, aprender y crear nuevas agendas sin recurrir solamente a reuniones de cuerpo presente en una cámara parlamentaria.

Electrónica no ladrillos....

El FIPA, si bien es una entidad oficial no tiene un local hecho ‘de concreto’ (por ej., la Presidencia del FIPA es rotativa entre los países miembros.) En cierto sentido el FIPA se está ‘institucionalizando’ en el ciberespacio, es una institución des-localizada.

FIPA, creado en 2001, es una red de las legislaturas nacionales de los estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) que tiene 34 países. La meta general del FIPA es reforzar la buena gobernabilidad y la democracia en las Américas.

Para lograr sus objetivos el FIPA debe ser: más visible y confiable entre los parlamentarios; una fuente de conocimientos especializados y formación; y un instrumento eficaz para el intercambio de experiencia práctica e información. La iniciativa del Parlamento Virtual es una oportunidad para alcanzar esos objetivos.

El Centro Parlamentario de Canadá, Bellanet, la Secretaría del FIPA así como el Instituto de Conectividad en las Américas (ICA³) se han hecho cargo de desarrollar el Parlamento Virtual.

En el Anexo A aparecen las fases de desarrollo del Parlamento Virtual.

Se espera que el sitio web del Parlamento Virtual facilite el intercambio de información así como la comunicación entre grupos de trabajo interparlamentarios sobre asuntos claves tales como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), antiterrorismo y contribuya a crear una red especial de mujeres parlamentarias.

PERFIL DE UN PARLAMENTO VIRTUAL Y DEL SITIO WEB

Los parlamentos nacionales han existido desde hace mucho tiempo. Sus roles han evolucionado y han sido comprendidos, (o se han percibido como algo comprensible) y en gran medida han sido aceptados.

Los parlamentos virtuales son nuevos, no son elegidos directamente, no tienen una función legislativa y son posibles únicamente a causa de las modernas tecnologías de la información y las comunicaciones. El resto de este documento comienza a tratar y describe las diversas dimensiones o aspectos de un parlamento virtual eficaz.

- ✓ *Visión y Rol*
- ✓ *Principales servicios de la Secretaría*
- ✓ *Aprendizaje colectivo: Intercambio de información, lecciones y mejores prácticas*
- ✓ *Comités o Grupos de Trabajo Parlamentarios*
- ✓ *Formación de confianza/Estrategia de participación*
- ✓ *Rendición de cuentas y ciudadanos*
- ✓ *Autoevaluación e indicadores del rendimiento*
- ✓ *Factores decisivos para el éxito del sitio Web del PV*

Visión y Rol

La iniciativa del Parlamento Virtual del FIPA tiene el propósito de:

- ✓ promover la armonización y cooperación interparlamentaria mediante la creación de un espacio de trabajo donde los parlamentarios puedan debatir temas, experiencias y mejores prácticas en los cuatro idiomas (inglés, francés, español y portugués) sin tener que viajar;
- ✓ facilitar flujos de comunicación e información nuevos y permanentes entre parlamentarios mediante la creación de un conjunto de herramientas y servicios de información que alienten y apoyen la interacción entre los parlamentarios y el personal legislativo de los países miembros del FIPA a fin de compartir información y armonizar la legislación en la región;
- ✓ apoyar la preparación, seguimiento y continuidad de todos los eventos, reuniones y conferencias del FIPA, especialmente en lo que se refiere a conclusiones y recomendaciones de las reuniones Plenarias;
- ✓ ayudar a formar capacidad, es decir, conocimientos prácticos de los usuarios, entre los Miembros y su personal auxiliar a fin de optimizar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en su trabajo (no sólo Internet e intranet sino también otras plataformas de comunicación tales como el correo electrónico, el diálogo en

línea sincrónico y asincrónico, videoconferencias, teléfono, fax, correo y en el futuro, transmisión por la web); y,

- ✓ proveer un ambiente de experimentación con nuevos métodos de participación de la ciudadanía, la sociedad civil y los parlamentarios así como futuras oportunidades para que los parlamentarios logren la participación de sus circunscripciones en formas innovadoras.

Una prioridad del proyecto es garantizar que los recursos de información y de comunicaciones creados representen respuestas directas a necesidades reales expresadas por miembros del FIPA y su personal auxiliar. Al mismo tiempo, la iniciativa del Parlamento Virtual reconoce la necesidad de inversiones y experimentación. El uso efectivo de Internet por parte de los parlamentarios está a la zaga del uso que hacen las empresas, los gobiernos y las personas individuales tales como los activistas sindicales.⁴

“...los procesos de interacción de Internet han sido aprovechados por activistas sindicales para impugnar las prácticas oligárquicas de los dirigentes oficiales de sus sindicatos y expresar los intereses de grupos miembros.....La investigación actual señala que las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones tienen un potencial efectivo en términos de poder ayudar a la efectividad de organizar y a las organizaciones y en términos de promover y fomentar la solidaridad y la acción colectiva.”⁵

Se consideró necesario realizar un esfuerzo significativo para dar capacitación en diversos aspectos del uso de las TIC – incluida la facilitación de diálogos en línea (tanto sincrónicos como asincrónicos). La meta es desarrollar capacidades y familiaridad similar entre los miembros del FIPA y su personal auxiliar – creando ‘igualdad de condiciones’ dentro del FIPA.

