

L'ESTAT DE LA DEMOCRÀCIA AUDITORIA DELS VALORS DEMOCRÀTICS A AUSTRÀLIA

Norm Kelly*
Marian Sawyer**

Sumari

1. Orígens i metodologia del marc de l'auditoria de la democràcia
 - 1.1. Ús del marc de l'auditoria
 - 1.2. Antecedents de l'auditoria a Austràlia
 - 1.3. Principis i mètodes de l'auditoria a Austràlia
 - 1.4. Especificació dels drets humans i dels valors de la democràcia deliberativa
 - 1.5. Els valors democràtics i el repte populista
 - 1.6. Resultats de l'auditoria
2. Resultats
3. Conclusió

* Norm Kelly, membre de l'Auditoria de la Democràcia d'Austràlia: Norm.Kelly@anu.edu.au.

** Marian Sawyer, cap de l'Auditoria de la Democràcia d'Austràlia, professora adjunta del programa de ciències polítiques, Escola de Ciències Socials, Facultat d'Arts, Universitat Nacional d'Austràlia, Canberra, ACT 0200 marian.sawer@anu.edu.au.

Article rebut el 2.06.2008. Avaluació: 13.06.2008. Data d'acceptació de la versió final: 17.06.2008.

Mai no hi ha hagut al món tantes democràcies ni tants processos electorals d'àmbit nacional, subnacional i regional. L'increment ràpid del nombre de democràcies al món s'ha produït juntament amb el creixement també veloç de la *indústria* de l'avaluació de la democràcia. Cada vegada són més els donants internacionals i els organismes multilaterals que consideren que la democràcia és inseparable de la bona governança i un antídoto a la corrupció. Volen mètodes per mesurar el grau de democràcia a fi de garantir que les ajudes per al desenvolupament no es malbaratin.

Al mateix temps, les democràcies establertes més antigues pateixen una sèrie de mals democràtics, com el desencís dels polítics i dels partits polítics, la disminució del percentatge de votants i l'allunyament de la ciutadania. En nombrosos països, ha canviat l'equilibri de poder entre les legislatures elegides i el govern executiu i sovint no es tenen en compte els requisits bàsics de transparència i l'obligació de retre comptes. El que cal és un tipus d'avaluació democràtica que sigui alhora sòlida i reflexiva, que no tan sols imposi classificacions externes, sinó que sigui el camí perquè les dues democràcies, la nova i la vella, puguin identificar fermeses i febleses i fomentar la reforma. Això significa allunyar-se dels indicadors institucionals de la democràcia, com les eleccions competitives, per tenir en compte els principis subjacents i els seus valors corresponents. Aquests valors es poden assolir mitjançant projectes institucionals variables. La finalitat és comprovar fins a quin punt les institucions, tant formals com informals, fomenten els principis centrals de la democràcia, com la igualtat política, no només quan tenen lloc les eleccions competitives, sinó entre eleccions i en tots els àmbits de la societat.

1. Orígens i metodologia del marc de l'auditoria de la democràcia

La metodologia de l'*auditoria de la democràcia* per avaluar la democràcia prové del Regne Unit, quan al principi de la dècada dels noranta a Londres hi havia inquietud per la centralització creixent de poder executiu i una potencial *dictadura electoral*. Amb el suport financer del Joseph Rowntree Charitable Trust, David Beetham i Stuart Weir van desenvolupar un conjunt de 30 criteris que es van emprar per avaluar l'estat de la democràcia al Regne Unit. Amb l'ajuda de l'Institut Internacional per a la Democràcia i l'Assistència Electoral (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDEA), la metodologia es va desenvolupar més a fons i es va enfortir amb la finalitat d'aplicar-la en altres democràcies del món.

El marc de l'auditoria de la democràcia d'IDEA (ara anomenat *estat del marc democràtic*) eludeix els problemes de metodologia inherents a altres tipus d'avaluació de la democràcia que ofereixen *puntuacions* acumulades basades en diversos indicadors. La més coneguda, la classificació anual de Freedom House que es publica des del 1970, es basa en escales de set punts de les llibertats polítiques i civils. Per contrast, el marc de l'auditoria de la democràcia permet identificar fermeses, febleses i fons de reforma de diferents dimensions de la democràcia sense la intenció d'acumular-los. De fet, la filosofia de l'auditoria no és donar una *puntuació* a la democràcia per

a la informació dels donants internacionals o les institucions financeres, sinó enfortir el debat sobre la reforma de les democràcies interessades.¹

Les auditories pretenen aportar informació a la recerca i al debat de quatre maneres: augmentant la consciència pública sobre aspectes de la democràcia i la seva relació amb les disposicions institucionals; centrant-se en les fermeses i les febleses de la pràctica democràtica; contribuint al debat públic sobre iniciatives de reforma, i proporcionant un instrument d'avaluació a fi de determinar l'impacte de les reformes. El marc de l'avaluació desenvolupat a través de l'IDEA es basa en els dos principis democràtics fonamentals de control popular sobre la presa de decisions pública i els responsables de prendre les decisions, i la *igualtat política* de respecte i veu entre els ciutadans que exerceixin aquest control.² Es pot argüir que, quan aquests dos principis entren en conflicte, és a dir, quan les majories populars constitueixen una amenaça per a la igualtat del respecte i la veu dels ciutadans, és el valor de la igualtat política el que ha de prevaler sempre per damunt del valor del control popular.³ Més endavant exposarem si aquesta és una qualificació prou rigorosa com per capturar les tensions que, de vegades, són evidents entre els principis majoritaris i liberals, o entre els principis majoritaris i la democràcia deliberativa.

A partir d'aquests dos principis fonamentals s'ha desenvolupat un conjunt de valors de mediació que utilitzen les avaluacions per determinar fins a quin punt una democràcia presenta els dos principis. Aquests valors de mediació són els següents: la participació, l'autorització, la representació, l'obligació de retre comptes, la transparència, la receptivitat i la solidaritat. Finalment, per formular una avaluació, s'ha agrupat una sèrie de 88 qüestions sota els quatre *puntals* de la democràcia, que contenen 14 seccions en total (taula 1). S'ha preparat un marc revisat de l'avaluació basat en l'experiència de la gamma d'auditories nacionals que han tingut lloc fins ara. Aquest marc té un format similar, però se li han reforçat diverses àrees, com per exemple, s'ha disposat d'una secció a part de l'eficàcia democràtica del parlament.⁴

Taula 1 Marc de l'avaluació de l'auditoria de la democràcia⁵

| Puntal de democràcia | Secció | Qüestió primordial |
|--------------------------------|--|---|
| Ciutadania, legislació i drets | Nacionalitat i ciutadania | Hi ha acord públic sobre una ciutadania comuna sense discriminació? |
| | Aplicació de la llei i accés a la justícia | L'estat i la societat compleixen la llei de manera consistent? |
| | Drets civils i polítics | Els drets civils i polítics es garanteixen igualment per a tothom? |
| | Drets econòmics i socials | Es garanteixen els drets econòmics i socials de manera equitativa per a tothom? |

¹ David Beetham, Sarah Bracking, Iain Kearton i Stuart Weir, *International IDEA Handbook on Democracy Assessment*, la Haia, Kluwer, 2001.

² Ib.

³ Marian Sawer, *The Democratic Audit of Australia: Populism vs Citizen Rights*, http://democratic.auditoria.anu.edu.au/papers/20060619_ipsa_sawer.pdf.

⁴ David Beetham, Todd Landman, Stuart Weir, *International IDEA Handbook of Democracy Assessment*, 2a ed.

