

Control parlamentario del sector de la seguridad:

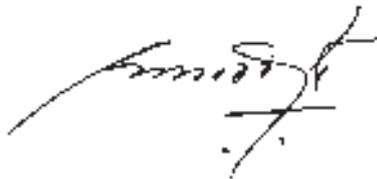
Principios, mecanismos y prácticas

Prólogo

La seguridad es un bien primordial para la civilidad y el interés general de la sociedad. En virtud de ello, creemos que resulta esencial que las opiniones de sus ciudadanos se vean reflejadas en las políticas de seguridad nacional. Estas enuncian los valores y principios fundamentales que el Estado desea promover en relación con la seguridad.

De ahí la necesidad de que, en los parlamentos, los representantes de la voluntad popular trabajen estrechamente con el gobierno y el sector de la seguridad. Aún cuando todos tengan un objetivo común, sus roles son y deben ser fundamentalmente diferentes. El Parlamento es responsable de establecer las bases legales, adoptar el presupuesto y controlar la acción del gobierno en materia de seguridad. Esta institución sólo puede ejercer sus responsabilidades de manera efectiva si cuenta con un amplio acceso a la información, el necesario conocimiento práctico así como la voluntad de ejercer su facultad fiscalizadora. Esto requiere, indudablemente, un clima social de confianza y un diálogo constructivo.

En Chile, las relaciones entre la civilidad y las instituciones armadas, de orden y seguridad se han consolidado a través del tiempo, y hoy podemos exhibir ante la comunidad internacional un marco de respeto recíproco y de cooperación mutua, que esperamos se fortalezca aun más en el futuro. Confiamos que esta guía contribuirá a que la dinámica de colaboración entre todos los actores del ámbito de la seguridad, se oriente hacia el bien de todos y cada uno de los ciudadanos que conforman un Estado.



Senador Sergio Páez Verdugo
Presidente del Consejo de la Unión Interparlamentaria

Control parlamentario del sector de la seguridad:

Principios, mecanismos y prácticas

“Vis consilii expers mole ruit sua”

(La fuerza sin razonamiento, colapsa bajo su propio peso)

Horacio, Odas, 3, 4, 65

**Las siguientes personas participaron en la elaboración de la guía
UIP-DCAF sobre el control parlamentario del sector de la seguridad**

Editores

Hans Born (Países Bajos), Philipp Fluri (Suiza), Anders B. Johnsson (Suecia)

Autor Principal

Hans Born (Países Bajos)

Colaboradores

Alexey Arbatov (Rusia), Jean-Christophe Burkel (Francia), Eva Busza (EEUU), Marina Caparini (Canadá), Umit Cizre (Turkía), David Darchiashvili (Georgia), Jonah Isawa Elaigwu (Nigeria), Hans-Peter Furrer (Suiza), Denise Garcia (Brasil), Suzana Gavrilesco (Rumania), Wilhelm Germann (Alemania), Owen Greene (RU), Miroslav Hadzic (Serbia y Montenegro), Karl Haltiner (Suiza), Heiner Hänggi (Suiza), David Hobbs (RU), Jan Hoekema (Países Bajos), Rogier Huijzen (Países Bajos), Andrzej Karkoszka (Polonia), Peter G. Kelly (EEUU), Simon Lunn (RU), Tom McDonald (RU), Dorijan Marsic (Eslovenia), Gian Giacomo Migone (Italia), Michael F. Noone (EEUU), Aleksandr Pikayev (Rusia), Christine Pintat (Francia), Andreas Prüfert (Alemania), Christopher Sabatini (EEUU), Liliane Serban (Rumania), Ravinder Pal Singh (India), Anders C. Sjaastad (Noruega), Bauke Snoep (Países Bajos), Svitlana Svetova (Ucrania), Jan Trapans (Lituania), Matias Tuler (Argentina), Marlene Urscheler (Suiza), Pentti Väänänen (Finlandia), Biljana Vankovska (Macedonia), Marie Vlachova (República Checa), Casper W. Vroom (Países Bajos), Tamas Wachslar (Hungría), Donna Winslow (Canadá), Herbert Wulf (Alemania).

Junta Editorial

Willem van Eekelen (Países Bajos), Andreas Gross (Suiza), Miroslav Filipovic (Serbia y Montenegro), Stepan Sulakshin (Rusia), Dimitro Tabachnik (Ucrania), Ahmad Husni Hanadzlah (Malasia), Adeseye Ogunlewe (Nigeria) y Elissavet Papadimitriou (Grecia) – miembros del Comité de Cuestiones Políticas, Seguridad Internacional y Desarme de la UIP - y Beth Mugo (Kenia) y Ricardo Vázquez (Argentina), miembros del Comité de Cuestiones Parlamentarias, Jurídicas y de Derechos Humanos de la UIP.

Traducción al español:

Patricia Ema Galina (Argentina) – Departamento de Traducciones del Congreso Nacional de la República Argentina.

Los editores agradecen al Congreso Nacional de la Republica Argentina por haber hecho posible la traducción al español y al Ministerio de Defensa del Reino de España por financiar la edición del presente manual.

Versión original: Inglés, Ginebra, 2003

Prefacio

Desde tiempos inmemoriales, la soberanía nacional y la seguridad son consideradas condiciones esenciales para un estado viable. En la actualidad, la función que desempeñan aquéllos cuya responsabilidad es brindar seguridad, atraviesa profundos cambios. La erupción de nuevos tipos de conflictos armados y el fortalecimiento de los lazos entre los estados han generado respuestas innovadoras y nuevos enfoques sobre el concepto de seguridad. Los ataques del 11 de septiembre de 2001 y sus consecuencias, no han hecho más que poner en evidencia esta necesidad.

Una eficaz fiscalización parlamentaria resulta, entonces, esencial para garantizar que estas nuevas respuestas sean diseñadas e implementadas con total transparencia y responsabilidad. Si no existe, se corre el riesgo de que los servicios de seguridad malinterpreten su misión y actúen como un estado dentro del estado, ya sea poniendo trabas a los escasos recursos o ejerciendo una influencia política o económica excesiva. Pueden entorpecer los procesos de democratización, o hasta intensificar la posibilidad de la aparición de conflictos. Aunque el riesgo es mayor para las sociedades en transición hacia la democracia y las sociedades destrozadas por la guerra o afectadas por crisis, las democracias estables también deben enfrentar el tema de las relaciones civico-militares, transformándolas y adaptándolas al ritmo de la evolución del entorno de seguridad.

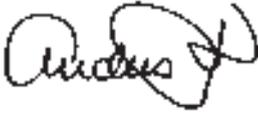
La naturaleza y dinámica propias del sector de la seguridad representan un desafío concreto para una fiscalización parlamentaria eficaz. La variedad y elevado contenido técnico de los temas involucrados, la magnitud y compleja organización del personal de seguridad y, a menudo, las leyes, normas y prácticas de confidencialidad, pueden impedir que los parlamentarios realicen una tarea eficaz, a menos que puedan recurrir al apoyo de investigaciones y expertos independientes.

Frente a este panorama, la Unión Interparlamentaria y el Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas - Ginebra (DCAF), coincidieron en la necesidad práctica de elaborar una guía concisa y accesible que ofreciera un conjunto integral de prácticas y mecanismos que contribuyeran a dar forma al aporte del parlamento a la fiscalización del sector de la seguridad. Esta guía es la culminación de esa idea. Durante el proceso de elaboración, el texto fue examinado minuciosamente y corregido por una junta editora de parlamentarios, y verificado por diferentes expertos.

La guía fue escrita conforme a la premisa de que no existe un solo modelo de fiscalización parlamentaria aplicable a todos los países. Las normas y prácticas que son aceptadas y eficaces en un lugar, pueden ser impensables o inaplicables en otro lugar. Además, no todos los parlamentos gozan de las mismas facultades. Teniendo en cuenta estas diferentes realidades, es inevitable que algunas de las sugerencias que contiene la guía, parezcan excesivamente idealistas.

Asimismo, la compleja naturaleza de los temas de seguridad imposibilitan el tratamiento de todos los aspectos en un solo volumen. La guía debe ser interpretada

como una introducción general para el mejoramiento de la fiscalización parlamentaria del sector de la seguridad que – es de esperar – alentará al lector a encarar una investigación más minuciosa. Por último, esperamos que esta publicación contribuya a garantizar que la política y las prácticas de seguridad reflejen genuinamente las aspiraciones del pueblo al que deben servir.



Anders B. Johnsson

Secretario General
Unión Interparlamentaria



Embajador Dr. Theodor H. Winkler

Director
Centro de Ginebra para el Control
Democrático de las Fuerzas Armadas

Qué encontrará en esta guía

La guía se divide en ocho secciones, cada una de las cuales contiene varios capítulos, y puede leerse de dos formas diferentes. Una lectura completa de la guía permitirá una comprensión integral de los temas de seguridad y del rol de la fiscalización parlamentaria. No obstante, también es posible realizar una lectura selectiva de aquellas secciones y capítulos que sean de particular interés para el usuario. El índice y las referencias fueron diseñados con ese fin.

El manual contiene recuadros separados que clarifican los temas complejos del texto principal, ofrecen ejemplos de leyes y reglamentos y resaltan las prácticas de fiscalización parlamentaria del sector de la seguridad en diferentes países. Al final de la mayoría de los capítulos hay una sección denominada *Qué puede hacer usted como parlamentario*, que contiene recomendaciones concretas. No obstante, como se afirmara anteriormente, estas recomendaciones deben ser interpretadas dentro del contexto nacional.

Las dos primeras secciones ofrecen el marco teórico y analítico para examinar la fiscalización parlamentaria del sector de la seguridad. La Sección I aborda la evolución del concepto de seguridad y ofrece un análisis general del rol del parlamento y de otras instituciones del estado en relación con los temas de seguridad. Las principales preguntas que se plantean en esta sección son:

- ¿Cuáles son los últimos adelantos en el entorno de seguridad?
- ¿Qué son las denominadas nuevas amenazas y respuestas?
- ¿Por qué es necesaria la fiscalización parlamentaria del sector de la seguridad?
- ¿Cuáles son los principios fundamentales del gobierno democrático del sector de la seguridad?
- ¿Cuál es el rol del parlamento frente al gobierno y al poder judicial?

La Sección II describe todas las etapas del ciclo de la política de seguridad nacional así como las normas internacionales pertinentes a la política de seguridad nacional. Los dos últimos capítulos de la Sección II presentan el rol de la sociedad civil y de los medios de comunicación y una perspectiva de género sobre los temas de seguridad. Las principales preguntas son:

- ¿Cuál es el rol del parlamento en las decisiones relativas a la política de seguridad nacional?
- ¿Cómo limita o mejora el derecho internacional las oportunidades para una política de seguridad nacional?
- ¿Cuál es la relación de la sociedad civil y de los medios de comunicación con el sector de la seguridad, y cómo puede el parlamento aprovechar sus diferentes aportes?
- ¿Cómo comunicar al público los temas de seguridad?
- ¿Cuál es el rol de la mujer en el sector de la seguridad?

La Sección III presenta el Quién es Quién del sector de la seguridad, que incluye a las fuerzas armadas, la policía y los servicios de inteligencia, otras organizaciones militarizadas del estado y las compañías de seguridad privadas.

- ¿Cuáles son las principales funciones y características específicas de cada servicio de seguridad?
- ¿Qué mecanismos de responsabilidad pública e interna se necesitan?
- ¿Cómo pueden los parlamentos implementar una eficaz fiscalización de los servicios de seguridad?

La Sección IV examina las herramientas e instrumentos que los parlamentos pueden utilizar para fiscalizar el sector de la seguridad y brinda respuestas a, entre otras, las siguientes preguntas:

- ¿Qué herramientas pueden utilizar los parlamentos para garantizar la fiscalización del sector de la seguridad?
- ¿Cómo puede mejorar la competencia parlamentaria en materia de seguridad?
- ¿Cuál es la función de las investigaciones y audiencias parlamentarias sobre temas de seguridad?
- ¿Cómo pueden trabajar eficazmente las comisiones de defensa?
- ¿Cuál es el rol del ombudsman?
- ¿Cómo funciona la institución del ombudsman de defensa?
- ¿Por qué deberían visitar los parlamentarios las bases e instalaciones de los servicios de seguridad?

La Sección V se ocupa de las circunstancias que plantean un desafío específico a la seguridad, como los estados de emergencia, las amenazas a la seguridad interna, el terrorismo y el cyber-delito. También analiza las consecuencias de la participación en misiones internacionales de paz, que a menudo son enviadas a zonas donde la seguridad no existe o es sumamente frágil. La Sección V formula, entre otras, las siguientes preguntas:

- ¿Cómo se puede mantener el delicado equilibrio entre los estados de emergencia y la preservación de la seguridad interna, y el respeto por los derechos humanos?
- ¿Cuáles son los fines y límites de un estado de emergencia?
- ¿Cuáles son los cambios desde el 11 de septiembre? ¿Cómo diferenciar al terrorismo de las protestas democráticas legítimas? ¿Cuáles son las consecuencias para la seguridad internacional de los estados? ¿Cuál es el rol del parlamento con respecto a este tema?
- ¿Cuál es la importancia de la participación del parlamento en las decisiones de enviar tropas al exterior en misiones internacionales de apoyo a la paz?

Las Secciones VI, VII y VIII analizan tres conjuntos de recursos relacionados con el sector de la seguridad. La Sección VI se ocupa del presupuesto de defensa y su control por parte del parlamento y *a posteriori*, de organismos auditores estatales.

- ¿Cómo puede el presupuesto ser un elemento clave para la seguridad?
- ¿Cómo aplicar la transparencia y la rendición de cuentas al proceso presupuestario de seguridad?
- ¿Cuáles son las condiciones para la apropiada fiscalización del proceso presupuestario de seguridad?
- ¿Cómo se puede auditar el sector de la seguridad? ¿Por qué es importante una auditoría independiente y cómo funciona?

La Sección VII se ocupa del personal del sector de la seguridad e intenta ayudar a los parlamentos a reglamentar la contratación, selección y entrenamiento de los militares, los planes de retiro y jubilaciones y el servicio alternativo.

- ¿Cómo inculcar los valores democráticos al personal del sector de la seguridad?
- ¿Pueden los militares formar sindicatos?
- ¿Cuál es la ética profesional del sector?
- ¿Cómo funcionan el servicio militar obligatorio y el servicio alternativo en los diferentes países?
- ¿Existen códigos de conducta para los militares? ¿Se puede acceder a las normas internacionales?
- ¿Qué aspectos del manejo del personal de este sector competen a los parlamentarios?

Por último, la Sección VIII aborda los recursos materiales del sector de la seguridad, particularmente las compras (qué comprar y a quién), el comercio y la transferencia de armas.

- ¿Cuáles son las limitaciones legales?
- ¿Qué significa la adopción integral de decisiones sobre la compra de armas?
- ¿Qué circunstancias justifican la confidencialidad?
- ¿Cómo puede el parlamento evaluar estos temas?

Contenido

Lista de recuadros	9
--------------------------	---

Sección I

La evolución de la seguridad, conceptos y actores: un desafío para los parlamentarios

<i>Capítulo 1</i> – <i>El cambio de la seguridad en un mundo en permanente cambio</i>	15
<i>Capítulo 2</i> – <i>Importancia de la fiscalización parlamentaria</i>	18
<i>Capítulo 3</i> – <i>Los roles y responsabilidades del parlamento y de otras instituciones del estado</i>	20

Sección II

Fiscalización de la política de seguridad nacional

<i>Capítulo 4</i> – <i>Forjar una política de seguridad nacional</i>	27
<i>Capítulo 5</i> – <i>La política de seguridad nacional y las normas internacionales</i>	32
<i>Capítulo 6</i> – <i>El rol de la sociedad civil y los medios de comunicación</i>	36
<i>Capítulo 7</i> – <i>Una perspectiva de género sobre el sector de la seguridad</i>	44

Sección III

Los principales componentes operativos del sector de la seguridad

<i>Capítulo 8</i> – <i>Las fuerzas armadas</i>	53
<i>Capítulo 9</i> – <i>Otras organizaciones militarizadas del estado</i>	58
<i>Capítulo 10</i> – <i>Las estructuras policiales</i>	61
<i>Capítulo 11</i> – <i>Los servicios secretos y de inteligencia</i>	64
<i>Capítulo 12</i> – <i>Compañías militares y de seguridad privadas</i>	69

Sección IV

La seguridad nacional bajo el escrutinio parlamentario: condiciones y mecanismos

<i>Capítulo 13</i> – <i>Condiciones de una eficaz fiscalización parlamentaria</i>	75
<i>Capítulo 14</i> – <i>Mecanismos parlamentarios aplicados al sector de la seguridad</i>	80

<i>Capítulo 15</i>	– <i>Comisiones parlamentarias de defensa o seguridad</i>	86
<i>Capítulo 16</i>	– <i>El Ombudsman</i>	90
<i>Capítulo 17</i>	– <i>Visitas a las instalaciones de los servicios de seguridad</i>	94

Sección V

La fiscalización de los servicios de seguridad en acción: circunstancias y operaciones especiales

<i>Capítulo 18</i>	– <i>Estados de excepción</i>	99
<i>Capítulo 19</i>	– <i>Preservación de la seguridad interna</i>	103
<i>Capítulo 20</i>	– <i>El terrorismo</i>	107
<i>Capítulo 21</i>	– <i>La seguridad y la informática: nuevas herramientas y desafíos</i>	115
<i>Capítulo 22</i>	– <i>Misiones de paz internacionales</i>	118

Sección VI

Recursos financieros: lograr un eficaz control parlamentario en relación con la seguridad

<i>Capítulo 23</i>	– <i>La seguridad y el poder sobre las cuentas</i>	129
<i>Capítulo 24</i>	– <i>Auditoría de los gastos presupuestarios nacionales relacionados con la seguridad</i>	131

Sección VII

Los recursos humanos en el sector de la seguridad: garantizar el profesionalismo y la fiscalización democrática

<i>Capítulo 25</i>	– <i>Promover los valores democráticos dentro del sector de la seguridad</i>	139
<i>Capítulo 26</i>	– <i>El manejo de personal en el sector de la seguridad</i>	159
<i>Capítulo 27</i>	– <i>El servicio militar y la objeción de conciencia</i>	162

Sección VIII

Recursos materiales: lograr una eficaz fiscalización parlamentaria de la compra y transferencia de armas

<i>Capítulo 28</i>	– <i>Compra de armas y equipos militares</i>	171
<i>Capítulo 29</i>	– <i>Comercio y transferencia de armas</i>	176

La Unión Interparlamentaria	187
--	-----

Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas	188
---	-----

Índice Temático	191
------------------------------	-----

Lista de Recuadros

Recuadro N° 1	Las nuevas amenazas a la seguridad incluyen hoy, solas o en conjunto ...	16
Recuadro N° 2	Diferentes clases de acuerdos de seguridad	17
Recuadro N° 3	Posibles funciones de los principales poderes del estado sobre el sector de la seguridad	21
Recuadro N° 4	El buen gobierno como valor importante para la fiscalización democrática del sector de la seguridad	23
Recuadro N° 5	Preguntas sobre la política de seguridad nacional	27
Recuadro N° 6	La democracia directa y la ratificación de tratados internacionales y otros acuerdos importantes: el caso de Suiza ..	34
Recuadro N° 7	La sociedad civil en Latinoamérica: una ilustración práctica del rol y la importancia de las organizaciones de la sociedad civil	37
Recuadro N° 8	Nuevos tipos de guerras: tiempos difíciles para la libertad de prensa	39
Recuadro N° 9	La libertad de prensa después del 11 de septiembre de 2001 ...	40
Recuadro N° 10	Sitios web parlamentarios	41
Recuadro N° 11	Los parlamentos y los medios de comunicación	42
Recuadro N° 12	El género en los procesos de paz	45
Recuadro N° 13	Una perspectiva de género en las operaciones y procesos de paz	45
Recuadro N° 14	Personal militar femenino: ejemplos de los países miembros de la OTAN	47
Recuadro N° 15	La participación de la mujer en la política de seguridad como parte de la equiparación de los géneros	48
Recuadro N° 16	Nuevas dimensiones y desafíos producidos por la inclusión de la mujer en el sector de la seguridad	48
Recuadro N° 17	Países sin fuerzas armadas	53
Recuadro N° 18	Reforma del sector de defensa: ¿Con qué fin?	54
Recuadro N° 19	La intervención de las fuerzas armadas en la aplicación de la ley civil en Sudáfrica	56
Recuadro N° 20	Ejemplos de otras unidades militarizadas del estado en países seleccionados	59
Recuadro N° 21	Características principales de una policía democrática	61
Recuadro N° 22	Distorsiones y circunstancias peligrosas	62
Recuadro N° 23	La policía en Eritrea: un caso en desarrollo	63
Recuadro N° 24	El parlamento y los fondos especiales asignados a los servicios de inteligencia: el ejemplo de la República Argentina	65
Recuadro N° 25	Algunas prácticas de las comisiones parlamentarias que manejan documentos reservados	66
Recuadro N° 26	Las compañías militares y de seguridad privada y algunos potenciales peligros para la democracia	70
Recuadro N° 27	Instrumentos y herramientas que puede utilizar el parlamento para garantizar la fiscalización parlamentaria del sector de la seguridad	76
Recuadro N° 28	Estrategias proactivas para la fiscalización parlamentaria del sector de la seguridad	77

Recuadro N° 29	Mecanismos y prácticas para mejorar los conocimientos especializados del parlamento sobre temas de seguridad: algunas sugerencias	78
Recuadro N° 30	Características comunes de la maquinaria y procedimientos parlamentarios para fiscalizar al Ejecutivo	81
Recuadro N° 31	Sugerencias para un interrogatorio eficaz	82
Recuadro N° 32	Características principales de las comisiones parlamentarias investigadoras	84
Recuadro N° 33	Comisión Investigadora sobre el despliegue de fuerzas canadienses en Somalia. Una ilustración del impacto público de los informes parlamentarios sobre temas de seguridad	85
Recuadro N° 34	Posibles funciones clave de una comisión parlamentaria de defensa o temas de seguridad	87
Recuadro N° 35	Sesiones conjuntas de la comisión de relaciones exteriores y de la comisión de defensa del Stortinget (parlamento noruego)	88
Recuadro N° 36	El ombudsman	90
Recuadro N° 37	Características generales del ombudsman de defensa en países seleccionados	91
Recuadro N° 38	El Comisionado Parlamentario para las Fuerzas Armadas de Alemania	92
Recuadro N° 39	El caso argentino	94
Recuadro N° 40	El Protocolo Opcional de la Convención contra la Tortura mejora las posibilidades de efectuar visitas a las bases y unidades de los servicios de seguridad	95
Recuadro N° 41	Estados de emergencia: propósitos y principios	100
Recuadro N° 42	Preservación de la seguridad y la democracia	104
Recuadro N° 43	Distorsiones con graves consecuencias	105
Recuadro N° 44	Respuesta del Consejo de Seguridad de la ONU al 11 de septiembre	108
Recuadro N° 45	La lucha contra el terrorismo	109
Recuadro N° 46	Convención para la Protección de las Personas con respecto al Procesamiento Automático de Datos Personales (ETS N° 108) ..	116
Recuadro N° 47	Pacificación, mantenimiento de la paz, imposición de la paz, reconstrucción de la paz: algunas deficiones útiles de la ONU ...	118
Recuadro N° 48	El proceso de movilización de las operaciones de paz de la ONU paso a paso	122
Recuadro N° 49	Reglas de combate para las misiones de paz	123
Recuadro N° 50	Entrenamiento de los enviados de la ONU a las misiones de paz	124
Recuadro N° 51	El presupuesto: un instrumento clave para el gobierno democrático	129
Recuadro N° 52	¿Por qué debe el parlamento participar activamente en el presupuesto?	130
Recuadro N° 53	Gastos de defensa como % del PBI de áreas mundiales y países seleccionados	131
Recuadro N° 54	Sistema de Planificación, Programación y Presupuestación (PPBS)	133
Recuadro N° 55	Componentes básicos del Presupuesto de Defensa: el presupuesto de defensa español 2002	135

Recuadro N° 56	Principales obstáculos a la transparencia del presupuesto de seguridad	136
Recuadro N° 57	Tres niveles de confidencialidad en el presupuesto de seguridad	137
Recuadro N° 58	Principales problemas que restringen un eficaz control del presupuesto del sector de la seguridad	138
Recuadro N° 59	Prácticas presupuestarias de defensa en países seleccionados del sudeste de Europa	139
Recuadro N° 60	El Auditor General	141
Recuadro N° 61	El rol de la Oficina Nacional de Auditoría del RU en la fiscalización parlamentaria del sector de la seguridad	143
Recuadro N° 62	El parlamento georgiano y el control del presupuesto	144
Recuadro N° 63	Recomendación del Consejo de Europa sobre el derecho de asociación de los miembros del personal profesional de las fuerzas armadas	151
Recuadro N° 64	Liderazgo y educación cívica en las fuerzas armadas alemanas: los principios del "Innere Führung"	154
Recuadro N° 65	Código de conducta para las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley	155
Recuadro N° 66	Código de Conducta sobre los Aspectos Político-Militares de la Seguridad de la OSCE (1994): aspectos salientes	156
Recuadro N° 67	Manejo del personal: elementos a tener en cuenta por los parlamentarios	159
Recuadro N° 68	El servicio militar en el mundo	163
Recuadro N° 69	Hostigamiento de los conscriptos	164
Recuadro N° 70	Resolución 1998/77 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU: la objeción de conciencia al servicio militar	166
Recuadro N° 71	El servicio alternativo: el caso de Suiza	167
Recuadro N° 72	Por qué los parlamentarios deben ocuparse de la compra de armas	172
Recuadro N° 73	Las políticas de compra de armas débiles o ambiguas o los procesos de compra sumamente confidenciales pueden conducir a	173
Recuadro N° 74	La política de los Países Bajos sobre compras de defensa: la dimensión de la fiscalización parlamentaria	174
Recuadro N° 75	Transferencia de armas: definición	176
Recuadro N° 76	Acuerdos regionales sobre transferencia de armas	177
Recuadro N° 77	Lograr sanciones más inteligentes: lo que pueden hacer los parlamentos	180
Recuadro N° 78	Comercio de los excedentes de armas: un subproducto negativo del desarme	181
Recuadro N° 79	Cifras estimativas sobre el comercio de armas pequeñas	182
Recuadro N° 80	Programa de Acción de la ONU contra el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras: temas a tener en cuenta por los parlamentarios	182
Recuadro N° 81	El rol del parlamento en el control de la exportación de armas: transparencia y rendición de cuentas en los países de la UE	184

Sección I

**La evolución de la seguridad
conceptos y actores:
Un desafío para los parlamentarios**

El cambio de la seguridad en un mundo en permanente cambio

La situación de la seguridad global ha cambiado drásticamente en la última década. Aunque han desaparecido viejas amenazas, su lugar ha sido ocupado por nuevos y alarmantes desafíos. Esto ha dado lugar a una reformulación de las ideas implícitas en la seguridad, el conflicto y la paz.

La paz y la seguridad en las democracias

No todos los conflictos constituyen una amenaza para la paz y la seguridad. En todas las sociedades conviven opiniones opuestas sobre una amplia gama de temas. En una democracia, la libertad de expresión permite a la ciudadanía transmitir estas opiniones a sus representantes electos, quienes, a su vez, tienen la responsabilidad de analizar y ponderar los temas controvertidos a través del debate público. Este procedimiento permite a las democracias bajar el nivel del conflicto y buscar soluciones viables que cuenten con el apoyo de la sociedad en general. No sorprende, en consecuencia, que ante la falta de instituciones democráticas que funcionen debidamente, las tensiones se agraven al punto de convertirse en conflictos violentos. Debido a su mecanismo incorporado para canalizar los conflictos, se considera a la democracia intrínsecamente vinculada con la paz y la seguridad.

Este vínculo se destaca por otra razón: la seguridad no es considerada actualmente como un fin en sí mismo, sino como un elemento que, en última instancia, contribuye al bienestar de la población. La democracia, arraigada en un parlamento eficaz, puede dar a esta idea un significado práctico:

“La soberanía de la comunidad, la región, la nación, el estado, sólo tiene sentido si emana de la única soberanía genuina – es decir, la soberanía del ser humano.” - Vaclav Havel

La seguridad nacional, que gira en torno de la protección del estado, “se convierte” en seguridad humana, que pone en primer lugar a la persona y a la comunidad. En la práctica, esto ha llevado a los estados a ampliar sus respuestas a las amenazas a la seguridad incluyendo los siguientes enfoques:

- ✓ **Acción preventiva:** iniciativas para evitar conflictos, tales como la resolución de conflictos basada en las personas y las acciones tendientes al fortalecimiento de la paz;
- ✓ **Intervención:** en casos extremos, cuando han fracasado otros esfuerzos – intervenir en conflictos internos a fin de proteger a las poblaciones en riesgo;
- ✓ **Acción reactiva:** acción de socorro, cuando sea necesaria durante o después de una guerra civil, a fin de ofrecer apoyo a los civiles que sufren a causa de la guerra. Incluye la construcción de campamentos para alojar a las personas desplazadas, otorgar refugio, o brindar ayuda humanitaria.

De la seguridad militar a la seguridad integral

La reorientación hacia la “seguridad humana” va de la mano de una ampliación del concepto de seguridad, que trasciende las consideraciones estrictamente políticas. Existe un consenso creciente de que el tema de seguridad debe ser encarado de manera integral, teniendo en cuenta también los factores no militares (ver Recuadro No 1).

Recuadro Nº 1

Las nuevas amenazas a la seguridad incluyen hoy, solas o en conjunto...

- ▷ **Amenazas políticas** como inestabilidad política interna, estados fracasados, terrorismo y abusos de los derechos humanos;
- ▷ **Amenazas económicas** como la pobreza, la brecha creciente entre países ricos y pobres, la recesión financiera internacional, el impacto de un estado vecino económicamente poderoso o inestable, y la piratería;
- ▷ **Amenazas ambientales o provocadas por el hombre**, como desastres nucleares, cambios ecológicos globales, degradación del suelo o el agua, escasez de alimentos u otros recursos;
- ▷ **Amenazas sociales**, como conflictos entre mayorías / minorías, el exceso de población, el crimen organizado, el narcotráfico transnacional, el comercio ilegal, la inmigración masiva no controlada y las enfermedades.

La ventaja de ampliar la agenda de seguridad es que permitirá una comprensión más integral del significado de las amenazas a la seguridad y de las respuestas necesarias. La desventaja es que los servicios de seguridad, que incluyen a todas las organizaciones legítimamente autorizadas a hacer uso de la fuerza para proteger el estado y sus ciudadanos, pueden volverse demasiado poderosos si asumen un rol activo en las áreas no militares de la sociedad. Además, el sector de la seguridad puede carecer de la competencia necesaria para responder a estos nuevos desafíos.

De la seguridad del estado individual a la cooperación en materia de seguridad entre los estados

La idea de que la seguridad nacional no puede lograrse sólo a través de la autoayuda nacional, sino a través de la cooperación entre los estados, no es nueva. En el siglo XIX el criterio del “equilibrio de poderes” era predominante. En el siglo XX florecieron las organizaciones de seguridad colectiva, tales como la Liga de las Naciones y su sucesora la Organización de Naciones Unidas, al igual que las organizaciones de defensa colectiva, como la OTAN.

Desde el fin de la Guerra Fría, han recrudecido los conflictos internos. El terrorismo domina los titulares de los diarios. La globalización realza la interdependencia entre los estados, inclusive en el área de la seguridad. Las amenazas a la seguridad en un país pueden derramarse fácilmente y desestabilizar una región o hasta la paz mundial. Esta nueva realidad, conjuntamente con la ampliación de la agenda de seguridad, ha dado un nuevo ímpetu a la cooperación internacional en materia de seguridad.

Recuadro N° 2

Diferentes clases de acuerdos de seguridad

▷ Defensa colectiva

La defensa colectiva se define como un tratado por el cual dos o más estados garantizan la asistencia mutua en caso de un ataque externo. Los ejemplos más prominentes de este tipo de acuerdo de seguridad son la OTAN y la Organización de Estados Americanos.

▷ Seguridad colectiva

En este sistema la comunidad acepta renunciar al uso de la fuerza y ayudar a cualquiera de los miembros de la comunidad en el caso de que otro estado recurra al uso de la fuerza. Es un sistema que contempla una reacción de fuerza de parte de la comunidad internacional en caso de quebrantamiento de la paz internacional. A diferencia de la defensa colectiva, la seguridad colectiva está dirigida hacia todo ataque producido dentro de la comunidad. La ONU es un ejemplo típico de un sistema de seguridad colectiva. Conforme a los arts. 41 y 42 de su Carta, la comunidad internacional debe ejercer presión sobre el responsable de quebrantar la paz, tanto a través de la coerción no militar como del uso de la fuerza militar.

Fuente: Simma, Bruno: Carta de Naciones Unidas, 1995

▷ Seguridad cooperativa

La seguridad cooperativa conecta la seguridad colectiva con el enfoque integral de la seguridad. Se define como “un enfoque amplio de la seguridad de alcance multidimensional; enfatiza la confianza y la seguridad, más que la disuasión; es incluyente más que excluyente; no limita el ingreso de miembros; favorece el multilateralismo más que el bilateralismo; no privilegia las soluciones militares sobre las no militares; supone que los estados son los actores principales en el sistema de seguridad; no exige la creación de instituciones de seguridad formales, pero tampoco las rechaza; y que, por sobre todas las cosas, resalta el valor del diálogo sobre una base multilateral”.