El **sitio web** es el instrumento central del Parlamento Virtual. Las características necesarias para desempeñar un papel especializado incluyen:

- ✓ continuidad: archivos completos de las reuniones, debates y sesiones virtuales para constituir un elemento central de la memoria institucional del FIPA;
- ✓ simplicidad: las herramientas serán de fácil acceso y se podrá navegar en ellas con facilidad, e incluirán funciones interactivas y personalizadas;
- ✓ acceso: los parlamentarios de todos los países deben estar conectados – incluso los de países con poco acceso a Internet en banda ancha – y algunos parlamentarios y su personal pueden requerir capacitación en el uso de Internet e intranet;
- ✓ usabilidad: servicios de búsqueda y logicial de administración del contenido, capacidad de actualizar las páginas y publicar información en cada uno de los cuatro idiomas oficiales del FIPA, y capacidad para administrar las contribuciones personales u oficiales que se hagan al FIPA usando el sitio web; y,
- ✓ seguridad: un componente por medio del cual asegurar la autenticación con la seguridad apropiada, y niveles de acceso de acuerdo con el usuario.

Principales servicios de la Secretaría

Un parlamento virtual necesita una variedad de servicios, tales como:

- ✓ las funciones tradicionales de organizar y documentar reuniones y prestar servicios auxiliares al Presidente (en el FIPA, corresponden a la secretaría técnica);
- ✓ servicios para la facilitación de las deliberaciones – ayuda a las deliberaciones entre miembros de los grupos de trabajo, información e investigación – la gama de servicios prestados a una comisión parlamentaria, más servicios para facilitar la comunicación electrónica; y
- ✓ una función de servicios a usuarios.

Una lección que se desprendió de las primeras experiencias es que la función de servicios a los usuarios es esencial. Los servicios – prestados por el encargado de servicios a los usuarios incluyen las siguientes funciones:

- ✓ Administrador del sitio web – algo esencial para tener un sitio activo – no sólo para el mantenimiento sino para la evolución del sitio y proyectos pilotos con nuevas tecnologías o soportes lógicos a medida que salen al mercado;
- ✓ contactos y administración del correo electrónico para responder o transferir consultas y asegurar que otros sitios se enlacen al FIPA;
- ✓ administración del servicio de teleasistencia – una lección que se desprendió de la implementación de programas gubernamentales en línea es que mientras las transacciones telefónicas disminuyen, las solicitudes telefónicas de información – tales como, ¿Dónde puedo encontrar esto? o, ¿Cómo hago eso? – aumentan (lo que implica ahorros de costos ya que este último tipo de preguntas normalmente toman menos tiempo);
- ✓ respuestas a cartas o faxes;
- ✓ mantenimiento de bases de datos de usuarios y grupos incluida la verificación de las identidades de los usuarios; y
- ✓ análisis estadísticos de tendencias en consultas por la web, correo electrónico y otras formas de participación.

Información: Descriptiva, analítica y lecciones aprendidas

A fin de participar eficazmente en las deliberaciones, los parlamentarios necesitan información objetiva, síntesis y/o informes sobre el tema actual – así como acceso a opiniones divergentes – de manera que puedan formarse sus propias opiniones y juicios en sus conversaciones con colegas igualmente bien informados.

Recientes resultados en la aplicación de los métodos de participación ciudadana también reflejan esta experiencia. Los ciudadanos bien informados pueden participar mejor en grupos de consultas temáticas, aprender de cada cual y llegar a consenso. Esto fue confirmado en un estudio concebido para investigar cómo evolucionan las opiniones de los ciudadanos al

considerar decisiones difíciles en diálogo entre sí e intentan reconciliar esas opiniones con valores más profundos.⁶

Este proceso, empezando con la preparación detallada de los participantes, puede ser similar a lo que sucede en una comisión parlamentaria y posiblemente es esencial para tener un parlamento virtual productivo. Posiblemente debe incluir, además de investigación y acceso a datos y opiniones divergentes, la elaboración de síntesis de debates y la redacción de informes.

Un sitio web puede aprovechar una amplia variedad de información, tal como se describe en el cuadro que aparece abajo. Para ayudar a clarificar distingue tres diferentes tipos de información; la puramente descriptiva; la información que incluye juicios motivados – ya sean colectivos o rigurosos; y la que es muy interactiva y parte de un proceso deliberativo.