⁵ Beetham et al., *International IDEA Handbook on Democracy Assessment*.

| | | |
|---------------------------------------|--|--|
| Govern representatiu i responsable | Eleccions lliures i justes | Les eleccions donen a les persones capacitat de control sobre el govern i les seves polítiques? |
| | Paper democràtic dels partits polítics | El sistema de partits ajuda al funcionament de la democràcia? |
| | Eficàcia i obligació de retre comptes del govern | El govern compleix amb l'obligació de retre comptes a les persones i els seus representants? |
| | Control civil sobre l'exèrcit i la policia | Les forces militars i policials estan sota el control de la societat civil? |
| | Reducció de la corrupció | Els funcionaris públics, elegits o designats estan nets de corrupció? |
| Societat civil i participació popular | Els mitjans de comunicació en una societat democràtica | Els mitjans de comunicació funcionen de manera que donen suport als valors democràtics? |
| | Participació política | Hi ha una participació ciutadana completa en la vida pública? |
| | Resposta del govern | El govern mostra interès davant dels problemes de la ciutadania? |
| | Descentralització | Les decisions es prenen en l'àmbit governamental més adequat per a les persones afectades? |
| Democràcia més enllà de l'Estat | Dimensions internacionals de la democràcia | Les relacions exteriors del país es desenvolupen de conformitat amb les normes democràtiques i estan lliures de subordinacions externes? |

1.1. Ús del marc de l'auditoria

L'avaluació inicial de l'auditoria del Regne Unit es va publicar el 1996, i dos anys després es va tornar a publicar.⁶ Com s'ha pogut observar, el marc es va elaborar tenint en consideració les dues democràcies, la nova i la vella. El 2002, l'IDEA va publicar una avaluació comparativa de vuit democràcies: Bangla Desh, El Salvador, Itàlia, Kenya, Malawi, Nova Zelanda, Perú i Corea del Sud.⁷ Tot i que aquestes auditories es van dur a terme sota els auspicis de l'IDEA, des d'aleshores hi ha hagut una segona tanda d'avaluacions que inclou Bòsnia i Hercegovina, la Unió Europea, Irlanda, Letònia, Mongòlia, els Països Baixos, Irlanda del Nord, les Filipines, Àsia del sud (comprèn Bangla Desh, l'Índia, el Nepal, el Pakistan i Sri Lanka), així com una altra auditoria del Regne Unit⁸ i d'Austràlia. A més, al Canadà s'ha dut a terme una auditoria de la democràcia molt similar, amb avaluació dels valors de participació, inclusivitat i receptivitat que UBC Press va publicar en nou volums el 2004-2005. La segona tanda d'auditories es va fer de manera molt independent de l'IDEA i es van basar en la selecció deliberada de la metodologia d'avaluació segons que es considerés més adequada entre els nombrosos

⁶ Francesca Klug, Keir Starmer i Stuart Weir, *The Three Pillars of Liberty: Political Rights and Freedom in the United Kingdom*, Londres, Routledge, 1996; Stuart Weir i David Beetham, *Political Power and Democratic Control in Britain: the Democratic Audit of the United Kingdom*, Londres, Routledge, 1998.

⁷ David Beetham, Sarah Bracking, Iain Kearton, Nalini Vittal i Stuart Weir (ed.), *The State of Democracy: Democracy Assessments in Eight Nations Around the World*, la Haia, Kluwer, 2002.

⁸ David Beetham, Ian Byrne, Pauline Ngan i Stuart Weir, *Democracy Under Blair*, Londres, Politico's, 2002.

mètodes d'avaluació de la democràcia que hi ha actualment.⁹ Han captat una sèrie de recursos de finançament i, en el cas de les Filipines, diversos donants han donat suport a diferents seccions de l'auditoria.¹⁰

L'ús d'un marc normalitzat de l'auditoria que emprà indicadors que s'hagin usat en diferents països és útil a efecte de comparacions d'àmbit internacional. Significa que les diferents auditories nacionals donen resposta a les mateixes qüestions sobre la qualitat de la democràcia i empen normes similars per a les avaluacions (aplicació de normes internacionals quan correspongui). Això permet una perspectiva comparativa més centrada que emprà les comparacions més rellevants per al país interessat, entre les quals les internes. Tot i que no se suposa que els valors democràtics només es poden obtenir a través d'una plantilla institucional, uns quants exemples de bones pràctiques, tant de jurisdiccions internes d'un país com de països similars, ens ajudaran a aclarir aquestes comparacions.

1.2. Antecedents de l'auditoria d'Austràlia

El catalitzador per establir una auditoria d'Austràlia va ser el cent aniversari de la federació australiana de 1901. Els australians senten parlar sovint de l'orgull del seu patrimoni democràtic: Austràlia és una de les democràcies més antigues del món, la primera que va introduir el sistema modern de votació secreta, el primer país que va votar la seva existència amb un plebiscit popular, i el primer país on les dones van votar i es podien presentar al Parlament. Després de l'arribada, el 1788, de la Primera Flota amb convictes de la Gran Bretanya, es van establir de manera gradual colònies britàniques independents entre si, i alhora va disminuir la població indígena com a resultat del desposseïment i les malalties. Cap al 1850, les colònies independents disposaven d'un autogovern responsable i de dret al vot democràtic al Congrés dels Diputats. Van introduir innovacions democràtiques, com l'ús de paperetes impreses pel Govern i llistes de nominació de les eleccions. La contribució d'aquestes innovacions en l'eliminació de la violència dels processos electorals va suprimir un dels obstacles del sufragi femení (vegeu taula 2). Cap al 1890, l'experimentació també va comprendre la introducció del sistema de vot personal transferible (STV) de representació proporcional al Congrés dels Diputats de Tasmània.

El 1890, les colònies australianes van iniciar un procés de federació que va ser dels més democràtics de la seva època o, en tot cas, ho va arribar a ser després que fallessin diversos intents inicials. Els representants es van escollir segons la Convenció constitucional de 1897-1898 per votació popular a cada colònia i la Constitució resultant es va sotmetre a plebiscit popular. La nova Commonwealth d'Austràlia va néixer el gener de 1901 i les primeres eleccions per al nou Parlament federal van tenir lloc el mateix any. Tant l'elecció del Congrés dels Diputats com la del Senat era popular, a diferència del patró habitual dels senats de l'època. Com en els sis estats

⁹ David Beetham, Todd Landman i Stuart Weir, *International IDEA Handbook of Democracy Assessment*, 2a ed., part 3, en preparació.

¹⁰ Per exemple, Friedrich-Ebert Stiftung va donar suport al procés de recerca per a dues seccions de l'auditoria realitzades per la Universitat de les Filipines: Edna Co. *et al.*, *Philippine Democracy Assessment: Free and Fair Elections and the Democratic Role of Political Parties*, Manila, publicació de l'Ateneu de la Universitat de Manila, 2005.

(basats en les antigues colònies), hi havia un fort bicameralisme, i les dues cambres del Parlament gaudien de poders molt similars.

Encara que Austràlia està compromesa en una sèrie de relacions bilaterals i multilaterals amb altres països, no forma part d'una unió multipaïsos, on certes responsabilitats legislatives es traspassen a organitzacions supranacionals, com succeeix als països de la Unió Europea.¹¹ Encara que la llei internacional es pot aplicar a través del dret comú o es pot influir en la seva interpretació i es poden presentar reclamacions individuals davant dels organismes del Tractat de les Nacions Unides, la Constitució australiana és la màxima llei que regeix el funcionament dels governs nacionals i subnacionals. Delimita específicament les responsabilitats del Govern (federal) de la Commonwealth, amb zones d'ordenament polític, sense mencionar que es consideren sota la responsabilitat dels estats i els territoris.¹² Qualsevol controvèrsia sobre aquesta divisió de poders correspon al Tribunal Superior de Justícia d'Austràlia.