Fuente: Evans Gareth: Cooperar para la Paz, 1993

El término “acuerdo de defensa colectiva” designa a una de las formas más trascendentales de cooperación. Además, existen casos de cooperación en materia de seguridad menos cohesivos a través de redes de acuerdos bilaterales o multilaterales que carecen de una organización militar formal o predominante.

La decisión de adherir a una organización de cooperación en materia de seguridad, y en particular a una organización de defensa colectiva, incidirá notablemente en la situación de seguridad de un país. En principio, dicha cooperación fortalece la seguridad nacional, dado que garantiza un “puño” colectivo frente a las amenazas. Esta integración, sin embargo, no es gratuita: cada país deberá adaptarse a los objetivos y requisitos de la alianza, limitando de esta forma sus opciones para definir una política de seguridad nacional. Además, afectará la fiscalización parlamentaria, dado que el proceso decisorio se desplaza parcialmente de la escena nacional a la internacional.

Importancia de la fiscalización parlamentaria

Existe la creencia generalizada de que la política de seguridad es una tarea "natural" para el gobierno, dado que posee los conocimientos necesarios y puede actuar con rapidez. Al mismo tiempo, se tiende a considerar al parlamento como una institución menos adecuada para manejar los temas de seguridad, especialmente debido a la lentitud de sus procedimientos y a la falta de información y de conocimientos y experiencia necesarios. Sin embargo, como en las demás áreas de política, el parlamento es el encargado de revisar y fiscalizar al Ejecutivo. Existen al menos cuatro razones por las cuales dicha fiscalización del sector de la seguridad resulta crucial:

La piedra fundamental de la democracia para evitar el gobierno autocrático

El ex Primer Ministro francés Georges Clémenceau afirmó una vez que *"La Guerra es una cuestión demasiado seria como para confiársela a los militares"*. Fuera de la connotación humorística, esta afirmación recuerda que en democracia, los representantes del pueblo gozan del poder supremo y ningún sector del estado debe ser excluido de su control. Un estado sin control parlamentario de su sector de la seguridad, especialmente las fuerzas armadas, sería considerado como una democracia inconclusa, o una democracia en formación.

De acuerdo con el eminente intelectual estadounidense, Robert A. Dahl, *"el problema más fundamental y persistente de la política es evitar el gobierno autocrático"*. Como el sector de la seguridad tiene que ver con una de las tareas centrales del estado, es importante que funcione un sistema de frenos y equilibrios para contrarrestar el poder del gobierno. La fiscalización parlamentaria del sector de la seguridad es, por ende, un elemento esencial del poder compartido a nivel del estado y si funciona, impone límites al poder del gobierno o del presidente.

No hay tributación sin representación

Hasta el día de hoy, uno de los mecanismos más importantes del parlamento para controlar al gobierno es el presupuesto. Desde los tiempos de las primeras asambleas populares en Europa Occidental, el parlamento ha exigido opinar sobre cuestiones de política, siendo su reclamo: *"No hay tributación sin representación"*. Como el sector de la seguridad consume una parte sustancial del presupuesto nacional, sigue siendo esencial que el parlamento fiscalice que el uso de los escasos recursos del estado sea eficaz y eficiente.

Crear parámetros legales para los temas de seguridad

En la práctica, es el Ejecutivo el que redacta las leyes sobre temas de seguridad. No obstante, los miembros del parlamento desempeñan un rol central en la revisión de dichos textos. Pueden, si es necesario, sugerir modificaciones a fin de garantizar que

las disposiciones legales propuestas reflejen adecuadamente el nuevo enfoque sobre la seguridad. Además, corresponde al parlamento evitar que las leyes se conviertan en letra muerta, y velar por su plena implementación.

Un enlace con el público

Es posible que el Poder Ejecutivo desconozca cuáles son los temas de seguridad prioritarios para la ciudadanía. Los parlamentarios mantienen contactos regulares con la población y están en condiciones de evaluar sus opiniones. Pueden así plantear las inquietudes de los ciudadanos en el parlamento y verificar que sean reflejadas en las leyes y políticas de seguridad.

Desafíos que enfrenta la fiscalización parlamentaria del sector de la seguridad

Al menos tres diferentes aspectos del sector de la seguridad representan un desafío concreto para una eficaz fiscalización parlamentaria:

- ✓ Las leyes de confidencialidad pueden obstaculizar los esfuerzos para aumentar la transparencia en el sector de la seguridad. En las democracias emergentes o en los países abrumados por conflictos, en especial, estas leyes pueden limitar o hacer peligrar la fiscalización parlamentaria del sector de la seguridad; esto se debe también a la falta de leyes sobre libertad de información;
- ✓ El sector de la seguridad es un área sumamente compleja, en la cual los parlamentarios tienen que fiscalizar temas tales como la compra de armamento, el control armamentista, y la preparación y disponibilidad de las unidades militares. No todos los parlamentarios tienen los conocimientos y la experiencia para tratar estos temas en forma eficaz, ni el tiempo o la oportunidad para adquirirlos dado que sus mandatos legislativos son limitados y en muchas ocasiones es imposible acceder a recursos técnicos o periciales dentro o fuera del país;
- ✓ El énfasis en la cooperación internacional en el área de seguridad puede afectar la transparencia y legitimidad democrática de la política de seguridad de un país si el parlamento no participa del proceso. Resulta, por lo tanto, crucial que el parlamento contribuya con, participe en, y haga un seguimiento de los debates y decisiones que se adopten en el plano internacional.

Roles y responsabilidades del parlamento y de otras instituciones del estado

Responsabilidad compartida

Aunque el parlamento y el gobierno tienen diferentes roles en cuestiones de seguridad, comparten la responsabilidad de mantener el correcto funcionamiento del sector. Esta idea de responsabilidades compartidas también se aplica a la relación entre los dirigentes políticos y militares. Estas dos partes no deberían ser consideradas como adversarios con objetivos antagonistas. Por el contrario, ambas partes se necesitan mutuamente para lograr una política de seguridad eficaz, integral y orientada hacia la sociedad. Por lo tanto, la fiscalización democrática debe implicar también el diálogo entre los dirigentes políticos y los oficiales militares de más alto rango, basado en la confianza, líneas abiertas de comunicación y la inclusión mutua. Estos intercambios regulares tienen la ventaja adicional de impedir que los líderes políticos y militares se aíslen y contribuyen de esta manera a consolidar la estabilidad.

División de los roles

Los tres poderes del estado, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, cumplen roles fundamentales en lo que respecta a la política de seguridad nacional. En el Recuadro N° 3 se intenta describirlos destacando las funciones específicas de cada uno de los tres actores principales del Ejecutivo – el Jefe de Estado, el gobierno y el estado mayor. La tabla sólo ofrece un panorama general de las posibles funciones, dado que los sistemas políticos pueden diferir de un país a otro, y no representa la situación en todos los países. En consecuencia no pretende representar la situación de todos los países.

Además del parlamento, el poder Judicial y el Ejecutivo, la sociedad civil hace un aporte informal importante a la formulación e implementación de la política de seguridad. Los medios contribuyen informando al público las intenciones y los actos de todos los actores del estado (ver Capítulo 6).

Por último, hay dos actores institucionales que desempeñan un rol crucial, fiscalizando la implementación de la política de seguridad nacional y el presupuesto correspondiente, a saber, el Ombudsman (ver Capítulo 16) y el Auditor General (ver Capítulo 24).

Responsabilidad Política

Los servicios de seguridad deben responder ante cada uno de los poderes del estado:

- ✓ El **Ejecutivo** ejerce un control directo desde el nivel central, regional o local de gobierno, planea el presupuesto, los principios generales y las prioridades de los servicios de seguridad.
- ✓ La **Legislatura** ejerce la fiscalización parlamentaria aprobando leyes que definen y reglamentan los servicios de seguridad y sus facultades, y adoptando las asignaciones presupuestarias correspondientes. Este control también puede incluir la designación de un ombudsman parlamentario o la creación de una comisión facultada para investigar los reclamos del público.
- ✓ El **Poder Judicial** fiscaliza el sector de la seguridad y juzga los delitos que cometen los militares en procesos civiles y penales cuando lo considera necesario.

Recuadro Nº 3

Posibles funciones de los principales poderes del estado sobre el sector de la seguridad

	Parlamento	Poder Judicial	Jefe de Estado	Poder Ejecutivo	Jefe Estado Mayor
Comando supremo	En algunos países debate y/o designa al comandante supremo	Un tribunal constitucional evalúa la constitucionalidad del presidente o del gabinete como comandante en jefe	En algunos países cumple sólo una función ceremonial, en otros tiene una autoridad real: v.g. comando supremo en tiempos de guerra	El gobierno es el comandante supremo en tiempos de guerra	En algunos países el cargo de comandante militar supremo existe sólo en tiempos de guerra, en otros es permanente
Política de seguridad	Debate y aprueba el concepto de seguridad, sanciona leyes	-	Firma leyes relacionadas con la política de seguridad	Propone e implementa la política de seguridad	Asesora al gobierno y planifica e implementa la política de seguridad
Presupuesto	Aprueba el presupuesto	-	-	Propone el presupuesto	Asesora al gobierno
Leyes de defensa	Adopta leyes	Un tribunal constitucional interpreta la constitucionalidad de las leyes	Firma la promulgación de las leyes	Propone leyes y adopta reglamentos	Asesora al gobierno; implementa leyes
Personal	En algunos países el parlamento tiene la facultad de aprobar las designaciones más importantes	Juzga la legalidad de su comportamiento.	Designa a los principales comandantes; aprueba los planes de personal	Designa a los principales comandantes	Asesora sobre los planes de personal; designa a los comandantes inferiores



Adquisiciones	Revisa y/o aprueba los principales proyectos de adquisición de armamento	Los jueces juzgan las violaciones de leyes sobre corrupción y fraude	-	Propone la adquisición de armamento	Inicia e implementa el proceso de adquisición de armamento, sobre la base de evaluaciones, asesora al gobierno
Envío de tropas al exterior / Recepción de tropas extranjeras	Aprobación <i>a priori</i> , aprobación <i>a posteriori</i> o no se necesita aprobación	Juzga la legalidad de su comportamiento	-	Negocia la participación internacional, decide sobre las normas de participación en conflictos	Comando operativo
Tratados internacionales, participación en alianzas	Aprobación		Celebra tratados internacionales y los ratifica	Responsable de las negociaciones internacionales	Asesora al gobierno

Como se señalara anteriormente, los roles de los tres poderes del estado pueden diferir de un país a otro. Es importante, no obstante, que exista un sistema de poder compartido que ofrezca frenos y equilibrios contra el abuso político del sector de la seguridad. Teniendo en cuenta que en muchos países los gobiernos tienden a desempeñar un papel dominante en las cuestiones de seguridad, resulta fundamental que el parlamento goce de plenas facultades de fiscalización y de los recursos necesarios para ejercerlas. Esto resulta particularmente importante porque los nuevos desafíos de la seguridad (ver Capítulo 1) pueden incitar a las instituciones públicas a redefinir sus roles.

Principios de una fiscalización parlamentaria y democrática

No existen normas internacionalmente acordadas en el campo de la fiscalización parlamentaria y democrática, dado que la seguridad y la defensa eran consideradas como parte del dominio de la soberanía nacional. Existen algunas normas regionales, como por ejemplo el Código de Conducta de la OSCE (para más información ver Recuadro N° 66). Existen también algunos principios que rigen las relaciones cívico-militares democráticas:

- ✓ El estado es el único actor de la sociedad que detenta el monopolio legítimo de la fuerza; los servicios de seguridad deben responder ante las autoridades democráticas legítimas;
- ✓ El parlamento es soberano y el Ejecutivo debe responder ante él con respecto al desarrollo, implementación y revisión de la política de seguridad y defensa;
- ✓ El parlamento goza de la facultad constitucional de autorizar y fiscalizar los gastos de seguridad y defensa;

- ✓ El parlamento desempeña un rol crucial con respecto a la declaración y el levantamiento del estado de emergencia o del estado de guerra (ver Capítulo 18).
- ✓ Los principios del buen gobierno (ver Recuadro N° 4) y el imperio de la ley se aplican a todos los poderes del gobierno, y por ende, al sector de la seguridad;
- ✓ El personal del sector de la seguridad es responsable en forma individual ante los tribunales de justicia en casos de violaciones de las leyes nacionales e internacionales (con respecto a la conducta indebida civil o penal);
- ✓ Las organizaciones del sector de la seguridad son políticamente neutrales.

Recuadro N° 4

El buen gobierno como valor importante para la fiscalización democrática del sector de la seguridad

“El buen gobierno debe reunir las cualidades de una determinación de políticas predecible, abierta e inteligente, una burocracia imbuida de una cultura profesional que actúe a favor del bien público, el imperio de la ley, los procesos transparentes, y una sociedad civil sólida que participe en la vida pública. Un mal gobierno (por otro lado) se caracteriza por una determinación de políticas deficiente, burocracias que no rinden cuentas, sistemas legales inaplicados o inexistentes, el abuso del Poder Ejecutivo, una sociedad civil no comprometida con la vida pública, y una corrupción generalizada.”

Fuente: Banco Mundial, 1994. Gobernabilidad: La experiencia del Banco Mundial, Washington.

Sección II

Fiscalización de la política de seguridad nacional

Forjar una política de seguridad nacional

Los ingredientes

La política de seguridad nacional establece el enfoque del gobierno a la seguridad nacional, y determina los medios para concretar esa seguridad. El concepto de seguridad nacional implica decisiones importantes sobre el sector de la seguridad que afectan la seguridad interna y externa del estado y la sociedad. Se basa en un determinado enfoque de la seguridad, proporciona pautas orientativas para la doctrina militar, y se desarrolla dentro del marco de los tratados y acuerdos internacionales o regionales de los que el estado sea parte. No sólo se basa, entonces, en una percepción de las necesidades y prioridades de la seguridad nacional, sino que es afectada por diversos factores, presiones y compromisos externos. En todos los casos, no obstante, debe respetar los valores y principios consagrados en la Constitución.

Recuadro Nº 5

Preguntas sobre la política de seguridad nacional

En el debate y aprobación de los documentos sobre la política de seguridad nacional, o en los debates sobre su implementación en determinadas circunstancias, los representantes del pueblo deberían abordar algunas de las siguientes preguntas:

- ✓ ¿De qué tipos de amenazas y riesgos debe protegerse la sociedad? ¿Cuáles son los valores que deben protegerse? ¿Qué tipo de seguridad se necesita?
- ✓ ¿Incluye la política de seguridad nacional el análisis de los nuevos riesgos a la seguridad como el crimen organizado y el terrorismo?
- ✓ ¿Cuánta seguridad es suficiente?
- ✓ ¿Cómo se puede lograr mejor la seguridad nacional: conformando una alianza, o manteniendo la neutralidad?
- ✓ ¿Qué tipo de operaciones pueden ser encaradas por las fuerzas nacionales de seguridad? ¿Sólo operaciones de defensa, o participarán en operaciones de mantenimiento de la paz?
- ✓ ¿De qué medios se debe disponer y qué sectores deben participar para lograr el nivel de seguridad deseado? ¿Y por cuánto tiempo y bajo qué condiciones?



- ✓ ¿Cada cuánto debe revisarse el concepto de seguridad?
- ✓ ¿Cómo asegurar que la política de seguridad es consistente con el derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos, y sus principios?
- ✓ ¿Cuáles serán las repercusiones financieras y cuánto estarán dispuestos a aportar los contribuyentes?
- ✓ ¿Qué impacto tendrán la política de seguridad y su implementación en las relaciones exteriores y la estabilidad regional?
- ✓ ¿Cuál es la situación actual y la futura estrategia nacional con respecto a las armas de destrucción masiva?

Como norma, la implementación de la política de seguridad nacional involucra a muchas agencias y departamentos del estado. Por lo tanto, es importante que un país desarrolle una estrategia de seguridad integral que incluya a todos los actores y aspectos de la seguridad más relevantes. Este enfoque brinda al gobierno la oportunidad de abordar todos los aspectos de la seguridad en forma integral. Los denominados nuevos riesgos, como el terrorismo y el crimen internacional, en particular, exigen un esfuerzo concertado, dado que la lucha contra estas nuevas amenazas requiere de la participación de varias instituciones: las fuerzas armadas, el ministerio de defensa, la policía, la gendarmería y los servicios de inteligencia.

Importancia de la participación del parlamento

Frente a este panorama, debido a la misión del parlamento de representar los intereses e inquietudes del pueblo, diferentes razones reclaman la participación parlamentaria en el desarrollo de un concepto de política de seguridad nacional y su posterior aprobación parlamentaria en forma transparente:

- ✓ La política de seguridad nacional afecta la vida, valores y bienestar del pueblo y no debe quedar librado exclusivamente al criterio de las fuerzas armadas o del Poder Ejecutivo;
- ✓ La política de seguridad nacional tiene consecuencias importantes para el futuro de las fuerzas armadas, y los hombres y mujeres que las integran;
- ✓ La política de seguridad nacional tiene consecuencias financieras importantes y tiene que ver con el dinero de los contribuyentes;
- ✓ Además de los costos financieros, las medidas de seguridad pueden restringir la libertad y las libertades de los ciudadanos y tener consecuencias importantes para la democracia. Es por lo tanto importante que el parlamento asegure que dichas medidas sean compatibles con el derecho internacional humanitario –en especial con las Convenciones de Ginebra y sus Protocolos Adicionales- y el derecho de los derechos humanos –en especial la Declaración Universal de Derechos Humanos-. Esta última establece que ciertos derechos no pueden ser suspendidos bajo ninguna circunstancia. Ver también capítulos 18-20.

El rol del parlamento en las fases de elaboración de la política de seguridad nacional

En lo que respecta al parlamento, el debate sobre la política de seguridad nacional no debería ser un episodio, sino un proceso a desarrollar en la totalidad de sus cuatro fases: desarrollo, toma de decisiones, implementación y evaluación. Aunque no debiera existir interferencia alguna en las responsabilidades del Poder Ejecutivo de redacción e implementación de esta política, el proceso debería ser lo más transparente y participatorio posible, permitiendo lograr el equilibrio apropiado entre todos los que ejercen algún tipo de influencia en él, incluyendo el propio sector de la seguridad y la industrial militar.

En todas las fases, los parlamentarios deben apelar a todos los mecanismos disponibles para concientizar al Poder Ejecutivo sobre las preocupaciones y expectativas del público en materia de seguridad: procedimientos de interpelación orales y escritos, mociones, investigaciones, audiencias de comisiones selectas, "libros blancos", presentaciones ante ministros y ministerios. (Ver también Capítulo 14 sobre los mecanismos parlamentarios aplicados al sector de la seguridad).

Desarrollo

En todos los sistemas parlamentarios, el parlamento desempeña una función limitada en la fase de desarrollo de una nueva política de seguridad. Esta tarea corresponde básicamente a los departamentos y agencias competentes del gobierno. No obstante, el parlamento y sus miembros pueden cumplir un rol crucial en la confirmación de que la política existente satisface las necesidades y aspiraciones del pueblo y en la exigencia de su revisión cuando sea necesario.

En términos ideales, este rol no debería limitarse a la recepción de un documento que puede ser aceptado o rechazado. Sus comisiones competentes deben ser consultadas al inicio del proceso, a fin de que hagan su aporte – que refleje todas las posiciones políticas dentro del parlamento – a la política en marcha y legislación en preparación. Esto no sólo permite integrar las inquietudes del público al inicio del proceso, sino también garantizar una atmósfera y debate más positivos en el parlamento cuando el documento es presentado para su aprobación. Los intereses de la nación deben trascender las relaciones de poder entre la mayoría y la oposición en el parlamento y no deberían obstruir el delineamiento de la seguridad nacional. En ese espíritu, el parlamento debería poder proponer cambios a los documentos o proyectos de política de seguridad finales que le presenten.

Toma de decisiones

El parlamento puede y debería desempeñar un rol importante en la fase de toma de decisiones, especialmente porque una vez que documentos de política de seguridad nacional llegan al parlamento, se convierten en "propiedad parlamentaria" y su responsabilidad directa. Debe contar con tiempo suficiente para estudiarlos con detenimiento y negarse a tomar decisiones apresuradas.

El parlamento puede decidir dar su consentimiento a la nueva política y legislación propuestas por el gobierno o rechazarlas y sugerir modificaciones a las mismas. Una vez más, en esta etapa debe ser proactivo y ejercer cierta influencia, proponiendo cambios si el documento no lo satisface. Los temas principales que pueden abordarse durante los debates y tomas de decisiones parlamentarios ya han sido mencionados en este capítulo.

En esta fase, la influencia más crítica del parlamento se ejerce habitualmente a través de las asignaciones presupuestarias. (Para más información, ver Sección VI sobre recursos financieros). Esta influencia aumenta significativamente cada vez que el parlamento dispone a través de la comisión competente celebrar un debate separado y votar sobre cada asignación relacionada con la seguridad así como sobre el presupuesto total para la política de seguridad. Los planes de defensa deben definirse con tiempo suficiente para su análisis y deben guardar relación con los requerimientos presupuestarios.

El parlamento también puede desempeñar un rol fundamental logrando mayor adhesión del público, y garantizando la legitimidad de la política que finalmente se adopte. La transparencia en el desarrollo de los debates parlamentarios sobre temas de seguridad es esencial, y por lo tanto, debe garantizarse el acceso de los medios y del público a estos debates.

Implementación

La responsabilidad del parlamento con respecto a la seguridad nacional no finaliza con la adopción de un documento o con el presupuesto; sus funciones de fiscalización y auditoría deben ser rigurosamente fortalecidas. Durante la fase de implementación, el parlamento debe escrutar las actividades del gobierno con todas las herramientas a su disposición (ver Capítulo 14) y con la ayuda de las instituciones de control (v.g. la auditoría general, ver Capítulo 24). El parlamento puede ejercer cierta influencia especialmente a través de sus decisiones sobre las asignaciones presupuestarias correspondientes. El parlamento también debería verificar si las oficinas de auditoría cuentan con la capacidad profesional y técnica necesaria para encarar auditorías de desempeño y cumplimiento.

El parlamento puede intervenir cuando se producen cambios o crisis importantes, que requieren de la aprobación parlamentaria de los actos de gobierno. Ejemplos de estos cambios o crisis importantes son el envío de tropas al exterior (ver Capítulo 22) o la declaración del estado de emergencia (ver Capítulo 18). Además, el parlamento puede intervenir si el gobierno comete errores graves. En esos casos, el parlamento generalmente formula preguntas; en los casos extremos, puede ordenar una investigación especial.

Evaluación y lecciones aprendidas

En un entorno democrático, el gobierno tiene la responsabilidad de evaluar la pertinencia de su política y presentar los resultados de su evaluación al parlamento, tanto en términos cualitativos como cuantitativos. En lo que respecta al parlamento, esta evaluación incluye inevitablemente una auditoría – de cifras y desempeño – de la implementación de las asignaciones presupuestarias correspondientes. Aunque

esto represente una evaluación demorada, siempre puede ser tenida en cuenta al confirmar la política existente o desarrollar una nueva política. Cuando la sociedad civil es dinámica, las ONG también realizan sus propias evaluaciones. Ejemplos de ello son las evaluaciones de las misiones de paz, de los más costosos e importantes sistemas de armas y de los sistemas de personal del ministerio de Defensa (especialmente la conscripción). Los parlamentos también pueden encargar la realización de auditorías especiales de desempeño a consultores externos.

Qué puede hacer usted como parlamentario

Política de seguridad

- ▷ Verificar que exista un vínculo lógico entre los conceptos de seguridad nacional, las doctrinas operativas, los planes de defensa y los requerimientos presupuestarios. Si corresponde – especialmente después de comparar el concepto con el utilizado en otros países con circunstancias similares – plantear preguntas en el parlamento sobre su pertinencia y/o su posible actualización, a la luz de los últimos acontecimientos en ese campo: ver Sección I sobre la evolución de las políticas y los actores de seguridad.
- ▷ El parlamento debe legislar sobre el proceso de desarrollo, toma de decisiones, implementación y evaluación de la política de seguridad nacional, definiendo su rol en cada una de las cuatro fases del ciclo.

Preguntas pertinentes

- ▷ Verificar que, en el proceso de definir o redefinir el concepto de seguridad nacional y la política correspondiente, todas las preguntas enumeradas en el recuadro Nº 5 “Preguntas sobre la política de seguridad nacional” de este Capítulo hayan sido debidamente abordadas.

La política de seguridad nacional y las normas internacionales

Principios internacionales

Los tratados internacionales limitan y en ocasiones mejoran las opciones disponibles para definir las políticas de seguridad nacional. La mayoría de los países del mundo son miembros de las Naciones Unidas y, por ende, están obligados por los Artículos 2.3 y 2.4 de la Carta de la ONU que rezan lo siguiente:

“Los Miembros resolverán sus controversias internacionales por medios pacíficos de manera tal de no poner en peligro la paz y la seguridad internacionales y la justicia.

“Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.”

Además, diversos principios internacionales generalmente aceptados ofrecen un marco de referencia. La Declaración 2625 (XXV) de la Asamblea General sobre los principios del derecho internacional en relación con las relaciones amistosas y la cooperación entre los estados (1970) es reconocida como una auténtica interpretación de la Carta de Naciones Unidas y por lo tanto tiene carácter vinculante para todos los estados miembros de la ONU. En su declaración, enuncia los siguientes ocho principios generalmente aceptados, que son de igual valor e indivisibles:

- Principio I:** Abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza.
- Principio II:** Resolución pacífica de las controversias internacionales.
- Principio III:** Inviolabilidad de las fronteras y de la integridad territorial de los estados.
- Principio IV:** Derecho de los pueblos a la autodeterminación y a vivir en paz en sus propios territorios dentro de fronteras internacionalmente reconocidas y garantizadas.
- Principio V:** Igualdad soberana de los estados y no intervención en asuntos internos.
- Principio VI:** Respeto por los derechos humanos.
- Principio VII:** Cooperación entre los estados.
- Principio VIII:** Cumplimiento de buena fe de las obligaciones asumidas en virtud del derecho internacional.

Tratados multilaterales sobre seguridad y defensa

Existen numerosos tratados multilaterales en el ámbito de la seguridad. Las principales categorías de estos tratados son las siguientes (sólo se mencionan algunos ejemplos dentro de cada categoría):

Tratado que regula la seguridad mundial: La Carta de las Naciones Unidas

Tratados internacionales de derecho humanitario internacional, que regulan los conflictos armados internacionales y no internacionales: Las cuatro Convenciones de Ginebra, 1949, incluyendo los dos Protocolos adicionales, 1977.

Tratados internacionales sobre diferentes tipos de armamentos y sus regímenes: Tratado sobre Misiles Antibalísticos, Tratado sobre Reducción de Armas Estratégicas, Convención sobre Minas Terrestres, Tratado de Tlatelolco, etc.

Tratados internacionales que crean organizaciones regionales relacionadas con temas de seguridad: Carta de la Organización de Estados Americanos, Tratado de la Unión Europea, CSCE, Acta Final – CSCE/OSCE, Acta Constitutiva de la Unión Africana.

Acuerdos regionales de cooperación militar y asistencia mutua para la defensa: Tratado de la OTAN; Asociación para el Acuerdo de Paz, Tratado de la Unión de Europa Occidental, Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

El fundamento para que los estados ratifiquen los tratados internacionales sobre seguridad es definir los principios del comportamiento internacional con vistas al fortalecimiento de la seguridad regional e internacional y mejorar su cooperación bilateral o multilateral. El Ejecutivo, a través de su ministerio de relaciones exteriores, es el que habitualmente encabeza el proceso de negociación.

Acuerdos bilaterales o tratados de amistad, cooperación y asistencia militar mutua

Al diseñar la política de seguridad de un estado, los acuerdos bilaterales también desempeñan un rol central. Al haber sólo dos partes involucradas, las disposiciones de estos tratados pueden ser negociadas con vistas a ajustar lo más estrictamente posible los valores, circunstancias y necesidades específicas de los países interesados. A modo de ejemplo, podemos citar los tratados de reducción de armas estratégicas (START) entre la ex URSS y EE.UU.

Este tipo de tratados no sólo se utiliza para manifestar expresiones de amistad y no agresión (por ejemplo, el Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua firmado por Rusia y Armenia en agosto de 1997) sino que también contribuyen a resolver casos prácticos de cooperación militar, incluyendo en algunos casos el permiso para el despliegue de tropas y armamento en territorio extranjero. Durante la década de 1990, Rusia firmó varios tratados bilaterales de cooperación militar con otras ex repúblicas soviéticas.

Estos tratados también incluyen asistencia militar concreta en casos de necesidad. La Carta de Asociación Democrática de 1994 puede interpretarse como la continuación

del Acuerdo entre EE.UU. y Kazajstán de 1992, que abrió el camino para el desarrollo de relaciones militares bilaterales.

En general, los tratados bilaterales pueden ser considerados como una herramienta para diseñar la política de seguridad exterior, mejorar las relaciones de amistad con otros países y resolver situaciones concretas. Los parlamentos tienden a asumir una posición más decisiva al aprobar estos tratados y a dejar un mayor espacio para sugerir cambios al texto – que el Poder Ejecutivo negociará posteriormente – que en el caso de los tratados multilaterales de seguridad tradicionales.

Importancia de la participación del público y del parlamento

En los países donde no es habitual la participación del público y del parlamento en el proceso de ratificación de los tratados internacionales, se debe alentar dicha participación dado que contribuye a aumentar el apoyo popular. En una democracia, el Ejecutivo no puede firmar tratados o acuerdos bilaterales secretos sin el conocimiento y consentimiento del parlamento. Los acuerdos internacionales que afectan la soberanía, el territorio y el status internacional de un país, deben estar sujetos al debate y aprobación parlamentarios.

En algunos países, como Suiza, los tratados más importantes son sometidos a un referéndum popular. De esta forma, se garantiza la participación de la sociedad civil en los grandes cambios de la política exterior del país. En Suiza, el referéndum popular precede a la ratificación (ver Recuadro N° 6).

Recuadro N° 6

La democracia directa y la ratificación de tratados internacionales y otros acuerdos importantes: el caso de Suiza

En Suiza el Parlamento Federal, el Consejo Federal (gobierno) y la población participan en el proceso de ratificación de los acuerdos internacionales. Los acuerdos importantes para el país no están sujetos sólo al debate parlamentario, sino también a un debate público. La sociedad puede expresar su opinión sobre los acuerdos negociados a través de un referéndum. Además, la sociedad, por referéndum, puede conceder un mandato al Consejo Federal para comenzar o suspender las negociaciones de futuros acuerdos. Se exige la realización de un referéndum si el gobierno desea integrar una “organización de seguridad colectiva o una comunidad supranacional” (artículo 140.b de la Constitución Federal).

Qué puede hacer usted como parlamentario

Negociaciones de un tratado

- ▷ Verificar que el parlamento / sus comisiones pertinentes:
 - participe en el proceso de negociación, inclusive a través de la participación en el equipo de negociación de parlamentarios con diferentes visiones y antecedentes políticos;
 - reciba asesoramiento de la sociedad civil, en particular de centros de investigación y organizaciones de defensa sobre los temas en cuestión;
 - pueda presentar sus opiniones al gobierno oficial y oportunamente, a fin de garantizar que las aspiraciones e inquietudes de la población sean tenidas en cuenta.

Análisis del impacto

- ▷ Garantizar que el parlamento reciba y pueda debatir un análisis detallado del impacto potencial (a mediano y largo plazo) – político, económico, social, ambiental u otro – de un tratado.

Aprobación

- ▷ Verificar que el parlamento reciba en tiempo y forma el pedido de aprobación del tratado;
- ▷ Verificar que haya compatibilidad entre el tratado a aprobar y la legislación nacional, modificando las disposiciones correspondientes o, si es necesario o posible, adoptando una cláusula de reserva o interpretativa relativa al acuerdo internacional.

Revisión de las cláusulas de reserva e interpretativas

- ▷ Verificar que la revisión de la validez permanente de las cláusulas de reserva e interpretativas adoptadas por su país forme parte de la revisión periódica de la política de seguridad nacional.

El rol de la sociedad civil y los medios de comunicación

El sector de la seguridad se vuelve cada vez más amplio y complejo, y esto representa un desafío creciente para los parlamentos, dado que a menudo carecen de los recursos y personal especializado que son indispensables para ayudarlos a fiscalizar el sector de la seguridad de manera eficiente. Como resultado, y aunque el parlamento tiene la responsabilidad suprema de exigir al gobierno que rinda cuentas, han surgido numerosos organismos que complementan su función. Tanto la sociedad civil como los medios de comunicación pueden contribuir al escrutinio parlamentario del sector de la seguridad dentro del marco diseñado por el parlamento.

La sociedad civil

El término sociedad civil se refiere a las organizaciones autónomas que se ubican entre las instituciones del estado por un lado, y la vida privada de las personas y comunidades por el otro. Abarca un amplio espectro de asociaciones voluntarias y movimientos sociales, v.g. una variada gama de organizaciones y grupos que representan a diferentes intereses sociales y tipos de actividad. En los párrafos siguientes se analizan por qué la sociedad civil debería cumplir una función en el control del sector de la seguridad, qué incluye esta función, y cómo contribuye a la fiscalización parlamentaria.

La sociedad civil y la democracia

La sociedad civil es importante en los procesos de democratización y desempeña un rol fundamental y cada vez mayor en el funcionamiento de las democracias establecidas. Recuerda activamente a sus dirigentes políticos que existe una multiplicidad de demandas e intereses opuestos que deben tener en cuenta al decidir los gastos públicos y las políticas nacionales. Es por ello que una sociedad civil vibrante constituye un requisito básico para la democracia. Se considera que tiene los recursos necesarios para controlar el poder del estado, resistir el autoritarismo y, debido a la naturaleza pluralista, garantizar que el estado no sea el instrumento de unos pocos intereses o grupos selectos.