Basándose en la experiencia con grupos parlamentarios, el Centro Parlamentario propone que el sitio web del parlamento virtual abarque una amplia variedad de información y dé acceso a esa información, pero que se debe poner énfasis especial en agregar valor a temas contemporáneos y grupos de trabajo activos y que eso es de particular interés para los parlamentarios.

Tipos de información en el sitio web del Parlamento Virtual: Lista inicial

Información descriptiva (en oposición a analítica o procesada) - Internet

- ✓ Lista de miembros del FIPA y diversos grupos de trabajo y comités
- ✓ Información sobre el FIPA
- ✓ Programa de eventos anuales
- ✓ Intersección con el público – comuníquese con nosotros, función respuestas/comentarios
- ✓ Enlaces a otras organizaciones, contactos más direcciones etc.
- ✓ Uso de motores de búsqueda
- ✓ Informes sobre reuniones plenarias
- ✓ Convenios o Memorandos de Entendimiento
- ✓ Convenciones
- ✓ Biblioteca como estructura de base de datos

Información colectiva, analítica y lecciones aprendidas, con síntesis e introducciones - Internet

- ✓ Portales a través de temas o tipos de organizaciones (por ej. antiterrorismo)
- ✓ Recomendaciones, acuerdos y decisiones adoptadas
- ✓ Estudios de casos para las lecciones aprendidas
- ✓ Directrices, mediciones de rendimiento, normas de servicio
- ✓ Boletines informativos
- ✓ Evaluaciones e informes de progreso
- ✓ Informes de comisiones virtuales y grupos de trabajo (terminados y aprobados)

Información interactiva – Intranet restringida a miembros

- ✓ Espacios de trabajo: Comité Ejecutivo, grupos de trabajo
- ✓ Debates en línea con síntesis y actualizaciones
- ✓ Avisos de reuniones y administración
- ✓ Votación por Internet – por ej. elecciones de presidentes y otros representantes
- ✓ Proyecto de temario, actas, informes y planes de acción de los grupos de trabajo
- ✓ Planificación de eventos
- ✓ Opiniones personales de los miembros de diversos comités
- ✓ Documentación de los parlamentarios para fines de trabajo solamente
- ✓ Respuestas de encuestas relativas a actividades de los estados miembros

Comités o grupos de trabajo del Parlamento Virtual

Los principales mecanismos de deliberación del Parlamento Virtual son sus grupos de trabajo – normalmente organizados alrededor de temas de política. El sitio web provee acceso a información adaptada a las necesidades, informes, gestión de la agenda, deliberaciones y formación de consenso, votos y propuestas de resoluciones al Ejecutivo del FIPA. Las principales diferencias respecto a una reunión de comité ordinaria se refieren a la naturaleza asincrónica y la dificultad de mantener una secuencia lógica en el debate. Nosotros, tal como lo han hecho otros, hemos concluido que esta situación requiere un moderador o animador (en español esto se capta mejor con la palabra ‘animación’) para ayudar al presidente a hacer avanzar el debate.

Además, hay otros factores importantes, por ejemplo: una capacidad para: recopilar pruebas; sintetizar pruebas en lecciones aprendidas, consenso emergente y tendencias; y redactar resoluciones y llevar a cabo votaciones.

En el caso del grupo de trabajo sobre el ALCA, éste intenta crear las condiciones para que: intercambien la información que tengan en su posesión sobre el progreso de las negociaciones; debatan temas y desarrollen consenso sobre asuntos planteados durante las negociaciones; se comuniquen los resultados de las consultas a las poblaciones de la región; y elaboren estrategias con el objeto de que las opiniones de los parlamentarios (y de los ciudadanos) de las Américas sean oídas por las autoridades ejecutivas. Ejemplos de materias substantivas que pretenden abordar son:

- ✓ *“indicar nuestras preocupaciones respecto de los posibles beneficios y efectos negativos que el ALCA pueda tener en nuestros países teniendo en cuenta la diferencia de nivel de desarrollo y tamaño de las economías y la desigualdad prevaleciente en las Américas;*
- ✓ *considerar otros modelos de integración tales como el de la Unión Europea en que se crearon Fondos de Cohesión Social, con el fin de garantizar la participación efectiva y beneficios para todos los países del ALCA;*

- ✓ *abordar los asuntos agrícolas en las negociaciones del ALCA tomando en cuenta la particular vulnerabilidad y sensibilidad de los asuntos agrícolas para todos los países del ALCA y la necesidad de eliminar los subsidios agrícolas y otras prácticas que distorsionan el comercio; y,*
- ✓ *tomar en cuenta las particulares necesidades y condiciones de todos los países al fijar los plazos de implementación del tratado del ALCA.”⁷*

Lograr la participación de los parlamentarios y crear confianza

Las deliberaciones, para ser eficaces, requieren la participación seria de los parlamentarios, comodidad con el idioma de comunicación, y un grado de confianza.