El funcionament del federalisme australià és més centralitzat que el de molts altres sistemes unitaris com a resultat dels recursos financers molt superiors del Govern federal en comparació amb els estats i territoris que el componen. Mentre que a Espanya ha crescut l'autonomia de regions com Catalunya, l'autonomia dels estats australians ha disminuït. No obstant això, la divisió constitucional de poders i responsabilitats compartides en nombrosos àmbits polítics implica que moltes de les decisions que es prenen a Austràlia es desenvolupen en l'àmbit intergovernamental. Les institucions federalistes comprenen el Consell de Governos australians i uns 30 consells ministerials, entre els quals hi ha el rellevant ministre de Nova Zelanda. Des d'una perspectiva democràtica, el problema d'aquest federalisme executiu és el caràcter de porta tancada de la majoria de preses de decisions. Els caps de govern poden comprometre els seus governs a actuar sense haver exposat a deliberació les seves posicions polítiques durant les respectives legislatures, i encara menys un referèndum a una comunitat més vasta. Hi ha una manca de transparència en aquest tipus de presa de decisions, on sovint només es produeix l'emissió d'un comunicat o una nota de premsa on es resumeixen les decisions. La manca de transparència contribueix a crear problemes relatius a l'obligació de retre comptes. La presa de decisions es converteix en un procés complex i els ciutadans sovint acaben molt confusos sobre l'àmbit de govern que té la major responsabilitat en els resultats de polítiques deficientes. No obstant això, la dispersió de poder del federalisme proporciona oportunitats per a la innovació i l'experimentació de polítiques, entre les quals l'experimentació electoral.

Entre el 1948 i el 2003, el Senat australià va adoptar progressivament el vot únic transferible (STV, *single transferable vote*) per als senats de quatre estats i per a l'Assemblea legislativa del territori capital australià (ACT, *Australian capital territory*), així com la seva continuació en el Congrés de Tasmània. Es presumia que

¹¹ Per a més informació sobre l'auditoria de la democràcia de qüestions de governança de la UE, visiteu el web <www.one-europe.ac.uk>, on s'examinen 10 països de la UE (Bèlgica, República Txeca, Dinamarca, França, Alemanya, Noruega, Polònia, República d'Eslovàquia, Suècia i Regne Unit). L'informe sobre la *The Democracy Report for Italy*, de L. Morlino, D. della Porta, L. Francovich, S. Giusti, F. Legnaioli i P. Milazzo, també tracta temes de supranacionalitat. S'hi pot accedir a través del web <www.idea.int/publications/sod/upload/Italy.pdf>.

¹² Vegeu la secció 51 de la Constitució australiana.

les versions de Tasmània i de l'ACT eren «el sistema electoral més democràtic» del món, en part perquè les places vacants ocasionals es cobrien amb el «compte enrere» de les preferències de la mateixa minoria de votants que havien elegit el membre que se n'anava, en lloc de fer-ho mitjançant la designació del partit.

En general, l'aplicació del STV en els senats enfortia el paper d'aquests en l'escrutini legislatiu i executiu, mentre que no era probable que l'equilibri de poder passés a partits menors i independents que mai no haurien pogut arribar a formar govern per si mateixos, però que tenien el dret adquirit d'incrementar el poder i la independència de la legislatura. En general, els congressos dels diputats australians, on es formen els governs, s'escullen a través de sistemes electorals de membre únic que generen una clara majoria de govern. La combinació de control del Govern per part del Congrés sense que ni el Govern ni l'oposició controlin el Senat ha resultat ser un bon sistema institucional en termes de control popular sobre el Govern, encara que aquesta no era necessàriament la motivació per a un canvi del sistema electoral.

Taula 2 Innovacions de les disposicions de representació d' Austràlia¹*Senats*

| Parlament | Dret al vot dels homes | Dret al vot dels adults ² | Abolició del vot plural | Vot secret | Abolició de la designació oberta | Pagament dels membres | Obligació de registre dels votants | Primera elecció amb votació obligatòria |
|----------------------------|------------------------|--------------------------------------|-------------------------|------------|----------------------------------|-----------------------|------------------------------------|---|
| Regne Unit | 1918 | 1928 | 1948 | 1872 | 1872 | 1911 | – | – |
| Canadà | 1920 | 1920 | 1920 | 1874 | 1874 | 1867 | – | – |
| Nova Zelanda | 1879 | 1893 | 1889 | 1870 | 1890 | 1870 | 1924 ⁵ | – |
| Nova Gal·les del Sud (NSW) | 1858 | 1902 | 1894 | 1858 | 1893 | 1889 | 1921 | 1930 |
| Victòria | 1857 | 1909 | 1899 | 1856 | 1865 | 1870 | 1923 | 1927 |
| Queensland | 1859 | 1905 | 1905 | 1859 | 1872 | 1886 | 1914 | 1915 |
| Austràlia Occidental (WA) | 1907 | 1907 ³ | 1907 | 1877 | 1895 | 1900 | 1919 | 1939 |
| Austràlia del Sud (SA) | 1856 | 1894 | 1856 | 1856 | 1856 | 1887 | – | 1944 |
| Tasmània | 1901 | 1903 | 1901 | 1856 | 1858 | 1890 | 1930 | 1931 |
| Commonwealth | 1901 | 1902 ⁴ | Sense | 1901 | Sense | 1901 | 1911 | 1925 |

1. Excepte en la columna final, es dona la data legislativa en lloc de la data d'entrada en efecte.

2. És a dir, el vot de les dones. En la majoria de casos, els drets al vot dels aborígens van trigar més; el dret al vot federal no es va unificar per a tots els aborígens australians fins a l'any 1962.

3. El 1899, WA va concedir el dret al vot a algunes dones, amb les mateixes restriccions d'aquest dret que s'aplicaven als homes.

4. En general, les dones de SA, i algunes de WA, van poder votar en les eleccions federals de 1901. Aleshores, el primer Parlament federal estava preparant el sufragi d'adults complet.

5. El registre no va ser obligatori per als maoris fins el 1956.

Font: Adaptat de LF Crisp, *Australian National Government*, amb noves dades de Peter Brent, *Enrolling the People*.

Tot i que la identitat d'Austràlia com a pionera de la democràcia s'ha lloat oficialment moltes vegades, mai no s'ha avaluat d'una manera sistemàtica si Austràlia està a l'alçada dels mites de la seva fundació o no. El sistema polític australià inclou un nombre de pactes i compromisos que es van establir fa molts anys. La dependència històrica comporta que els objectius inicials poden impedir canvis futurs; va ser oportú efectuar un inventari a fi d'avaluar fins a quin punt les institucions polítiques del país encara eren adequades per assolir valors democràtics. En certs indrets encara persistien vestigis de l'època predemocràtica, com l'existència de vots de propietat en el govern local. En altres àrees, Austràlia no ha sabut mantenir el nivell d'altres democràcies, per exemple, en la regulació efectiva del paper que representa el diner privat en la política electoral o l'adopció d'una carta de drets humans. Per dir-ho més clar, malgrat la supressió de formes legals de discriminació i la introducció d'una sèrie de programes d'igualtat d'oportunitats, els pobles indígenes d'Austràlia encara estaven molt lluny d'obtenir la igualtat de ciutadania. El 2008 encara hi ha un interval de 17 anys de l'esperança de vida entre els australians indígenes i els no indígenes.¹³

El 2001 es va veure clar que part de la maquinària democràtica d'Austràlia necessitava amb urgència una sèrie de reformes i renovacions. En una atmosfera de celebració, no era gens senzill adreçar-se a la gent per parlar-li seriosament de les carències de la democràcia australiana. Sovint es deixava de banda les persones crítiques perquè es considerava que seguien una perspectiva partidista o tenien interessos creats per disminuir els èxits dels governs elegits. Per aquesta raó, l'aplicació d'un marc de l'auditoria que ja s'hagués provat i comprovat en l'àmbit internacional presentava molts avantatges.

1.3. Principis i mètodes de l'auditoria a Austràlia

El 2001, un equip de científics experts en política de la Universitat Nacional d'Austràlia, sota la direcció de Marian Sawer, va sol·licitar finançament per a l'auditoria de la democràcia d'Austràlia de l'Australian Research Council (ARC). La sol·licitud va tenir èxit (va ser la subvenció més gran concedida a un projecte de ciències polítiques a Austràlia) i el treball de l'auditoria es va finançar principalment amb les subvencions ARC de tres anys concedides el 2001 i el 2004. Era important que l'auditoria disposés d'una font de finançament que fos

¹³ Malgrat les qüestions sanitàries de primer ordre, els darrers anys hi ha hagut un increment significatiu de la població indígena (del 0,9 % de la població el 1971 al 2,3 % el 2006), en part com a conseqüència d'una major disposició a identificar-los com a aborígens. La condició d'indígena es defineix en termes d'ascendència aborígen o illenca de l'estret de Torres, l'autoidentificació i l'acceptació de l'indígena per part de la comunitat rellevant.

clarament independent i que no estigués associada a cap dels partits polítics australians. Tot i que els partits polítics menors han representat un paper important a l'hora de supervisar que els partits principals redactin els reglaments sense afavorir-se a si mateixos, també tenen els seus propis interessos de partit.