La sociedad civil y el sector de la seguridad

Aquellos grupos de la sociedad como las instituciones académicas, los centros de investigación, las ONG de derechos humanos, y las ONG que propugnan determinadas políticas, pueden influir activamente en las decisiones y políticas relacionadas con el sector de la seguridad.

Los gobiernos pueden alentar la participación de las ONG en el debate público sobre seguridad nacional, fuerzas armadas, policía, y servicios de inteligencia. Este debate, a su vez, alienta una mayor transparencia del gobierno.

Rol específico y aporte de las organizaciones no gubernamentales e institutos de investigación con respecto al sector de seguridad

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) son en general organizaciones privadas sin fines de lucro, destinadas a representar las aspiraciones e intereses sociales sobre temas específicos. Con respecto a los institutos de investigación, pueden ser ONG independientes del gobierno o tener vinculaciones con el gobierno, por ejemplo, a través del financiamiento estatal.

Las ONG e institutos de investigación pueden fortalecer el control parlamentario y democrático del sector de la seguridad:

- ✓ Facilitando la difusión de análisis e información independientes sobre el sector de la seguridad, temas militares y de defensa al parlamento, a los medios y al público;
- ✓ Verificando y alentando el respeto por el imperio de la ley y los derechos humanos dentro del sector de la seguridad;
- ✓ Instalando en la agenda pública los temas de seguridad que sean importantes desde el punto de vista social;
- ✓ Contribuyendo al fortalecimiento de la competencia y la capacidad del parlamento, ofreciendo cursos y seminarios de capacitación;
- ✓ Ofreciendo una opinión especializada alternativa sobre la política de seguridad del gobierno, los presupuestos de defensa, las opciones de compra y de recursos, alentando el debate público al respecto, y formulando posibles opciones de política;
- ✓ Proporcionando información sobre las decisiones de política de seguridad nacional y la forma en que se implementan;
- ✓ Educando al público y facilitando debates alternativos de dominio público.

Las intervenciones de la sociedad civil de Latinoamérica ilustran perfectamente la amplia gama de roles que las ONG y los centros de investigación pueden desempeñar en la fiscalización del sector de la seguridad (ver Recuadro N° 7).

Recuadro N° 7

La sociedad civil en Latinoamérica:

Una ilustración práctica del rol y la importancia de las organizaciones de la sociedad civil

Muchos de los grupos de la sociedad civil en Latinoamérica se formaron a fines de la década de 1980 y principios de la de 1990 con el objetivo de mejorar el diálogo entre los civiles y militares cuando los recientemente electos gobiernos civiles intentaban reestructurar las fuerzas armadas. Estos diálogos ayudaron a romper el aislamiento de las fuerzas armadas y abrieron un proceso de intercambio profesional entre la sociedad civil, los funcionarios electos y el alto mando militar. Desde entonces, estos grupos han asumido un rol más importante, sirviendo a menudo como fuentes de conocimientos civiles y asistencia técnica en materia de seguridad y defensa y asumiendo una mayor responsabilidad en el escrutinio de las políticas y presupuestos militares.



Ejemplos

Uno de los ejemplos es el grupo argentino *SER en 2000*. Creado después del intento de golpe militar de 1990, *SER en 2000* comenzó inicialmente como un espacio para promover el diálogo entre los representantes de la sociedad civil, los partidos políticos y las fuerzas armadas. Estos diálogos constituyeron una base importante desde la cual, el grupo hizo un aporte civil al diseño y redacción de piezas de legislación clave que formaron el marco de la posterior política de defensa.

En forma similar, en la República Dominicana, los expertos en seguridad y defensa civil que forman parte de FLACSO trabajaron con los militares para desarrollar un proyecto de ley de reforma de la policía, y luego asesoraron al Ejecutivo y al Congreso durante la consideración del proyecto.

Muchos de los grupos de Latinoamérica trabajan en estrecha colaboración con las comisiones de defensa y seguridad de sus parlamentos nacionales para mejorar la capacidad técnica y humana de sus legislaturas para fiscalizar las funciones militares.

El grupo peruano *Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos* (IDEPE) capacita a los miembros del Congreso y a su personal en las comisiones de defensa sobre temas de presupuesto y administración militar.

En Guatemala, FLACSO ha asistido al Congreso en el análisis y consideración de varias leyes que afectan a las fuerzas armadas, incluyendo la reforma de inteligencia y el servicio militar.

Falta de conocimientos especializados en la sociedad civil

La sociedad civil todavía carece de conocimientos especializados en el campo de defensa y seguridad. Este déficit de expertos civiles ha obstruido la eficacia de las instituciones del ejecutivo y el legislativo destinadas a fiscalizar a las fuerzas armadas. No obstante, en el corto plazo, las organizaciones de la sociedad civil pueden ayudar a acortar esta brecha, asistiendo a las instituciones del estado y capacitando a un cuadro cada vez mayor de ciudadanos.

Red

A este fin, *SER en 2000*, ha formado una red regional de centros de estudio y organizaciones no gubernamentales dedicada a la seguridad y la defensa. La red, RESDAL (www.ser2000.org.ar) ha creado una base de datos de materiales y legislación sobre seguridad y defensa, y ofrece programas para realizar investigaciones y visitar la organización, destinados a los civiles.

Fuente: Chris Sabatini, *Legado Nacional para la Democracia*, Washington DC, enero de 2002

Los medios de comunicación

Los medios independientes ayudan al público y a sus representantes políticos a tomar decisiones informadas, contribuyen a la fiscalización de la acción de los tres poderes del estado y pueden influir en el contenido y la calidad de los temas planteados en los debates públicos, que a su vez influyen en el gobierno, las empresas, el mundo académico y la sociedad civil. Una prensa libre es un componente clave de la democracia. El Recuadro N° 8 menciona los graves problemas que pueden enfrentar los periodistas que intentan criticar a sus gobiernos. Garantizar la seguridad de los periodistas es una condición sine qua non para la libertad de prensa.

Recuadro Nº 8

Nuevos tipos de guerras: tiempos difíciles para la libertad de prensa

“Casi un tercio de la población mundial vive en países donde directamente no existe la libertad de prensa. (...) Debemos diferenciar entre los periodistas muertos en zonas de guerra y los asesinados deliberadamente debido a sus investigaciones y artículos sobre cuestiones sensibles y por haber denunciado comportamientos arbitrarios, malversaciones, injusticias, crímenes. Nuevos tipos de guerras, no entre ejércitos regulares, sino entre intereses étnicos, ideológicos, religiosos o simplemente criminales, hacen que el periodismo sea cada vez más peligroso. Pero la muerte o el daño físico a periodistas en estos conflictos no siempre es puramente accidental. A veces los combatientes, inclusive los de ejércitos regulares, atacan deliberadamente a los testigos inconvenientes de sus actos.”

Fuente: Informe Anual 2002, Periodistas Sin Fronteras

En los países donde los medios no son independientes de las instituciones gubernamentales, a los dirigentes les resulta más fácil abusar de los mismos con fines propagandísticos. En esos casos, los medios no pueden contribuir a mejorar la transparencia y la fiscalización democrática del sector de seguridad.

Con la llegada de Internet, ha crecido enormemente la posibilidad del acceso público a la información oficial. Durante la década anterior, creció la tendencia hacia la transparencia, la rendición de cuentas y la accesibilidad de la información oficial. Se debe alentar esta tendencia, dado que contribuye a una ciudadanía más informada, a una mayor calidad del debate público sobre temas de política importantes y a un mejor gobierno. Por otro lado, Internet tiene la desventaja de que puede ser utilizada por grupos extremistas para difundir, por ejemplo, el racismo y el antisemitismo. En conflictos recientes otros medios de comunicación, como la radio, han servido de plataforma para grupos extremistas y han contribuido a crear un clima de odio entre diferentes grupos sociales.

Recabar y difundir información sobre temas de seguridad

Desde una perspectiva democrática y de buen gobierno, los medios tienen el derecho de recabar y difundir información sobre temas de seguridad de interés público y la responsabilidad correspondiente de ofrecer noticias que respeten los valores de la verdad, la precisión y la equidad.

Pueden ayudar así al gobierno y al parlamento a explicar sus decisiones y políticas con respecto a los temas de seguridad a la ciudadanía, que tiene derecho a estar informada y participar del proceso político con los conocimientos necesarios. Por ejemplo, los medios pueden respaldar el derecho de la ciudadanía a estar informada difundiendo información sobre los que ejercen cargos públicos en el área de seguridad, sobre el tipo de política de seguridad adoptada, el despliegue de tropas en el exterior, la doctrina militar, las adquisiciones y los tratados y otros acuerdos en los que se basa, los actores involucrados, los desafíos de seguridad para el futuro y los debates pertinentes. Sin embargo, pueden estar sujetos a censura impuesta o autoimpuesta cuando se trata de información confidencial.

Legislación sobre los medios y los temas de seguridad

Todos los países han elaborado leyes que abordan el tema de la libertad de prensa. Este principio está consagrado en el Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, que reza lo siguiente:

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión ”

Aunque hasta el presente no existen pautas acordadas a nivel internacional acerca de cómo se puede alcanzar y proteger esa libertad, es importante señalar que el principio internacional antes mencionado está formulado en términos irrestrictos, sin referencia alguna a posibles restricciones genéricas relacionadas, en particular, con los temas de seguridad.

Recuadro Nº 9

La libertad de prensa después del 11 de septiembre de 2001

El Día Internacional de la Libertad de Prensa se celebra cada año el 3 de mayo. El tema central del Día Internacional 2002 fue el posible impacto en la prensa de las medidas que los países podrían haber tomado para reforzar la seguridad nacional e internacional después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001.

“Existe una tensión indudable entre el ejercicio de las libertades básicas y la necesidad de mayor seguridad frente al terrorismo, pero el tema central de toda campaña antiterrorista debe ser la seguridad de nuestras libertades” dijo Koïchiro Matsuura, Director General de la UNESCO.

Fuente: El Mundo de los Parlamentos, Vol. Nº 6, mayo de 2002, UIP.

Comunicación del parlamento con el público sobre temas de seguridad

El control democrático sólo puede ser eficaz, al igual que el principio del buen gobierno, si el público conoce los temas principales que se debaten a nivel parlamentario.

La eficacia de la comunicación con el público sobre los temas de seguridad depende de la riqueza y exactitud de la información difundida públicamente tanto por el gobierno como por el parlamento. El parlamento debería interesarse especialmente en que el público reciba el nivel y calidad de información necesarios para comprender tanto el estado actual de la situación como el resultado del proceso decisorio en el parlamento.

Acceso del público a la información

Una forma efectiva para que el parlamento garantice la información pública es, en cooperación con el gobierno o por su cuenta, difundir públicamente, en la forma de documentos y/o a través de su sitio web, información variada y documentos sobre temas relacionados con la seguridad.

Recuadro Nº 10

Sitios web parlamentarios

Al mes de mayo de 2002 existen 244 cámaras parlamentarias en 180 países (64 parlamentos son bicamerales). La UIP reconoce 165 sitios web parlamentarios en 128 países (las cámaras individuales de algunos parlamentos bicamerales mantienen sitios separados). Se puede acceder a las *“Guías sobre el contenido y estructura de los sitios web parlamentarios”* adoptadas por el Consejo de la UIP en mayo de 2000, a través del sitio web de la UIP: <http://www.ipu.org>.

Ejemplos de información sobre temas del sector de la seguridad que pueden ser difundidos públicamente, preferentemente en versiones accesibles:

- ✓ Documentos de importancia estratégica, como la política de seguridad nacional;
- ✓ El presupuesto de defensa (excluyendo los fondos secretos);
- ✓ Comunicados de prensa sobre todos los debates, decisiones, mociones, leyes, etc. más importantes del parlamento sobre el sector de la seguridad;
- ✓ Actas de todas las reuniones y debates parlamentarios (de las comisiones) sobre temas de seguridad (salvo las reuniones secretas); deberían incluir informes sobre el alcance y los términos de referencia de dichas audiencias secretas;
- ✓ Publicaciones relacionadas con investigaciones parlamentarias sobre temas de seguridad;
- ✓ Informes o revisiones parlamentarias anuales sobre el funcionamiento de todos los servicios de seguridad;
- ✓ Informes del ombudsman o del Auditor General sobre el sector de la seguridad; el ombudsman puede no ser autorizado a presentar informes especiales de investigación sobre tablas, pero puede presentarlos ante comisiones selectas; el gobierno debe presentar ante el parlamento toda acción encarada con respecto a los informes del ombudsman o del Auditor General;
- ✓ Información sobre acuerdos bilaterales o multilaterales;
- ✓ Información sobre la forma en que cada parlamentario o bloque político del parlamento votó sobre los temas de seguridad (como el presupuesto, la conformación de alianzas internacionales, temas relativos a la conscripción o la compra de armamento);
- ✓ Legislación sobre libertad de información.

Facilitar la participación del público en el trabajo parlamentario

La información unilateral (del parlamento o del gobierno al público) no es suficiente. El parlamento debe ofrecer al público la posibilidad de comunicarse con el parlamento sobre temas de seguridad. La comunicación o el diálogo recíproco es importante porque:

- ✓ Garantiza la participación y fiscalización permanente por parte de la ciudadanía;
- ✓ Aumenta la confianza del público en el funcionamiento del parlamento;
- ✓ Impide toda posible administración fraudulenta (por ejemplo, a través de la institución del ombudsman parlamentario);
- ✓ Garantiza el apoyo público a y la legitimidad de la legislación y las políticas del gobierno, y por ende, la estabilidad democrática.

La comunicación recíproca podría aumentar a través de los servicios de información parlamentaria, mesas redondas televisadas, correos de noticias especialmente destinados a los miembros de las comisiones, suministrados por el servicio de investigación parlamentaria, etc.

Recuadro Nº 11

Los parlamentos y los medios de comunicación

“11. La asamblea invita a los parlamentos nacionales a considerar en forma urgente medidas destinadas a:

- i. Garantizar un mayor acceso al trabajo parlamentario, incluyendo las reuniones de comisión, y considerar este tema no sólo como un elemento de la política de comunicaciones sino también como una importante prioridad política para el funcionamiento de la democracia;
- ii. Optimizar el uso de los métodos de comunicación y las nuevas tecnología informáticas, en particular:
 - a. proporcionando las mejores condiciones de trabajo posibles para los medios de información y en particular para los corresponsales parlamentarios;
 - b. garantizando la inmediata difusión de la información sobre los debates, por ejemplo, publicando rápidamente las actas y versiones taquigráficas de los debates;
 - c. creando servicios on-line para la comunicación electrónica directa con el público y los periodistas;
 - d. permitiendo el libre acceso a los documentos parlamentarios, a fin de alentar el debate público antes de la votación de un proyecto de ley;
- iii. Recurrir al asesoramiento de expertos en comunicaciones;
- iv. Hacer que los textos legales sean más accesibles para los lectores no expertos;
- v. Adoptar las medidas necesarias para colocarse en el centro del debate político, identificando, por ejemplo, las áreas en las que los procedimientos se pueden modificar a fin de acelerar el proceso decisorio;
- vi. Alentar, dentro de los servicios de comunicación e información, la recopilación de paquetes de información que presenten leyes y describan sus características específicas para los círculos profesionales y periodísticos más interesados;
- vii. Organizar seminarios para periodistas sobre el trabajo parlamentario a fin de familiarizarlos con los procedimientos legislativos y procedimientos parlamentarios y mejorar su conocimiento sobre las relaciones entre los parlamentos y las instituciones internacionales. Los periodistas de periódicos y revistas nacionales y regionales deben recibir una atención especial;
- viii. Crear redes de comunicación en Internet, permitiendo a los ciudadanos comunicarse interactivamente con los parlamentarios y los servicios de información parlamentaria;
- ix. Alentar la creación de canales de televisión independientes dedicados al trabajo parlamentario, como sucede en varios países europeos, en Estados Unidos y Canadá;
- x. Asistir, a través de medios fiscales u otros, a los medios que se esfuerzan por brindar noticias de calidad en forma totalmente independiente amenazados de extinción por las fuerzas del mercado.”

Fuente: Resolución 1142 (1997) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa

La participación pública es importante para la estabilidad a largo plazo de un sistema. Los grados de participación varían de un país a otro. Algunos parlamentos permiten que el público asista a las reuniones de comisión. Esto puede ser muy importante para las actividades de las ONG o para las personas interesadas en el proceso legislativo. Aunque esta participación no confiere a los participantes el derecho de intervenir, su sola presencia es de por sí valiosa.

Qué puede hacer usted como parlamentario

Aporte a la política de seguridad de los actores no institucionales

- ▷ Verificar que funcionen los mecanismos para permitir que el parlamento se beneficie con los aportes de los representantes de la sociedad civil en su trabajo sobre la seguridad y los temas relacionados con la seguridad.
- ▷ A ese fin, si corresponde, promover la adopción de leyes que permitan que las instituciones competentes, las ONG y los medios contribuyan al trabajo de las comisiones parlamentarias competentes para tratar los temas de seguridad.

Conocimiento público

- ▷ Verificar que el parlamento tenga una activa política de divulgación con respecto a sus decisiones que afecten la seguridad y el proceso decisorio en ese campo.

El nexo entre la seguridad y la libertad de prensa

- ▷ Verificar que se respete la libertad de prensa en la ley y en la práctica con respecto a los temas de seguridad y que toda limitación que se le imponga no viole los principios internacionales sobre derechos humanos.
- ▷ Verificar la vigencia de la apropiada legislación sobre libertad de información.

Una perspectiva de género sobre el sector de la seguridad

La igualdad entre los géneros constituye una preocupación pública relativamente reciente. Es considerado actualmente como un parámetro importante en relación con los temas de seguridad, no sólo porque la vasta mayoría de los afectados por los conflictos armados, incluyendo a los refugiados y a las personas desplazadas internamente, son mujeres y niños, sino también porque las mujeres – que representan más de la mitad de la población mundial – tienen los mismos derechos que los hombres y contribuyen activamente a la resolución de los temas de seguridad. La factorización de los talentos y conocimientos de la mujer permitirá brindar respuestas a los desafíos de la seguridad más compatibles con un enfoque humano de la seguridad, y por ende, más sustentables. Por lo tanto, si se aspira a lograr la igualdad entre los géneros en la política de seguridad, es indispensable enfocar este objetivo desde dos ángulos diferentes. En primer lugar, la política de seguridad debe abordar los temas sensibles al género. Las posibles soluciones y estructuras que se presenten deben garantizar el respeto por los derechos e intereses de la mujer. En segundo lugar, es esencial promover la participación de la mujer en todos los niveles del proceso decisorio y en todas las áreas relacionadas con la política de seguridad.

La mujer y la resolución de conflictos

La resolución de conflictos, la pacificación y el mantenimiento de la paz no sólo preocupan a los que participan directamente en la guerra o los conflictos armados, que son en su mayoría hombres. No obstante, la presencia de la mujer en las mesas de negociaciones de paz siempre ha sido y continúa siendo marginal, aun cuando, durante una guerra o conflicto armado, haya trascendido el rol tradicional asociado con su sexo y asumido responsabilidades generalmente asignadas a los hombres. Es cada vez más generalizado el reconocimiento de que la mujer puede aportar importantes conocimientos, perspectivas y percepciones. En la práctica, la participación directa de la mujer en el proceso decisorio, en la resolución de conflictos y en las actividades de apoyo a la paz, exige un cambio en la visión tradicional de los respectivos roles del hombre y la mujer en la sociedad y en las situaciones de conflicto.

Recuadro Nº 12

El género en los procesos de paz

“Todo proceso de paz que ignore las necesidades y roles de la mujer es antinatural, y por ende, intrínsecamente inestable.”... “Durante las transiciones posconflicto, la habilitación de la mujer es crucial para relanzar el desarrollo social y económico. Tanto la mujer como el hombre son víctimas y actores de las guerras y conflictos armados, pero de diferente manera y en diferentes ámbitos. Durante la guerra, la mujer participa en nuevas actividades y asume nuevos roles, generalmente con más responsabilidades. Pese a estos cambios, la mujer es marginada del proceso de paz posconflicto, tanto en la sociedad emergente del conflicto como en la formulación y estrategias de paz.”

El Género en la Seguridad Humana: De la Marginación a la Integración de la Mujer en el Proceso de Paz, 2002, Instituto Noruego de Relaciones Exteriores

El Recuadro Nº 13 contiene un extracto de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que resalta el valor del cambio de la visión de la mujer como simple víctima de conflictos (incluyendo la violencia sexual y la violación como instrumentos de la guerra) a una visión de la mujer como participante de la resolución de conflictos, pacificación y mantenimiento de la paz en un pie de igualdad con el hombre. Este cambio implica analizar las actividades y roles de hombres y mujeres antes, durante y después de una guerra o conflicto armado. Significa que la igualdad entre los géneros y los temas relacionados con el género deben ocupar un lugar en la etapa inicial de la definición de una política, a nivel nacional e internacional, y en la legislación correspondiente.

Recuadro Nº 13

Una perspectiva de género en las operaciones y procesos de paz

El Consejo de Seguridad (...)

- “7. Insta a los Estados Miembros a aumentar el apoyo financiero, técnico y logístico voluntario a los esfuerzos de entrenamiento sensibles al género, incluyendo los encarados por los fondos y programas pertinentes, entre ellos, el Fondo para la Mujer y el Fondo de para la Infancia de Naciones Unidas, y por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y otros organismos pertinentes;
8. *Exhorta* a todos los actores involucrados, al negociar e implementar acuerdos de paz, a adoptar una perspectiva de género, incluyendo, entre otros:
- (a) Las necesidades especiales de mujeres y niñas durante la repatriación y reasentamiento y para la rehabilitación, reintegración y construcción posconflicto;
 - (b) Medidas que apoyen las iniciativas de paz de las mujeres locales y los procesos autóctonos para la resolución de conflictos que incluyan a la mujer en todos los mecanismos de implementación de los acuerdos de paz;
 - (c) Medidas que garanticen la protección y el respeto por los derechos humanos de mujeres y niñas, en particular en su relación con la Constitución, el sistema electoral, la policía y el poder judicial (...).”
15. *Expresa* su voluntad de garantizar que las misiones del Consejo de Seguridad tengan en cuenta las consideraciones de género y los derechos de la mujer, inclusive a través de la consulta con los grupos locales e internacionales relacionados con la mujer; (...).”

Extracto de la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de la ONU adoptada el 31 de octubre de 2000

En consonancia con la resolución 1325 (2000), el Secretario General de la ONU presentó un informe sobre “La Mujer, la Paz y la Seguridad” (16 de octubre de 2002). El informe se ocupa del impacto de los conflictos armados en mujeres y niñas, el marco legal internacional, la participación de la mujer en los procesos de paz, las operaciones de mantenimiento de la paz, las operaciones humanitarias, la reconstrucción y rehabilitación, así como el desarme, la desmovilización y la reintegración. Algunas de sus condiciones forman parte de las recomendaciones que aparecen al final de este capítulo.

La mujer en las comisiones parlamentarias de defensa

Los sucesivos estudios de la UIP sobre la mujer en la política han demostrado en los últimos 25 años que la mujer sigue estando ausente de, o subrepresentada en las comisiones parlamentarias de defensa. Rara vez ocupan el cargo de presidente, vicepresidente o miembro informante de dichas comisiones. Un estudio de 1997 de la UIP (*El Hombre y la Mujer en Política: Una Democracia en Construcción*) demostró que de los 97 parlamentos que habían suministrado datos sobre la presencia femenina en las comisiones parlamentarias, en sólo el 3% había una mujer como presidente de su comisión de defensa. En general, sólo el 18,6% de las comisiones parlamentarias estaban presididas por mujeres. Esta situación puede explicarse por dos razones fundamentales. En primer lugar, todavía son pocas las mujeres parlamentarias en el mundo (14,3% en ambas cámaras en mayo de 2002). En segundo lugar, la idea de que la guerra, la paz y los temas de seguridad son más masculinos que femeninos está profundamente arraigada en las mentalidades de todo el mundo. Esta es una visión problemática, dado que las guerras afectan a la totalidad de la población de un estado, y a menudo la mujer es más victimizada que el hombre.

Las mujeres en armas

A nivel de los servicios de apoyo, logísticos y administrativos, la participación de la mujer en las fuerzas armadas es habitual y tradicional en la mayoría de los países. Esta presencia femenina en posiciones de apoyo es relativamente importante no sólo en tiempos de paz sino también, y a veces todavía más, en el contexto de una guerra o conflicto armado. En oposición, a nivel operativo y de tropas, esta participación es un fenómeno mucho más reciente. A un nivel comparativo internacional, se dispone de información escasa sobre la mujer en las fuerzas armadas. El Recuadro N° 14 presenta un ejemplo de la participación de la mujer en los estados miembros de la OTAN.

Recuadro Nº 14

Personal militar femenino: ejemplos de los países miembros de la OTAN

País	Números	% del Total de la Fuerza
Alemania	5.263	2,8%
Bélgica	3.202	7,6%
Canadá	6.558	11,4%
Dinamarca	863	5,0%
España	6.462	5,8%
Estados Unidos	198.452	14,0%
Francia	27.516	8,5%
Grecia	6.155	3,8%
Hungría	3.017	9,6%
Italia	438	0,1%
Luxemburgo	47	0,6%
Noruega	1.152	3,2%
Países Bajos	4.170	8,0%
Polonia	277	0,1%
Portugal	2.875	6,6%
Reino Unido	16.623	8,1%
República Checa	1.991	3,7%
Turquía	917	0,1%

Fuente: Revisión de la OTAN, verano de 2001

En general, se puede afirmar que la participación de la mujer como parte de las unidades de concriptos y/o militares profesionales puede ser impulsada por la dirigencia política o puede resultar de los avances del propio sector de la seguridad. Parece estar relacionada con dos fenómenos, que pueden ocurrir independientemente uno del otro:

- ✓ La percepción de la necesidad de movilizar a toda la población para proteger y promover la seguridad nacional;
- ✓ Una modernización de las fuerzas armadas que, como cualquier otra actividad, están expuestas a los cambios sociales, y por lo tanto, más sensibles al concepto de igualdad entre los géneros.

Recuadro Nº 15

La participación de la mujer en la política de seguridad como parte de la equiparación de los géneros

La política de seguridad de un gobierno debe ser evaluada desde el punto de vista de la igualdad entre los géneros. En la 4ª Conferencia Mundial sobre la Mujer de la ONU celebrada en Beijing, la ONU estableció la estrategia mundial para lograr la igualdad entre los géneros. La ONU (ECOSOC) define a la equiparación de los géneros como “... el proceso de evaluación de las implicancias para el hombre y la mujer de toda acción planificada, incluyendo la legislación, políticas o programas, en todas las áreas y todos los niveles. Es una estrategia para lograr que las inquietudes del hombre y la mujer constituyan una dimensión integral del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales para que el hombre y la mujer se beneficien igualmente y la desigualdad no se perpetúe. El objetivo final es lograr la igualdad entre los géneros.”.

Fuente: Conclusiones Acordadas 1997/2 ECOSOC, ONU

La creciente participación de la mujer en las fuerzas armadas puede a su vez contribuir al cambio de la defensa tradicional a la seguridad humana: se pone mayor énfasis en la investigación, las tecnologías informáticas (incluyendo la banca) y el trabajo de inteligencia además, y a veces en lugar de, los medios y operaciones que exigen fuerza física y entrenamiento. Esta tendencia ofrece nuevas oportunidades para la mujer, especialmente en los países donde hombres y mujeres tienen un acceso equitativo a la educación y capacitación.

Recuadro Nº 16

Nuevas dimensiones y desafíos producidos por la inclusión de la mujer en el sector de la seguridad

La creciente participación de la mujer en el sector de la seguridad, y más especialmente en la policía y el ejército, plantea la siguiente pregunta: ¿deberían el entrenamiento (especialmente físico) y la disciplina ser iguales para hombres y mujeres?

También obliga a regular sobre dimensiones de la sexualidad que habían estado estrictamente excluidas de los entornos militar, paramilitar y policial: v.g. se deben tener en cuenta las necesidades e intereses especiales de las parejas casadas y solteras dentro de las mismas o diferentes unidades y las cuestiones relacionados con la maternidad y la paternidad.

Exige asimismo reconsiderar el tema de la vestimenta, la estética y hasta el atractivo sexual: ¿los uniformes deben ser iguales para hombres y mujeres? ¿Deben tener un corte masculino en todos los casos?

Estas cuestiones reclaman nuevas ideas. La legislación nacional, al igual que los reglamentos militares, paramilitares y policiales deben ser elaborados y adaptados a estas realidades modernas.

La mujer en las operaciones de mantenimiento de la paz y los ministerios de defensa

Como se puede inferir de los datos presentados por la OTAN en su Revisión del Verano de 2001, el número de mujeres que participa en operaciones de mantenimiento de la paz desde el fin de la Segunda Guerra Mundial sigue siendo marginal. Sólo unos pocos países – Canadá, Hungría, Francia, Países Bajos y Portugal – incluían más del 5% de mujeres en su personal de paz hasta ese momento. No obstante, la experiencia de la ONU demuestra que esa presencia es bien aceptada por las poblaciones involucradas e influye positivamente en el resultado de la operación: v.g. se prestará más atención a los temas de violencia y los problemas de género.

El nombramiento de una mujer como ministro o viceministro de defensa todavía sigue siendo inusual. Un estudio mundial de la UIP demuestra que, en marzo de 2000, las mujeres representaban el 1,3% de todos los ministros de defensa / seguridad y el 3,9% de todos los viceministros y otros cargos ministeriales, incluyendo el de secretario parlamentario, en ese campo (ver el mapa mundial recientemente publicado por la UIP y la ONU, titulado La Mujer en Política: 2000).

Qué puede hacer usted como parlamentario

Datos

- ▷ Solicitar datos estadísticos con respecto a la proporción de mujeres en cada sector de las fuerzas armadas, las demás organizaciones militarizadas del estado, la policía y los servicios de inteligencia, así como en sus respectivos centros de entrenamiento. Además, solicitar datos sobre la proporción de mujeres en los cargos de alto rango o con poder de decisión, y sobre la inclusión de mujeres en la delegación de su país al Consejo de Seguridad, la OTAN u otros organismos internacionales que analizan temas de seguridad.

El género y la resolución de conflictos y la reconstrucción posconflicto*)

- ▷ En la medida de lo posible, verificar que sea equilibrada la composición de los equipos de negociación;
- ▷ Garantizar que los acuerdos de paz aborden sistemática y explícitamente las consecuencias de los conflictos armados en la mujer, sus aportes al proceso de paz y sus necesidades y prioridades en el contexto posconflicto;
- ▷ Verificar que el conocimiento, experiencia y capacidad desarrollados por la mujer durante el conflicto sean aprovechados en beneficio de la reconstrucción.



El género y las misiones de paz*)

- ▷ Propugnar la participación de la mujer en las misiones de paz y en la reconstrucción posconflicto;
- ▷ Verificar – en lo posible a través de legislación – que los integrantes de las fuerzas de paz y otros enviados internacionales reciban capacitación sobre sensibilidad cultural y de género.
- ▷ Verificar que los integrantes de las fuerzas de paz que incurran en violaciones de los derechos humanos de las mujeres sean debidamente sancionados.

Gobierno

- ▷ Verificar que el nivel de las responsabilidades asignado a hombres y mujeres en el ministerio de defensa en, por ejemplo, los últimos diez años, sea equilibrado. Verificar si las oportunidades de la mujer para acceder a las responsabilidades de alto rango y poder de decisión son iguales en la ley y en la práctica, a las del hombre.

Parlamento

- ▷ Verificar la composición – histórica o actual – de la comisión de defensa o seguridad en el parlamento y el nivel de responsabilidades asignado a la mujer dentro de la misma.
- ▷ Verificar también si la comisión presta atención a los temas de género y presionar por un mayor equilibrio entre los géneros si es necesario.

*) Recomendaciones provenientes del Informe del Secretario General de la ONU sobre La Mujer, la Paz y la Seguridad, 16 de octubre de 2002.

Sección III

Los principales componentes operativos del sector de la seguridad

Las fuerzas armadas

El sector castrense ha existido a lo largo de toda la historia y se lo considera el escudo y la espada del estado. El Recuadro N° 17 muestra que a mediados de 2002 eran muy pocos los países del mundo que carecían de fuerzas armadas.

Recuadro N° 17

Países sin fuerzas armadas

Entre los países que carecen de fuerzas armadas se encuentran los pequeños estados del Pacífico Sur, como Nauru, Maldivas, Kiribati, Samoa, Islas Salomón, Tuvalu, Palau y Vanuatu, y en el Mar del Caribe: San Vicente y las Granadinas, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, Dominica, Granada. Otros países sin fuerzas armadas son: Costa Rica, Islandia, Mauricio, Panamá, Timor Oriental, Somalia (en proceso de formación de un ejército), Andorra, San Marino y Haití. La mayoría de estos países tienen unidades paramilitares (por ejemplo, gendarmería y prefectura).

Funciones de las fuerzas armadas

Los acontecimientos relacionados con la seguridad que ocurrieron desde el fin de la Guerra Fría afectaron considerablemente a las fuerzas armadas del mundo en general. Los militares tuvieron que asumir nuevas responsabilidades y encarar sus tareas básicas de manera diferente. Hoy, es bastante habitual que las fuerzas armadas de todo el mundo participen en las siguientes cinco funciones:

- ✓ Proteger la independencia, soberanía, y la integridad territorial de un país, o en sentido más amplio, a sus ciudadanos;
- ✓ Participar en las misiones internacionales de paz;
- ✓ Participar en tareas de ayuda en casos de emergencia;
- ✓ Encarar tareas de seguridad interna (asistencia a las autoridades de aplicación de las leyes civiles para mantener la ley y el orden en caso de disturbios o tensiones);
- ✓ Participación en la construcción de la nación (función social).