Una característica central del Parlamento Virtual ha sido la de tratar los cuatro idiomas oficiales del FIPA en forma equivalente. Toda la documentación dirigida a los parlamentarios del hemisferio se distribuye en los cuatro idiomas oficiales. La comunicación en los grupos de trabajo también tiene lugar en los idiomas oficiales que estén representados por los participantes.

La confianza, aun cuando es en parte consecuencia de una participación provechosa también debe ser tratada como algo en sí mismo. El principal factor a menudo señalado es la importancia de la interacción directa cara a cara. El proceso del FIPA posiblemente dará oportunidades ocasionales para hacer reuniones de cuerpo presente. Los grupos de trabajo activos pueden mantener esas relaciones. No obstante, a fin de crear un alto nivel de confianza, la interacción debe llegar a situaciones en que los parlamentarios puedan hablarse con libertad, aprender de cada cual y tener la oportunidad de crear redes.⁸ El proyecto de parlamento virtual, por supuesto, sólo puede proporcionar las herramientas y las oportunidades. También se requiere interés personal y energía.

La confianza también puede ser fomentada con deliberaciones efectivas. En situaciones cara a cara, la efectividad del presidente a menudo se ha señalado como factor clave. Reglas claras y bien entendidas para la conducción de las reuniones también pueden ser útiles. La iniciativa del PV ha dado alguna experiencia en dichas reglas, pero un rasgo central de la Fase 2 sería experimentar más en este campo.

Hay considerable experiencia en cuanto a las prácticas de participación en otras situaciones. Citaremos tres que son particularmente interesantes. La primera es MISTICA, la Metodología del Impacto Social de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Américas.⁹ Entre otros factores destaca:

- ✓ *animación proactiva*: El uso de animadores y moderadores en los debates en el espacio de trabajo es considerado esencial para la próxima fase del FIPA;
- ✓ *plataforma común de acción y comprensión*: Es necesario definir principios comunes y un acuerdo en las primeras etapas del proceso que incluya pero no se limite al establecimiento de una cultura en la red cuyos elementos claves sean:
 - el uso rápido y fluido del correo electrónico;

- respetar la propiedad intelectual y la confidencialidad;
- ambiente amistoso de crítica constructiva y debate colectivo;
- fuerte énfasis en la solidaridad;
- autonomía y autogestión; y,
- ✓ *criterios claros y democráticos para seleccionar los participantes de las reuniones de cuerpo presente*: Es necesario indicar que en el mundo interparlamentario, las decisiones sobre quienes asisten a los plenos y otras reuniones del FIPA no recaen en el ejecutivo del FIPA. Al mismo tiempo, pueden haber algunas posibilidades de establecer algunos criterios para los grupos de trabajo especializados.

Una iniciativa que es similar al parlamento virtual en alguna forma es la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción [http://www.parlcent.ca/gopac/index_e.php]. Si bien la experiencia es inadecuada para declarar lecciones aprendidas, hay indicaciones de que:

- ✓ el acceso a experiencia especializada es esencial para los parlamentarios de diversas situaciones para abordar efectivamente asuntos substantivos;
- ✓ es necesario un período definido de aprendizaje e interacción antes de comenzar las deliberaciones substantivas;
- ✓ la existencia de diferentes husos horarios para una organización mundial favorece reuniones asincrónicas;
- ✓ el personal auxiliar para parlamentarios individuales es extremadamente útil, porque pocos parlamentarios tienen el tiempo y la destreza para participar regularmente en línea; y,
- ✓ las reuniones directas cara a cara parecen ser un componente esencial.

Este tercer aspecto es bastante diferente, pero el estudio detallado de la experiencia en el Reino Unido con consultas en línea realizadas por el Profesor Coleman et al¹⁰ provee una lista inicial de ***criterios prácticos para la participación en línea*** que pueden ser adaptados a la situación parlamentaria. Nos hemos dado un poco de licencia para adaptarnos al contexto actual. Los criterios son los siguientes:

- ✓ identificar la finalidad de las deliberaciones y clarificar cómo se creará valor;
- ✓ reactividad – proveer un mecanismo de respuesta a los participantes;
- ✓ proveer una lista de cuestiones o programa para lanzar el debate en áreas específicas;
- ✓ moderador transparente – advertir siempre a los usuarios cuando se saque un comentario y ofrecer la oportunidad de volver a presentar el mensaje corregido – hacer que las reglas de participación y todas las decisiones del presidente y del moderador sean transparentes;
- ✓ moderador activo – consultas y discusiones se benefician cuando la función de moderar es activa: ‘el moderador como participante’. Los moderadores deben poner mensajes haciendo preguntas, sondeando, adoptando el rol de ‘director del seminario’ en vez de un vigilante o árbitro. Se deben alentar y acoger las interrupciones positivas (tales como dar información adicional, artículos de periódico, enlaces a sitios Web pertinentes). El moderador debe tener como meta establecer una relación con todos los usuarios, de modo que ningún participante o grupo de participantes en particular domine el debate y los nuevos participantes se sientan seguros y en confianza para entrar en la discusión. Es fundamental promover una atmósfera incluyente.