De vegades es qüestiona per què l'auditoria no adopta un paper més enèrgic en la defensa dels aspectes democràtics. La resposta és que, encara que les fonts de finançament són independents dels partits polítics existents, també constreixen el seu paper a la recerca i a la disseminació. No obstant això, els informes que s'han publicat de l'auditoria constitueixen recomanacions detallades; l'auditoria també ha presentat proves i arguments per a la reforma en una sèrie de recerques parlamentàries rellevants en diferents àmbits de govern, i ha proporcionat assessorament als comitès tant parlamentaris com ministerials que tenen responsabilitats en afers electorals. La documentació de consulta i l'actualització dels desenvolupaments democràtics publicats per l'auditoria també han proporcionat considerables arguments als reformadors. Els membres de l'auditoria proporcionen comentaris als mitjans de comunicació a intervals regulars, però, en general, l'auditoria és més un tipus de recerca que una tasca de defensa.

L'auditoria australiana es distancia de diverses maneres d'altres auditories democràtiques prèvies. Per exemple, mira de resoldre de manera més explícita els temes relatius a principis democràtics en conflicte, alguns dels quals imposen restriccions a d'altres. La democràcia encara és un concepte molt debatut i, a més, els valors diferenciats associats amb la democràcia representativa no sempre estan en harmonia. Mentre que els principis bàsics o els valors fonamentals identificats amb l'auditoria de la democràcia de l'IDEA o el marc de l'estat de la democràcia, són el *control popular del govern* i la *igualtat política*, l'equip de l'auditoria australiana va decidir que aquests dos principis bàsics no expliquen amb prou detall altres valors implícits del marc de l'auditoria, i que podrien ser necessàries restriccions en aquests dos valors.

El debat inicial entre els membres de l'equip sobre el mode en el qual s'haurien de formular els valors de l'auditoria es poden trobar al web de l'auditoria (<http://democratic.audit.anu.edu.au>). En lloc d'incloure tots els valors democràtics en la igualtat política i la sobirania popular, es va decidir explicar-los com a valors independents necessaris per a la bona salut de la democràcia representativa. Mentre que les Nacions Unides han ratificat fa poc la interdependència de la democràcia i el respecte dels drets humans i han definit els «drets de la governança democràtica» com a anàlegs als drets humans i les

llibertats fonamentals,¹⁴ nosaltres exposem que, a la pràctica, aquests valors no sempre presenten una relació tan propera. Des del 2001 som particularment conscients dels modes en els quals s'han fet crides a l'opinió majoritària quan els governs elegits han denunciat abusos dels drets humans i la llibertat. Per contrast, l'opinió basada en la deliberació dins de les institucions intermediàries s'ha ridiculitzat pel fet de considerar-se *elitista*.

Per això, l'equip va intentar separar els principis fonamentals de control popular del govern i igualtat política dels altres valors fonamentals, força diferents, de *llibertat civil i drets humans* d'una banda i, de l'altra, el valor de *democràcia deliberativa* de la qualitat del debat públic. Es va demanar a tots els autors de la documentació de consulta i dels informes de l'auditoria de la democràcia que apliquessin aquests valors en les seves avaluacions, per a la qual cosa els avaluadors d'aquestes publicacions havien de comentar l'èxit amb el qual s'havien tractat. No tots els valors eren igualment rellevants per a tots els temes. Per exemple, una avaluació sobre el funcionament de la qüestió del temps parlamentari podria fer un ús més directe dels valors de control popular del govern i de la democràcia deliberativa, mentre que una anàlisi dels beneficis del mandat podria fer un ús més directe del valor de la igualtat política. Més endavant s'exposa la justificació per disgregar els quatre valors, però primer descriurem part de la metodologia de l'auditoria australiana.

L'auditoria australiana és bàsicament comparativa, ja que compara la llei i la pràctica d'aquesta en les nou jurisdiccions que constitueixen el sistema federal australià de conformitat amb els valors i els indicadors de l'auditoria i en un conjunt ampli d'institucions democràtiques. Les nou jurisdiccions són la Commonwealth, juntament amb els sis estats i dos territoris continentals. A més, les comparacions s'han fet amb el Canadà, Nova Zelanda i el Regne Unit. Aquests comparadors internacionals s'han escollit perquè segueixen el principi que són el *cas més similar*, però també perquè es tracta de països que ja han passat per auditories de la democràcia.

En l'àmbit internacional, certes auditories democràtiques han disposat els seus propis grups d'anàlisi de recerca o grups de mostra escollits. Per exemple, es va fer una anàlisi per a l'auditoria de la democràcia a Letònia en la qual els entrevistadors plantejaven als enquestats una sèrie de preguntes sobre el suborn, sobre si ells mateixos o coneguts havien pagat

¹⁴ Resolució de la Comissió de Drets Humans de les Nacions Unides 1999/57.

funcionaris del Govern o la policia a fi d'obtenir resultats favorables.¹⁵ L'auditoria de la democràcia a l'Àsia del sud combinava una anàlisi massiva entre països (amb més de 19.000 enquestats) i *diàlegs* d'un o dos dies amb activistes polítics procedents de diferents grups de la societat. Es van plantejar les mateixes qüestions, per exemple, relatives a la confiança en les institucions polítiques, però es van rebre respostes molt diferents, amb els *políticament assabentats* amb molta menys confiança que els altres grups de ciutadans.¹⁶ L'auditoria d'Austràlia no va dirigir la seva anàlisi de recerca, però va ser capaç d'obtenir avantatges del seu codesplegament a la Universitat Nacional d'Austràlia amb l'estudi sobre les eleccions australianes (AES). Algunes de les preguntes de l'AES, com les relatives a la confiança pública en les institucions polítiques, eren directament rellevants per a les finalitats de l'auditoria i aquesta també va ser capaç de plantejar algunes preguntes addicionals. Els resultats van coincidir amb els de l'auditoria de l'Àsia del sud, on, fins ara, a Austràlia, els que s'identifiquen amb les classes treballadores són els que tenen menys confiança en les institucions polítiques en comparació amb altres enquestats.¹⁷

1.4. Especificació dels drets humans i dels valors de la democràcia deliberativa

Tot seguit desenvoluparem a fons els valors addicionals que s'especifiquen a l'auditoria australiana. El valor dels drets humans i de les llibertats civils requereix la protecció de la voluntat de la majoria per part d'individus o de minories no populars, segons s'expressa a través del govern majoritari. Requereix abstenir-se del tipus de populisme electoral que pot derivar d'haver invocat perills a la majoria per després oferir-los protecció davant d'aquests perills. Requereix que la societat civil i els mitjans de comunicació donin suport als drets dels grups marginals en lloc d'assenyalar aquests grups com a caps de turc pels interessos de vendes i de circulació. Aquest valor ja s'havia comprovat en el marc de l'auditoria existent quant a protecció i foment dels drets i la independència del poder judicial, però es mereix un èmfasi més gran en el context de tendències cap al populisme. Cada vegada hi ha més crítiques contra les democràcies dels països de parla anglesa sobre els *judges no elegits* que defensen els drets, en contradicció amb els polítics que cerquen avantatges polítics a curt termini.

¹⁵ Commission of Strategic Analysis, *How Democratic is Latvia: Audit of Democracy*, Riga, Universitat de Letònia, 2005.

¹⁶ Centre for the Study of Developing Societies, *State of Democracy in South Asia*, Nova Delhi, publicació de la Universitat d'Oxford a l'Índia, 2007.