El grado de participación de las fuerzas armadas en estas funciones varía de un país a otro, de acuerdo con el marco legal nacional y la situación de seguridad percibida.

Protección de la soberanía y la sociedad

Pese a la constante transformación de las amenazas a la seguridad, la mayoría de las fuerzas armadas siguen desempeñando su función tradicional: defender su país o los países aliados frente a ataques militares extranjeros. Esta función no sólo incluye la protección del territorio y de la soberanía política del estado, sino de la sociedad en general.

Desde el fin de la Guerra Fría, los dirigentes políticos y las fuerzas armadas son cada vez más conscientes de que la soberanía nacional no sólo es amenazada por fuerzas militares extranjeras sino también por otras amenazas no militares como el terrorismo, las guerras civiles, el crimen organizado, los ataques cibernéticos y la corrupción (ver Recuadro N° 1). Casi todas las fuerzas armadas atraviesan actualmente una etapa de reforma del sector de defensa. El recuadro N° 18 muestra los tres principales procesos de reforma.

Recuadro N° 18

Reforma del sector de defensa: ¿Con qué fin?

Desde 1990, son muchas las fuerzas armadas sometidas a profundas reformas. Las mismas ocurrieron por diferentes motivos y en diferentes países. Se pueden distinguir tres objetivos principales.

▷ Democratización

En muchos países poscomunistas, con anteriores gobiernos dictatoriales o que padecieron conflictos, el objetivo principal de la reforma del sector de defensa fue la democratización:

- Los militares deben rendir cuentas ante la dirigencia política elegida democráticamente, dado que de lo contrario, constituirían una amenaza para la democracia
- Equilibrar los recursos que necesitan las fuerzas armadas con las necesidades de otros sectores de la sociedad

▷ Adaptación al nuevo entorno de seguridad

- Adaptar el tamaño y el presupuesto de las fuerzas armadas a las nuevas amenazas a la seguridad
- Preparar a las fuerzas armadas para nuevas misiones, por ej., misiones de paz

▷ Internacionalización

Cada vez más, las fuerzas armadas dejan de operar sólo en el contexto nacional, para trabajar conjuntamente con las fuerzas de otros países. Esta cooperación internacional puede darse sobre una base *ad hoc*, como las misiones de paz de la ONU, sobre una base institucional a largo plazo, (por ejemplo, dentro la OTAN), o sobre una base bilateral o multilateral.

- Poner (parcialmente) a las fuerzas armadas bajo estructuras institucionales y mandos internacionales
- Aumentar la capacidad de las fuerzas armadas para operar con las fuerzas armadas de otros países en términos de equipos, entrenamiento, idioma, información, mando y sistemas de control (interoperabilidad)

Ejemplos de unidades internacionales permanentes:

- 1er Cuerpo Germano-Holandés
- Batallón del Báltico (Lituania, Estonia, Letonia)
- Cuerpo Polaco-Danés-Alemán
- Batallón Multinacional de Ingenieros entre Eslovaquia, Hungría, Rumania y Ucrania (Batallón "TISA")

Contribuir a la paz internacional

Las fuerzas armadas participan en misiones de paz por dos razones como mínimo. En primer lugar, evitar conflictos e impedir el posible contagio de sus efectos, como la desestabilización de regiones enteras, la perturbación de la economía y la aparición de corrientes descontroladas de refugiados. En segundo lugar, como una forma de contribuir a la seguridad humana y proteger a la población civil en las zonas en conflicto. La seguridad humana, especialmente el ejercicio de los derechos humanos, se ha convertido en un importante objetivo de política de la comunidad internacional debido a que los conflictos recientes son cada vez más violentos y afectan a la población civil. Como efecto secundario, la participación en misiones de paz ofrece la oportunidad de entrenar a las unidades militares y de ganar experiencia en escenarios reales.

Asistencia en situaciones de desastre

Todo país puede ser afectado por desastres naturales o causados por el hombre como terremotos, inundaciones, incendios o caídas de aviones en zonas urbanas. En esas situaciones de emergencia, las fuerzas armadas son convocadas por las autoridades civiles para colaborar y socorrer a las víctimas. Se encargan, por ejemplo, de mantener la ley y el orden, suministrar alimentos, medicamentos y otros recursos y mantener las líneas de comunicación y transporte. Un efecto secundario del uso de las fuerzas armadas para las operaciones de asistencia en situaciones de desastre es que se vuelven visibles para la sociedad de manera positiva, y aumenta la importancia de su apoyo social.

Asistencia a las autoridades civiles encargadas de hacer cumplir las leyes

Otra función realizada por algunas fuerzas es colaborar con las autoridades civiles encargadas de hacer cumplir las leyes. Sin embargo, este uso de las fuerzas armadas no es aceptado por todos. Las sociedades pueden sufrir amenazas muy graves que las autoridades civiles y la policía no pueden enfrentar solas, y por ende, necesitar del apoyo militar. Por ejemplo, los ataques terroristas, el crimen organizado o el narcotráfico. Las objeciones de la incorporación de las fuerzas armadas al mantenimiento de la ley y el orden incluyen:

- ✓ Podría significar una amenaza al control y la fiscalización civil de las fuerzas armadas;
- ✓ Conduce inevitablemente a la politización de las fuerzas armadas
- ✓ Las fuerzas armadas pueden restaurar la ley y el orden provisoriamente, pero no pueden eliminar las raíces políticas o socioeconómicas del conflicto o disturbio;
- ✓ Las fuerzas armadas están entrenadas para combatir y, por ende, no están específicamente entrenadas para las tareas de policía o para el trato con los civiles;
- ✓ Podría provocar rivalidades funcionales con la policía.

Recuadro Nº 19

La intervención de las fuerzas armadas en la aplicación de la ley civil en Sudáfrica

(...) La Fuerza de Defensa Nacional Sudafricana (SANDF) sólo se desplegaría en circunstancias excepcionales, como una completa perturbación del orden público que exceda la capacidad de las estructuras policiales sudafricanas, o una situación de defensa nacional (...). El empleo interno de las fuerzas armadas estará sujeto al control parlamentario y a las disposiciones constitucionales sobre derechos fundamentales, y será reglamentado por la legislación.

Fuente: "La Defensa en una Democracia": Informe Oficial sobre Defensa Nacional para la República de Sudáfrica, mayo de 1996.

Funciones sociales

Es ampliamente reconocido que las fuerzas armadas, en especial las que cuentan con soldados conscriptos, contribuyen a la construcción de la nación, al convocar a jóvenes (en su mayoría hombres) de todas partes y de todo tipo de origen social y étnico. Esto ocurre especialmente en sociedades multiculturales o con elevado número de inmigrantes, donde las fuerzas armadas funcionan como un 'crisol'. Otra función social de las fuerzas armadas consiste en ofrecer oportunidades educativas. Las personas con perspectivas laborales nulas o limitadas pueden beneficiarse con el servicio militar. Otra función social de las fuerzas armadas, especialmente en los países en desarrollo, es colaborar con o apoyar a la administración civil en las zonas remotas, enviando veteranos para realizar tareas educativas, de atención médica preventiva o evitar la degradación ambiental.

Estas funciones sociales son ejemplos de la forma en que las fuerzas armadas pueden contribuir con la sociedad en forma positiva. En algunos países, sin embargo, observamos que las fuerzas armadas interfieren negativamente con la sociedad, la economía y la política. Por ejemplo, intervienen en política y amenazan al gobierno. En otros países, desgraciadamente, participan en actividades comerciales que les proporcionan ingresos adicionales a los asignados por el presupuesto nacional, que no son controlados ni fiscalizados democráticamente.

Qué puede hacer usted como parlamentario

Funciones de las fuerzas armadas

- ▷ Verificar que el funcionamiento de las fuerzas armadas:
 - Esté claramente definido en las leyes y reglamentos militares;
 - Sea compatible con el concepto y política de seguridad nacional;
 - Corresponda a las necesidades reales de seguridad;
 - Las funciones no militares no impidan que las fuerzas armadas estén preparadas para su función primaria, que es la protección de la soberanía nacional y la contribución al imperio de la ley a nivel internacional.

Reforma del sector de defensa

- ▷ Verificar que las comisiones parlamentarias competentes reciban informes detallados sobre las reformas previstas o encaradas con el correspondiente análisis de sus repercusiones, y que puedan formular objeciones al respecto, por ejemplo, en el contexto de una audiencia.

Uso de las fuerzas armadas en la aplicación de la ley civil

En principio, no es conveniente que las fuerzas armadas participen en la aplicación de la ley civil, pero en caso de que no exista otra solución, el parlamento debería:

- ▷ Verificar que la participación de las fuerzas armadas en la aplicación de la ley civil esté claramente definida, limitada y reglamentada por ley:
 - Circunstancias en las que se puede recurrir a ellas;
 - Naturaleza y límites de la participación;
 - Duración de la participación;
 - Tipos de unidades que pueden participar en cada caso;
 - Instituciones autorizadas a tomar la decisión de convocar a las fuerzas armadas y prescindir de sus servicios;
 - La jurisdicción competente en caso de incumplimiento de una ley o violación de los derechos humanos dentro de ese contexto, etc.
- ▷ Legislar para que las ratificaciones u órdenes judiciales de allanamiento sean libradas por una autoridad competente antes de proceder al allanamiento, la detención o de abrir fuego
- ▷ Verificar que existan mecanismos – parlamentarios u otros – para asegurar que la participación de las fuerzas armadas en la aplicación de la ley sea consistente con el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos.

Otras organizaciones militarizadas del estado

Las palabras “otras organizaciones militarizadas del estado” (de aquí en adelante mencionadas como *OSMO*) pueden tener diferentes significados de acuerdo con los escenarios y los países en los que se aplican. En todo caso, las OSMO deben diferenciarse de las organizaciones militarizadas privadas. De acuerdo con el Instituto Internacional para Estudios Estratégicos (IISS) con base en Londres, el concepto de OSMO (a veces mencionadas como *organizaciones paramilitares*) incluye a la gendarmería, los servicios de aduana y la prefectura, si son entrenadas en tácticas militares, están equipadas como fuerzas militares y operan bajo la autoridad militar en caso de guerra.

Casi todos los países del mundo tienen OSMO además de sus fuerzas armadas. Estas organizaciones están estrechamente vinculadas con las fuerzas armadas y en algunos casos, les suministran equipos, acceso a bases militares, entrenamiento y asistencia.

En algunas situaciones, las OSMO han aplicado incorrectamente técnicas militares a las actividades de la policía civil y/o han sido responsables de graves abusos de los derechos humanos. Como el uso de estas organizaciones puede desdibujar la distinción entre la policía civil y las fuerzas militares, es importante que su rol y posición sean claramente definidos. Es preferible excluir su participación en la conducción de operaciones de seguridad interna. El parlamento debe adoptar leyes apropiadas a tal fin y fiscalizar la acción del gobierno. El presidente o el Primer Ministro debe permitir la fiscalización parlamentaria de las OSMO, no sólo porque por ley toda fuerza financiada por el estado debe ser fiscalizada por el parlamento, sino también debido a los desafíos y potenciales peligros de su utilización generalizada y exenta de todo control.

Recuadro Nº 20

Ejemplos de otras unidades militarizadas del estado en países seleccionados

País	Total de personal activo en las fuerzas armadas	Personal de otras fuerzas militarizadas del estado	Tipo de unidades militarizadas del estado
Finlandia	31.700	3.400	Gendarmería
EE.UU.	1.365.800	53.000	Patrulla Aérea Civil
Federación Rusa	1.004.100	423.000	Gendarmería, tropas del ministerio del interior, fuerzas para la protección de la Federación Rusa, Servicios Federales de Seguridad, Agencia Federal de Información y Comunicaciones y Tropas Ferroviarias, etc.
Marruecos	198.500	42.000	Gendarmería, Fuerza Auxiliar, etc.
Francia	294.430	94.950	Gendarmería
Italia	250.600	252.500	Especialmente los 'Carabinieri' y la Guardia de Seguridad Pública del Ministerio del Interior
Turquía	609.700	220.200	Gendarmería/Guardia Nacional, Prefectura
Burkina Faso	10.000	4.450	Gendarmería, empresas de seguridad
Chile	87.000	29.500	'Carabineros'
República de Corea	683.000	3.500.000	Cuerpo de Defensa Civil y Policía Marítima
Indonesia	297.000	195.000	Policía, policía marítima y fuerzas militares auxiliares locales

Fuente: IISS, Balance Militar 2000-2001, Londres

Funciones de otras organizaciones militarizadas del estado

Las OSMO cumplen una amplia gama de funciones. Las mencionadas a continuación representan el rango de posibles actividades:

- ✓ Control de fronteras, incluyendo el seguimiento del tráfico ilegal de bienes y personas;
- ✓ Control de disturbios;
- ✓ Mantenimiento de la ley y el orden en situaciones de emergencia y protección del Jefe de Estado y de instalaciones vitales como las plantas nucleares.

Qué puede hacer usted como parlamentario

Remitirse a las secciones correspondientes del capítulo previo y del siguiente que, *mutatis mutandi*, son totalmente aplicables.

Las estructuras policiales

La policía en las democracias

La policía debe operar siempre dentro del marco de la ley, lo cual significa que sus integrantes están obligados por la misma ley que deben hacer cumplir y respetar. Además, el rol de la policía debe diferenciarse del de otras instituciones clave del sistema de justicia penal, como la procuración general, la magistratura, y el sistema penitenciario. Desde la perspectiva del buen gobierno, todos los estados deben encargarse de la seguridad pública manteniendo el respeto por las libertades individuales y los derechos humanos. Los ciudadanos que viven en democracia tienen el derecho de esperar un tratamiento justo, imparcial y predecible de parte de la policía. El manejo de las fuerzas policiales orientadas hacia el público puede considerarse como uno de los principales indicadores de la calidad de la democracia de un país.

Recuadro Nº 21

Características principales de una policía democrática

- ▷ Los servicios de policía deben funcionar dentro del marco de la ley y actuar de acuerdo con un código de ética profesional;
- ▷ Una policía democrática debe garantizar la seguridad pública respetando los derechos humanos;
- ▷ La responsabilidad policial exige transparencia y la existencia de mecanismos de fiscalización así como de control interno y externo;
- ▷ La policía democrática debe responder a las necesidades e inquietudes de los ciudadanos particulares y grupos comunitarios, y ganarse la confianza, la aceptación y el apoyo del público. Debe basarse, por lo tanto, en el diálogo y la transparencia. Es por ello que en muchos países es una institución descentralizada, a fin de que pueda responder adecuada y rápidamente a las necesidades locales.

Necesidad de salvaguardas especiales

Las organizaciones policiales son instrumentos del Poder Ejecutivo y gozan de un virtual monopolio de coerción legítima dentro de la sociedad para cumplir sus funciones. Pero debido a esta capacidad, pueden ser utilizadas como instrumentos de abuso, violencia, supresión de los derechos humanos y corrupción por parte del estado. Los servicios policiales en democracia requieren de salvaguardas especiales para garantizar que sirvan a los intereses de la sociedad que deben proteger, y no a los intereses de los políticos, burócratas o de la misma institución policial. Las estructuras policiales deben gozar de discreción y gozar de independencia operativa, pero deben defender la ley con imparcialidad y profesionalismo. Los funcionarios

policiales deben adherir y respetar un código de ética profesional explícito o implícito. Parte de esta ética profesional tiene que ver con el respeto por el derecho a la vida de todas las personas, y el compromiso de usar la fuerza sólo cuando sea necesario para alcanzar un objetivo legítimo, y no más de la estrictamente necesaria y autorizada por la ley. El uso de la fuerza por parte de las fuerzas policiales siempre debe respetar la norma de proporcionalidad. Además de las estructuras externas de rendición de cuentas – políticas y judiciales – (ver Capítulo 3), también deben funcionar las estructuras internas o burocráticas de rendición de cuentas. La revisión interna de las denuncias de conducta policial indebida y de las demandas públicas siempre debe funcionar dentro de un sistema policial profesional.

Recuadro Nº 22

Distorsiones y circunstancias peligrosas

“Un mando antidemocrático de las fuerzas de seguridad puede distorsionar las prioridades de seguridad. En muchos países una inclinación hacia la seguridad militar ha llevado a los gobiernos a militarizar las fuerzas policiales (haciendo más confusa su distinción de las fuerzas militares) o a desfinanciarlas, debilitando su capacidad para garantizar la seguridad de los ciudadanos. En los países más pobres, la policía y otras fuerzas de seguridad tienen salarios bajos, entrenamiento limitado, administración corrupta y altos niveles de analfabetismo.” ...“Los dirigentes electos en democracias recientes dependen a menudo de las fuerzas de seguridad, incluyendo las unidades militares, para mantener su cargo porque esas son las fuerzas más poderosas de la sociedad. Por esa razón, muchas veces los políticos se resisten activamente a exigir una mayor responsabilidad y apertura de las fuerzas militares, dado que dependen de su poder para sus fines personales.”

Informe sobre Desarrollo Humano, 2002

Iniciativas comunitarias

La fiscalización democrática de la policía también puede ejercerse a través de mecanismos informales como las organizaciones de derechos humanos comunitarias, que pueden ayudar a garantizar que las fuerzas policiales gocen de la confianza pública. Los organismos fiscalizadores civiles, como el ombudsman encargado de las demandas públicas presentadas contra la policía, permiten la rendición de cuentas de la policía ante las comunidades a las que sirven. En algunos casos la creación de consejos provinciales de seguridad que incluyen a grupos civiles de la sociedad y dirigentes locales ha tenido efectos muy beneficiosos para el perfeccionamiento de los servicios policiales locales. Deben existir leyes que protejan a los informantes y grupos de vigilancia de la sociedad civil del hostigamiento de la policía, los servicios de inteligencia y las fuerzas armadas.

Recuadro Nº 23

La policía en Eritrea: un caso en desarrollo

La relación entre una organización policial y su entorno es siempre levemente multifacética. Esta situación puede describirse mejor si consideramos la forma en que la organización maneja los dos principales aspectos de la policía: usar la fuerza para hacer respetar la ley y servir al público en general. En los países en desarrollo, como Eritrea, este dilema es aún más visible. Desde hace 30 años, el país lucha por su liberación de Etiopía, una lucha que aparentemente no ha terminado, dado que los enfrentamientos se reanudaron en 1998 y 1999. A la fuerza policial de alrededor de 5000 oficiales, se sumaron ex combatientes del ejército de liberación a comienzos de la década de 1990. La razón era simple: el gobierno tenía que hacerse cargo de sus veteranos victoriosos. Algunos de ellos tenían formación policial, y habían ocupado cargos como oficiales policiales en la anterior combinación de Eritrea y Etiopía.

Además de las diferentes clases de asistencia técnica en los métodos de investigación penal, la construcción de una academia de policía, la adopción de programas educativos, todos con el apoyo del gobierno holandés, era evidente la necesidad de ciertos cambios culturales, al menos para los donantes y algunos miembros de la elite dirigente del país. Las personas que han formado parte de las fuerzas militares tienen una perspectiva totalmente diferente sobre el uso de la fuerza al de, por ejemplo, un típico “bobby” inglés. El proyecto de cambio cultural dentro de la policía de Eritrea, con la ayuda del gobierno holandés, tenía por objeto lograr una policía democrática, caracterizada por el mantenimiento de la ley y el orden con el mínimo de fuerza.

Fuente: Casper. W. Vroom, Universidad de Maastricht, La participación de los Países Bajos en el proyecto de cambio cultural de la Fuerza Policial de Eritrea, 2002.

Qué puede hacer usted como parlamentario

Marco Democrático

- ▷ Verificar que la policía opere dentro del marco de la ley.
- ▷ Verificar que la policía opere de acuerdo con un código de ética de forma tal que todos los ciudadanos reciban un tratamiento justo, imparcial y previsible. A ese respecto, verificar que su país adhiera al Código de Conducta para las Autoridades Encargadas de Hacer Cumplir la Ley (1979): ver Recuadro Nº 65.

Entrenamiento

- ▷ Verificar que el objetivo de la educación y entrenamiento profesional de la policía sea mantener la ley y el orden con un mínimo de fuerza, y, a tal fin, incluya muy especialmente los valores democráticos y éticos, y el entrenamiento teniendo en cuenta los derechos humanos y la sensibilidad al género: ver también Capítulo 7.

Ver también las recomendaciones de las secciones VI, VII, VIII sobre recursos financieros, humanos y materiales.

Los servicios secretos y de inteligencia

Los servicios de inteligencia (a veces denominados "servicios de seguridad") constituyen un componente clave de cualquier estado, dado que se encargan de proporcionar un análisis independiente de la información pertinente al estado y la sociedad y a la protección de sus intereses vitales. Aunque dependen del Poder Ejecutivo, el parlamento desempeña un rol crucial en la fiscalización de sus actividades.

Las nuevas amenazas y riesgos para la seguridad interna impuestos por el terrorismo, el narcotráfico, el contrabando, el crimen organizado y la inmigración ilegal, exigen el fortalecimiento de las capacidades de inteligencia. Después de los acontecimientos del 11 de septiembre, una inteligencia eficaz resulta particularmente esencial. En los meses siguientes a los ataques, los gobiernos de varios países han conferido mayores facultades a los servicios de inteligencia, como la autorización para interceptar comunicaciones telefónicas, por fax y por Internet (ver Capítulo 20 sobre terrorismo).

Las nuevas tecnologías amplían las capacidades de vigilancia, detección y arresto de posibles sospechosos, a medida que aumenta la cooperación entre los servicios de inteligencia, tanto internos como externos. Corresponde al parlamento garantizar que mayores poderes de los servicios de inteligencia sean compatibles con el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos.

Naturaleza de los servicios de inteligencia

La naturaleza misma de los servicios de inteligencia es recabar y analizar información. Estas acciones requieren de un alto grado de confidencialidad. Por otro lado, existe el peligro de que esta información sea usada indebidamente en el contexto político nacional. Esto hace que los servicios de inteligencia puedan convertirse en amenazas para la sociedad a la que supuestamente protegen. Por lo tanto, y además del control del Ejecutivo, es necesario que exista una fiscalización parlamentaria clara y democrática de los servicios de inteligencia. Sólo un sistema de frenos y equilibrios puede impedir que el Ejecutivo o el parlamento abusen de los servicios de inteligencia para sus propios fines políticos.

En democracia, los servicios de inteligencia deben esforzarse por ser eficaces, políticamente neutrales (no partidarios), adherir a una ética profesional, operar dentro de sus mandatos legales, y de acuerdo con las normas legales y constitucionales y las prácticas democráticas del estado.

La fiscalización democrática de las estructuras de inteligencia comienza con la existencia de un marco legal claro y explícito, que contemple la creación de organizaciones de inteligencia en los estatutos del estado, aprobados por el parlamento. Estos estatutos deben especificar, además, los límites de las facultades de la agencia, sus métodos de trabajo, y los medios por los cuales deberán rendir cuentas.

Recuadro Nº 24

El parlamento y los fondos especiales asignados a los servicios de inteligencia: el ejemplo de la República Argentina

“Ley Nº 25520 sobre Inteligencia Nacional (27 de noviembre de 2001). Artículo 37: La Comisión Bicameral del Congreso de la Nación tiene competencia para fiscalizar y controlar el “presupuesto reservado” asignado a los diferentes componentes de la Inteligencia Nacional. A este fin, la Comisión Bicameral del Congreso de la Nación podrá ejecutar cualquiera de los actos relacionados con su competencia, en particular:

1. Entender e intervenir en el debate de la ley de presupuesto nacional que el Poder Ejecutivo envía al Congreso. A tal fin, el Poder Ejecutivo enviará toda la documentación necesaria, en particular: a) un anexo con los presupuestos reservados, confidenciales, secretos o de acceso limitado ejecutados por jurisdicción; b) un anexo que contenga el propósito, programa y objeto de los gastos.
2. Pedir asistencia a todos los organismos de inteligencia incluidos en esta ley, que estén obligados a suministrar todos los datos, antecedentes e informes relacionados con sus funciones.
3. Controlar que el presupuesto reservado sea utilizado para el propósito asignado en la ley de presupuesto.
4. Preparar un informe anual para el Congreso de la Nación y el presidente que contenga: a) un análisis y evaluación de la ejecución del presupuesto reservado girado a los organismos de inteligencia; b) una descripción de las actividades de fiscalización y control realizadas por la Comisión Bicameral, así como las recomendaciones que podría elevar.”

Fuente: Ley Nº 25.520 sobre Inteligencia Nacional, República Argentina, 27 de noviembre de 2001

La mayoría de los estados implementan un cierto grado de fiscalización formal, generalmente en la forma de comisiones fiscalizadoras parlamentarias. La competencia de las comisiones parlamentarias ya existentes, como la comisión de defensa o de las fuerzas armadas, es ampliada en algunos casos para incluir temas de inteligencia. En otros países, el parlamento creó comisiones o subcomisiones parlamentarias específicamente abocadas a la fiscalización de los servicios secretos y de inteligencia.

Las comisiones fiscalizadoras parlamentarias deben tener acceso a la información, participar en la designación de los jefes de los servicios de inteligencia y fiscalizar la ejecución del presupuesto (ver Recuadro Nº 24 sobre fondos especiales).

Además, o en ausencia de una comisión parlamentaria competente, algunos países han creado comisiones de fiscalización de inteligencia formalmente constituidas fuera del Poder Ejecutivo o del Gabinete. Los organismos fiscalizadores a nivel del Gabinete o del Ejecutivo ejercen normalmente alguna función administrativa o gerencial, y son menos independientes de las estructuras cuyas actividades fiscalizan que las comisiones parlamentarias formadas por representantes de todo el espectro político.

Recuadro Nº 25

Algunas prácticas de las comisiones parlamentarias que manejan documentos reservados

- ▷ Si es necesario, la comisión se reúne a puertas cerradas;
- ▷ La comisión informa al plenario del parlamento, y luego se realizará un debate público (sobre temas no reservados);
- ▷ La comisión está facultada para solicitar cualquier información, siempre que no divulgue información sobre las operaciones en curso o los nombres de los empleados de los servicios de inteligencia;
- ▷ La comisión puede divulgar información luego de haber determinado (por mayoría simple o calificada) que dicha divulgación será de interés público;
- ▷ La comisión no está limitada por la información solicitada. Por su propia iniciativa, el ministro responsable de los servicios de inteligencia deberá suministrar información a la comisión, siempre que sea necesaria para una mejor y más completa comprensión.

Parámetros para los servicios de inteligencia en las democracias

Las tradiciones legales, el sistema político y los factores históricos del estado influyen en la forma particular de fiscalización adoptada con respecto a los servicios secretos o de inteligencia. Por ejemplo, algunos países inspirados en la tradición británica del "common law" tienden a resaltar el aspecto judicial de la fiscalización. En cambio, los países europeos continentales y los que han tenido fuerzas policiales represivas en algún momento de su historia moderna, tiende a favorecer la fiscalización parlamentaria. Estados Unidos tiene mecanismos de control y fiscalización en los tres poderes del gobierno federal. Algunos países democráticos crearon la institución del ombudsman, facultado para investigar las denuncias de violaciones de los derechos humanos por parte de los servicios de inteligencia, e informar al público sobre el resultado de la investigación. (Sobre el ombudsman, ver Capítulo 16).

Esfera de acción

La fiscalización de los servicios de inteligencia puede tener limitaciones con respecto a su esfera de acción. Puede referirse al tipo de actividad (contrainteligencia / inteligencia nacional o extranjera), o las áreas principales de interés (métodos operativos, acción encubierta).

Debate abierto o confidencial en el parlamento

En general, la fiscalización de inteligencia en las sociedades democráticas sigue siendo menos abierta y desarrollada que la fiscalización de otras áreas de la actividad del estado. Por ejemplo, la deliberación de las comisiones parlamentarias que fiscalizan las actividades de inteligencia no se desarrolla en debates públicos y abiertos y los parlamentarios participantes deben prestar un juramento especial, comprometiéndose a respetar la naturaleza confidencial de la información recibida.

Independientemente de la forma de fiscalización adoptada, las sociedades democráticas tratan de mantener un equilibrio entre garantizar el comportamiento legal apropiado y la rendición de cuentas de dichas organizaciones a través del escrutinio regular por un lado, y de la preservación de su confidencialidad y eficacia para proteger la seguridad nacional, por el otro.

División de tareas

Un medio estructural de controlar la inteligencia es evitar el monopolio de la función de inteligencia por una organización o agencia. La proliferación de diferentes organizaciones de inteligencia, que quizás correspondan a estructuras separadas como las fuerzas armadas o la policía, o de inteligencia interna o extranjera, puede ser menos eficiente y alentar la competencia burocrática, pero en general permite un control más democrático. Es por ello que muchos estados tienen servicios separados de inteligencia interna e inteligencia militar. Esta distinción es favorable desde el punto de vista de la fiscalización democrática, pero fragmenta la recolección y análisis de datos de inteligencia, algo que resultó especialmente problemático después de los ataques terroristas contra Estados Unidos.

Entrenamiento del personal de inteligencia

El entrenamiento y la formación profesional de los expertos en inteligencia constituye también un elemento clave de la fiscalización, en particular a través de la inculcación del profesionalismo, el compromiso con las normas democráticas y los principios de derechos humanos, así como del sentido de responsabilidad cívica. Las democracias deben esforzarse por capacitar y entrenar civiles para las tareas de inteligencia, y no dejar esta responsabilidad en manos de las fuerzas armadas.

Levantamiento del carácter secreto de los documentos

Otro factor estructural que puede facilitar el control y la rendición de cuentas es la posibilidad de poder acceder a la información sobre actividades de inteligencia después de un período determinado. Esto puede ser promovido por la legislación sobre libertad de información y las normas sobre la divulgación de material secreto después de cierto tiempo. Esta posibilidad de transparencia demorada y escrutinio público final puede facilitar el control democrático (ver Capítulo 21).

Que puede hacer usted como parlamentario

Mecanismos de fiscalización parlamentaria

- ▷ Verificar que su parlamento cuente con una comisión o subcomisión con mandato específico para fiscalizar todos los servicios de inteligencia (ver Capítulo 15 sobre comisiones parlamentarias).



- ▷ Verificar que el mandato de ese organismo esté claramente definido y sea lo más irrestricto posible, y que sus miembros tengan acceso a toda la información y conocimientos necesarios.
- ▷ Verificar también que la comisión parlamentaria tome acciones e informe en forma periódica sobre sus constataciones, conclusiones y recomendaciones.

Marco democrático y legal

- ▷ Verificar que la ley sobre servicios de inteligencia reglamente los siguientes temas: deben definir la situación, el alcance, la operación, cooperación, asignación de tareas, obligaciones de informar y fiscalización de los servicios de inteligencia. Además, el uso de métodos específicos de adquisición de información y mantenimiento de registros que contengan datos personales debe organizarse por ley, al igual que la situación de los empleados de los servicios de inteligencia.
- ▷ Verificar que los servicios de inteligencia sean políticamente neutrales y operen de acuerdo con un ethos profesional incluyendo el compromiso con normas democráticas y un sentido de responsabilidad cívica.
- ▷ Verificar que la comisión parlamentaria encargada de fiscalizar los servicios de inteligencia actúe a fin de garantizar que la capacitación del personal de inteligencia contemple el respeto por los principios democráticos y las leyes sobre derechos humanos.
- ▷ El parlamento debe sancionar leyes que confieran a los tres poderes de gobierno un rol complementario, es decir:
 - El Ejecutivo tiene la responsabilidad final de asignar tareas y priorizar a los servicios de inteligencia;
 - El parlamento sanciona las leyes pertinentes, fiscaliza el presupuesto y el rol del gobierno y el funcionamiento de los servicios de inteligencia; los parlamentos no deben interferir con las operaciones de inteligencia;
 - La justicia libra mandamientos si los servicios de inteligencia intentan interferir con la propiedad y / o las comunicaciones privadas y controla que los servicios de inteligencia actúen dentro del marco de la ley.

Transparencia y rendición de cuentas

- ▷ Verificar que la comisión parlamentaria encargada de fiscalizar los servicios de inteligencia sea consultada o informada sobre la política general de inteligencia elaborada por el Ejecutivo.
- ▷ Verificar que la comisión fiscalizadora de los servicios de inteligencia se ocupe de garantizar que los servicios operen en forma legal, apropiada y responsable, preservando su confidencialidad y eficacia: esto incluye, entre otras cosas, disposiciones legales sobre escuchas telefónicas.
- ▷ Verificar a tal efecto que la comisión reciba información completa sobre las actividades de las agencias de inteligencia, y participe en la designación de los jefes de los servicios secretos y de inteligencia.

Temas relacionados con la confidencialidad

- ▷ Verificar que la legislación sobre libertad de información sea un medio importante de control y rendición de cuentas – tanto directo como indirecto - de los servicios de inteligencia.
- ▷ Deben realizarse auditorías especiales en caso de que existan fondos secretos, a fin de mantener el equilibrio entre los requisitos de confidencialidad y de rendición de cuentas.
- ▷ Verificar que los criterios y las demoras para la difusión de material previamente reservado estén estipulados por ley a fin de garantizar la transparencia. Periódicamente se debe dar a conocer el título de los informes a los que se puede acceder públicamente en virtud de las leyes de libertad de información.

Ver también Capítulo 20 sobre terrorismo y Sección VI sobre recursos financieros.

Compañías militares y de seguridad privadas

El estado tiene el monopolio del uso legítimo de la fuerza y es el único proveedor de seguridad, responsable de garantizar la defensa y seguridad internas en caso de amenazas externas. No obstante, en los últimos años, la ola de conflictos internos ha puesto en el centro de la escena un nuevo fenómeno conocido como privatización de las funciones de seguridad. Han aparecido (o reaparecido) algunos actores de la seguridad privada no estatal, lo cual representa un desafío para la forma tradicional del control democrático de las fuerzas armadas.