- ✓ usar ocasionalmente un moderador invitado – la inclusión de un moderador entendido en un tema particular puede agregar un grado de dinamismo y pensamiento refrescante en el proceso deliberativo;
- ✓ reclutamiento detallado – dirigirse a grupos específicos, buscar equilibrio e incluir participantes entendidos aumenta las probabilidades de tener una deliberación provechosa;
- ✓ la secuencia de temas: el orden de los temas de discusión debe cambiar de acuerdo con qué tópico se haya usado más recientemente. Eso orienta a la gente a participar en discusiones de actualidad y le da fluidez al diálogo;
- ✓ resúmenes – resúmenes periódicos de las conversaciones se deben dar a conocer en el sitio, de modo que los participantes nuevos o los que regresen no deban leer todos los mensajes para encontrar lo que se dijo. Esos resúmenes ayudarán a prevenir que se vuelva a hablar de lo mismo, fertilizan el debate, mantienen a los usuarios al día y promueven la reentrada. También puede ser útil enviar los resúmenes por correo-e. Se debe mantener en el sitio un archivo de todos los resúmenes anteriores;
- ✓ colaboraciones – el trabajo con colaboradores en red [en el Parlamento Virtual del FIPA eso incluye organizaciones externas o secciones regionales entre muchas otras permutaciones] para obtener ideas sobre los temas de debate y solicitar pruebas para las consultas;
- ✓ enlaces de la web – crear enlaces a tantos sitios web pertinentes como sea posible. Eso constituye un servicio de valor agregado para los usuarios y facilitará un debate mejor informado. Ofrecer conexiones con ‘un simple clic’ a información especialmente creada;
- ✓ mensajes recordatorios por correo-e – usar el correo-e para enviar a intervalos regulares mensajes con conexiones al sitio web durante la consulta (semanalmente cuando se produzcan eventos importantes); y,
- ✓ sección de ayuda – proveer una sección de ayuda rigurosa y fácil de usar, que dé ideas sobre cómo participar y cómo emplear físicamente el sitio (por ej., preguntas y respuestas sobre ‘¿qué debería escribir?’ ‘¿Cuánto debería escribir?’
- ✓ y que toda consulta:
 - debe tener lugar en 8-10 semanas;
 - se envíen invitaciones para participar en la consulta con anticipación suficiente antes de que comience o invitar a los participantes a inscribirse por adelantado a fin de que puedan ser informados por correo electrónico cuando comience;
 - publicar artículos importantes de los expertos; y,
 - proveer un conjunto de preguntas a fin de estimular el debate.¹¹

Si bien los puntos mencionados merecen seria atención, creemos que lo más importante en la fase 2 de experimentación del PV incluye:

- ✓ intentar trabajar con el Ejecutivo del FIPA para establecer grupos de trabajo bien informados y equilibrados (con presidentes eficaces) sobre temas apoyados por el Ejecutivo y que pretenda proseguir;
- ✓ poner énfasis en la deliberación asincrónica (tiempo almacenado) de los grupos de trabajo;
- ✓ capacitar a los participantes en cómo llevar a cabo un debate en línea y entregar las “reglas del juego”; y
- ✓ >>proveer animadores que ayuden al presidente de por lo menos algunos grupos de trabajo.

La rendición de cuentas y los ciudadanos

“democratizar la rendición de cuentas implica la interacción de dos partes. La presentación de las cuentas debe ser equilibrada con el pedido de cuentas y la recepción de las mismas. Desde esta perspectiva democrática más amplia, la rendición de cuentas significa mucho más que transparencia, se trata de dar explicación de las perspectivas, las políticas y las acciones en su contexto y en relación con la experiencia social cotidiana. Rendir cuentas es entrar en una relación ...y en tal relación es necesario que haya colaboración y respeto mutuo ...”¹²

Un parlamento virtual enfrenta los mismos desafíos que uno nacional en cuanto a la comunicación con sus ciudadanos.