¹⁷ Scott Brenton, «Public Confidence in Australian Democracy», document de debat de l'auditoria, Canberra, Universitat Nacional d'Austràlia, maig de 2005.

El valor dels drets humans també comprèn la igualtat d'oportunitats o l'accés al mateix gaudi dels drets humans, la qual cosa ja és present en el marc de l'auditoria sota la rúbrica d'*inclusivitat*, però novament mereix més atenció en el context actual. La influència del neoliberalisme ha comportat una major confiança en els mecanismes del mercat de moltes democràcies i, derivades d'aquesta desregulació econòmica, majors desigualtats socials i econòmiques. La capacitat del sector públic per corregir aquestes desigualtats a fi de proporcionar les mateixes oportunitats als seus ciutadans, ha estat amenaçada des de la prioritització de l'*elecció* en les polítiques socials. L'èmfasi neoliberal sobre l'elecció ha produït l'efecte de depreciar els sistemes universals d'educació i de sanitat pública com a fonaments de la ciutadania igualitària. En el passat s'havia considerat que l'escolarització comuna, tant per als pobres com per als rics, proporcionaria les bases d'una ciutadania comuna i de la igualtat d'oportunitats.

Un segon valor addicional que va identificar l'equip de l'auditoria australiana prové de l'èmfasi de la teoria democràtica contemporània en la democràcia deliberativa. Aquest valor és la *qualitat dels debats i les discussions públiques*. Per a molts teòrics de la democràcia, la qualitat del discurs públic és la clau de la legitimitat democràtica. La qualitat es mesura per la inclusivitat en el debat públic, el respecte que es concedeix a punts de vista diferents i l'estat de preparació que permeti canviar posicions després d'haver escoltat una gamma completa de proves i discussions.

Aquest aspecte deliberatiu de la política s'aplica a institucions com el Parlament, els partits i el sistema judicial, però també s'estén als mitjans de comunicació i a altres interaccions polítiques més informals, com les de les organitzacions no governamentals (ONG). Tot i que el Parlament és la institució que defineix la democràcia representativa —el seu nom prové de *parlar*—, no necessàriament compleix les normes de deliberació pública inclusiva i respectuosa. Les tradicions de Westminster sobre el debat parlamentari de confrontació tendeixen a constrènyer els resultats del valor de la democràcia deliberativa, com a mínim en els nivells més bàsics de la cambra. Aquest valor sovint s'ha assolit de manera més completa a través dels comitès parlamentaris, però per això es requereix el reforçament d'una sòlida cultura d'independència parlamentària del govern executiu. Un indicador de la debilitació de la democràcia deliberativa és la tendència a allunyar-se de la realització d'informes de consens per part dels comitès parlamentaris multipartidistes.

Els partits polítics també són institucions polítiques en les quals han disminuït els valors de la democràcia deliberativa. Tot i que els partits tenen el potencial de poder proporcionar espai públic als ciutadans perquè deliberin sobre qüestions d'interès públic i es formin opinions

polítiques,¹⁸ no sempre funcionen d'aquesta manera. A molts llocs del món s'han fet campanyes polítiques professionalitzades on la recerca sobre vots i mercats substitueix dins dels partits el paper de la política de deliberació. En general, aquestes tendències han afectat més els grans partits polítics que els nous partits *postmaterialistes*, com els Verds, que donen prioritat a la democràcia participativa i a la presa de decisions consensuada.

L'exemple de democràcia interna dins dels partits polítics és important a fi de destacar la manera en què els valors democràtics poden entrar en debat i, atès que l'auditoria australiana ha separat el valor de la democràcia deliberativa d'altres principis més majoritaris. Els que defensen el model econòmic de democràcia argüeixen que és més democràtic que els líders dels partits siguin més receptius a l'electorat que als seus membres del partit i que no és democràtic tractar les preferències polítiques dels membres del partit com si tinguessin més importància que les preferències dels que voten el partit.¹⁹ Per aquest motiu s'oposen que els membres del partit representin un paper més important a l'hora de debatre i decidir la política del partit, ja que pensen que això correspon als líders de partits que responen a les preferències de l'electorat segons el que revela un estudi de mercat.

Per contrast, els defensors de la democràcia deliberativa defensen la democràcia interna de partit argumentant que això proporciona un espai públic en el qual els ciutadans poden deliberar sobre qüestions d'interès públic i formar-se opinions polítiques, que és, precisament, la característica que defineix la democràcia. Aquesta opinió, com també la que s'obté en altres tipus d'espais públics, com les organitzacions comunitàries, probablement diferirà de l'opinió sense mediació que expressen els votants que no han estat exposats a informació i debats sobre aquests temes. Això no comporta que no sigui democràtic, ja que l'encoratjament de les pràctiques inclusives i deliberatives dins dels partits no només millora la qualitat del debat públic, sinó que ensenya als nous membres del partit la cultura democràtica i el respecte per les opinions dels altres.²⁰

Una altra clau per a la inclusivitat del debat públic rau en la diversitat dels mitjans de comunicació. A Austràlia, el nombre elevat de la titularitat de mitjans de comunicació provoca una preocupació considerable pel que fa a l'abast de la informació dels mitjans amb una pluralitat de punts de vista i perspectives. Els mitjans de comunicació poden reflectir els interessos corporatius dels seus propietaris en lloc d'una gamma completa de punts de vista

¹⁸ Jan Teorell, «A Deliberative Defence of Intra-Party Democracy», *Party Politics*, 5 (3), pàg. 563-582.

¹⁹ Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Nova York, Harper and Brothers, 1957.

²⁰ Jan Teorell, «A Deliberative Defence of Intra-Party Democracy», *Party Politics*, 5 (3), pàg. 563-582; Anike Gauja, «Enforcing Democracy? Towards a Regulatory Regime for the Implementation of Intra-Party Democracy», document de debat de l'auditoria 14/06, abril de 2006.

sobre diferents qüestions. Per exemple, el 2005 les cadenes comercials de televisió no van informar de l'allau de crítiques sobre el mal ús de propaganda del Govern amb finalitats partidistes. La publicitat governamental representa uns ingressos importants per a les cadenes esmentades.

Per tant, per a l'auditoria sobre la qualitat de deliberació, cal que siguem conscients de fins a quin grau es pot limitar el debat i la discussió en determinats fòrums per part de, per exemple:

- una cultura parlamentària de confrontació que impedeix que es respectin els oponents i els seus arguments;
- recursos desiguals (quan, per exemple, només un bàndol del debat polític rep les subvencions adequades), i
- interessos comercials que restringeixen la gamma de perspectives que representen els mitjans de comunicació.

Ara exposarem el repte populista no només pel que fa als valors dels drets humans i la democràcia deliberativa, sinó, a més i de manera més general, pel que fa als organismes intermediaris de les democràcies modernes que han estat decisius en el control popular del govern.

1.5. Els valors democràtics i el repte populista

En les democràcies representatives, a fi que hi hagi un control popular sobre el govern, cal que hi hagi també una gamma completa d'institucions intermediàries que facilitin la transparència i l'obligació de retre comptes, i que facilitin informació als ciutadans sobre el compliment del seu mandat electoral o no. Els ciutadans no poden comprovar directament si, per exemple, els diners públics es gasten d'acord amb els compromisos legislatius o si l'Administració pública es gestiona d'acord amb responsabilitats estatutàries. Cal que existeixin els processos adequats per a l'escrutini parlamentari de l'Executiu, que poden requerir formes ràpides de finançament de l'Administració parlamentària, així com altres mitjans que garanteixin la independència parlamentària i la independència de cossos com els serveis parlamentaris de recerca.²¹

També cal que hi hagi una sèrie d'agències de control, com els auditors generals, els *ombudsmen*, les comissions sobre la llibertat d'informació, les comissions sobre drets humans

²¹ June Verrier, «Benchmarking Parliamentary Administration: the United Kingdom, Canada, New Zealand and Australia», *Australasian Parliamentary Review*, 22, 2007, pàg. 45-75.

i les comissions anticorrupció, entre d'altres. I, per descomptat, també caldria que hi hagués un grup de jutjats i tribunals que poguessin realitzar una anàlisi judicial de les decisions del Govern a fi de garantir que no incompleixen cap legislació rellevant. A més, cal que hi hagi pluralisme en els mitjans de comunicació, com programes públics amb un grau elevat d'independència del Govern i compromesos amb un paper en la cadena de l'obligació de retre comptes. I cal que hi hagi un sector d'ONG sòlid que sigui capaç de defensar els més afectats per les polítiques del Govern. Aquests dos darrers elements, la diversitat dels mitjans de comunicació i unes organitzacions sòlides de defensa basades en la comunitat també són necessaris si es vol obtenir el tipus de debat públic inclusiu que és fonamental per als objectius de la democràcia deliberativa.