Desde la década de 1990 se ha producido una proliferación de empresas militares y de seguridad privadas. En su mayoría, se pueden dividir en tres subgrupos principales: los mercenarios, las compañías militares y compañías de seguridad privadas. Es muy importante que los mecanismos del estado controlen las actividades de estos actores.

Las funciones y peligros de las compañías militares y de seguridad privadas

Los estados posconflicto o denominados estados fracasados, tienden a sucumbir a la tentación de convocar a las compañías militares y de seguridad privadas. Generalmente lo hacen para compensar la falta de poderío y entrenamiento militar adecuado y porque son incapaces de brindar seguridad a todos sus ciudadanos y/o grupos, o se resisten a sostener el monopolio de violencia del estado para implementar una fiscalización democrática genuina de su propio sector de la seguridad, o enfrentan conflictos internos.

En esas circunstancias, el uso de compañías militares / de seguridad privadas puede tener efectos positivos en el corto plazo, especialmente en términos de mejorar la preparación profesional y las capacidades de entrenamiento. Sin embargo, el impacto negativo en el proceso de democratización puede ser elevado y multifacético, como se muestra en el Recuadro N° 26.

Las instituciones públicas y elegidas democráticamente, y en primer lugar los parlamentos de los estados "receptores" necesitan mecanismos de fiscalización y control democrático adecuados y eficientes no sólo sobre sus estructuras de seguridad del estado, sino también sobre los expertos militares / de seguridad contratados.

Recuadro N° 26

Las compañías militares y de seguridad privadas y algunos potenciales peligros para la democracia

- ▷ Los actores de la seguridad privada pueden aportar un grado de estabilidad en la esfera militar / de seguridad, pero, en el largo plazo, algunos gobiernos pueden llegar a recurrir a la fuerza militar como la forma principal de resolver sus problemas internos;
- ▷ La contratación de expertos extranjeros abre una serie de interrogantes, como su misión militar / de seguridad concreta y sus aspectos presupuestarios: desde una perspectiva democrática y de buen gobierno, estas cuestiones deberían ser siempre abordadas en un debate parlamentario público;
- ▷ En la mayoría de los casos, estos actores privados actúan como agentes dedicados a quebrar voluntades bajo el disfraz de otras misiones más visibles (y legítimas).

Los mercenarios

Los mercenarios constituyen un fenómeno relativamente antiguo. Los conflictos más recientes demostraron que todavía hay mercenarios en muchas partes del mundo.

El Artículo 1 de la *Convención Internacional contra el Reclutamiento, Uso, Financiamiento y Entrenamiento de Mercenarios* de 1989 ofrece una definición del término mercenario que amplía la definición que contenía el Artículo 47 del *Protocolo Adicional 1* de las *Convenciones de Ginebra* de 1949 (en particular con respecto a las personas que son especialmente reclutadas para participar en actos de violencia concertados con el fin de derrocar un gobierno, o debilitar de alguna manera el orden constitucional de un estado o su integridad territorial):

" Artículo 1 – *A los fines de la presente Convención,*

1. *Se entiende por mercenario toda persona:(a) que haya sido especialmente reclutada, localmente o en el extranjero, a fin de combatir en un conflicto armado; (b) que tome parte en las hostilidades animada esencialmente por el deseo de obtener un provecho personal y a la que se haga efectivamente la promesa, por una Parte en conflicto o en nombre de ella, de una retribución material considerablemente superior a la prometida o abonada a los combatientes de grado y funciones similares a las fuerzas armadas de esa Parte; (c) que no sea nacional de una Parte en conflicto ni residente en un territorio controlado por una Parte en conflicto; (d) que no sea miembro de las fuerzas armadas de una Parte en conflicto; y (e) que no haya sido enviada en misión oficial como miembro de sus fuerzas armadas por un estado que no es Parte en conflicto.*
2. *También se entiende por mercenario toda persona que, en cualquier otra situación: (a) haya sido reclutada, localmente o en el extranjero, a fin de participar en un acto de violencia concertado destinado a: (i) derrocar un gobierno o de*

alguna otra forma debilitar el orden constitucional de un estado; o (ii) debilitar la integridad territorial de un estado; (b) tome parte de las hostilidades animada esencialmente por el deseo de obtener un provecho personal y a la que se le haga efectivamente la promesa o pago de una retribución material; (c) no sea nacional o residente del estado contra el cual se dirige el ataque; (d) no haya sido enviada por un estado en misión oficial; y (e) no sea miembro de las fuerzas armadas del estado en cuyo territorio ocurre el acto de violencia.”

A los fines de la Convención Internacional, comete un delito grave una persona que recluta, utiliza, financia o entrena mercenarios, o intenta cometer o es cómplice de esos actos. No obstante, hay casos en que los gobiernos contratan expertos militares extranjeros para tareas especiales (pilotos de aviones caza, operaciones antiterroristas, etc.).

El Relator Especial sobre mercenarios de la Comisión de la ONU sobre Derechos Humanos, recomienda en su informe que la Asamblea General debería reiterar su invitación a todos los estados que todavía no son parte de la misma, a ratificar o adherir a la Convención. Debería, también, invitar a todos los Estados Miembros a revisar su legislación nacional para que concuerde con las disposiciones de la Convención.” (párrafo 70).

Compañías militares privadas

Las compañías militares privadas son una especie de “mercenarios” modernos de tipo corporativo. Como mercenarios, los mueve el beneficio personal, suministrando, por ejemplo, entrenamiento y servicios militares o, más precisamente, cumpliendo roles en y fuera de combate. Desde el punto de vista legal, no obstante, están fuera de la estricta definición de fuerzas mercenarias, dado que en general se componen de personal militar retirado, que ya no pertenece a las fuerzas de seguridad en forma activa. Ofrecen un amplio rango de servicios: combate y apoyo operativo, asesoramiento y capacitación, compra de armas, tareas de inteligencia, rescate de rehenes, etc. Independientemente del tipo de servicio que prestan, su característica común es que operan a solicitud de los gobiernos, especialmente en situaciones de conflicto o reconstrucción posconflicto.

Un ejemplo de compañía militar privada es la empresa MPRI, con sede central en Estados Unidos. Se trata de una empresa de servicios profesionales dedicada a los contratos de defensa, especialmente al apoyo y asistencia en temas de defensa como asesoramiento sobre la sanción y aplicación de leyes, y el desarrollo de liderazgo. Fue creada por ex oficiales militares de alto rango en 1988 y sigue siendo dirigida por antiguo personal militar.

Compañías de seguridad privadas

Estas compañías brindan servicios destinados a proteger empresas y propiedades, y contribuir, de esta forma, a la prevención del delito. Existen en todo el mundo, pero las tendencias más recientes muestran que su uso ha aumentado, especialmente en las regiones en conflicto, donde las empresas sienten la necesidad de recibir más

protección que la que el estado puede brindar. Se ocupan más de la protección de bienes y personas que de la parte militar del conflicto. En la práctica, sin embargo, estas compañías combinan a menudo la experiencia militar y de seguridad dado que parecen ser igualmente importantes y necesarias en las respectivas regiones. Esto tiende a desdibujar la línea que separa a las fuerzas militares privadas de las compañías de seguridad privadas.

Debido a la creciente importancia y difusión de los actores de la seguridad privada, resulta cada vez más importante que las instituciones democráticas, especialmente el parlamento, garanticen un nivel mínimo de fiscalización y control sobre estos nuevos actores, dado que de lo contrario se verían amenazados los principios democráticos básicos.

Qué puede hacer usted como parlamentario

Legislación

- ▷ Indagar si su estado es parte de la Convención Internacional contra el Reclutamiento, Utilización, Financiación y Entrenamiento de Mercenarios de 1989, y si ha adoptado la legislación satisfactoria correspondiente.
- ▷ Indagar si existe un marco legal para los actores de la seguridad privada

Respeto por las normas y embargos de armas

- ▷ Como las compañías militares y de seguridad privadas actúan en regiones en conflicto, alentar a su parlamento a verificar si las actividades de estas compañías que operan en su país están en consonancia con la estrategia de seguridad nacional y con la política exterior así como con las leyes, normas y resoluciones internacionales pertinentes.
- ▷ Estipular que los actores de la seguridad privada NO puedan operar en regiones o países sometidos a un embargo de armas.

Transparencia

- ▷ Verificar que ninguna compañía militar o de seguridad privada extranjera pueda operar en el territorio nacional sin autorización previa del parlamento, aun cuando lo haga a solicitud o con el consentimiento del gobierno.
- ▷ Verificar que el parlamento conozca el presupuesto del gobierno para las compañías militares y de seguridad privadas y sus actividades.

Rendición de cuentas

- ▷ Verificar que el gobierno rinda cuentas ante el parlamento por todas las actividades de las compañías militares y de seguridad privadas, tanto en la ley como en la práctica, dentro del país y en el exterior.

Sección IV

**La seguridad nacional bajo el
escrutinio parlamentario:
Condiciones y mecanismos**

Condiciones de una eficaz fiscalización parlamentaria

La fiscalización parlamentaria del sector de la seguridad depende del poder del parlamento en relación con el gobierno y los servicios de seguridad. En este contexto, poder significa la capacidad de influir en las opciones y comportamiento del gobierno de acuerdo con la voluntad colectiva del pueblo expresada en el parlamento. También incluye la capacidad de fiscalizar la implementación de políticas, leyes, decisiones, y del presupuesto. Este poder emana no sólo de la Constitución y las leyes, sino también del reglamento parlamentario y las prácticas consuetudinarias.

Las condiciones para una eficaz fiscalización parlamentaria del sector de la seguridad incluyen, entonces:

- ✓ Poderes legales y constitucionales claramente definidos
- ✓ Prácticas consuetudinarias
- ✓ Recursos y conocimientos especializados
- ✓ Voluntad política

Poderes legales y constitucionales

La Constitución (o su equivalente) ofrece la base legal más importante para la fiscalización parlamentaria del sector de la seguridad. Aunque las constituciones varían de un país a otro de acuerdo con los antecedentes políticos, culturales, económicos y sociales de cada uno, la mayoría de las constituciones estipulan:

- ✓ El Poder Ejecutivo (v.g. el Jefe de Estado, el Primer Ministro o el Ministro de Defensa) es responsable de los servicios de seguridad;
- ✓ El Poder Ejecutivo debe responder ante el Parlamento.

Como las disposiciones constitucionales tienen el mayor rango jurídico es importante inscribir las facultades parlamentarias relativas al sector de la seguridad en la Constitución. Las constituciones no pueden modificarse fácilmente; toda reforma requiere en general de una mayoría calificada del parlamento. Por lo tanto, la Constitución representa una forma efectiva de proteger el poder del parlamento en un área tan sensible. Esos poderes pueden ser aun más fortalecidos a través de legislación específica y del reglamento del parlamento. Además, a lo largo de los años, se han desarrollado normas y prácticas sociales sobre rendición de cuentas y fiscalización parlamentaria.

El Recuadro N° 27 muestra la amplia gama de poderes a los que los parlamentos pueden apelar para fiscalizar el sector de la seguridad. La mayoría de estos poderes serán analizados en los capítulos siguientes.

Recuadro Nº 27

Instrumentos y herramientas que puede utilizar el parlamento para garantizar la fiscalización parlamentaria del sector de la seguridad

1. Poderes Generales

- a. Presentar proyectos legislativos
- b. Modificar o reescribir leyes
- c. Interpelar a los miembros del Ejecutivo
- d. Convocar a miembros del Ejecutivo a declarar en las sesiones parlamentarias
- e. Convocar al personal militar y a los funcionarios públicos a declarar en las sesiones parlamentarias
- f. Convocar a expertos civiles a declarar en las sesiones parlamentarias
- g. Obtener documentos del Poder Ejecutivo
- h. Realizar investigaciones parlamentarias
- i. Celebrar audiencias

2. Control del Presupuesto

- a. Acceder a todos los documentos relacionados con el presupuesto
- b. Facultad de revisar y modificar las asignaciones presupuestarias para defensa y seguridad
- c. El control del presupuesto se ejerce en el ámbito de programas, proyectos y partidas presupuestarias
- d. Derecho de aprobar o rechazar el aumento de las partidas para defensa y seguridad

3. Misiones de paz / despliegue militar en el exterior: derecho del parlamento de aprobar / rechazar:

- a. La participación en la toma de decisiones antes del envío de tropas al exterior
- b. El mandato de la misión; garantizar el mandato de la ONU
- c. El presupuesto de la misión
- d. Los riesgos del personal militar movilizad
- e. Las reglas de combate
- f. La cadena de mando / control
- g. La duración de la misión
- h. El derecho de visitar a las tropas en misión

4. Compras

- a. Obligación del Poder Ejecutivo de informar al parlamento sobre las decisiones de compra
- b. Derecho de aprobar / rechazar contratos
- c. Revisión de las siguientes fases de la compra:
 - i. Especificar la necesidad de adquirir nuevos equipos
 - ii. Comparar y elegir a un fabricante
 - iii. Evaluar las ofertas

5. Política General de Defensa y Seguridad: derecho de aprobar / rechazar:

- a. El concepto de política de seguridad
- b. El concepto de manejo de crisis
- c. La estructura de las fuerzas
- d. La estrategia / doctrina militar

6. Personal de defensa / seguridad

- a. Derecho de aprobar / rechazar el plan de personal
- b. Derecho de fijar topes a la cantidad de personal
- c. Derecho de aprobar / rechazar o de ser consultado sobre las designaciones militares de mayor rango (como Jefe de estado mayor)

Prácticas consuetudinarias

No todos los comportamientos o interacciones pueden ser reguladas por ley. Por lo tanto, es igualmente importante adoptar y mantener hábitos y prácticas de fiscalización parlamentaria respaldados por normas sociales, como la confianza y el respeto mutuos. Por ejemplo, hacer participar e informar oportuna y detalladamente a los parlamentarios sobre los nuevos acontecimientos relacionados con la seguridad no sólo favorece la transparencia y la responsabilidad legal, sino también el diálogo entre las personas.

Recursos y conocimientos especializados

En general, la capacidad del parlamento de fiscalizar el sector de la seguridad en forma eficaz, es afectada por los factores de tiempo, nivel de conocimientos especializados e información disponibles.

El factor tiempo

Es muy importante que el parlamento reciba oportunamente la información relativa a las intenciones y decisiones del gobierno sobre los temas de seguridad y el sector de la seguridad. El parlamento no podrá actuar debidamente si el gobierno le informa los hechos consumados. En esos casos, el parlamento no tendrá otra alternativa que aprobar o rechazar la decisión del gobierno.

En tiempos de crisis o emergencias, el gobierno está obligado a actuar con celeridad y sólo informa al parlamento post facto. Esto no lo exime de actuar dentro del marco aprobado por el Poder Legislativo.

En lo que respecta a los temas de política regular y a largo plazo, el parlamento debe contar con tiempo suficiente para analizar y debatir cuestiones esenciales como, por ejemplo, el presupuesto de defensa, la toma de decisiones sobre compra de armas o una revisión sobre temas de defensa.

Una manera de evitar las presiones de tiempo que habitualmente enfrentan los parlamentarios en su trabajo, es elaborar una estrategia proactiva. El Recuadro Nº 28 presenta algunos elementos de dicha estrategia proactiva para fiscalizar el sector de la seguridad.

Recuadro Nº 28

Estrategias proactivas para la fiscalización parlamentaria del sector de la seguridad

El trabajo de los parlamentarios está sujeto a veces a las noticias del día, y se ven obligados a reaccionar ante los hechos. Además, su agenda política es, en gran medida, impuesta por el gobierno. La adopción de una estrategia proactiva para la fiscalización parlamentaria, puede ser una manera efectiva de superar las restricciones de tiempo. Con respecto al sector de la seguridad, esta estrategia podría incluir lo siguiente.

Armar la Agenda: Los parlamentarios deben esforzarse permanentemente por convertir las intenciones y necesidades de los ciudadanos en temas de la agenda política.



Últimos acontecimientos: El parlamento debe estar informado sobre los últimos acontecimientos nacionales e internacionales relacionados con temas militares y de seguridad. Esto se puede lograr no sólo a través de los canales del gobierno, sino también a través de organizaciones no oficiales, como universidades, centros de investigación, etc.

Lecciones aprendidas: El parlamento debe aprender de las operaciones realizadas por los actores del sector de la seguridad en el pasado, a través de revisiones estructurales y frecuentes.

Revisión permanente: El parlamento debe exigir al gobierno que tenga en cuenta las más recientes intenciones, acontecimientos y lecciones aprendidas al actualizar su política de seguridad.

Información, conocimientos especializados y personal parlamentario

Una fiscalización parlamentaria eficaz del sector de la seguridad requiere de conocimientos especializados y de recursos dentro del parlamento o a su disposición. No obstante, los conocimientos especializados con los que generalmente cuenta el parlamento rara vez se asemejan a los que posee el gobierno o las fuerzas de seguridad. En la mayoría de los casos, los parlamentos sólo cuentan con un grupo reducido destinado a investigación, si lo tiene, en tanto que el gobierno puede recurrir al personal del Ministerio de Defensa y otros ministerios que tienen que ver con el sector de la seguridad. Algunos parlamentos, como el Congreso argentino, tienen una oficina permanente de enlace con las fuerzas armadas, que puede ser consultada por los legisladores y el personal parlamentario, y que puede ofrecer asesoramiento, más especialmente, a la comisión sobre temas de defensa / seguridad. Además, los parlamentarios son elegidos por un período limitado, mientras que los funcionarios públicos y el personal militar en general pasan la mayor parte de su carrera profesional en el Ministerio de Defensa. El problema básico es, sin embargo, que los parlamentos se basan en información que emana del gobierno y las fuerzas armadas, las instituciones que supuestamente deben fiscalizar. Esto crea relaciones de dependencia asimétrica entre el parlamento, el gobierno y las fuerzas armadas. La situación se agrava por la naturaleza hermética del sector de la seguridad debido a su trabajo, cultura y educación típicamente militares y a las leyes de confidencialidad.

El Recuadro N° 29 presenta algunas sugerencias para mejorar los conocimientos especializados de los parlamentarios con respecto al sector de la seguridad.

Recuadro N° 29

Mecanismos y prácticas para mejorar los conocimientos especializados del parlamento sobre temas de seguridad: algunas sugerencias

- ▷ Establecer – si todavía no existe como entidad separada – una comisión parlamentaria de defensa / seguridad que concentre el conocimiento de los parlamentarios y de especialistas sobre el tema de seguridad: el parlamento podría considerar la posibilidad de dividir la comisión de defensa en subcomisiones sobre adquisiciones, temas de personal, presupuesto y misiones de paz;
- ▷ Asistir a seminarios nacionales e internacionales, organizar viajes de estudio, visitas a instalaciones de los servicios de seguridad (ver Capítulo 11 sobre servicios secretos y de inteligencia) y asistir a sesiones de entrenamiento para parlamentarios. Se podrían organizar charlas informativas para los parlamentarios que viajen a países donde las tropas nacionales participen en misiones de paz;



- ▷ Intercambiar experiencias y prácticas entre los parlamentarios de diferentes países, por ejemplo, durante las sesiones de asambleas parlamentarias internacionales;
- ▷ Contar con personal parlamentario profesional y suficientemente capacitado y numeroso;
- ▷ Garantizar el acceso a bibliotecas y centros de documentación / investigación, incluyendo bases de datos electrónicas, especializadas y actualizadas;
- ▷ Contar con el asesoramiento de expertos externos provenientes de organizaciones no gubernamentales (v.g. universidades, centros de estudio) o de oficiales militares retirados (ver Capítulo 6 sobre la sociedad civil);
- ▷ Poner a disposición de los parlamentarios los tratados internacionales y regionales sobre seguridad en idioma nacional, conjuntamente con la situación de ratificación y los documentos pertinentes de los organismos que supervisan los tratados, si los hubiera;
- ▷ Seleccionar anualmente dos o tres temas relacionados con el sector de la seguridad, que serán exhaustivamente investigados (v.g. por las subcomisiones);
- ▷ Constituir un grupo multipartidario de parlamentarios (bicameral cuando corresponda) dedicado a los temas de defensa / seguridad: dicho bloque podrá funcionar como un centro de estudio informal sobre estos temas.

Voluntad política

Aunque la base legal de la fiscalización parlamentaria sea impecable y el parlamento cuente con los recursos y conocimientos suficientes para encarar este tema, la eficacia de la fiscalización parlamentaria del sector de la seguridad no es algo que pueda darse por sentado. El último elemento, la voluntad política de los parlamentarios de utilizar las herramientas y mecanismos a su disposición constituye una condición indispensable para una eficaz fiscalización del sector. La falta de voluntad política para fiscalizar los servicios de seguridad puede obedecer a diferentes factores, incluyendo los siguientes:

- ✓ Disciplina partidaria: como a los parlamentarios del partido gobernante les interesa que el gobierno siga en el poder, tienden a abstenerse de criticar públicamente al Ejecutivo.
- ✓ Interés / falta de interés del electorado: en muchos países los temas de seguridad no interesan al público. Es por ello que muchos parlamentarios consideran que no es redituable, en términos de su reelección, dedicar demasiado tiempo a los temas de seguridad.
- ✓ Las consideraciones de seguridad que obligan a los parlamentarios, que integran, por ejemplo, la comisión de inteligencia, a no divulgar sus conclusiones.

Como resultado de este tipo de situación, los instrumentos parlamentarios pueden ser aplicados en forma pasiva cuando se trata de fiscalizar la acción y la política del Poder Ejecutivo, salvo en situaciones extremas como un escándalo o una emergencia, que obliguen a actuar de otra forma. No obstante, es un deber constitucional de los parlamentarios revisar críticamente las intenciones y acciones del Ejecutivo.

Mecanismos parlamentarios aplicados al sector de la seguridad

Todos los sistemas legales brindan a los parlamentarios diversos medios para obtener la información que necesitan para controlar la política, supervisar la administración, o identificar y eliminar los abusos e injusticias. Además, los parlamentarios pueden beneficiarse con y desarrollar buenas prácticas y medios informales que complementen estas herramientas y mecanismos legales o constitucionales.

Las tres posibilidades legales comunes para que los parlamentos obtengan información del gobierno son:

- ✓ Los debates parlamentarios
- ✓ Las interpelaciones parlamentarias
- ✓ Las investigaciones parlamentarias

Debates parlamentarios sobre seguridad

Los debates parlamentarios sobre temas de seguridad constituyen una oportunidad clave para intercambiar opiniones y recabar información esencial sobre datos e intenciones del gobierno. En términos generales, estos debates pueden ocurrir en cuatro tipos de situaciones:

- ✓ A continuación de la presentación del Poder Ejecutivo de sus propuestas anuales del presupuesto de defensa;
- ✓ Ante declaraciones oficiales o no oficiales de ministros pertinentes, como el ministro de defensa o de relaciones exteriores;
- ✓ En conexión con una revisión de la defensa nacional, la presentación de un informe oficial sobre defensa o cualquier otro documento importante sobre defensa nacional;
- ✓ En conexión con los programas del gobierno, que se publican antes o después de una elección;
- ✓ Todo tema específico que requiera de un debate parlamentario, como un escándalo, un desastre o un problema específico de seguridad.

Recuadro Nº 30

Características comunes de la maquinaria y procedimientos parlamentarios para fiscalizar al Ejecutivo

▷ Debate general

“En algunos países, la Constitución exige que el Ejecutivo rinda cuentas en forma periódica al parlamento sobre su gestión. (...) En la mayoría de los países, los temas de política general no están automáticamente sujetos a exámenes periódicos. Por lo general, se debaten si alguno de los miembros lo plantea específicamente (...).”

▷ Interpelación

“(...) Es el procedimiento habitual para obtener información y ejercer control en el sistema parlamentario clásico. La interpelación es dirigida a un ministro para que explique decisiones que su departamento ha tomado o al jefe de gobierno sobre un tema de política general. Tiene dos características esenciales: en primer lugar, da origen a un debate general; en segundo lugar conlleva una sanción política porque el debate culmina en la votación de una moción que expresa la satisfacción o insatisfacción de la Cámara con las explicaciones del gobierno. Una interpelación es un procedimiento muy eficaz porque los ministros son convocados directamente a dar explicaciones. No es sólo un mecanismo para obtener información, sino una forma directa de control (...).”

▷ Moción de aplazamiento

“En el sistema británico se desconoce el procedimiento de la interpelación, aunque la “moción de aplazamiento” es similar. Esta moción, presentada inmediatamente antes del comienzo de un receso parlamentario ofrece la oportunidad de plantear una serie de temas con el gobierno, pero no se realiza una votación (...).”

▷ Interrogatorios

“El propósito de los interrogatorios (...) es obtener información concreta de la administración, solicitar su intervención y, cuando sea necesario, dar a conocer los abusos y obtener reparaciones. También se utiliza para conocer detalles que pueden ayudar a los parlamentarios a comprender los temas complicados de los proyectos de ley e instrumentos reglamentarios presentados ante el parlamento (...). Este procedimiento ofrece a la oposición un medio para descubrir los puntos débiles del gobierno y debido a la publicidad que reciben estos hechos tienen un efecto positivo en la administración (...). La popularidad de este procedimiento es atribuida al hecho de que al hacer uso de su derecho a interrogar, el parlamentario actúa en forma completamente independiente (...).”

▷ Comisiones investigadoras: Ver Recuadro Nº 32.

Fuente Parlamentos, por Michel Ameller, Unión Interparlamentaria, 1966

Interpelaciones e interrogatorios parlamentarios relacionados con la seguridad

Los interrogatorios – tanto escritos como orales – forman parte de la función inquisidora del parlamento y son procedimientos parlamentarios muy utilizados para fiscalizar la acción de gobierno.

Pueden contribuir significativamente a una fiscalización eficaz del sector de la seguridad, dada la función esencial que cumplen. Con respecto a la seguridad, en general, los interrogatorios parlamentarios:

- ✓ Brindan a los parlamentarios la oportunidad de obtener información oportuna, precisa y actualizada sobre la política de defensa y seguridad del gobierno y sobre los temas de seguridad en general;
- ✓ Ayudan al parlamento a controlar la implementación de las leyes relacionadas con la seguridad adoptadas por el parlamento;
- ✓ Ayudan a atraer la atención pública sobre los temas de defensa y seguridad, especialmente cuando el interrogatorio es oral y las respuestas son transmitidas por radio o televisión o reproducidas en el Diario de Sesiones o el Boletín Oficial (claramente, la función informativa de los interrogatorios parlamentarios no se limita al área del parlamento en sí; los interrogatorios también tienen por objeto brindar información a una audiencia más amplia que incluye a los medios, las ONG y a toda la sociedad civil);
- ✓ Pueden influir en o reorientar la agenda política del gobierno sobre temas de seguridad;
- ✓ Permiten a los miembros de la oposición plantear objeciones sobre los temas de seguridad que les preocupan o sobre los que no han podido obtener información satisfactoria hasta ese momento.

Los interrogatorios parlamentarios con respecto al sector de la seguridad son, en su mayoría, sumamente sensibles. El ministro encargado de dar las respuestas, no siempre lo hace voluntariamente. Esta renuencia proviene en muchos casos del carácter confidencial de las actividades del sector. Muchos documentos relativos a la seguridad nacional son reservados y, por lo tanto, no disponibles para los parlamentarios y el público.

Recuadro Nº 31

Sugerencias para un interrogatorio eficaz

- ▷ **Una preparación cuidadosa de las preguntas:** es imposible improvisar cuando el interrogatorio se refiere a temas de seguridad, especialmente en el aspecto técnico. Los contactos informales con personal militar (o conocimientos personales militares o paramilitares) pueden ser de gran ayuda.
- ▷ **Lenguaje preciso:** la falta de claridad en la formulación de una pregunta que de lugar a un malentendido puede derivar en una respuesta ministerial inadecuada o insuficiente.
- ▷ **Oportunidad:** el momento en el cual se formula una pregunta es, por supuesto, crucial para su impacto y eficacia, inclusive en términos de publicidad.

Sin embargo, la facultad del Poder Ejecutivo de clasificar documentos como reservados está limitada por la ley. Además, este proceso debe ser transparente, permitiendo conocer quién lo decidió, el tipo de documentos / información que puede ser de carácter reservado, la duración del periodo de confidencialidad, y las condiciones para su clasificación como documentos reservados o la suspensión del carácter confidencial.

En lo que respecta al contexto institucional, algunos factores parecen contribuir a la eficacia del interrogatorio parlamentario:

- ✓ La posibilidad de que los parlamentarios formulen preguntas complementarias cuando no queden satisfechos con la respuesta o necesiten aclaraciones;
- ✓ La posibilidad de que los parlamentarios inicien un debate sobre los temas planteados durante la hora de interrogatorio;
- ✓ La voluntad de los miembros del parlamento de disponer de la posibilidad procesal de interrogar;
- ✓ La posibilidad de que el público presencie, o siga por radio o televisión, el interrogatorio;
- ✓ La publicidad que rodea a los debates y, en algunos casos, la publicación del interrogatorio y las respuestas en documentos accesibles para el público.

Investigaciones parlamentarias especiales sobre seguridad

Además de su rol en el proceso legislativo, las comisiones parlamentarias también pueden formar parte de la efectiva fiscalización de la política de gobierno. Las actividades gubernamentales pueden ser controladas a través de misiones de investigación temporarias, en las que pueden participar más de una comisión y que generalmente culminan en la publicación de un informe. Las comisiones investigadoras especiales deberían tener la misma autoridad para enviar citaciones que las investigaciones judiciales.

Principales ventajas y características de las comisiones investigadoras

Con respecto a los temas de defensa / seguridad, una comisión investigadora ad hoc tiene una importancia específica y sus ventajas son numerosas, en particular:

- ✓ Su misma constitución puede ser vista, especialmente por el público, como una señal política positiva;
- ✓ Pueden ser una herramienta adecuada para lograr un escrutinio minucioso de temas políticamente sensibles relacionados con el sector de la seguridad;
- ✓ Pueden facilitar una evaluación precisa de la política de gobierno sobre temas de seguridad específicos y proponer, cuando corresponda, un medio de reparación o reorientación factible de ser aceptado por la totalidad de la Cámara y el gobierno.

Recuadro Nº 32

Características principales de las comisiones parlamentarias investigadoras

“(…) Las comisiones investigadoras se utilizan para analizar temas específicos. A tales fines, el parlamento ordena a varios de sus miembros que recaben la información que necesita para ejercer el control apropiado, y que eleven un informe sobre el cual la Cámara, si lo considera pertinente, sesionará y tomará una decisión.

El derecho de realizar una investigación es el corolario natural del principio por el cual el parlamento debe estar totalmente informado acerca de las acciones del Ejecutivo (…).

En algunos países es difícil que estas comisiones realicen una investigación efectiva. Muchas veces, carecen del poder suficiente para obligar a las personas a comparecer, salvo en los procesos de la justicia ordinaria. Esto implica la intervención de las autoridades gubernamentales, demora los procesos de la comisión y neutraliza el efecto de su investigación. (...) Este tipo de dificultades prácticas hace que no se utilice demasiado este procedimiento para ejercer control sobre el Ejecutivo. No obstante, la mejor manera de que una investigación parlamentaria sea efectiva es recibiendo las pruebas bajo juramento. (...)

Las pruebas presentadas por funcionarios públicos a las comisiones investigadoras plantean un problema especial porque estos funcionarios dependen del ministro a cargo de su departamento específico. ¿Hasta dónde puede el gobierno ordenarles no responder a las preguntas de los parlamentarios? (...) En [algunos países] siempre se exige el consentimiento [para presentar pruebas] del departamento involucrado; pero no pueden negarse a menos que la presentación de la información exigida sea “perjudicial para la seguridad pública o pueda poner en peligro el ejercicio de la función pública (...).

Es importante destacar que, cualquiera sea el sistema, la comisión constituida para realizar una investigación es un organismo que investiga cuya función es elevar un informe a la Cámara que la ha constituido. Es responsabilidad de la Cámara extraer las conclusiones necesarias de la investigación y los datos obtenidos. Una comisión investigadora no puede tomar una decisión sobre el tema que debe investigar (...).”

Fuente : Parlamentos, por Michel Ameller, Unión Interparlamentaria, 1966

Otra característica importante de estas comisiones investigadoras es su composición. La proporción de miembros de la oposición que participan frente a los del oficialismo es, por supuesto, de crucial importancia para el resultado de la investigación.

Las facultades investigativas varían sustancialmente de un parlamento a otro y de una comisión investigadora a otra. Las facultades esenciales incluyen la posibilidad de:

- ✓ Elegir el tema y alcance de la investigación parlamentaria;
- ✓ Realizar visitas a bases militares y otros emplazamientos de los servicios de seguridad (ver Capítulo 17);
- ✓ Recabar toda la información pertinente, incluyendo documentos reservados y ultra secretos, de la presidencia, la administración central y el estado mayor general;
- ✓ Recibir pruebas bajo juramento de los miembros de la presidencia, la administración central o el estado mayor general;
- ✓ Organizar audiencias públicas o privadas.

La investigación de Canadá sobre el despliegue de soldados canadienses en Somalia constituye un claro ejemplo de lo antes mencionado (ver Recuadro Nº 33).