... “a nivel parlamentario, las legislaturas están cada vez más separadas del proceso de comunicación con el público.... Su tarea es ser portavoces de los intereses, las preferencias y los valores del público, pero ... los parlamentarios en la mayoría de los países a menudo se preguntan cual es su rol ... los parlamentarios podrían aprovechar la Internet como canal de comunicación”¹³

Con Internet, a diferencia de lo que ocurre con otras tecnologías de la información, los ciudadanos pueden responder, y la dicotomía entre los productores y los consumidores de la información desaparece. Los ciudadanos usan Internet tanto para obtener información como para proveerla. Este aspecto no se explorará hasta la Fase 3 del proyecto.

Existe otro punto de vista sobre esta situación. Mejor rendición de cuentas significa que hay algo que comunicar. Se ha propuesto que las organizaciones interparlamentarias:

... “Apoyen y promuevan la práctica iniciada el año pasado por la Asociación Parlamentaria de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), a saber, solicitar a las legislaturas miembros que informen a la secretaría internacional sobre las medidas tomadas y los resultados obtenidos por cada delegación desde la última reunión anual en sus esfuerzos para lograr que sus gobiernos o parlamentos adopten las propuestas apoyadas en la Asamblea anterior. Si esta práctica se adoptara en todas las asociaciones interparlamentarias se incitaría a los parlamentarios participantes a reflexionar con mayor cuidado en la formulación de las resoluciones pidiendo medidas”¹⁴

Aprendizaje, evaluación y factores decisivos para el éxito

Aprender haciendo es siempre importante, pero especialmente en aquellos casos que requieren un alto nivel de desarrollo y experimentación. No obstante es importante tener un sentido de los factores críticos que posiblemente sean más importantes. Consideramos que los factores señalados por el Profesor Subhash Bhatnagar, del Banco Mundial para el gobierno en línea, en general, sirven como punto de partida para orientar el desarrollo de parlamentos virtuales y los sitios Web relacionados con ellos¹⁵. Dichos factores son los siguientes:

- ✓ gran capacidad de conducción política y administrativa;
- ✓ gestión de proyectos minuciosa;
- ✓ metas y beneficios claramente definidos;
- ✓ proceso de reingeniería significativo;
- ✓ comenzar desde abajo y ascender en etapas;
- ✓ control de las expectativas;
- ✓ adopción de protocolos y normas establecidas;
- ✓ minimizar el servicio personalizado;
- ✓ propiedad de todos los países; y
- ✓ capacitación e inversión adecuadas.

Además, nuestra opinión y la de Bellanet y el ICA es que todo sitio del parlamento virtual se establezca usando el Software de Código Gratis/Abierto/Libre (FLOSS). El Software de Código Gratis/Abierto/Libre se otorga generalmente con una licencia que autoriza la distribución gratuita, y permite que los usuarios lo lean, lo modifiquen, lo usen y lo redistribuyan. El código abierto es un esfuerzo colectivo que ha estado creciendo en magnitud e importancia en los últimos años convirtiéndose en un movimiento con implicaciones importantes para la industria de las TIC en particular, y para las sociedades de todo el mundo. Varios gobiernos, en varias regiones, reconociendo los beneficios del uso de este software para la posible autodeterminación, han adoptado políticas exigiendo a sus administraciones que usen FLOSS en todas sus operaciones.

El uso del software FLOSS para el Parlamento Virtual del FIPA puede ayudar a que en el futuro el FIPA tenga el control máximo sobre el diseño y la entrega de instrumentos de TIC que son esenciales para que se mantenga su importancia en materia de cooperación interparlamentaria en las Américas.

Otro factor señalado por el Profesor Coleman es la sugerencia de que los donantes de financiamiento sean reconocidos en el sitio Web. En el sitio también se podrían mencionar otros colaboradores y entidades que proporcionan asesoramiento y apoyo moral, tales como el *Oxford Internet Institute*.

Teniendo en cuenta este aprendizaje, el proyecto de PV ha dispuesto una evaluación que coincida con la conclusión de la Fase 1. Se busca evaluar las necesidades de los miembros, asegurar el intercambio de información y el mejoramiento continuo, y lanzar una mirada retrospectiva para medir lo que se ha logrado y cuáles son las lecciones aprendidas.

Dado que mucho del esfuerzo de la Fase 1 se ha centrado en el sitio Web, estamos adaptando las preguntas de evaluación de un informe sobre el uso de las TIC en Westminster y las legislaturas autónomas¹⁶ para usarlas como una herramienta de evaluación continua del sitio Web. Las preguntas sobre el sitio son las siguientes:

- ✓ ¿Se proporciona información útil sobre la finalidad, los antecedentes y los procedimientos del FIPA?
- ✓ ¿Se incluye información sobre los parlamentarios que participan?