Les organitzacions de defensa basades en la comunitat serveixen de fòrums de deliberació que permeten assolir noves perspectives que cal incloure en el desenvolupament del debat públic i la política. Nombroses democràcies occidentals han procurat finançament públic per enfortir la veu de parts de la seva comunitat, com famílies monoparentals, immigrants o persones amb discapacitats, capaços d'efectuar consultes amb les seves circumscripcions i representar els seus punts de vista en el Govern i en el Parlament. Amb el suport públic, aquestes organitzacions poden acumular competència si consulten grups de contacte difícil sobre qüestions polítiques de rellevància que els afectin, i són un complement important de la democràcia deliberativa. Cal l'autorestricció dels governs que troben difícil acceptar les crítiques dels organismes que estan subvencionant, tot i que el finançament d'una oposició lleial és quelcom acceptat en el funcionament dels parlaments de Westminster. Per descomptat, la governança interna d'aquestes organitzacions és un tema democràtic important, ja que és la mesura que reflecteix els punts de vista per als seus membres.

Els que consideren la democràcia des d'un punt de vista més majoritari desconfien del paper d'aquestes institucions intermediàries i argumenten que no haurien de tenir un accés privilegiat a informació governamental o parlamentària. Pensen que els valors democràtics es poden exercir millor emprant formes més directes de consulta dels ciutadans, com els referèndums d'iniciativa ciutadana. A vegades aquests punts de vista sobre la prioritat relativa de diferents valors democràtics estan influenciats per la percepció que el reforçament de la veu d'aquells que necessiten la intervenció pública per a la igualtat d'opcions de vida, pot produir un increment de les despeses públiques que aniran a càrrec dels contribuents. El discurs populista del mercat i les propostes finals d'opcions públiques fomenten la percepció que la defensa dels interessos públics és fonamentalment la defensa d'interessos especials. En aquest cas es tracta en particular de les ONG que treballen pels drets humans, la justícia social o la defensa del medi ambient.

El tipus de discurs populista que ha tornat a aparèixer en la majoria de països de parla anglesa sosté que les organitzacions intermediàries estan constituïdes per elits que no comparteixen els valors de les persones corrents, però coincideixen amb els dels governs escollits que representen les persones.²² Els populistes condemnen les limitacions que imposen als *governos escollits democràticament* altres organismes que no han estat escollits o cambres parlamentàries que no controla el Govern, ja que s'escullen mitjançant representació proporcional o altres sistemes. Com hem vist, a Austràlia els senats, els escullen principalment a través del STV i els partits menors tenen més possibilitats de mantenir l'equilibri de poder. Tot i que això ha comportat l'enfortiment de les funcions de revisió del Parlament, ha estat denunciat pels que volen posar fre al govern executiu, i s'acusa els partits menors i els independents de representar valors d'elit en lloc de votants comuns.

Aquest discurs populista ha ajudat a justificar el desmantellament dels processos parlamentaris d'obligació de retre comptes, l'emmordassament de les agències de control, la imposició de silenci a les crítiques al Govern de les ONG i l'augment de la concentració dels mitjans de comunicació. Invoca els valors d'igualtat política (en forma de govern majoritari) i de control popular del govern, només per menysprear el tipus d'institucions intermediàries que possibiliten el control popular del govern.

En nombroses democràcies occidentals, l'augment dels discursos populistes i l'articulació d'aquests per part de governs conservadors, tant a Austràlia com al Canadà, no només ha representat una nova hostilitat contra les institucions intermediàries sinó també noves amenaces a la independència del sistema judicial. Cada vegada hi ha més protestes contra el paper dels organismes independents del Govern pel que fa a la limitació del poder executiu i la protecció dels drets de les persones i de les minories. En particular, es prefereix que el paper dels tribunals internacionals i del poder judicial sigui mantenir normes internacionals establertes sobre els drets humans. Es considera que els tribunals i els jutjats estan formats per elits liberals i jutges activistes que menyspreen els valors dels ciutadans comuns i dels governs que escullen.²³

Una part de la tensió entre els valors de la democràcia representativa s'exposa de manera més raonada en el *The Norwegian Study of Power and Democracy*, encarregat pel Parlament de

²² Marian Sawyer i Barry Hindess (ed.), *Us and Them: Anti-Elitism in Australia*, Perth, API Network Books, 2004.

²³ David Flint, *The Twilight of the Elites*, Melbourne, Freedom Publishing, 2003; F. L. Morton i Rainer Knopff, *The Charter Revolution and the Court Party*, Peterborough: Broadview Press, 2000.

Noruega l'11 de desembre de 1997. Cinc anys després i arran d'una investigació exhaustiva sobre tots els àmbits del sistema de govern, es va presentar l'informe final. No obstant això, no es tractava d'un informe unànime; un dels punts de discrepància està particularment relacionat amb les inquietuds de l'auditoria de la democràcia d'Austràlia.²⁴ L'informe sobre la majoria descriu el nou marc internacional de la llei de drets humans com a parcialment responsable de la disminució del poder de presa de decisions de la legislació nacional. Aquestes incursions en la presa de decisions basada en el consentiment popular representava, segons l'informe, una disminució de la democràcia. En particular, la majoria recomanava que es revocés la incorporació de la legislació supranacional a la legislació nacional, basant-se en el fet que el cost democràtic de transferir poder als tribunals superiors i externs als sistemes polítics democràtics era massa elevat.

Els dos informes discrepants eren de dues dones, una de les quals, Hege Skjeie, havia refutat el concepte que la millora dels drets de les minories i de les dones a través de l'aplicació de la legislació internacional dels drets humans, es podia considerar una pèrdua de democràcia. Al mateix temps que subscriure els instruments internacionals sobre drets humans representava lligar les mans dels legisladors i transferir poder als tribunals internacionals, també s'enfortien els drets dels ciutadans individuals i es creava una democràcia més inclusiva. Sobre aquest punt queda molt clar que els valors democràtics que s'hi juguen són diferents i competeixen entre si.

Considerar la democràcia representativa només en termes de principis d'igualtat política i control popular del govern pot representar un avantatge per als populistes que justifiquen amb aquests mateixos termes les seves actituds de menyspreu envers els organismes intermediaris, els mecanismes relacionats amb l'obligació de retre comptes, la deliberació inclusiva i els drets humans. Un dels motius de preocupació més estesos des de 2001, per exemple, consisteix en les restriccions contra les llibertats civils i contra un govern transparent en nom de la seguretat nacional. Mentre que la seguretat es pot considerar un problema que afecta la majoria i, per tant, és una prioritat dels governs escollits democràticament, la prioritat que s'atorga a la seguretat també serveix per restringir les llibertats que possibiliten els drets individuals, el control popular del govern i el debat ben informat.²⁵ Les justificacions sobre la seguretat nacional per reduir la transparència del Govern i les incursions en l'àmbit de les llibertats civils, combinen la impaciència i les restriccions en el govern executiu, com ja es

²⁴ Per a un resum i una discussió excel·lents sobre aquest informe, vegeu Stein Ringen, «Where Now Democracy?», *Times Literary Supplement*, 13 de febrer de 2004.