Recuadro Nº 33

Comisión Investigadora sobre el despliegue de fuerzas canadienses en Somalia. Una ilustración del impacto público de los informes parlamentarios sobre temas de seguridad

Durante el despliegue de tropas canadienses en Somalia en 1993, sucedieron hechos que horrorizaron a la mayoría de los canadienses – la expulsión a tiros de intrusos somalíes del campamento canadiense en Belet Huen, la golpiza y muerte de un adolescente bajo la custodia de soldados del Comando 2 del Regimiento Aerotransportado Canadiense (CAR), un aparente intento de suicidio de uno de estos soldados canadienses y, una vez terminada la misión, supuestos episodios de ocultación o alteración de información clave. También se hicieron públicas cintas de video que mostraban repugnantes y confusas actividades que involucraban a miembros del CAR. El gobierno consideró que la junta militar a cargo de la investigación de los hechos no cumplía con los requisitos de responsabilidad pública, por lo tanto el parlamento canadiense ordenó una investigación pública conforme a la Ley de Investigaciones.

Alcance y autoridad – La Ley de Investigaciones contempla la autoridad para citar testigos, recibir testimonios, contratar expertos y asesores, y evaluar pruebas. La facultad de obligar a una persona a declarar fue el principal mecanismo utilizado para determinar lo que sucedió en Somalia y en la Sede de Defensa Nacional. Alrededor de 116 testigos declararon en la investigación en sesiones abiertas transmitidas por televisión a todo el país. El alcance no se limitó sólo a los hechos acaecidos en Somalia, sino también al contexto, incluyendo elementos como la cadena de mando, el sistema, la disciplina, las operaciones de las fuerzas canadienses, y a las acciones y decisiones del Departamento de Defensa Nacional. La segunda parte de los términos de referencia exigía a los comisionados buscar cuestiones específicas relacionadas con la etapa previa al despliegue, y las fases en y post-teatro de operaciones de la operación Somalia.

No es un juicio - La investigación no intentó ser un juicio, aunque las audiencias incluyeron un análisis de las causas institucionales de, y las respuestas a, los incidentes que habían culminado en la acusación y enjuiciamiento de personas. La investigación se centró básicamente en los temas sistémicos e institucionales relacionados con la organización y administración de las fuerzas canadienses y el Departamento de Defensa Nacional, más que a las personas empleadas por esas instituciones. Sin embargo, este foco exigió inevitablemente que la investigación analizara las acciones de las personas a cargo de la cadena de mando y la forma en que ejercieron su liderazgo.

Los resultados - El resultado de dos años de trabajo fue un extenso informe que abarcó un amplio rango de temas, incluyendo: la estructura y organización de las fuerzas canadienses y del Departamento de Defensa Nacional durante la misión a Somalia; la importancia de la cadena de mando en las fuerzas armadas canadienses; un análisis de la cultura y la ética militar; las relaciones cívico-militares en Canadá, etc. El informe termina con una serie de recomendaciones para modificar varias actividades y políticas gubernamentales y militares. Muchas de estas recomendaciones están en proceso de ser implementadas.

*Fuente: Prof. Dra. Donna Winslow
Asesora Técnica de la Comisión Investigadora del Parlamento Canadiense, 1996.*

Comisiones parlamentarias de defensa o seguridad

Considerando la complejidad del sector de la seguridad, una estructura de comisiones bien desarrollada es crucial si el parlamento aspira a ejercer una influencia real sobre el Ejecutivo. La fiscalización parlamentaria del sector de la seguridad involucra a más de una comisión que pueden recibir diferentes nombres en los diferentes parlamentos (y tener en ocasiones mandatos combinados).

Comúnmente estas comisiones – que pueden ser convocadas a celebrar reuniones conjuntas – son las siguientes:

- ✓ **Comisión de defensa** (a veces denominada comisión de fuerzas armadas, comisión de defensa y seguridad nacionales o comisión de seguridad y relaciones exteriores), que se ocupa generalmente de todos los temas relacionados con el sector de la seguridad, v.g. la misión, organización, personal, operaciones y financiamiento de las fuerzas militares, conscripción y compras;
- ✓ **Comisión de relaciones exteriores** que se ocupa, por ejemplo, de las decisiones de participar en misiones de paz o aceptar su presencia en el territorio nacional, la seguridad internacional, las organizaciones, tratados y acuerdos internacionales / regionales;
- ✓ **Comisión de presupuesto o finanzas**, que tiene la última palabra sobre los presupuestos de todas las organizaciones del sector de la seguridad; en algunos casos la comisión de cuentas públicas que revisa los informes de auditoría para todo el presupuesto nacional, incluyendo el presupuesto de defensa;
- ✓ **Comisión (o subcomisión) de temas y servicios inteligencia**, que a menudo se reúne a puertas cerradas;
- ✓ **Comisión de industria y comercio**, que se ocupa especialmente del comercio y compra de armas (indemnizaciones y compensaciones);
- ✓ **Comisión de ciencia y tecnología** (para la investigación y desarrollo del sector militar);
- ✓ **Comisión de interior**, que se ocupa de la policía, la gendarmería y, a menudo, de otras organizaciones paramilitares.

Facultades y medios

La facultad de las comisiones parlamentarias de recabar y recibir pruebas de fuentes externas varía de un país a otro. Algunas comisiones parlamentarias, como las comisiones permanentes *ad hoc* de la Cámara de los Comunes británica no están autorizadas a recibir pruebas, en tanto que otras, como las del Congreso de EE.UU. tienen una facultad casi ilimitada de recibir pruebas de fuentes externas (bajo juramento).

Algunas comisiones gozan de la capacidad de legislar – adoptar o hasta redactar nuevas leyes o proponer modificaciones a las leyes existentes – en tanto que otras sólo están autorizadas a fiscalizar la acción del Ejecutivo y las asignaciones presupuestarias, pero no a legislar.

El nivel de medios y conocimientos especializados de los que dispone una comisión será crucial para el cumplimiento eficaz de su mandato: v.g. el número, nivel de capacidad y estabilidad del personal asignado a esa comisión; la capacidad de investigación y su naturaleza (especializada versus general; separada versus parte de una unidad de investigación parlamentaria general); el acceso a datos y a la documentación complementaria pertinente (capacidad de obtenerla y reproducirla); capacidad de convocar a peritos; capacidad de celebrar audiencias y realizar investigaciones (Para más información, ver Capítulo 14 sobre mecanismos y herramientas parlamentarias).

Recuadro Nº 34

Posibles funciones clave de una comisión parlamentaria de defensa o temas de seguridad

Política de seguridad

- ▷ Examinar e informar sobre toda iniciativa de política anunciada por el ministro de defensa;
- ▷ Revisar periódicamente las actividades del ministro de defensa;
- ▷ Controlar el cumplimiento de las leyes de libertad de información, por parte del ministerio de defensa, y la calidad de la información que suministra al parlamento;
- ▷ Examinar las peticiones y reclamos del personal militar y de los civiles con respecto al sector de la seguridad.

Legislación

- ▷ Considerar e informar sobre todo proyecto de ley propuesto por el gobierno y remitido a la misma por el parlamento;
- ▷ Considerar los tratados y acuerdos internacionales o regionales que estén dentro del ámbito de competencia del ministerio de defensa;
- ▷ Si corresponde, iniciar nueva legislación solicitando al ministro que proponga una nueva ley o directamente presentando un proyecto de ley.

Gastos

- ▷ Examinar e informar sobre los principales presupuestos estimativos y gastos anuales del ministerio de defensa;
- ▷ Considerar cada presupuesto complementario presentado por el ministerio de defensa e informar al parlamento cuando el tema exija mayor consideración;
- ▷ Si es necesario, ordenar a las autoridades competentes que realicen una auditoría.

Administración

- ▷ Considerar y, si corresponde, recibir pruebas e informar sobre toda designación importante hecha por la autoridad pertinente del Poder Ejecutivo (comandantes militares, funcionarios de alto rango);
- ▷ Considerar la organización interna del sector de defensa; eventualmente a través de organismos externos relacionados con el parlamento (v.g. el ombudsman), e informar al parlamento en caso de un posible mal funcionamiento.

Fuente: Basado en el Informe de la Comisión del Diario de Sesiones sobre Fiscalización Parlamentaria, 2001

El Recuadro N° 35 muestra, a modo de ejemplo, el método de trabajo del parlamento noruego.

Recuadro N° 35

Sesiones conjuntas de la comisión de relaciones exteriores y de la comisión de defensa del Stortinget (parlamento noruego)

“La tarea de la Comisión Ampliada de Relaciones Exteriores es debatir con el gobierno los temas importantes de política exterior, política comercial y política de seguridad nacional. Estos debates deben realizarse antes de tomar decisiones importantes. En casos especiales, la Comisión Ampliada puede elevar recomendaciones al Storting.

Esta comisión se compone de miembros ordinarios de la Comisión Permanente de Relaciones Exteriores, el presidente y vicepresidente del Storting, y el presidente de la Comisión Permanente de Defensa, y hasta once miembros designados por la Comisión de Elecciones. Cuando se designan sus miembros, debe tenerse en cuenta la representación de los grupos partidarios.

Conforme al mismo principio, la Comisión de Elecciones designa a miembros suplentes, que serán convocados cuando se produzca alguna vacancia.

La comisión se reúne cuando el presidente lo considera necesario, o a solicitud del Primer Ministro, el ministro de relaciones exteriores o un tercio de la totalidad de los miembros de la comisión.

La actividad de la Comisión Ampliada debe mantenerse en secreto a menos que se disponga expresamente lo contrario. Lo mismo se aplica a las sesiones conjuntas entre esta comisión y otras. El presidente puede decidir que hasta la convocatoria a las reuniones de la comisión sea secreta.

Un tema de la agenda de la Comisión Ampliada de Relaciones Exteriores será presentado antes de una sesión del Storting cuando al menos seis miembros de la comisión así lo requieran en una reunión en cuyo orden del día esté incluido ese tema. La comisión analizará si se dan las condiciones para la consideración por parte del Storting y lo comunicará a su presidencia. El Storting decidirá a puertas cerradas si esa reunión será pública o secreta. La consideración por parte del Storting será introducida por una declaración de un miembro del gobierno. El debate pertinente se realizará inmediatamente después de la declaración o durante una reunión posterior, de acuerdo con la decisión del Storting”.

Fuente: Artículo 13 del Reglamento del Parlamento Noruego

(Storting: <http://www.stortinget.no/g>)

Qué puede hacer usted como parlamentario

Áreas que abarca la comisión que entiende en temas de defensa en su parlamento

- ▷ Revisión del mandato de la comisión y sus posibles subcomisiones para verificar que:
 - Esté claramente definido;
 - Permita analizar las áreas con detenimiento;
 - Sea compatible con la política de seguridad y las políticas de otras funciones ministeriales que pueden tener consecuencias de seguridad, como relaciones exteriores, aviación / seguridad marítima, industria, provisión de energía, etc.

Una eficaz comisión parlamentaria

- ▷ Verificar que la comisión y subcomisión competentes de su parlamento cuenten – tanto en la ley como en la práctica - con los mecanismos que describe el Recuadro Nº 34.
- ▷ Considerar la posibilidad de crear subcomisiones para áreas específicas de defensa, como presupuesto, compras, personal y misiones de paz.
- ▷ Iniciar legislación sobre la política de información del sector de la seguridad y el proceso de revisión específicamente relacionada con los gastos de defensa, y
- ▷ Verificar que la comisión disponga de los recursos adecuados, incluyendo el acceso a la opinión de expertos.
- ▷ Examinar y revisar las mejores prácticas utilizadas internacionalmente para la fiscalización parlamentaria del sector de la seguridad.

El ombudsman

Entre los actores institucionales independientes que controlan el sector de la seguridad, el ombudsman (también llamado “*Defensor del Pueblo*”) ocupa un lugar especial. Hay países donde el ombudsman tiene competencia general y se ocupa de los problemas generados por el mal funcionamiento de la administración. Algunos países cuentan con otro organismo que desempeña una función similar, como el Comisionado o la Comisión de Reclamos Públicos (en Nigeria). En otros países se creó el cargo de ombudsman especializado responsable de fiscalizar a las fuerzas armadas.

Recuadro Nº 36

El ombudsman

“(…) El ombudsman se ocupa de los reclamos y demandas del público sobre las decisiones, acciones u omisiones de la administración pública. El titular de esta oficina es elegido por el parlamento o designado por el jefe de estado o de gobierno previa consulta con el parlamento. El rol del ombudsman es proteger al pueblo contra las violaciones de derechos, abusos de poder, error, negligencia, decisiones injustas o administración fraudulenta a fin de mejorar la administración pública y lograr que las acciones del gobierno sean más transparentes y abiertas y sus funcionarios rindan cuentas ante el público. El cargo de ombudsman puede estar consagrado en la Constitución de un país o creado por una ley de la legislatura (...).

Para proteger los derechos del pueblo, el ombudsman goza de varias facultades:

- 1) investigar si la administración de gobierno incluye actos injustos o contrarios a la ley;
- 2) si una investigación objetiva descubre que hay administración fraudulenta, elevar recomendaciones para eliminar la conducta administrativa impropia; e
- 3) informar sobre sus actividades en casos específicos al gobierno y al demandante y, si las recomendaciones sobre un caso determinado no son aceptadas por el gobierno, a la legislatura. La mayoría de los ombudsmen también presentan un informe anual sobre su trabajo a la legislatura y al público en general.

El ombudsman no tiene autoridad para tomar decisiones que obligan al gobierno. Por lo general, eleva recomendaciones. El ombudsman del sector público tiene jurisdicción general sobre una amplia gama de organizaciones gubernamentales. En algunos países, incluye a la justicia, la policía y las fuerzas armadas, en otros, uno o más de estos organismos están expresamente excluidos.”

Fuente: Folleto Informativo del Instituto Internacional del Ombudsman en <http://www.law.ualberta.ca/centres/oi/>

Ver también: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Hoja Informativa Nº 19, Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos

El ombudsman de defensa

Como institución separada, el ombudsman de defensa aparece en varias legislaciones bajo diferentes nombres, como el Ombudsman de Defensa en Finlandia, Noruega, Portugal y Alemania, el Comisionado de Reclamos sobre las Fuerzas Armadas en Israel, el Ombudsman del Departamento de Defensa Nacional y Fuerzas Armadas en Canadá, y el Ombudsman de la Fuerza de Defensa en Australia.

Recuadro Nº 37

Características generales del ombudsman de defensa en países seleccionados

<i>País</i>	<i>Competencias</i>	<i>Funciones</i>	<i>Informes y posición frente a la autoridad política</i>
Australia	- Ombudsman de la Fuerza de Defensa - Designado por decisión ministerial	Administración fraudulenta por parte de miembros de las Fuerzas de Defensa Australianas	- Presenta informes anuales al ministro que los presenta ante el parlamento .
Canadá	- Ombudsman de Defensa - Designado por decisión ministerial	Proteger los derechos humanos de los empleados del Departamento de Defensa Nacional (DND) y miembros de las Fuerzas Canadienses (CF).	- Informes al DND o a las CF sobre casos específicos. Informes anuales al ministro sobre sus actividades. - Junta neutral y objetiva, independiente de la administración del Ministro de Defensa.
Noruega	- Ombudsman de Defensa - Bajo el marco del parlamento noruego	Garantizar el bienestar de los soldados; participar en la resolución de conflictos y mantener una atmósfera de franqueza y confianza dentro de los diferentes sectores de defensa.	Eleva recomendaciones, evaluaciones y críticas que los diferentes organismos públicos acatan en forma voluntaria.

El ombudsman representa un mecanismo adicional de control de las fuerzas armadas, en nombre de los ciudadanos y/o el parlamento. La tarea principal del ombudsman militar es investigar las denuncias de decisiones arbitrarias o infracciones cometidas en nombre de los ministros responsables de los servicios de seguridad, particularmente las fuerzas armadas.

El marco institucional del ombudsman militar en el sistema político varía de un país a otro. El ombudsman de defensa puede ser designado por y depende del parlamento (Alemania, Suecia), o puede ser designado por el ministro de defensa (Israel, Canadá). Algunos tienen su oficina dentro del parlamento (como el Comisionado Parlamentario para las Fuerzas Armadas en Alemania, ver Recuadro Nº 38) o fuera del mismo (Suecia).

Los ciudadanos o soldados maltratados por las fuerzas armadas pueden recurrir al ombudsman para que inicie una investigación. Además, los parlamentarios pueden solicitar al ombudsman que investigue denuncias de abusos y reclamos. Muchas veces los casos investigados por el ombudsman se refieren a la excepción o postergación del servicio militar obligatorio, los traslados durante el servicio militar, la dieta, la desmovilización, las licencias, y los castigos y medidas disciplinarias. Si el ombudsman comprueba que el reclamo es justificado, puede elevar recomendaciones, y solicitar a la institución involucrada que revea o modifique su decisión.

El ombudsman y la confidencialidad

Teniendo en cuenta la naturaleza del sector de la seguridad, puede haber información cuya divulgación pública no se permita por razones de seguridad. Muchos países adoptaron disposiciones especiales en su legislación con respecto a la forma en que debe operar el ombudsman en cuestiones de seguridad nacional. En términos generales, y hasta cuando se aplican las condiciones de máxima confidencialidad, el ombudsman puede realizar las investigaciones que crea apropiadas, y tener acceso a las bases militares y a toda la documentación pertinente al caso investigado. Pero no puede divulgar las conclusiones de la investigación ante el público en general.

Recuadro Nº 38

El Comisionado Parlamentario para las Fuerzas Armadas de Alemania

Al reorganizar a sus fuerzas armadas en la década de 1950, Alemania asignó gran importancia a su control parlamentario. A fin de garantizar que los valores consagrados en la Constitución que asignan a la persona un lugar central se apliquen en las fuerzas armadas, se agregó el art. 45b a la Ley Básica, que estipula que:

“... se designará un Comisionado Parlamentario para salvaguardar los derechos básicos de los miembros de las fuerzas armadas y asistir al Bundestag en el ejercicio del control parlamentario.” Todos los detalles pertinentes a la implementación de este artículo están incluidos en la *“Ley sobre el Comisionado Parlamentario para las Fuerzas Armadas”*.

El Comisionado es un órgano auxiliar del parlamento (Bundestag) y, por ende, es miembro del Poder Legislativo. Puede investigar temas específicos por instrucción del Bundestag o su comisión de defensa o puede actuar por propia iniciativa..

Conforme al principio de división de poderes, el comisionado ejerce su control sobre el ministro de defensa. Puede solicitar información y tener acceso a los registros del ministerio y de todas las agencias y personal subordinados al mismo. Puede visitar unidades, dependencias y autoridades militares sin previo aviso. Puede iniciar investigaciones, en particular cuando se reciben reclamos de los miembros de los servicios, sin importar su rango o cargo. Cualquier miembro de las fuerzas armadas puede presentar su caso directamente ante el Comisionado sin pasar por los canales oficiales y sin peligro de ser discriminado o castigado a causa de su petición.

Fuente: <http://www.bundestag.de/>

El ombudsman: una fuente de mayor confianza en las fuerzas armadas

La práctica y las experiencias de los ombudsmen militares, por ejemplo en el caso del Ombudsman Militar Sueco (creado en 1915), demuestran que la institución se ha convertido en una poderosa herramienta para aumentar la confianza del público en el sector de defensa. Además, el ombudsman ofrece una protección esencial a los soldados y mujeres contra el trato abusivo dentro de las fuerzas armadas. Se puede afirmar que el principal logro del ombudsman con respecto al sector de la seguridad es haber contribuido a aumentar la confianza en el sector militar creando una mayor transparencia en todo el proceso administrativo, sin afectar la jerarquía militar ni la preparación de las fuerzas.

Qué puede hacer usted como parlamentario

La institución del ombudsman

- ▷ Si esta institución todavía no existe en su país, encarar las acciones pertinentes para promover su creación.
- ▷ En tal sentido, tener en cuenta las pautas generales y documentos de referencia que aparecen en el sitio:
<http://www.ombudsmaninternational.com>

El ombudsman del sector de defensa o seguridad

- ▷ Si esta institución todavía no existe en su país, encarar las acciones pertinentes para promover su creación.
- ▷ Obtener información sobre las experiencias de los países donde funciona esta institución.
- ▷ Si en su país funciona el Ombudsman de Defensa, solicitar una revisión de sus términos de referencia, funciones, procedimientos generales, incluyendo la presentación de informes al parlamento, su impacto, recursos y presupuesto, en comparación con la institución correspondiente en otros países con situaciones de seguridad similares.

Visitas a las instalaciones de los servicios de seguridad

Pertinencia

Es importante que todos los parlamentarios se familiaricen con los problemas del sector de la seguridad. El conocimiento teórico debe complementarse con la práctica y la experiencia de campo a fin de lograr una mejor comprensión de las necesidades de los servicios de seguridad. Desde esa perspectiva, las visitas parlamentarias a bases de los servicios de seguridad pueden considerarse como una forma de facilitar el diálogo y cimentar la confianza y el entendimiento entre los dirigentes políticos y militares. Estas visitas de los parlamentarios aumentan su propia percepción de los problemas diarios de los soldados, y demuestran a las fuerzas armadas que la dirigencia política está interesada en y comprometida con la misión y el bienestar de los soldados.

Recuadro Nº 39

El caso argentino

Los políticos visitan las bases y unidades militares con el fin de intercambiar opiniones con el personal militar. Estas visitas ayudan a reducir la desconfianza y los prejuicios entre ambas instituciones. Los contactos entre parlamentarios y miembros de las fuerzas armadas permiten una mejor comprensión de los problemas militares. Las normas y la oportunidad son diferentes cuando se trata del sector de la seguridad y las visitas ayudan a los políticos a entenderlo.

Fuente: Pablo Carlos Martínez, "La reestructuración de las fuerzas armadas y el rol del parlamento: La experiencia argentina", <http://www.pdgs.org>

En las cárceles y los centros de detención los reclusos están en manos y bajo el control del personal de seguridad. Esta situación especial los vuelve particularmente vulnerables a todo tipo de abusos de los derechos humanos. Desgraciadamente, los casos de torturas y malos tratos son habituales en estos lugares, que deberían estar sujetos a mecanismos de fiscalización y control especiales. Las visitas de parlamentarios y expertos constituyen una herramienta muy útil para revelar los casos de malos tratos y evitar nuevos abusos.

El Recuadro Nº 40 describe el mecanismo que estipula las visitas a los centros de detención en el protocolo adicional de la Convención Contra la Tortura de la ONU.

Recuadro Nº 40

El Protocolo Opcional de la Convención Contra la Tortura mejora las posibilidades de efectuar visitas a las bases y unidades de los servicios de seguridad

En diciembre de 2002, la Asamblea General de la ONU aprobó el Protocolo Adicional de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. El Protocolo obliga a los estados a abrir sus centros de detención para permitir las visitas de expertos independientes nacionales e internacionales encargados de elevar recomendaciones para reducir el riesgo de malos tratos.

Para más información, remitirse a www.unhchr.ch

Condiciones a cumplir para que las visitas sean exitosas

Obviamente, las visitas parlamentarias a las bases o unidades de los servicios de seguridad, como tropas o bases militares, deben coordinarse con el ministerio pertinente (por ejemplo, el ministerio de defensa). Las visitas imprevistas o no coordinadas pueden tener consecuencias graves y contraproducentes, dado que pueden interpretarse como una falta de confianza en las fuerzas armadas, al pasar por alto a la jerarquía, o perturbar el funcionamiento normal de las fuerzas. Las visitas también deben incluir a representantes de diversos partidos políticos.

La limitación de estas visitas es que la comisión parlamentaria sólo llega a ver lo que los comandantes de los servicios de seguridad quieren que vea. Estas visitas no revelan la naturaleza real de los problemas, sino que potencialmente ofrecen a las fuerzas armadas la oportunidad de inclinar la situación a favor de sus puntos de vista, en particular en lo referente a las demandas presupuestarias. La situación puede remediarse acordando tres tipos de visitas: las recomendadas por las fuerzas armadas, las recomendadas por el parlamento y anunciadas con anticipación, y las recomendadas por el parlamento casi sin previo aviso (un día antes).

Qué puede hacer usted como parlamentario

Legislación sobre las visitas a bases o unidades de los servicios de seguridad

- ▷ Presionar para que la legislación contemple las visitas parlamentarias a las bases o unidades de los servicios de seguridad (incluyendo a las tropas desplegadas en el exterior).
- ▷ Si no existe legislación que contemple estas visitas, verificar si los parlamentarios son incluidos en las visitas a bases o unidades de los servicios de seguridad, sobre qué base y conforme a qué procedimientos, a qué criterios de selección de los parlamentarios, y con qué impacto.



- ▷ Verificar si existen reglamentos que especifican:
 - qué bases o unidades de los servicios de seguridad pueden ser visitadas;
 - bajo qué circunstancias y condiciones, v.g. si se pueden organizar visitas en todo momento;
 - la práctica actual y la frecuencia de las visitas parlamentarias a las bases o unidades de los servicios de seguridad;
- ▷ Verificar si se presentan informes detallados sobre las visitas al parlamento o a la comisión pertinente, y si se someten a debate;
- ▷ Evaluar el impacto de las visitas realizadas.
- ▷ Averiguar si su estado ha ratificado la Convención de la ONU contra la Tortura y su protocolo adicional.

Composición de las delegaciones parlamentarias visitantes

- ▷ Verificar que las delegaciones sean pluripartidarias, e incluyan un número proporcionalmente equitativo de miembros del oficialismo y la oposición.
- ▷ Verificar que las delegaciones visitantes incluyan a parlamentarios de ambos sexos.

Preparación de la visita

- ▷ A fin evitar efectos contraproducentes, verificar que la visita parlamentaria sea coordinada con el ministerio de defensa.

Informes al parlamento

- ▷ Verificar que se presente un informe detallado al parlamento y que sea debatido por éste o sus comisiones pertinentes
- ▷ Verificar que las autoridades de seguridad competentes tengan acceso al informe con la anticipación suficiente como para presentar observaciones.

Impacto y publicidad

- ▷ Verificar que las conclusiones y recomendaciones de la delegación y la correspondiente decisión del parlamento se cumplan y se den a conocer públicamente.

Sección V

La fiscalización de los servicios de seguridad en acción: circunstancias y operaciones especiales

Estados de excepción

Existen circunstancias excepcionales como una guerra, un conflicto interno u otros tipos de emergencias, en las cuales el estado debe hacer uso de facultades y procedimientos especiales para resolver la crisis. Estas respuestas deben aplicarse sin afectar el sistema de gobierno democrático.

La guerra y diversos tipos de emergencias exigen una respuesta militar o hasta la declaración del estado de sitio. En estos casos, las fuerzas armadas y el sector de la seguridad en general siguen sometidos a una serie de principios y garantías internacionales y al control democrático, como las normas del Derecho Humanitario Internacional, y al control democrático. En la medida de lo posible, debe mantenerse el respeto por los derechos humanos. Los derechos considerados no derogables no pueden ser vulnerados, como lo resaltara claramente la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su Comentario General N° 29 de agosto de 2001 sobre el Art. 4 del Convenio Internacional sobre Derechos Políticos y Cíviles.

Estado de guerra

El Art. 2.4. de la Carta de Naciones Unidas expresa:

“Los miembros de la Organización se abstendrán, en sus relaciones internacionales, de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza (...).”

El uso de la fuerza contra otro estado es severamente restringido. Uno de los roles del parlamento es fiscalizar que el Poder Ejecutivo respete estas restricciones internacionales sobre el uso y la amenaza de guerra y que, en tiempos de conflicto, no se exceda de sus facultades. Países neutrales como Suiza renuncian ostensiblemente al uso de la guerra como medio para resolver disputas en sus relaciones exteriores. Existe al menos otro país – Japón – cuya Constitución (1946) prohíbe explícitamente el uso de la guerra. Otros países, como Hungría, declaran su renuncia a una guerra como medio para resolver disputas entre naciones.

En tiempos de guerra, de acuerdo con las disposiciones constitucionales, los parlamentos pueden participar directamente en el proceso decisorio en al menos tres formas (en orden de importancia decreciente):

(1) La Constitución puede establecer que sea el propio parlamento el que declare la guerra y la paz. En la práctica actual, este requisito puede resultar bastante hipotético, dado que una guerra comienza generalmente sin aviso previo y los hechos pueden superar la capacidad del parlamento de tomar una decisión.

(2) La Constitución puede exigir que el parlamento autorice expresamente al Poder Ejecutivo a declarar la guerra o la paz. Esta disposición permite al parlamento debatir el tema antes del comienzo de la guerra o de una intervención militar en el exterior.

(3) La Constitución puede establecer que el parlamento sea notificado de la decisión del Poder Ejecutivo de entrar en guerra, pero no exigir el previo consentimiento del parlamento. La mayoría de las constituciones exigen la notificación al parlamento.

Estado de emergencia

Un estado de emergencia o estado de crisis nacional puede ocurrir en diversas situaciones. La Constitución nacional y los sistemas legales prevén varias situaciones en las cuales se puede proclamar el estado de emergencia, que van desde una acción armada que atenta contra el orden constitucional o el orden público hasta un desastre natural, una epidemia, o una crisis económica o financiera nacional.

La declaración de un estado de emergencia sólo puede existir en circunstancias excepcionales y ajustarse a determinadas normas fundamentales para no poner en peligro la vigencia de los principios democráticos: ver Recuadro N° 41. La definición de estas circunstancias excepcionales dependerá del orden legal y constitucional de cada país. La Constitución y las leyes deben evitar que un gobierno declare el estado de emergencia por motivos políticos partidarios. Además, la Constitución y las leyes pertinentes deben estipular la invalidez constitucional de los golpes militares.

Recuadro N° 41

Estados de emergencia: propósitos y principios

“Todos los sistemas legales contemplan medidas especiales para enfrentar situaciones de emergencia. Sin embargo, toda derogación o suspensión de derechos que sea necesaria para hacer frente a una crisis sólo puede ser de naturaleza temporaria y tener como único propósito la restauración de la normalidad y la preservación de los derechos más fundamentales. (...)

Principios internacionales

“Los principios internacionales que han surgido con respecto a los estados de emergencia pueden resumirse de la siguiente forma:

El principio de legalidad, referente a la concordancia que debe existir entre la declaración del estado de emergencia y las medidas de emergencia adoptadas, por un lado, y entre la declaración del estado de emergencia y la legislación interna del país, por el otro. Este principio busca además, garantizar que las leyes internas se adapten al derecho internacional.

El principio de proclamación, que se refiere a la necesidad de anunciar públicamente el estado de emergencia.

El principio de comunicación, que se refiere a la obligación de informar a los otros Estados Partes del tratado pertinente, a través de sus depositarios, así como al Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos durante los estados de emergencia.

El principio de temporalidad, que se refiere a la naturaleza excepcional de la declaración del estado de emergencia y su duración necesariamente limitada.



El principio de amenaza excepcional, que exige que la crisis imponga un peligro real, actual o al menos inminente a la comunidad.

El principio de proporcionalidad, que se refiere a la necesidad de que la gravedad de la crisis sea proporcional a las medidas adoptadas para enfrentarla.

El principio de intangibilidad, que se refiere a los derechos fundamentales específicos que no pueden ser derogados.

“Es particularmente importante que el parlamento, que es el custodio de los derechos humanos, no sea la primera víctima de la declaración de un estado de emergencia, ya sea como resultado de una disolución o suspensión, o de una drástica reducción de sus facultades legislativas y de fiscalización del Ejecutivo. También es esencial que el parlamento pueda desempeñar su función tanto con respecto a la declaración como al levantamiento del estado de emergencia (...).

Naturaleza legal del estado de emergencia

“ (...) La naturaleza legal [del estado de emergencia] implica que los actos que lo constituyen (proclamación, ratificación, etc.) y las medidas que se adoptan cuando rige (suspensión o restricción de determinados derechos, etc.) deben encuadrarse dentro del marco de los principios que rigen el imperio de la ley y por ende, estar sujetos a controles. (...)

Funcionamiento del parlamento

“Se reconoce que el principio de la independencia y equilibrio de los distintos poderes del estado (...) forma parte del imperio de la ley. Es por ello que la mayoría de los sistemas legales del mundo contemplan la activa participación del parlamento tanto en la proclamación de un estado de emergencia como en su ratificación una vez que el Poder Ejecutivo lo decreta. El objetivo es evitar que el Ejecutivo sea el único poder con competencia para adoptar una medida de tal gravedad. (...)

Rango de las disposiciones legales en relación con los estados de emergencia

“La experiencia demuestra que es altamente conveniente que las disposiciones que rigen los estados de emergencia tengan el rango de medidas constitucionales. La mayoría de las legislaciones lo estipulan expresamente, aunque otras las consagran de manera indirecta al expresar que *“ninguna autoridad podrá asumir las funciones legislativas alegando la existencia de un estado de emergencia”*. (...).

Extractos de un informe del Relator Especial de la ONU sobre Derechos Humanos y estados de excepción, Sr. L. Despouy, ante el Simposio de la UIP sobre El Parlamento, Custodio de los Derechos Humanos, Budapest, 1993

Estados de excepción prolongados y de facto

Los estados de excepción prolongados, renovados periódicamente por el parlamento a lo largo de años y hasta décadas, también pueden provocar una situación en la que peligran los principios de la supremacía civil sobre las organizaciones del sector de la seguridad y en la que estas organizaciones adquieran una sensación de impunidad que haga peligrar la democracia. Esta situación coloca al parlamento en una posición de debilidad y vulnerabilidad. Los estados de excepción o de facto, que existen en numerosos países, representan claramente una amenaza directa a la fiscalización parlamentaria del sector de la seguridad, que, de facto, goza de gran libertad para desarrollar sus actividades.