- ✓ ¿Se brinda información sobre el programa de las próximas actividades y otros eventos que pueden ser de interés público?
- ✓ ¿Se toman en consideración los diferentes niveles educativos y los antecedentes de los usuarios?
- ✓ ¿Se utilizan en el sitio recursos de otras partes de la Web o se incluyen enlaces a dichos recursos?
- ✓ ¿Se facilitan operaciones tales como solicitar documentos?
- ✓ ¿Se impulsa la participación pública en el proceso o el intercambio de información?
- ✓ ¿En qué medida se pueden seguir las actividades del FIPA desde el sitio mediante los documentos, los comunicados de prensa y la transmisión dentro de la red?
- ✓ ¿Cuán accesible es el sitio para quienes tienen conocimientos técnicos o de computación limitados?
- ✓ ¿Se pueden seguir con facilidad las instrucciones?
- ✓ ¿Se empaqueta innecesariamente la información en aplicaciones difíciles de adquirir o que requieren especificaciones técnicas en el sistema del usuario superiores a las mínimas?
- ✓ ¿Se ha elegido el mejor diseño para el mandato y el contenido del sitio?
- ✓ ¿Se pide la participación de los usuarios y se les permite utilizar el material de manera personal?
- ✓ ¿Se facilita la búsqueda de información mediante el uso del sitio Web y se provee en él más información en un solo punto, que en otras fuentes?

SITUACIÓN

El objetivo a largo plazo de lograr la participación de los parlamentarios de las Américas en cuestiones hemisféricas de manera satisfactoria para ellos y útil para los ciudadanos, en un sentido está aún lejos, pero en otro sentido ha estado siempre en la mente del equipo de diseño.

El FIPA se centra en tres grupos de “usuarios”: la Organización y su Comité Ejecutivo, su sector deliberativo – en buena parte sus grupos de trabajo – y los parlamentarios del hemisferio en general. La Fase 1 se ha centrado mayormente en el Comité Ejecutivo, un paso esencial al principio. También se ocupó en desarrollar la capacidad y preparar la información para el sitio Web. Dicha información es útil tanto para los grupos de trabajo como para el usuario en general. Hay, por ejemplo, más de x000 páginas de documentación disponible actualmente en el sitio Web en los cuatro idiomas oficiales del FIPA.

Se han dado varios pasos en preparación de una experimentación activa con grupos de trabajo prevista para la Fase 2. Se ha juntado bastante información. Se han formado dos grupos de trabajo permanentes y se han designado sus presidentes. La Tecnología y los protocolos para iniciar la deliberación están listos. La versión preliminar de la agenda inicial ha sido redactada. Con fondos de la Fase 2, se dispondrá de animadores que ayuden a los presidentes a hacer funcionar los grupos. El Comité Ejecutivo ha indicado que está dispuesto a considerar las decisiones de los grupos y seguir avanzando con respecto a las recomendaciones cuando hayan sido aceptadas.

No se ha olvidado al usuario general. Gran parte de la información debe ser de importancia directa para los parlamentarios. Además el sitio brinda acceso conveniente a mucha información adicional relevante. Se ha tenido en cuenta que sea fácil de usar, por ejemplo:

- ✓ todas las páginas tienen una versión para imprimir que permite ahorrar papel y tinta electroestática; y
- ✓ se usan palabras subrayadas en lugar de botones con signos gráficos para que la descarga del sitio sea lo más simple posible.

Tal como estaba planificado, la Fase 1 sienta las bases para la formación de capacidad y la recolección de información, al mismo tiempo que ayuda al Comité Ejecutivo del FIPA a ser más eficiente. La Fase 2 señala el comienzo de las deliberaciones de grupos de trabajo sobre cuestiones de política. La Fase 3 busca consolidar la capacidad deliberativa, comienza a dar participación a los ciudadanos y a integrar la capacidad del PV con la de la Secretaría Técnica, terminando así la fase de desarrollo del FIPA.

ANEXO A FASES DEL FIPA

Primera fase: Participación a corto plazo y rediseño del sitio

Julio 2002 a septiembre 2003

Resumen Satisfacer las necesidades de información y comunicaciones del Comité Ejecutivo y de los grupos de trabajo del FIPA para la reunión plenaria de febrero de 2003, integrando esas actividades en línea con la presencia en línea del FIPA en la web.

Segunda fase: Lanzamiento y desarrollo del recurso de información

Octubre 2003 a septiembre 2004 [por confirmar]

Resumen preparar e iniciar el Parlamento Virtual de las Américas en calidad de la principal presencia en línea del Foro Interparlamentario de las Américas, ampliar las actividades para proveer un espacio donde todos los miembros del FIPA puedan intercambiar información y promover la armonización y la cooperación interparlamentaria y ampliar la capacitación a todos los países miembros del FIPA.