²⁵ Vegeu, per exemple, Justice Michael Kirby, «Terrorism and the Democratic Response », auditoria de la democràcia d'Austràlia, novembre de 2004, <http://democratic.auditoria.anu.edu.au>.

desprèn dels discursos populistes. A Austràlia, fins i tot s'ha produït un renaixement de la llei de sedició que s'havia emprat en el passat contra membres del partit comunista.

1.6. Resultats de l'auditoria

L'auditoria de la democràcia a Austràlia empra una sèrie de mètodes per informar sobre el debat públic i generar discussions sobre temes relatius a la democràcia. La publicació principal de l'auditoria és el llibre *l'State of Democracy*, que tracta totes les qüestions del marc d'avaluació, així com d'altres d'addicionals relatives a les institucions pròpies del federalisme. Durant els darrers cinc anys, s'han preparat deu informes d'auditoria que tracten àmbits d'interès més focalitzats. Aquests informes d'estil fulletó presenten temes democràtics que pertanyen particularment a Austràlia, com la immigració, els sistemes electorals, la corrupció, els partits polítics, les organitzacions de defensa, les tecnologies de la comunicació, el finançament polític, les dones, la sexualitat i la propaganda governamental.²⁶ L'auditoria també s'encarrega de documentació de consulta de curta durada i de comentaris que apliquen valors de l'auditoria a temes d'interès actual. Com a mínim, s'han publicat uns 200 documents de consulta.

Tot el material publicat per l'auditoria es pot trobar al web d'aquesta, establerta poc després que s'hi comencés a treballar. El web conté recursos valuosos per a professors i estudiants, així com per als reformadors polítics. El 2007, l'Associació Internacional de Ciències Polítiques el va classificar com un dels 300 webs principals sobre ciències polítiques del món, juntament amb el web de l'Escola Kennedy de Govern de la Universitat de Harvard i altres webs coneguts.²⁷

Regularment es distribueix per correu electrònic un butlletí informatiu (actualització de l'auditoria) a una gran base de dades de contactes que inclou nombrosos polítics, periodistes i investigadors. L'actualització de l'auditoria conté enllaços a nous documents o informes de consulta i comentaris sobre desenvolupaments democràtics. També recorda als lectors les dates límit de presentació de qüestions parlamentàries rellevants. El 2008, la majoria de responsabilitat administrativa de l'auditoria australiana va passar a la Universitat Swinburne de Melbourne, que actualment té un paper primordial conjuntament amb la Universitat Nacional d'Austràlia.

²⁶ Els informes sobre l'auditoria es troben a <http://democratic.auditoria.anu.edu.au/focus.htm>.

²⁷ <http://ipsaportal.unina.it>.

2. Resultats

Els resultats dels primers sis anys de l'auditoria de la democràcia, extrets majoritàriament de la recerca per encàrrec, es publicaran el 2008 en el llibre *Australia: The State of Democracy*.²⁸ A la taula 3 presentem les principals fermeses i febleses que s'indiquen en aquest volum fonamental.

²⁸ Marian Sawer, Norman Abjorensen i Philip Larkin, *Australia: The State of Democracy*, Sydney, Federation Press, 2008.

Taula 3 Austràlia: l'estat de la democràcia

| Secció | Fermeses | Febleses |
|---|---|---|
| Nació i ciutadania | <ul style="list-style-type: none"> • Una política d'immigració orientada a la residència permanent i a la concessió de la ciutadania • Molts dels drets socials associats generalment a la ciutadania a disposició dels residents permanents • Polítiques d'accés i d'igualtat en totes les jurisdiccions per assolir les necessitats de les persones amb diversos antecedents culturals i lingüístics | <ul style="list-style-type: none"> • Manca d'un organisme nacional que representi els indígenes australians • Doble ciutadania que n'exclou la pertinença al Parlament australià • Augment de l'èmfasi sobre l'assimilació dels <i>valors nacionals</i> |
| Aplicació de la llei i accés a la justícia | <ul style="list-style-type: none"> • Independència del poder judicial • Programes d'assistència jurídica que permetin un accés més gran a la justícia • Disponibilitat de revisió jurídica de les decisions de l'Administració • Legislació de l'<i>ombudsman</i> a totes les jurisdiccions | <ul style="list-style-type: none"> • Directrius restrictives de finançament per assistència judicial • Percentatge desproporcionat d'empresonament dels indígenes australians • Protecció inadequada a les persones que col·laboren amb la justícia • Manca d'accés a la protecció judicial dels qui cerquen asil |
| Drets civils i polítics | <ul style="list-style-type: none"> • En general, llibertat sense restriccions de moviment, expressió, associació i reunió • Violència aprovada o aplicació de la pena de mort no oficials • Existència d'una institució nacional de drets humans • Legislació antidiscriminatòria a totes les jurisdiccions | <ul style="list-style-type: none"> • Sense protecció constitucional dels drets • Restricció dels drets mitjançant lleis antiterroristes • Nivells elevats de violència domèstica • Manca de protecció dels drets humans dels qui cerquen asil |
| Drets econòmics i socials | <ul style="list-style-type: none"> • En general, accés absolut al treball i la seguretat social • Alimentació i allotjament adequats i aigua potable per a tots els | <ul style="list-style-type: none"> • Menys seguretat de treball amb creixement de les forces de treball eventuals |

| | | |
|---|--|---|
| | <p>australians</p> <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilitat generalitzada de serveis sanitaris • Educació obligatòria i gratuïta • En general, règim efectiu de govern corporatiu | <ul style="list-style-type: none"> • Atur elevat entre els indígenes i el jovent • Manca de subsidi universal per maternitat • Persistència de la discriminació de sous segons el sexe • Diferència de 17 anys de l'esperança de vida entre els australians indígenes i els no indígenes • Augment de problemes de possibilitat d'accés a l'habitatge • Lleis que restringeixen l'accés dels sindicats als llocs de treball |
| Eleccions lliures i justes | <ul style="list-style-type: none"> • Tradició d'administració electoral no partidista • Obligació de votació que garanteix un gran nombre de votants • Alguns elements de representació proporcional en la majoria de jurisdiccions | <ul style="list-style-type: none"> • Eleccions guanyades de vegades amb minoria de vots • Cens electoral <i>minvant</i> • Representació parlamentària insuficient de dones i indígenes australians |
| Paper democràtic dels partits polítics | <ul style="list-style-type: none"> • Les eleccions generen resultats decisius amb guanyadors i perdedors ben diferenciats • Intent de millora de la democràcia interna del partit | <ul style="list-style-type: none"> • El finançament públic ha complementat el finançament privat en lloc de substituir-lo • Règim inadequat de revelació de donacions a partits polítics • Baix nombre d'afiliacions als partits polítics |
| Eficàcia i responsabilitat del Govern | <ul style="list-style-type: none"> • Malgrat la globalització, el Govern manté el control sobre les principals àrees del sistema polític • Escrutini sistemàtic de les despeses governamentals • Bicameralisme sòlid en la majoria de jurisdiccions | <ul style="list-style-type: none"> • Domini executiu del Parlament • Cultura i legislació FOI relativament febles • Manca de l'obligació de retre comptes dels consellers ministerials • Manca de transparència en l'elecció governamental en els consells directius |
| Control civil de l'exèrcit i la | <ul style="list-style-type: none"> • La policia i l'exèrcit sota un control civil efectiu | <ul style="list-style-type: none"> • Manca de l'obligació de retre comptes en activitats gairebé polítiques |