Qué puede hacer usted como parlamentario

Legislación sobre estados de excepción

- ▷ Verificar que los distintos tipos de estados de excepción estén claramente definidos en la Constitución y las leyes.
- ▷ Los estados de excepción deberían terminar automáticamente a los tres o seis meses, a menos que sean expresamente renovados por el parlamento previo debate y votación a favor de la renovación. Presionar para que los principios internacionales de legalidad, proclamación, comunicación, temporalidad, amenaza excepcional, proporcionalidad e intangibilidad estén consagrados en la legislación nacional con respecto a los estados de excepción.
- ▷ Verificar que durante los estados de excepción se mantenga el respeto por el derecho humanitario, las garantías constitucionales y las leyes sobre derechos humanos aplicables.
- ▷ Verificar también, que la competencia respectiva del Poder Ejecutivo y del parlamento con respecto a la proclamación y levantamiento de un estado de excepción esté explícita y exhaustivamente definida en la Constitución y las leyes.

El parlamento durante un estado de excepción

- ▷ Verificar que la existencia de determinados estados de excepción no signifique una inhibición completa de las facultades del parlamento de fiscalizar la acción del gobierno con respecto a la seguridad y el respeto por los derechos humanos inalienables.

Preservación de la seguridad interna

La seguridad interna (o pública) y el orden público constituyen un bien común fundamental. Dicho bien está destinado al público en general, sin forma alguna de discriminación posible, e incluye a los inmigrantes y extranjeros en el territorio nacional. No debe ser desviado para servir a los fines eventuales de una fuerza o un dirigente político, o a los intereses del mismo sector de la seguridad, cuya misión exclusiva es ser el instrumento para preservarlo.

Fundamentos generales y características de esas legislaciones

Todos los sistemas legales contienen leyes para abordar situaciones que no exigen la declaración de un estado de excepción pero que sin embargo representan una amenaza concreta o podrían atentar contra la seguridad interna y el orden público.

En diversos grados, dichas legislaciones confieren facultades especiales al Poder Ejecutivo y contemplan la restricción provisoria o hasta la suspensión de determinados derechos a fin de proteger otros, más fundamentales, que pueden estar en peligro bajo ciertas circunstancias que deben ser claramente definidas por la ley en cuestión.

Los derechos más comúnmente restringidos, o hasta suspendidos, incluyen el derecho a la libertad de información, el derecho de reunión, el derecho a la libertad y el derecho de asilo; el derecho internacional prohíbe claramente la suspensión de los derechos inalienables como el derecho a la vida y el derecho a no ser sometido a torturas u otra forma de castigo o trato inhumano o degradante. Los que son sometidos a vigilancia más estricta son los inmigrantes, los periodistas, los activistas políticos, los defensores de los derechos humanos, los que piden asilo político, los refugiados y las minorías étnicas y religiosas.

Riesgos inherentes

Los riesgos inherentes a la legislación sobre la preservación de la seguridad interna y el orden público incluyen:

- ✓ Una definición amplia de la naturaleza de las amenazas, permitiendo que las interpretaciones se adapten a las necesidades circunstanciales del gobierno;
- ✓ Proporcionar al Poder Ejecutivo – y a través del mismo a diversas organizaciones del sector de la seguridad – facultades excesivas y prolongadas sin los controles indispensables y sin la adecuada penalización administrativa y judicial;
- ✓ A veces se abusa de la seguridad interna y el orden público a fin de proteger el interés exclusivo de uno o varios sectores de la población, la dirigencia política o el propio sector y como un medio para restringir los derechos y controlar las acciones de la población en general;

- ✓ La militarización de la fuerza policial – los guardianes de la ley y el orden interno – desdibuja la distinción con las fuerzas armadas – los guardianes de la seguridad externa. Esto es especialmente peligroso si esas fuerzas tienen un presupuesto insuficiente y pueden caer en la tentación de usar esas circunstancias de seguridad impunemente con fines corruptos. Otro peligro de la militarización de la fuerza policial es que los gobernantes de turno utilicen a la policía (y a veces a los servicios de inteligencia y las fuerzas paramilitares) como un instrumento no para proteger la seguridad interna y el orden público, sino para controlar y reprimir a la oposición. Además, la utilización frecuente de la fuerza militar para controlar el orden público puede llevar a la politización de las fuerzas armadas.
- ✓ La inhibición de la acción del parlamento y la justicia, especialmente cuando no están en una posición para desafiar la autoridad del gobierno.

Las medidas que se adopten para abordar las necesidades de seguridad y orden público, pueden conllevar el riesgo de que resulte más fácil para el sector de la seguridad cometer violaciones de los derechos humanos y, en algunos contextos y ambientes, obtener beneficios de la impunidad de esos actos. Los derechos y libertades habitualmente en riesgo son: el derecho a la vida; el derecho de no ser sometido a torturas, de no sufrir un trato inhumano o degradante, el derecho a no ser arrestado arbitrariamente; el derecho a un juicio justo por un tribunal independiente establecido por ley; la libertad de opinión, expresión y reunión.

Recuadro N° 42

Preservación de la seguridad y la democracia

A lo largo de la historia, y en muchos países en desarrollo de la actualidad, los gobiernos autoritarios se han resistido a aceptar o han anulado los avances hacia la democracia – argumentando que la democracia es incompatible con el orden público y la seguridad interna. Pero los antecedentes sugieren lo contrario: el control democrático de las fuerzas de seguridad del estado, lejos de oponerse a la seguridad personal, es esencial para la misma. Sin ese control, los supuestos garantes de la seguridad personal pueden convertirse en su mayor amenaza. (..)

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano de la ONU, 2002 (página 87)

En algunos países se han adoptado leyes específicas en defensa de la democracia. En la República Argentina, por ejemplo, la Ley N° 23.077 de 1984 de “Defensa de la Democracia” modificó el código penal y creó delitos específicos contra el sistema democrático, como por ejemplo, penar toda asociación ilícita que tenga por fin hacer peligrar la democracia o el respeto por la Constitución.

Detención de personas por razones de amenazas a la seguridad interna y al orden público

Todas las legislaciones sobre la preservación de la seguridad interna y el orden público contemplan la detención de personas sospechosas de atentar contra los mismos. A ese respecto, existen al menos dos tipos de legislaciones:

- ✓ Las legislaciones que contemplan la detención de toda persona que represente una amenaza real a la seguridad nacional: esas detenciones, normalmente ordenadas por la justicia, pueden, en determinados casos, ser ordenadas sólo por el Poder Ejecutivo;
- ✓ Las legislaciones que contemplan la detención de toda persona que, a criterio del Poder Ejecutivo, puede representar una amenaza para la seguridad nacional, v.g. legislaciones que confieren al Poder Ejecutivo facultades especiales a fin de controlar o evitar situaciones que podrían – a su entender – poner en peligro la seguridad nacional.

La mayoría de los países que forman parte del Commonwealth británico tienen leyes que se encuadran dentro de la segunda categoría. Conforme a esas legislaciones, el Poder Ejecutivo está generalmente autorizado a hacer uso de la facultad de suspender algunas garantías constitucionales, sin necesidad del consentimiento previo o de la participación de los otros poderes del estado. Un tema clave es la capacidad del Poder Ejecutivo de ordenar la detención administrativa o ministerial de personas que podrían representar una amenaza para la seguridad nacional. Estas personas quedan a disposición del Poder Ejecutivo por períodos más o menos prolongados que se pueden renovar un número determinado de veces o hasta indefinidamente. Algunas de estas legislaciones prevén la existencia de un organismo de revisión, que puede ser simplemente de consulta, o tener autoridad para ordenar al Poder Ejecutivo la liberación del detenido, y cuya composición puede estar asociada al mismo Ejecutivo.

En muchos países, esta legislación – generalmente heredada de los tiempos coloniales – es objeto de debate y hasta resistida en la actualidad debido a las facultades extraordinarias que confiere al Poder Ejecutivo y a los organismos del sector de la seguridad – especialmente a la policía – y al impacto negativo que tiene sobre el ejercicio de los derechos civiles y políticos.

Recuadro Nº 43

Distorsiones con graves consecuencias

Cuando la base del poder de los gobiernos descansa en su sector de la seguridad, las fuerzas de seguridad son generalmente la causa principal de inseguridad para los ciudadanos y los estados vecinos. (...) Cuando las tropas del ministerio del interior, los paramilitares y los servicios de inteligencia participan en luchas políticas internas, peligran los esfuerzos para mejorar el control civil democrático

Informe sobre Derecho Humano de la ONU, 2002 (páginas 87 y 92)

Qué puede hacer usted como parlamentario

Legislación para preservar la seguridad interna y el orden público

- ▷ Tener en cuenta que la seguridad y el orden público son para la ciudadanía y no deben emplearse como argumento e instrumento para reprimir al pueblo y perseguir motivos políticos partidarios. Verificar que se evite el uso represivo y la militarización excesiva de la policía;
- ▷ Verificar que el Poder Ejecutivo rinda cuentas ante el parlamento y existan claros límites legales a sus facultades;
- ▷ Contemplar sanciones administrativas y judiciales para el sector de la seguridad, según corresponda, en caso de uso excesivo de poder o de fuerza;
- ▷ Analizar la aplicabilidad y conveniencia de una ley de defensa de la democracia.

Fiscalización parlamentaria

- ▷ Verificar que el parlamento debata regularmente los temas relacionados con la seguridad interna y el orden público y analice la pertinencia de la legislación existente en ese campo.
- ▷ Verificar que las comisiones parlamentarias competentes utilicen todos los medios y recursos disponibles para obtener información apropiada y ejercer una fiscalización eficaz con respecto a la seguridad interna y el orden público. En caso necesario, tomar medidas para que las comisiones dispongan de más medios y recursos, incluyendo el servicio de expertos.
- ▷ Cuando sea posible o necesario, alentar la realización de audiencias públicas sobre el tema.
- ▷ Abrir el diálogo – institucional o privado – con las ONG comprometidas con la seguridad interna y el orden público y el impacto de las acciones encaradas en relación con el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El terrorismo

"El terrorismo es una de las amenazas de las cuales los estados deben proteger a sus ciudadanos. Los estados tienen el derecho y el deber de hacerlo. Pero también deben esforzarse por garantizar que las medidas contraterroristas no se conviertan en medidas utilizadas para disimular, o justificar, violaciones a los derechos humanos"

"Internamente, el peligro es que en la búsqueda de la seguridad terminemos sacrificando las libertades fundamentales, debilitando así nuestra seguridad común, en lugar de fortalecerla – y socavando al gobierno democrático desde adentro."

Kofi Annan, Secretario General de Naciones Unidas, 21 de noviembre de 2001

El terrorismo es una de las amenazas más graves para la seguridad interna, regional e internacional. Las respuestas al terrorismo son complejas, especialmente cuando está vinculado al crimen organizado. Varían de la acción policial y el control de fronteras a las tareas de inteligencia, de medidas en el campo financiero a medidas en los campos del derecho penal y la informática.

Desde el 11 de septiembre, muchos estados entendieron la importancia y necesidad de reforzar su legislación en relación con los campos antes mencionados. Además, debe fortalecerse la cooperación entre estados, en especial con respecto a las tecnologías informáticas y de inteligencia. Estas medidas implican una serie de riesgos para el ejercicio de los derechos humanos y las libertades civiles.

Con respecto a la cooperación internacional para controlar el terrorismo, la resolución 1373 del Consejo de Seguridad (adoptada el 28 de septiembre de 2001; ver Recuadro N° 44) puso especial énfasis en el tema del control de los activos financieros. La resolución 1373 también destacó la importancia del control de fronteras y del control de documentos de identidad y documentos de viaje a fin de evitar el movimiento de ingreso y transfronterizo de terroristas o grupos terroristas. La resolución también contiene varias recomendaciones sobre las maneras de suprimir el reclutamiento de miembros de grupos terroristas y el suministro de armas y materiales sensibles a los terroristas, así como formas de fomentar la acción preventiva, incluyendo la cooperación entre estados. Insta a que todos los que participan en el financiamiento, planificación, preparación o comisión de actos terroristas o apoyan a grupos terroristas sean llevados ante la justicia y que, además de otras medidas que se tomen en su contra, esos actos terroristas sean considerados delitos penales graves en sus leyes y reglamentos nacionales, y debidamente sancionados. Reclama el intercambio de información de acuerdo con la legislación nacional e internacional y la cooperación en cuestiones judiciales y administrativas a fin de evitar la comisión de actos terroristas. La resolución crea además, un Comité del Consejo de Seguridad, compuesto por todos los miembros del Consejo, encargado de fiscalizar su implementación, con la asistencia especializada necesaria.

Recuadro Nº 44

Respuesta del Consejo de Seguridad de la ONU al 11 de septiembre

El Consejo de Seguridad (...)

3. Exhorta a todos los estados a:

- (a) Encontrar formas para intensificar y acelerar el intercambio de información operativa, en especial con respecto a las acciones o movimientos de personas o redes terroristas; documentos de viaje fraguados o falsificados; el tráfico de armas; materiales sensibles o explosivos; el uso de tecnologías de la comunicación por grupos terroristas; y la amenaza representada por la posesión de armas de destrucción masiva en manos de grupos terroristas;
- (b) Intercambiar información de acuerdo con la legislación nacional y extranjera y cooperar en cuestiones administrativas y judiciales para evitar la comisión de actos terroristas;
- (c) Cooperar, en particular a través de acuerdos bilaterales y multilaterales para evitar y suprimir ataques terroristas y actuar contra los responsables de esos actos;
- (d) Ser parte, con la mayor brevedad posible, de las convenciones y protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo, incluyendo la Convención Internacional para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo del 9 de diciembre de 1999;
- (e) Aumentar la cooperación e implementar las convenciones y protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo y las resoluciones 1269 (1999) y 1368 (2001) del Consejo de Seguridad;
- (f) Adoptar las medidas apropiadas en conformidad con las disposiciones pertinentes de la legislación nacional e internacional, incluyendo las normas internacionales sobre derechos humanos, antes de conceder el status de refugiado a persona alguna, a fin de garantizar que el potencial asilado no haya planificado ni participado en la comisión de actos terroristas;
- (g) Garantizar, en conformidad con el derecho internacional, que el status de refugiado no sea aprovechado por los autores, organizadores o facilitadores de actos terroristas, y que los reclamos de motivación política no sean reconocidos como motivos para rechazar los pedidos de extradición de supuestos terroristas; (...).

Fuente: Consejo de Seguridad de la ONU, Resolución 1373, S/RES/1373, 28 de septiembre de 2001 <http://www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.htm>

La Convención Internacional para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 9 de diciembre de 1999, exige a todos los estados contratantes que extraditen a las personas acusadas de financiar actividades terroristas y adoptar las medidas necesarias para investigar las transacciones financieras sospechosas. Hasta el 2 de abril de 2002, 132 países firmaron la Convención, y 26 países completaron el proceso de ratificación y se convirtieron en Estados Partes. La Convención entró en vigencia en 2002.

Impacto del 11 de septiembre

La responsabilidad de los parlamentarios es controlar que sus respectivos gobiernos adopten un criterio equilibrado con respecto a los ataques terroristas, un criterio que proteja tanto la seguridad como los derechos humanos. Desde el punto de vista de los

parlamentarios, los temas relacionados con el terrorismo son la legislación, un nuevo enfoque integral de la seguridad y las medidas antiterroristas, que aseguren el respeto del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos.

Definición legal de terrorismo

Hasta la fecha no existe una definición de terrorismo aceptada internacionalmente. En tanto la comunidad internacional no logre ponerse de acuerdo sobre una definición común, el terrorismo seguirá siendo definido por lo que no es. De acuerdo con la jurisprudencia internacional, la lucha por la liberación nacional y la independencia de toda ocupación extranjera es un derecho legítimo y tal objetivo no constituye en sí un acto terrorista. Además, la comunidad internacional, incluyendo la UIP, ha resaltado repetidamente el hecho de que el terrorismo no puede ser atribuido a religión, nacionalidad o civilización alguna o justificado en su nombre. Otra forma de definir al terrorismo ha sido hasta ahora la descripción del tipo de ataques comunes a los actos terroristas, que la comunidad internacional condena en forma rutinaria: los ataques violentos indiscriminados, en particular los que afectan a civiles inocentes, o toda forma de violencia indiscriminada desencadenada por grupos subnacionales o agentes clandestinos.

Los ataques terroristas se caracterizan por la violencia indiscriminada contra civiles, el desprecio por los valores humanitarios y una extrema avidez de publicidad. Los métodos comúnmente empleados son el secuestro, los coches bomba, los ataques a cargo de terroristas suicidas, los asesinatos políticos y homicidios masivos. Una campaña del terror prolongada requiere de apoyo financiero, de un abastecimiento continuo de armas y municiones y a menudo del respaldo de una red orgánica internacional. Muchas veces un tercer país brinda ayuda a grupos terroristas y lugares donde esconderse. El recuadro N° 45 menciona algunos de los puntos esenciales de un enfoque equilibrado del terrorismo, destacando tanto la necesidad de salvaguardar el derecho legítimo de protesta como la necesidad de adoptar medidas antiterroristas. El punto 37 del recuadro alude a la necesidad de contar con medidas antiterroristas no sólo destinadas a combatir el terrorismo, sino también al desarrollo social, político y económico de aquellos países que sean la cuna de nuevas generaciones de terroristas.

Recuadro N° 45

La lucha contra el terrorismo

34. (...) La Conferencia recuerda que la lucha por la liberación nacional y la independencia de toda ocupación extranjera es un derecho legítimo consagrado en las resoluciones internacionales y que su objetivo no constituye en sí un acto terrorista. La Conferencia resalta, sin embargo, que ninguna lucha justifica los ataques indiscriminados, en particular los que afectan a civiles inocentes, o cualquier forma de terrorismo de estado organizado.

37. La Conferencia desea destacar la necesidad vital de que las medidas de seguridad antiterroristas cuenten con el respaldo de medidas estructurales diseñadas para profundizar el desarrollo económico y social y fortalecer la democracia representativa.

Fuente: Documento Final de la Conferencia de la Tercera Conferencia de la UIP sobre Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo, Valetta, Malta, noviembre de 1995

Diversas leyes antiterroristas, como las de Austria (el borrador del párrafo 278b del código penal), Alemania (párrafo 129a del código penal) y Canadá (Ley C-36), incluyen los siguientes aspectos:

- Una lista limitada de actividades terroristas, v.g. un acto, omisión o amenaza, que constituya un delito como el homicidio, la toma de rehenes, el secuestro de un avión, los bombardeos terroristas, o el financiamiento de actividades terroristas; en su mayoría los delitos de la lista se refieren a actos que ya son considerados ilegales conforme a las leyes vigentes (las leyes antiterroristas alemana, austriaca y canadiense);
- Liderar o apoyar (financieramente o de otro modo) una asociación terrorista también es ilegal (Alemania, Canadá y Austria);
- La causa de la actividad terrorista, que puede ser política, ideológica o religiosa (conforme a la ley antiterrorista canadiense);
- La intención de la actividad terrorista, que es intimidar o amenazar a la población en general, u obligar al gobierno o la población a actuar de cierta manera o abstenerse de llevar a cabo determinadas acciones (Canadá);
- El objetivo directo de la actividad terrorista, que es causar la muerte de o dañar a personas por medio de la violencia, poner en peligro la vida de alguien, causar daños o interrumpir la prestación de servicios o sistemas públicos o privados esenciales (Canadá).
- La exclusión de las actividades que se realizan con el objetivo de establecer o restablecer la democracia y el imperio de la ley así como la protección de las leyes humanitarias (Austria). Esta disposición legal tiene por objeto evitar la penalización de las protestas y luchas legítimas.

En lo referente a estos aspectos de la legislación antiterrorista, el denominador común es que el terrorismo está asociado con la violencia y el daño a personas o instituciones. Además, las leyes incluyen una lista limitada de lo que constituye un acto terrorista. No sólo es ilegal realizar estos actos terroristas, sino que, además, la asociación con un grupo terrorista (como miembro, simpatizante o líder) constituye un acto de terrorismo.

Desde el punto de vista de la fiscalización parlamentaria, es fundamental verificar que exista una interpretación adecuada de terrorismo en las nuevas leyes antiterroristas. Por un lado, el enfoque no debe ser demasiado limitado, dado que podría excluir posibles actos realizados por asociaciones terroristas. Pero por otro lado, la definición de terrorismo no debe ser demasiado amplia dado que existe el peligro de que se penalicen protestas democráticas legítimas y legales. El primer tema a analizar es hasta qué punto se justifica la violencia en una sociedad democrática. Los legisladores de los diferentes países tienen diferentes respuestas, dado que cada sociedad establece su propia noción de la legitimidad de la violencia. Al considerar este punto es importante tener en cuenta la legitimidad de los objetivos de la violencia. Si se justifica apelar a la violencia, ésta debe guardar relación con la gravedad de la amenaza y sus objetivos.

El segundo tema es que la medida antiterrorista debe guardar relación con la amenaza y los fines. Es importante tener en cuenta que el fin de las leyes antiterroristas es ayudar a la policía y a los demás servicios de seguridad a actuar eficazmente contra los que participan en actividades terroristas. No tienen por fin y no deberían utilizarse para restringir la genuina libertad de expresión y de asociación; tampoco deberían facilitar la represión de todo cambio u oposición política legítima.

Tres enfoques contra el terrorismo

Los servicios de seguridad pueden proporcionar tres reacciones para proteger a la sociedad y las instituciones del estado contra ataques terroristas:

- ✓ **Medidas antiterroristas:** tendientes a reducir la vulnerabilidad de las personas, la vida pública, los edificios y la infraestructura
- ✓ **Medidas contraterroristas:** tendientes a evitar los atentados identificando y deteniendo a los terroristas
- ✓ **Manejo de crisis:** para resolver y estabilizar la situación (desastres, emergencias) después de un ataque terrorista

De nuestro análisis se desprende que la mayoría de las actividades antiterroristas guardan relación con (1) la legislación nacional, la coordinación y asignación de fondos, (2) la seguridad interna, (3) los extranjeros, (4) el control de fronteras y aeropuertos, (5) las finanzas, (6) la cooperación internacional y (7) las amenazas atómicas, biológicas y químicas (ABC). Esta lista debe ser considerada como un catálogo de posibles medidas antiterroristas.

Legislación nacional, coordinación y presupuesto

- Adopción de leyes antiterroristas especiales o adaptación de la legislación existente;
- Asignación de fondos adicionales para las medidas y organizaciones (para la policía, control de fronteras, aerolíneas nacionales, autoridades sanitarias nacionales, el correo nacional, las fuerzas armadas);
- Compartir mayor información entre los servicios de seguridad que operan dentro del país;
- Centros de coordinación y personal a largo plazo, responsables de unificar y coordinar las diferentes políticas de los servicios de seguridad (policía, fuerzas armadas, servicios de inteligencia, gendarmería) a nivel federal / nacional y local;
- Permitir el acceso de los oficiales de inteligencia y uniformados a los expedientes o archivos de personas en las oficinas de la aduana y de rentas.

Seguridad Interna

- Leer o escuchar clandestinamente comunicaciones por fax, telefónicas o en Internet (sin informar a la institución de control pertinente, por ejemplo, un tribunal);
- Exigir a los proveedores de telecomunicaciones que guarden datos de tráfico de sus clientes (v.g. hasta un año), permitiendo a las agencias encargadas de hacer cumplir la ley el acceso a esos datos;
- Recibir de bancos, proveedores de servicios de Internet, e instituciones de crédito registros electrónicos de personas sin informar a los sospechosos;
- La introducción de búsquedas computarizadas más efectivas combinando varias bases de datos con información civil;
- Permitir que los archivos personales de los sistemas policiales de procesamiento de datos sean consultados por otros funcionarios no policiales;
- La detención de personas por periodos más prolongados para obtener más información;
- La adopción de sistemas nacionales de rastreo, v.g. presentación de tarjetas de ID.

Extranjeros (inmigrantes, potenciales asilados y extranjeros)

- Permitir a los servicios de seguridad el acceso a las bases de datos sobre extranjeros;
- Identificación de las personas que pertenezcan a una etnia determinada (perfil racial);
- Suprimir el acceso a la revisión judicial si el potencial asilado es sospechoso de haber participado en actividades terroristas;
- Contemplar el rechazo de los pedidos de asilo si la autoridad pertinente (ministro) certifica que la persona constituye una amenaza para la seguridad nacional;
- Guardar copia de las huellas dactilares (durante diez años) que se tomen en casos de inmigración y asilo;
- Detener a las personas que representen una amenaza terrorista pero no puedan ser expulsados del país;
- Mayor control de la identidad dentro de los procedimientos de obtención de visas; mayor control de los antecedentes políticos de los que solicitan visa y de los potenciales asilados.

Control de fronteras y lugares de tránsito

- Controles más estrictos en las fronteras;
- Armar a las tripulaciones de aviones civiles;
- Blindaje antibala de las puertas de las cabinas de los aviones;
- Revisación de la totalidad del equipaje en los aeropuertos;
- Agregar características biométricas a las tarjetas de identificación / pasaportes;
- Inspecciones más frecuentes y exhaustivas en puntos de entrada vulnerables (puertos, túneles y aeropuertos);
- Trazado de perfiles en los puntos de entrada.

Finanzas

- Monitorear las transacciones financieras;
- Aumentar la supervisión de bancos e instituciones financieras a fin de evitar el lavado de dinero y el fraude; congelamiento de cuentas bancarias supuestamente conectadas con actividades terroristas;
- Exigir a los bancos que suministren información sobre todas sus cuentas y valores a las bases de datos centrales (intercambio de información bancaria), convirtiendo en delito la decisión de un banco de negarse a informar una transacción cuando sabe o sospecha que puede estar relacionada con fines terroristas;
- Creación de unidades de inteligencia financiera u optimización de las ya existentes (en el ministerio de finanzas) para que sean más eficaces).

Cooperación internacional

- Mayor cooperación internacional, a través, por ejemplo, de la Orden de Detención Europea o la extradición sumaria;
- Implementación de acuerdos internacionales sobre antiterrorismo en la legislación nacional;
- Despliegue de tropas como parte de las Fuerzas Internacionales de Asistencia para la Seguridad (ISAF) en Afganistán;
- Firma y ratificación de convenciones de la ONU sobre terrorismo;
- Compartir información entre los servicios de seguridad hermanos a nivel internacional;
- Abordar las causas principales del terrorismo, brindando ayuda para el desarrollo a los países que sean cuna o refugio de terroristas.

Amenazas Atómicas, Biológicas y Químicas

- Construcción de centros sobre guerras químicas, nucleares, biológicas, químicas y radiológicas, u optimización de los ya existentes para que sean más eficaces; coordinar los diferentes esfuerzos en este campo, fabricación / acumulación de diferentes vacunas (v.g. vacuna antivariólica);
- Mayor disponibilidad de las autoridades sanitarias; garantizar el adecuado abastecimiento de medicamentos;
- Reforzar la protección de las instalaciones nucleares (v.g. instalando radares para la detección de pequeñas aeronaves que vuelan a escasa altura).

El equilibrio apropiado entre seguridad y derechos humanos

Estas medidas, adoptadas en diferentes países, no son temporarias, sino de aplicación durante periodos prolongados. Por lo tanto, las medidas antiterroristas no son medidas excepcionales, sino elementos de la vida normal de la sociedad. Esto es especialmente importante cuando las medidas afectan los derechos civiles, como la libertad de expresión, de asociación y el derecho a la intimidad. Con respecto al carácter permanente de las medidas antiterroristas, su aplicación en un estado de emergencia o debido a circunstancias excepcionales no sería la apropiada ya que estas medidas tienen objetivos a largo plazo.

Además, las medidas antiterroristas desdibujan la tradicional división del trabajo entre la aplicación de la ley y las tareas de inteligencia. Las agencias encargadas de aplicar la ley, como la policía, y los servicios de inteligencia tienen fines diferentes. Los servicios de inteligencia recaban información pertinente sobre potenciales amenazas, en tanto que la función de la policía es mantener la ley y el orden. Normalmente, los servicios de inteligencia no detienen ni arrestan sospechosos, en tanto que la policía no realiza "tareas preventivas de inteligencia" antes de contar con pruebas convincentes de que se ha cometido un delito. Desde el punto de vista del gobierno democrático, los servicios de inteligencia no deberían "espíar" a sus propios ciudadanos. Esta división del trabajo se torna más difícil a medida que los imperativos de la lucha contra el terrorismo en diferentes países provocan una disminución de la limitación al uso de métodos de inteligencia (extranjera) para apoyar las investigaciones penales internas.

Una tercera conclusión es que los servicios de seguridad tienen cada vez más autoridad para vigilar a sus ciudadanos sin notificar a la institución fiscalizadora correspondiente, por ejemplo, la justicia. Esto podría constituir una grave violación de los derechos civiles. A los ciudadanos, ombudsmen y ONG les resulta cada vez más difícil lograr que los gobiernos y sus agencias rindan cuentas de sus actividades, ya que no siempre reciben información sobre las tareas de vigilancia.

Una cuarta conclusión es que los inmigrantes, los potenciales asilados y los extranjeros son los posibles blancos de las medidas antiterroristas. Existe el peligro de que estas medidas aumenten las tensiones existentes entre diferentes grupos étnicos de la sociedad, y debiliten la norma legal que establece la igualdad ante la ley.

Aunque todas estas medidas sean necesarias en una lucha eficaz contra el terrorismo, los parlamentos deben asegurar que estas medidas sean compatibles con el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos. En otras palabras, la seguridad absoluta sino que puede poner en peligro

el respeto de obligaciones internacionales y domesticas del estado. Sólo puede desembocar en la autoridad absoluta, que es contraria al mismo concepto de la democracia. Es por ello que los sistemas legales fijan límites a los poderes especiales conferidos al Ejecutivo. A la luz de la lucha actual contra el terrorismo, la tensión entre libertad y seguridad puede presentar un serio desafío a los parlamentos. Resulta esencial, entonces, que el equilibrio entre libertad y seguridad no sea una responsabilidad exclusiva del Ejecutivo, y que el parlamento, como representante y garante de los derechos del pueblo, ejerza una cuidadosa fiscalización a respecto.

Qué puede hacer usted como parlamentario

Combatir el terrorismo

- ▷ Adoptar un enfoque amplio contra el terrorismo ocupándose no solo de la protección y la seguridad, sino también abordando sus causas fundamentales, como los conflictos internos, etc. Recordar que la resolución de los conflictos regionales por medios pacíficos y la promoción del diálogo y la comprensión interculturales son esenciales para la prevención del terrorismo.
- ▷ La raíz de numerosos conflictos regionales se encuentra en diversas disputas entre mayorías y minorías étnicamente definidas o por diferencias religiosas. No se puede recurrir a o abusar de las fuerzas armadas en estas disputas. Los parlamentarios provenientes de las minorías deben participar de las comisiones de defensa, inteligencia y justicia. Los parlamentos deben crear comisiones y tribunales especiales para la protección de las minorías.
- ▷ Verificar que su país sea parte de las convenciones y protocolos pertinentes sobre terrorismo, incluyendo la *Convención Internacional para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo* del 9 de diciembre de 1999. Si corresponde, adoptar las medidas necesarias para garantizar la ratificación de o adhesión a estos instrumentos y la adopción de las leyes y políticas correspondientes.
- ▷ Seguir atentamente las acciones de la Asamblea General de la ONU tendientes a la adopción de una Convención para la supresión de los actos de terrorismo nuclear y de una convención integral sobre la eliminación del terrorismo.
- ▷ Impulsar la adopción de medidas legislativas que permitan la indemnización de las víctimas de actos terroristas, como una expresión de solidaridad nacional.
- ▷ Garantizar que las leyes antiterroristas mantengan un equilibrio apropiado entre los requisitos de seguridad y el ejercicio de los derechos civiles y políticos; el potencial impacto de esa legislación en cada área relacionada; y sus posibles costos de implementación.

Ver también las sugerencias que contienen los recuadros correspondientes del Capítulo 18 sobre los estados de excepción y del Capítulo 19 sobre la preservación de la seguridad interna y el orden público.

La seguridad y la informática: Nuevas herramientas y desafíos

Las nuevas tecnologías de información han contribuido a salvaguardar la seguridad, pero también han introducido nuevas y graves amenazas. La resolución 1373 del Consejo de Seguridad (2001) – ya mencionada en el capítulo anterior – ofrece pruebas claras de la percepción de la comunidad internacional de esta doble aplicación de la informática en relación con el terrorismo internacional y los riesgos que representa para la seguridad y la paz internacional.

En las últimas décadas, varias organizaciones internacionales han trabajado para impedir el uso de las tecnologías de información en apoyo del delito y los actos que amenazan la seguridad internacional, y elaborar pautas orientativas para evitar que los estados utilicen esas tecnologías en formas que atenten contra los derechos y libertades humanas.

Los temas que siguen pueden ser de interés para los parlamentarios en el desarrollo de legislación que aborde estos desafíos.

El cyber-delito

La definición de lo que constituye un delito en Internet está todavía en la fase de desarrollo, aunque el término se refiere en general a una amplia gama de delitos y abusos relacionados con la informática, siendo la mayoría de los incidentes informados los que involucran a piratas y virus informáticos. Aunque los últimos años han sido testigos de una explosión del interés en este problema, el delito informático no es algo nuevo, y los primeros incidentes se remontan a los comienzos de la computación. La diferencia con la situación actual es el enorme campo de aplicación para los posibles delincuentes – debido en gran medida a la popularidad masiva de Internet. Los numerosos beneficios que ofrece Internet y, a su vez, la web mundial, han facilitado su aceptación generalizada. Pero al mismo tiempo, su uso creciente ha despertado el interés en los problemas asociados y pareciera que no pasa un día sin que se informe sobre algún nuevo cyber-delito.

El 23 de noviembre de 2001, el Consejo de Europa adoptó una *Convención contra el Cyber-Delito*, actualmente abierta para su ratificación y que entrará en vigencia una vez ratificada por cinco estados, incluyendo como mínimo tres estados del Consejo de Europa (en mayo de 2002, la Convención había sido firmada por 29 estados del Consejo de Europa y cuatro estados no miembros). La Convención se basa en el reconocimiento de la necesidad de una política penal común destinada a proteger a la sociedad, entre otras cosas, adoptando legislación apropiada y fomentando la cooperación internacional.