Tercera fase - Continuar implementación y capacitación del Parlamento Virtual

Octubre 2004 a septiembre 2005 [por confirmar]

Resumen se desarrollará la capacidad de ofrecer debates múltiples y simultáneos, y los usuarios podrán interactuar en una variedad de tópicos. En esta fase se perfeccionarán los foros en línea y los recursos de información así como la incorporación de las lecciones aprendidas de la segunda fase a fin de ampliar la capacidad del Parlamento Virtual.

El proyecto también les permitirá a los parlamentarios y al personal crear sus propios foros en línea para debatir temas que no estén necesariamente relacionados a reuniones específicas. También se espera que esta fase incluya consultas sobre políticas, diálogos subregionales así como comunicaciones públicas e iniciativas de participación ciudadana. También ofrecerá a los miembros del FIPA y otros parlamentarios un valioso recurso y herramienta de comunicación sobre temas y legislación en el temario regional. Un posible resultado de largo plazo puede ser la reducción en el tiempo asignado a viajes y el costo general de la interacción regional.

Otro posible resultado es la capacidad de los parlamentarios de realizar consultas públicas y otras actividades de participación ciudadana empleando las herramientas disponibles en el Parlamento Virtual de las Américas. Eso podría incluir dar capacitación a la sociedad civil y otras organizaciones con lo cual se daría mayor participación en esos ejercicios. Los resultados finales del Parlamento Virtual de las Américas dependerán del uso que hagan de las herramientas los miembros mismos.

NOTAS

¹ Dobell, Peter. *Parliamentary Diplomacy*. Occasional Papers on Parliamentary Government. Número 16, mayo 2003. Centro Parlamentario.

http://www.parlcent.ca/publications/opp_g_16.pdf

² Coleman, Stephen. *Finding Our Digital Voice: Governing in the Information Age*. Conferencia nacional sobre fronteras. Ottawa 7 de mayo de 2003.

<http://www.crossingboundaries.ca/>

³ El Instituto para la Conectividad en las Américas (ICA) es una organización hemisférica que promueve la implementación de aplicaciones innovadoras de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para el desarrollo. El ICA se esfuerza en conectar a las Américas mediante la co-financiación de proyectos, participando activamente en la formación de asociaciones, y apoyando la creación de conocimientos y la capacitación. El Instituto para la Conectividad tiene el mandato de aplicar las TIC en las Américas a fin de fortalecer la democracia, crear prosperidad y realizar el potencial humano. El ICA tiene oficinas en Ottawa, Washington y Montevideo y actualmente reside en el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID). El ICA fue creado como una de las contribuciones de Canadá a la Cumbre de las Américas de 2001, y tuvo financiamiento inicial para basándose en el éxito del programa de Canadá para el desarrollo internacional y las TIC.

<http://www.icamericas.net/index.php?newlang=eng>

⁴ Juraitis, Nola et al. E-Governance: Some Implications for Parliamentarians. ponga url cuando esté disponible.

⁵ Hogan, J. et al. *E-collectivism: On-line action and on-line mobilization*.

<http://www.davidbeaumont.btinternet.co.uk/msf/hogan.html>

⁶ MacKinnon, Mary Pat et al. *Citizens' Dialogues on Canada's Future: a 21st Century Social Contract*. Canadian Policy Research Networks and Viewpoint Learning Inc. Abril 2003. Véase

<http://www.cprn.org/www.rcrpp.org>

⁷ ibid

⁸ Otro aspecto que corre paralelo a la participación ciudadana. Véase *A Report on the Workshop on Evaluation of Public Involvement Activities*. Canadian Policy Research Networks. Febrero 2003. <http://www.cprn.org/www.rcrpp.org>.

⁹ Barnola, L. et al. MISTICA: A Collective Endeavour, In Search of the SOcial Impact of ICT's in Latin America and the Caribbean. TechKnowLogia, julio/Agosto 2001.

www.TechKnowLogia.org

¹⁰ Coleman, S., (with Nicola Hall and Milica Howell) *Hearing Voices, The Experience of Online Public Consultations and Discussions in UK Governance. Summary*. Noviembre 2002.

<http://www.hansard-society.org.uk/HearingVoices.htm>. Las recomendaciones se toman de Coleman and Normann, *New Media and Social Inclusion*; Coleman y Normann (2000) y Hall, N. *Building Digital Bridges* (2001). Publicados por la Hansard Society.

¹¹ Notas de entrevista por Mateo Barney, 16 de junio de 2003.

¹² Coleman, *Finding our Digital Voice*, op. cit.

¹³ ibid

¹⁴ *Parliamentary Diplomacy*, op. cit.

¹⁵ <http://www.idg.com.hk/cw/readstory.asp?aid=20030801004>

¹⁶ *Technology: Enhancing Representative Democracy in the UK? A report on the use of new communication technologies in Westminster and the devolved legislatures*. Julio 2002.

<http://www.hansard-society.org.uk/publications.htm>