| | | |
|---|--|--|
| polícia | <ul style="list-style-type: none"> • Tots els serveis policials subjectes a supervisió civil institucionalitzada • Increment de la cooperació en la lluita contra el crim organitzat | <p>subcontractades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Increment de la politització dels serveis de seguretat • Dotació inadequada de recursos dels serveis d'intel·ligència i altres organismes de control • Sense escrutini de l'avaluació ASIO sobre seguretat nacional |
| Reducció de la corrupció | <ul style="list-style-type: none"> • Baix nivell de corrupció en l'àmbit internacional • Reconeixement de tres estats de la necessitat de comissions generalistes anticorrupció • Enquesta pública sobre el suborn de funcionaris iraquians en les exportacions de blat | <ul style="list-style-type: none"> • Sense comissió generalista anticorrupció en l'àmbit federal, tampoc a Victòria, al sud d' Austràlia o a Tasmània • Aplicació lenta de la Convenció sobre suborns • Ús generalitzat de propaganda governamental amb finalitats electorals • Manca de regulació uniforme de postseparació del treball dels ministres • Manca de regulació uniforme dels llobbistes |
| Els mitjans de comunicació en una societat democràtica | <ul style="list-style-type: none"> • Radiodifusió nacional independent de subvenció pública • En general, mitjans de comunicació lliures • Major uniformitat de les lleis de difamació • Increment de l'autoescrutini de la indústria de la comunicació | <ul style="list-style-type: none"> • Concentració elevada de titularitat dels mitjans de comunicació • Increment de la pressió política i financera en les retransmissions públiques • Majors restriccions en les notícies derivades de les lleis antiterroristes • Possibilitat de presó per als periodistes que protegeixen les seves fons |
| Participació política | <ul style="list-style-type: none"> • Nivell elevat de participació en associacions de voluntariat • Millora de la representació de les dones en càrrecs públics | <ul style="list-style-type: none"> • Representació política feble dels nous grups d'immigrants • Imposició de mutisme a les ONG a través de cadenes relacionades amb el finançament públic |

| | | |
|--|---|--|
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Manca de regulació independent de la beneficència |
| Receptivitat del Govern | <ul style="list-style-type: none"> • Noves aproximacions a la consulta pública • Accessibilitat dels representants escollits • Nivell elevat de satisfacció amb els serveis governamentals | <ul style="list-style-type: none"> • Disminució del nivell de confiança en el Govern • Necessitats no cobertes de nombrosos serveis • Resposta lenta dels processos deliberatius |
| Descentralització | <ul style="list-style-type: none"> • Moltes lleis del Govern local ara requereixen consulta a la comunitat • Increment de l'atenció als sistemes d'integració • Reconeixement del Govern local en la majoria de constitucions estatals | <ul style="list-style-type: none"> • Manca de reconeixement constitucional del Govern local • Presència constant de vots de propietat en la majoria de jurisdiccions • Feblesa financera del Govern local • Reformes de l'<i>eficiència</i>, entre les quals les fusions, a càrrec de la democràcia |
| Democràcia més enllà de l'estat | <ul style="list-style-type: none"> • Historial de suport a iniciatives internacionals sobre drets humans • Suport a la capacitat de crear democràcia a la regió • Proactius a l'hora de donar accés al mercat a països més pobres • Supervisió parlamentària de la redacció de tractats | <ul style="list-style-type: none"> • Relacions variables amb les Nacions Unides sobre els drets humans • Esbiaixament dels programes d'ajuda a l'estranger per adequar-los a objectius estratègics • Directrius que restringeixen l'assistència de planificació familiar • Incapacitat d'assolir els objectius de les Nacions Unides en el volum d'ajuda a l'estranger |
| Federalisme | <ul style="list-style-type: none"> • Abast per a la innovació i l'experimentació polítiques • Més oportunitats de participació política • Potencial per a la capacitat de resposta i la diversitat regionals • Igualació fiscal per garantir serveis equivalents | <ul style="list-style-type: none"> • Àmbit limitat de presa de decisions intergovernamentals pel que fa a: <ul style="list-style-type: none"> - deliberació parlamentària - consulta a la comunitat • Manca de transparència en la presa de decisions intergovernamentals • Temes relatius a l'obligació de retre comptes derivats de la manca |

| | | |
|--|--|---|
| | | d'assumpció de responsabilitats i la confusió |
|--|--|---|

3. Conclusió

Des que es va establir, el 2001, l'auditoria australiana s'ha convertit en un centre acadèmic de recerca molt respectat sovint esmentat en els debats parlamentaris i en els mitjans de comunicació. Freqüentment se li demana que presenti propostes a qüestions parlamentàries. Un dels principals problemes de l'auditoria no ha estat la qualitat del marc de l'avaluació o els resultats de l'equip australià, sinó el clima discursiu, que ha dificultat que temes com l'obligació democràtica de retre comptes es poguessin exposar. Per exemple, el febrer de 2006, l'auditoria va organitzar un taller sobre finançament polític que va reunir inspectors electorals, antics auditors generals, representants dels partits i dels mitjans de comunicació i experts internacionals. L'auditoria va emetre un informe d'auditoria sobre el finançament polític i altra documentació especialitzada relacionada amb el tema,²⁹ que va anar seguit de diversos articles d'opinió en entrevistes als diaris i a la ràdio. Tot això va ser ben rebut i es va citar en el debat parlamentari, però no va tenir el més mínim impacte en els canvis que va fer aleshores el Govern federal en les actes electorals, i això va facilitar les donacions secretes als partits polítics, va dificultar l'accés a les llistes electorals i va privar completament els presos del dret al vot.³⁰

No obstant això, Austràlia té un sistema de govern federal i encara que les coses vagin endarrerides en un àmbit, en algun altre sempre es guanya impuls. El 2006, en l'àmbit federal, el control temporal del Govern sobre el Senat havia provocat la pèrdua de la capacitat d'escrutini executiu i de revisió legislativa. Tot i així, en l'àmbit estatal, Victòria va elegir per primera vegada el seu Senat per representació proporcional, la qual cosa va propiciar que es convertís en un consell legislatiu encara més efectiu, controlat tant pel Govern com per l'oposició. Mentrestant, el Territori de la Capital Australiana havia tingut un paper pioner en promulgar el 2004 la primera carta de drets d'Austràlia, seguit per Victòria el 2006. Aquest document trasllada per primera vegada les garanties que conté el Pacte Internacional sobre Drets Civils i Polítics a la legislació nacional.

²⁹ Vegeu Sally Young i Joo-Cheong Tham, *Political Finance in Australia: A Skewed and Secret System?* Draft Democratic Audit Report núm. 7, i documentació relativa de Keith Ewing, N. S. Ghaleigh, Andrew Geddis, Graeme Orr, Andrew Murray i Peter van Onselen.

³⁰ Marian Sawyer, «Harder to Vote, Easier to Donate, Harder to Vote», *Canberra Times* i *Australian Policy Online*, 8 de juny de 2006, http://www.apo.org.au/webboard/results.chtml?filename_num=80993.

Feia temps que hi havia oposició a la presentació d'una Carta de Drets d'Austràlia, basant-se que el dret consuetudinari i el sentit comú dels legisladors ja proporcionaven una protecció adequada als drets humans. A fi de vèncer aquesta resistència, els furs australians se centren a aconsellar els governs i els legisladors; mentre els individus poden emprendre accions judicials a fi d'aconseguir que les autoritats públiques protegeixin els drets humans, el poder definitiu és a les mans dels legisladors. La capacitat que aporta el sistema federal per emprendre i provar innovacions en l'àmbit polític i en una escala limitada, en aquest cas va demostrar-ne la vàlua. Dos estats més ja s'han compromès a consultar a la comunitat sobre la introducció de furs similars i el nou Govern federal està seguint el mateix camí.

Una funció important de l'auditoria de la democràcia és la supervisió de les diferents trajectòries i patrons irregulars del desenvolupament democràtic per a tot el sistema federal australià. La difusió d'informació fiable sobre les millors pràctiques, tant a Austràlia com a les tres democràcies comparades, han ajudat a fomentar reformes i canvis positius en diferents àmbits legislatius. Amb un canvi de govern federal, s'han començat a tractar algunes de les febleses que ja ha identificat l'auditoria. Un exemple n'és la regulació del finançament dels partits polítics, on ja s'ha introduït una sèrie inicial de reformes del Parlament. L'auditoria ha tingut un paper significatiu en el desenvolupament i la difusió de recerca en aquesta àrea i en la contribució del suport públic al canvi. La prova que Austràlia s'havia convertit en una ressegada en lloc de la capdavantera de la reforma democràtica ha estat un recordatori saludable sobre els perills de la complaença de les *velles* democràcies.