La seguridad de los sistemas de información

El explosivo crecimiento del uso de la informática en todos los campos posibles y para todo fin posible ha llevado a las organizaciones internacionales a analizar los riesgos asociados. En consecuencia, el Consejo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) emitió, en noviembre de 1992, principios generales sobre la seguridad de los sistemas de información “destinados a:

- ✓ Concientizar sobre los riesgos inherentes a los sistemas de información y las salvaguardas disponibles para enfrentarlos;
- ✓ Crear un marco general para ayudar a los responsables, en los sectores público y privado, del desarrollo e implementación de medidas, prácticas y procedimientos coherentes para la seguridad de los sistemas de información;
- ✓ Promover la cooperación entre los sectores público y privado en el desarrollo e implementación de esas medidas, prácticas y procedimientos;
- ✓ Alentar la confianza en los sistemas de información y en sus formas de aplicación (...);
- ✓ Promover la cooperación internacional para lograr la seguridad de los sistemas de información.”

Al adoptarlos, el Consejo de la OCDE afirmó que “las Principios Generales no afectan los derechos soberanos de los gobiernos nacionales con respecto a la seguridad nacional y el orden público, sujetos a los requisitos de la legislación nacional”.

Archivos de datos personales computarizados

En diciembre de 1990, la Asamblea General de la ONU adoptó los *Principios Generales sobre los archivos de datos personales computarizados*. Unos años antes, en septiembre de 1980, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) había adoptado recomendaciones sobre los principios generales que regían la protección de la privacidad y el flujo transfronterizo de datos personales. Además, el Consejo de Europa había adoptado, en 1981, una *Convención para la protección de las personas con respecto al procesamiento automático de datos personales*. Ver Recuadro N° 46.

Recuadro N° 46

Convención para la Protección de las Personas con respecto al Procesamiento Automático de Datos Personales (ETS N° 108)

“Esta Convención es el primer instrumento internacional vinculante que protege a las personas contra los abusos que se pueden cometer con la obtención y procesamiento de datos personales y que aspira a reglamentar al mismo tiempo el flujo transnacional de datos personales. Además de ofrecer garantías en relación con la obtención y procesamiento de datos personales, declara ilegal el procesamiento de datos “sensibles” sobre la raza, convicciones políticas, salud, religión, vida sexual, antecedentes penales, etc. de las personas, ante la falta de



salvaguardas legales apropiadas. La Convención consagra también el derecho de toda persona de saber que se ha almacenado información sobre ella y, si es necesario, hacerla corregir. La restricción sobre los derechos consagrados en la Convención sólo es posible cuando están en juego intereses más elevados (v.g. la seguridad o la defensa del estado). La Convención también impone algunas restricciones al flujo transfronterizo de datos personales a estados cuyas legislaciones no ofrecen una protección equivalente”.

Fuente: Consejo de Europa, sitio web <http://conventions.coe.int>

Qué puede hacer usted como parlamentario

Legislación sobre tecnologías de información

- ▷ Verificar que exista legislación adecuada con respecto a tecnologías de información y el cyber-delito y que, como estas tecnologías evolucionan muy rápidamente, que la legislación en cuestión sea regularmente revisada y actualizada.
- ▷ Verificar que su país sea parte de las convenciones regionales e internacionales pertinentes, y adapte su legislación y políticas a las mismas.
- ▷ Averiguar si las políticas y leyes nacionales sobre el uso de tecnologías de información y el cyber-delito se elaboraron y se aplican teniendo en cuenta específicamente la importancia de preservar los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- ▷ Si corresponde, tomar las medidas pertinentes para remediar la situación: presentación de una moción parlamentaria; solicitar la realización de una audiencia; presentar un proyecto de ley.

Medios y recursos parlamentarios

- ▷ Verificar que haya una comisión o subcomisión parlamentaria a cargo del seguimiento permanente de los acontecimientos y temas relacionados con las tecnologías de información y sus aplicaciones.
- ▷ En caso necesario, tomar medidas para la creación de esa comisión o subcomisión, o garantizar la inclusión del tema en el mandato de una comisión permanente ya existente.
- ▷ Verificar que el organismo parlamentario competente cuente con el mejor nivel de recursos y asistencia especializada para llevar a cabo su misión.
- ▷ Prever, si corresponde, la creación de un bloque parlamentario informal multipartidario y, de ser posible, bicameral, para seguir los acontecimientos y alentar el debate y la acción en ese ámbito.

Misiones de paz internacionales

En el actual contexto internacional, cada vez se hacen más esfuerzos por resolver los conflictos por los medios expresados en el Capítulo VI (Resolución pacífica de conflictos) o el Capítulo VII (Acción con respecto a las amenazas a la paz, violación de la paz y actos de agresión) de la Carta de Naciones Unidas. Sobre la base de estas disposiciones, la ONU ha desarrollado una serie de conceptos y operaciones (con respecto a su definición ver Recuadro N° 47) y procedimientos para organizar y llevar a cabo esas misiones (ver Recuadro N° 48 sobre el proceso de las operaciones de paz de la ONU y el Recuadro N° 50 sobre el entrenamiento de los encargados del mantenimiento de la paz). De acuerdo con los acontecimientos que afectan la seguridad internacional, los estados podrán ser convocados para participar de esas misiones.

Contribuir con las misiones de paz en el exterior

Las operaciones de pacificación, imposición o mantenimiento de la paz dependen de la participación de los Estados Miembros con autorización del Consejo de Seguridad. Cada vez más, los estados destinan tropas al exterior para participar en estas operaciones cuyo objetivo es reestablecer la paz y la seguridad en las regiones desestabilizadas. Es importante destacar que estas movilizaciones deben respetar las normas y principios internacionales, siendo los más importantes los que consagra el Capítulo 5, denominado Reglamentos internacionales y de política de seguridad nacional.

Desde la perspectiva del buen gobierno, es apropiado y aconsejable que, dentro del sistema de controles y equilibrios entre el parlamento y el gobierno, el parlamento tenga la oportunidad de participar en la decisión de enviar tropas al exterior.

Recuadro N° 47

Pacificación, mantenimiento de la paz, imposición de la paz, reconstrucción de la paz: algunas definiciones útiles de la ONU

Pacificación

El término se refiere al uso de medios diplomáticos para persuadir a las partes en conflicto de poner fin a las hostilidades y negociar una resolución pacífica de sus conflictos. Al igual que con la acción preventiva, la ONU puede actuar sólo si las partes en disputa lo aceptan. La pacificación excluye así el uso de la fuerza contra una de las partes para hacer cumplir el cese de las hostilidades.

Mantenimiento de la paz

Desde 1948, se han realizado 54 operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU. Del total, 41 operaciones fueron creadas por el Consejo de Seguridad en los últimos 12 años. Actualmente, se desarrollan 15 operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU.



El mantenimiento de la paz se desarrolló inicialmente como un medio para enfrentar los conflictos entre estados e incluía el despliegue de personal militar de varios países, bajo el mando de la ONU, para ayudar a controlar y resolver los conflictos armados. En la actualidad, el mantenimiento de la paz se aplica a los conflictos dentro de los estados y a las guerras civiles. Las tareas de las fuerzas de la ONU encargadas de mantener la paz – personal militar con sus distintivos cascos azules, policía civil y otros civiles – van desde mantener pacíficamente alejadas entre sí a las partes hostiles a ayudarlas a trabajar en conjunto pacíficamente.

Esto significa ayudar a implementar los acuerdos de paz, monitorear los ceses de fuego, crear zonas de amortiguación, y crear instituciones políticas que trabajen junto a los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y los grupos civiles locales para brindar asistencia de emergencia, desmovilizar a los combatientes y reintegrarlos a la sociedad, retirar minas, organizar y realizar elecciones y promover el desarrollo sustentable. En forma voluntaria, los Estados Miembros proveen de tropas y equipos– la ONU no tiene un ejército – o policía civil, recibiendo a cambio un presupuesto especial para misiones de paz. Otros civiles, como observadores de elecciones, fiscalizadores de derechos humanos, trabajan frecuentemente junto al personal uniformado. El arma más poderosa de las misiones de paz es la imparcialidad con la que cumplen con su mandato. Pero el mantenimiento de la paz es también una tarea peligrosa; más de 1650 integrantes de las fuerzas de paz murieron en cumplimiento de su deber desde 1948.

Imposición de la paz: ¿es la imposición equivalente al mantenimiento de la paz?

En el caso de la imposición de la paz, el Consejo de Seguridad otorga a los Estados Miembros la autoridad para tomar todas las medidas necesarias para lograr el objetivo trazado. El consentimiento de las partes no es necesario. La imposición de la paz se ha utilizado en pocos casos. Los ejemplos incluyen a la Guerra del Golfo, Somalia, Ruanda, Haití, Bosnia y Herzegovina, Albania y Timor Oriental. Estas operaciones de imposición de la paz no son controladas por la ONU. Son dirigidas por un solo país o un grupo de países, como Australia en Timor Oriental (1999), la OTAN en Bosnia y Herzegovina (desde 1995) y en Kosovo, donde la OTAN dirige las tropas y la ONU dirige una Misión de Administración Interina.

Las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas sobre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales constituyen la base de las misiones de mantenimiento e imposición de la paz.

Reconstrucción de la paz

Se refiere a las actividades destinadas a ayudar a las naciones a mantener la paz posconflicto. Estas operaciones tienen un mandato extremadamente prolongado debido a la naturaleza de las tareas de reconstrucción nacional.

Misiones humanitarias

Estas misiones están encargadas de brindar ayuda humanitaria en caso de guerras civiles, hambrunas y desastres naturales – inundaciones, sequías, tormentas y terremotos. Muchos actores – gobiernos, ONG, agencias de la ONU – actúan simultáneamente frente a estas emergencias cuando es necesaria la logística de las fuerzas militares como única forma para implementar y garantizar los programas de socorro.

Fuente: secciones combinadas del sitio web de la ONU <http://www.un.org>

La participación del parlamento en el proceso de envío de tropas al exterior es beneficiosa para el gobierno y el pueblo, dado que el debate y la votación en el parlamento realzan la legitimidad democrática de la misión y generan un mayor apoyo popular.

Participación del parlamento en el proceso decisorio sobre el envío de tropas al exterior

Aunque el envío de tropas al exterior es cada vez más importante en el contexto de enfrentar las nuevas amenazas y posibilidades de resolver las crisis internacionales, el rol de los parlamentos en algunos estados es limitado y a veces inexistente cuando se trata de aprobar la participación en misiones de paz. Esto puede y debe cambiar, al menos parcialmente, a fin de garantizar una fiscalización democrática de los temas de seguridad.

Tres diferentes situaciones pueden ser identificadas y, para cada una de ellas, tanto el rol del parlamento como la participación directa podrían mejorar en beneficio del buen gobierno.

Aprobación parlamentaria *a priori* o *a posteriori* (rol decisivo)

Si se exige una aprobación *a priori*, las fuerzas armadas sólo pueden ser enviadas al exterior de acuerdo con una decisión parlamentaria. Se debe hacer una distinción entre los países donde el parlamento tiene el poder de debatir y votar sobre el tema (EE.UU.) y los países donde es obligatorio adoptar una ley especial que contenga los fundamentos y el mandato de una misión de este tipo (Suecia). Ambos casos fortalecen la legitimidad democrática de las intervenciones humanitarias y las misiones de paz.

La oportunidad es esencial en cuestiones de defensa y, como el procedimiento parlamentario no es generalmente expeditivo, el criterio de la aprobación previa no siempre es fácil de implementar. Es por ello que, en la mayoría de los casos, el parlamento participa *a posteriori* en el despliegue de tropas en el exterior. Por ejemplo, conforme a la "Resolución de Poderes de Guerra", el Congreso debe aprobar *a posteriori* todo envío de tropas al exterior por más de 92 días. Esto se aplica especialmente cuando las tropas son enviadas antes de que el parlamento exprese su aprobación. En oposición, en los Países Bajos, el artículo 100 de la Constitución exige una cooperación inicial entre el parlamento y el gobierno cuando se trata del envío de tropas al exterior. El parlamento debe recibir previamente toda la información necesaria sobre el despliegue o la disposición de las fuerzas armadas para la aplicación o la promoción del derecho y el orden internacionales; esto incluye a la ayuda humanitaria en el caso de conflictos armados.

Parlamentos con un rol limitado – el debate – sobre el envío de tropas al exterior (participación limitada)

La Constitución o la legislación limita el rol del parlamento. El parlamento puede realizar un debate sobre el envío de tropas al exterior en un caso concreto pero no puede cambiar la decisión tomada por el Poder Ejecutivo. Además, el parlamento no puede decidirlo a través de una votación. En este caso, el gobierno sólo informa al

parlamento con posterioridad. Aunque el parlamento no puede votar sobre la decisión en cuestión, el debate como tal incrementa la legitimidad democrática del envío de tropas al exterior.

En los casos en que las facultades parlamentarias son muy limitadas, no se asocia formalmente al parlamento con el procedimiento de envío de tropas al exterior. Sin embargo, las prácticas usuales prescriben que el parlamento y el gobierno debatan el envío de tropas al exterior y, en algunos países, sometan el tema a votación.

Parlamentos excluidos del proceso decisorio (no cumplen rol alguno)

Este es el caso cuando el parlamento no puede debatir sobre el envío de tropas al exterior y no se necesita una aprobación *a posteriori*. El envío de tropas al exterior es considerado como una decisión de política exterior y corresponde sólo al Poder Ejecutivo. El hecho de que el parlamento no participe en el proceso decisorio limita considerablemente su capacidad de fiscalizar las misiones de paz

Otros medios disponibles para el parlamento

Aunque el parlamento no participe del proceso decisorio, puede indirectamente ejercer presión sobre el gobierno de, al menos, cuatro formas diferentes:

- ✓ El parlamento puede obligar al Poder Ejecutivo a explicar ante los parlamentarios su responsabilidad en las decisiones sobre el envío de tropas al exterior. Pero si el parlamento no conoce completamente los acuerdos internacionales firmados por el gobierno, no puede cuestionar efectivamente las decisiones del mismo.
- ✓ El parlamento puede rechazar los pedidos del gobierno de modificaciones al presupuesto. En el caso de misiones de paz imprevistas o no planificadas, el parlamento debe aprobar la asignación de fondos adicionales, no incluidos en las partidas presupuestarias vigentes. En este caso, el parlamento tiene la posibilidad de expresar su opinión a través de su poder sobre las cuentas (v.g. en Francia).
- ✓ La participación del parlamento no sólo es importante durante el debate y la votación sobre el envío de tropas al exterior. Durante la misión de paz, los parlamentarios pueden plantear preguntas o utilizar el tiempo asignado a los interrogatorios al gobierno para informarse sobre el desarrollo de la misión. Además, los parlamentarios pueden visitar a las tropas apostadas en el exterior (ver Cap. 17).
- ✓ Desde el punto de vista de la rendición de cuentas una vez cumplida la misión de paz, el parlamento puede realizar una investigación parlamentaria o solicitar al gobierno una evaluación de la misión de paz.

Recuadro N° 48

El proceso de movilización de las operaciones de paz de la ONU paso a paso

La ONU no tiene ejército. Cada operación de paz debe ser diseñada para cumplir con las necesidades de cada nueva situación; y cada vez que el Consejo de Seguridad solicita la creación de una nueva operación, sus componentes deben comenzar “de cero”.

El Consejo de Seguridad, compuesto por 15 miembros, autoriza el envío de una operación de paz y determina su mandato. Estas decisiones exigen por lo menos nueve votos a favor y están sujetas a veto por la votación negativa de alguno de sus cinco miembros permanentes (China, Francia, la Federación Rusa, Reino Unido, Estados Unidos de América). El Secretario General hace las recomendaciones relativas al lanzamiento y desarrollo de la operación, e informa sobre su progreso; el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) es responsable de la dirección ejecutiva, administración y apoyo logístico a las operaciones de paz en todo el mundo.

El Secretario General designa al Comandante de la Fuerza y solicita a los países miembros que aporten tropas, policía civil y otro tipo de personal, pertrechos, equipos, transporte y apoyo logístico. El personal civil de apoyo incluye a personal asignado dentro del sistema de la ONU, proporcionado por los países miembros, y a personas contratadas internacional o localmente para realizar tareas específicas.

El tiempo necesario para preparar una misión varía según, y depende de, la voluntad de los Estados Miembros de aportar tropas a una operación determinada. La disponibilidad oportuna de recursos financieros y capacidad estratégica también afecta el tiempo necesario para el despliegue. En 1973, por ejemplo, la segunda Fuerza de Emergencia de la ONU (UNEF) fue desplegada en 24 horas en Medio Oriente. Sin embargo, en algunas misiones riesgosas, con mandatos muy complejos o logística difícil, puede llevar meses reunir y movilizar todos los elementos necesarios.

Fuente : Sitio web de la ONU <http://www.un.org>

Recuadro Nº 49

Reglas de combate para las misiones de paz

Cuando un parlamento autoriza el envío de tropas al exterior, también puede definir el nivel de fuerza que las tropas pueden usar y bajo qué circunstancias, en otras palabras, las reglas de combate.

Por reglas de combate (ROE) se entiende los límites acordados para el uso indiscriminado de la fuerza en una operación determinada. Deben decidirse en forma individual tratando de limitar el uso de la fuerza todo lo posible pero dando a los soldados suficiente libertad de acción como para defenderse. Se debe mantener la premisa fundamental de la autodefensa. Las ROE son a la vez factores de apoyo a los soldados y parámetros tácticos u operativos. Deben ser cuidadosamente diseñadas a fin de cumplir con los intereses políticos y operativos, y las regulaciones internacionales, como las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU.

Las ROE deben incorporar criterios que describan claramente la aplicación del uso gradual de la fuerza a fin de garantizar el equilibrio necesario para evitar la intensificación del conflicto. La definición de las reglas de combate en términos de niveles graduales de respuesta permite a los elementos técnicos aplicar la fuerza necesaria para satisfacer los diferentes niveles de violencia minimizando al mismo tiempo los daños secundarios. En este sentido, las reglas de combate pueden estipular los siguientes niveles de uso de la fuerza (de mínimo a máximo):

- Sólo para defensa de las tropas
- Defensa de las tropas y de la vida de los civiles
- Defensa de las tropas, de la vida de los civiles y determinados objetivos (v.g. hospitales, puentes, etc.)
- El uso de todas las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la operación.

Al mismo tiempo, las ROE incluyen una referencia al tipo de armas permitidas en una determinada operación de paz, que puede oscilar entre ningún arma y armas pesadas, incluyendo naves, aviones, y tecnología misilística.

Entrenamiento militar para la paz

La participación en operaciones de paz es una responsabilidad sumamente demandante para toda fuerza militar, y requiere de entrenamiento e instrucción adicionales a la preparación habitual de las tropas.

Esto se nota aún más en el campo operativo, donde las tropas pueden necesitar, por ejemplo, conocimientos especiales sobre minas explosivas, la capacidad para interactuar con los civiles, incluyendo experiencia en mediación (así como el conocimiento del idioma local), el conocimiento de las tradiciones y costumbres locales, una clara comprensión del derecho humanitario y la legislación sobre derechos humanos, y un conocimiento integral de las reglas de combate de la misión específica. Con respecto a este último punto, es importante señalar que en las misiones de paz el uso de la fuerza es generalmente muy limitado, y en algunos casos las fuerzas militares no portan armas.

La necesidad de un entrenamiento especial también es pertinente en el ámbito de la planificación, donde las fuerzas armadas que participan en misiones de paz son enviadas a lugares muy remotos, a los que jamás imaginaron llegar. En esas circunstancias, el transporte y abastecimiento de las tropas se convierte en un desafío particularmente difícil, que puede llegar a superar las capacidades materiales de algunos estados.

Por último, la preparación y entrenamiento adicionales también son necesarios en los ámbitos logístico y de mando. Cuando las tropas nacionales de muchos países operan en una misma zona bajo un control unificado, cambia su línea de mando tradicional, dependiente del ministro de defensa. La coordinación entre las diferentes fuerzas armadas nacionales y organizaciones, como el Comité Internacional de la Cruz Roja, se vuelve fundamental.

En el caso de las misiones de paz dirigidas por la ONU, el mando de las tropas se ve limitado no sólo por las resoluciones del Consejo de Seguridad, sino también por las reglas de combate, las normas operativas de la ONU y el código de conducta de la ONU, además de todas las cuestiones administrativas relacionadas con una fuerza multilateral de la ONU.

Recuadro Nº 50

Entrenamiento de los enviados de la ONU a las misiones de paz

La Unidad de Entrenamiento creada por el Departamento de Operaciones de Paz de la Secretaría ofrece asesoramiento, asistencia de expertos, e información a los Estados Miembros sobre entrenamiento para misiones de paz. La Unidad desarrolla módulos de entrenamiento y otros materiales destinados a difundir el conocimiento y los procedimientos operativos tipo obtenidos durante años de misiones de paz. La Unidad trabaja con colegios militares, instituciones de entrenamiento nacionales y regionales, y con misiones de paz. Los Equipos de Asistencia para Entrenamiento de la ONU y los cursos para “entrenar a los entrenadores” fueron creados para ayudar a los Estados Miembros a desarrollar e implementar programas de entrenamiento para misiones de paz. Se diseñaron varios manuales de conducta y un Código de Conducta para ayudar a mantener la uniformidad en las normas básicas.

Fuente: Sitio web de la ONU <http://www.un.org>

Criterios para el envío de tropas al exterior en misiones humanitarias

El parlamento y el gobierno deben desarrollar criterios para el envío de tropas al exterior. El uso de un conjunto claro de criterios aumenta la transparencia del proceso decisorio que puede, a su vez, aumentar el apoyo del público a las operaciones de paz. El primer conjunto de criterios se refiere al contexto político y al tipo de operación. El segundo conjunto de criterios se ocupa de la misión en sí, es decir, del mandato, el mando, la duración de la misión y las clases de tropas.

Qué puede hacer usted como parlamentario

Criterios generales sobre el contexto y tipo de las misiones de paz

- ▷ Verificar que el parlamento o sus comisiones competentes analicen:
 - los compromisos internacionales del estado;
 - la conveniencia de enviar / recibir tropas como parte de una misión de paz;
 - los fundamentos para o antecedentes de una intervención específica (v.g. la violación a gran escala de los derechos humanos en el país en cuestión);
 - la adopción de términos básicos de referencia para las misiones de paz mundiales o regionales;
 - las reglas básicas de combate de los soldados que participan en misiones de paz mundiales o regionales;
 - el uso proporcional de la fuerza militar;
 - las disposiciones para un proceso decisorio político eficaz;
 - los límites de la autoridad del estado;
 - el apoyo u hostilidad del público a la participación nacional en misiones de paz;
 - principios y procedimientos de evaluación con respecto a posibles temas de seguimiento;
 - la necesidad de que el parlamento reciba información completa al finalizar la misión, a los fines de su completa revisión.

Criterios específicos relacionados con una determinada misión de paz

- ▷ Verificar que el parlamento o sus comisiones competentes analicen:
 - la definición del alcance y mandato de la misión de paz;
 - el tipo de unidades militares participantes;
 - la factibilidad militar de la misión;
 - la aptitud y disponibilidad del material y las unidades militares;
 - los riesgos potenciales para el personal militar afectado;
 - la duración prevista de la operación y los criterios a cumplir para que pueda prorrogarse;
 - las consecuencias presupuestarias;
 - la reacción pública ante esta cuestión.

Uso de procedimientos parlamentarios en conexión con las misiones de paz

- ▷ Verificar que, en caso necesario, el parlamento pueda:
 - realizar audiencias públicas sobre las misiones de paz;
 - llevar a cabo una investigación sobre el desarrollo de una misión de paz;
 - solicitar que el personal afectado a una misión de paz acusado de violaciones de los derechos humanos sea debidamente investigado.
- ▷ No dudar en recurrir al procedimiento de las interpelaciones y audiencias parlamentarias con respecto a las misiones de paz que estén en marcha.

Sección VI

Recursos financieros: lograr un eficaz control presupuestario en relación con la seguridad

La seguridad y el poder sobre las cuentas

El parlamento y el proceso presupuestario en relación con la seguridad

En todas partes del mundo, los parlamentos desempeñan por ley una función fundamental con respecto a la adopción y fiscalización de las disposiciones presupuestarias relativas a la seguridad, aunque el grado de posibilidades e incentivos políticos para cumplir su función puede variar de un país a otro. No obstante, en la práctica, no cuentan con los elementos suficientes para ejercer una influencia decisiva y su acción es obstruida por la confidencialidad y la falta de claridad en relación con determinadas asignaciones y gastos de seguridad. Una cultura arraigada de supremacía del Poder Ejecutivo en el sector de la seguridad, inhibe a menudo la acción del parlamento, que tiende a dejar virtualmente todas las iniciativas del ciclo de presupuestación de defensa en manos del Ejecutivo y de las fuerzas armadas.

No obstante, los parlamentarios no deberían subestimar el poder del presupuesto nacional como instrumento para fiscalizar y reformar el sector de la seguridad, de acuerdo con las necesidades de la sociedad. El “poder sobre las cuentas” puede y debe ser utilizado para garantizar el mejor uso posible de las asignaciones presupuestarias.

Recuadro Nº 51

El presupuesto: un instrumento clave para el gobierno democrático

- ▷ “El presupuesto nacional no es sólo un instrumento técnico que compila los ingresos y [propone] los gastos. Es la más importante declaración de política del Poder Ejecutivo en el curso de un año. Refleja los valores fundamentales que sustentan la política nacional. Expone la posición del gobierno sobre el estado socioeconómico de la nación. Es una declaración de los objetivos fiscales, financieros y económicos del gobierno y refleja sus prioridades sociales y económicas. (...) El presupuesto constituye, además, una herramienta valiosa para medir las futuras intenciones del gobierno y su desempeño previo.
- ▷ “El presupuesto es un documento críticamente importante para garantizar la transparencia, la responsabilidad, la integralidad y el buen gobierno. Al ofrecer una descripción detallada de los gastos propuestos, permite al parlamento y al público en general “saber dónde va el dinero” y aumentar la transparencia. Además, el presupuesto requiere de la aprobación del parlamento antes de que el gobierno pueda hacer gastos o aumentar la recaudación, obligando a los ministros a rendir cuentas ante el parlamento y sus comisiones. Por último, ofrece un marco regulatorio y de disciplina dentro del cual los departamentos del gobierno deben manejarse y cumplir sus funciones.
- ▷ “La transparencia y la rendición de cuentas deben ser requisitos constitucionales, en especial con respecto al proceso presupuestario nacional, dado que son elementos básicos de la democracia.”

Extractos de: Informe General de un Seminario de la UIP sobre el Parlamento y el Proceso Presupuestario, inclusive desde una Perspectiva de Género, Nairobi, mayo de 2000

El parlamento puede, de hecho, seguir atentamente los temas de seguridad y el sector de la seguridad en las cuatro fases del ciclo presupuestario típico:

Preparación del presupuesto: en esta fase, el Poder Ejecutivo propone asignaciones de dinero para diversos fines, pero el parlamento y sus miembros pueden contribuir al proceso a través de diferentes mecanismos formales e informales.

Aprobación del presupuesto: en esta fase, el parlamento debe estudiar y determinar el interés público y la conveniencia de las asignaciones y, en determinados contextos, complementar las asignaciones para el sector de la seguridad con pautas orientativas específicas.

Ejecución o gasto: en esta fase, el parlamento revisa y fiscaliza el gasto del gobierno y puede mejorar la transparencia o la rendición de cuentas: ver la sección correspondiente a continuación. En el caso de demandas extrapresupuestarias, el parlamento analiza estas demandas para evitar déficits presupuestarios.

Auditoría o revisión: en esta fase, el parlamento analiza si hubo un uso indebido del dinero asignado por el gobierno. Además, el parlamento evalúa periódicamente todo el proceso de presupuesto y auditoría, a fin de garantizar la responsabilidad, eficiencia y transparencia.

Recuadro Nº 52

¿Por qué debe el parlamento participar activamente en el presupuesto?

- ▷ La oposición puede utilizar el debate sobre el presupuesto para elaborar propuestas alternativas.
- ▷ La mayoría, al convertir en ley al presupuesto, demuestra su confianza en la acción del Poder Ejecutivo, destacando los puntos que justifican esa confianza y la cohesión entre la implementación de políticas y el manifiesto sobre el cual fue elegida la mayoría.
- ▷ El control sobre el presupuesto constituye una de las formas más efectivas de influir en la política del gobierno.
- ▷ Conforme a la Ley de Revisión del Presupuesto, concede una autorización al Ejecutivo, poniendo fin así al ciclo presupuestario.

Extractos de: Informe General del seminario de la UIP sobre “El Parlamento y el Proceso Presupuestario, inclusive desde una Perspectiva de Género”, Bamako, Mali, noviembre de 2001

Gastos de defensa

El siguiente recuadro muestra un panorama general de los gastos de defensa en diversas partes del mundo. Se puede observar una disminución de los gastos de defensa en la era post-guerra fría, lo cual explica que muchos países están cobrando el denominado “dividendo de la paz”. No obstante, otros países, en África y Asia, aumentaron sus gastos de defensa durante este período.

Recuadro Nº 53

Gastos de defensa como % del PBI de áreas mundiales y países seleccionados

	1985	2000	2001
OTAN	4,0	2,2	2,2
EE.UU.	6,5	3,0	3,2
RU	5,2	2,4	2,5
Francia	4,0	2,6	2,6
Alemania	3,2	1,6	1,5
Europa extra OTAN	4,3	2,8	2,3
URSS/Rusia	16,1	5,0	4,3
Medio Oriente y Norte de África	11,9	6,7	7,2
Asia Central y del Sur	4,3	5,2	3,8
Este Asiático y Australasia	6,4	3,5	3,3
Japón	1,0	1,0	1,0
Latinoamérica y el Caribe	3,2	1,7	1,7
África Subsahariana	3,1	3,8	3,4
Eritrea	n.a.	30,0	20,9
Totales Globales	6,7	3,6	3,5

Fuente: *Balance Militar 2002-2003, IISS, Londres.*

Presupuestación eficaz con respecto a la seguridad

La rendición de cuentas y la transparencia son condiciones esenciales para una eficaz presupuestación. La mejor forma de garantizar la rendición de cuentas es a través del proceso transparente de preparación del presupuesto. La rendición de cuentas y la transparencia se pueden desarrollar sobre la base de los principios de una eficaz presupuestación:

Autorización previa – El parlamento debe autorizar los gastos del Ejecutivo.

Unidad – Todos los gastos e ingresos deben ser presentados ante el parlamento en un solo documento presupuestario consolidado.

Periodicidad – El Poder Ejecutivo debe respetar un marco cronológico regular para la presentación anual del presupuesto al parlamento. La periodicidad implica también la necesidad de especificar el período en el cual deben utilizarse las partidas presupuestarias.

Especificidad – El número y las descripciones de cada partida presupuestaria deben dar como resultado una clara exposición de los gastos del gobierno. Por lo tanto, la descripción de las partidas presupuestarias debe ser precisa y los fondos relacionados con cada partida no deben ser excesivos.

Legalidad – Todos los gastos y actividades deben ajustarse a la ley.

Estructura de fácil comprensión – El Ejecutivo debe suministrar al parlamento un plan de gastos de fácil comprensión para la amplia audiencia que generalmente integra el parlamento.

Integralidad – El presupuesto relativo a los diferentes aspectos del sector de la seguridad debe ser completo y abarcar a todo el sector. Ningún gasto debe quedar fuera del mismo, se deben incluir los presupuestos de todos los servicios de seguridad, v.g. las fuerzas armadas, otras organizaciones militarizadas del estado, la policía y los servicios de inteligencia, así como las compañías militares privadas contratadas por el gobierno.

Publicidad – Cada ciudadano (en forma individual u organizada) debe tener la oportunidad de expresar su opinión sobre el presupuesto. Esto exige que todos los documentos relacionados tengan una estructura de fácil comprensión y puedan leerse en todo el país (por ej., en las bibliotecas locales).

Compatibilidad – Crear vínculos entre las políticas, los planes, los datos básicos del presupuesto y los resultados de desempeño.

Medios y fines – La explicación sobre el presupuesto debe permitir la clara comprensión de los objetivos presupuestarios en términos de: (a) aporte de recursos, (b) los objetivos de desempeño o capacidad a cumplir, y (c) los resultados mensurables de los planes. Un presupuesto flexible debe permitir cambios en cualquiera de estos parámetros.

Estos principios pueden ser considerados como criterios de calidad para una presupuestación adecuada y moderna. Cuando los parlamentarios carecen de información apropiada sobre el sector de la seguridad, les resulta imposible plantear las inquietudes socioeconómicas o de desarrollo del ciclo del presupuesto de defensa.

Condiciones de una presupuestación apropiada para el sector de la seguridad

Existen varios elementos de una presupuestación apropiada que facilitan la fiscalización parlamentaria del presupuesto del sector de la seguridad. Entre los más importantes podemos mencionar un claro marco constitucional y legal, la optimización de los recursos, la disciplina presupuestaria, la oportunidad y la interacción con la sociedad civil.

Un claro marco constitucional y legal

El derecho de los parlamentarios de fiscalizar el sector de la seguridad debe estar claramente explicado en la Constitución y leyes adicionales. Además, el parlamento debe sancionar leyes para obtener información del gobierno y esa facultad debe ejercerse de acuerdo con esas leyes. La fiscalización parlamentaria del sector de la seguridad a través del presupuesto debe formar parte de las costumbres políticas del parlamento, algo que requiere de esfuerzos considerables.

Optimización de los recursos

El proceso presupuestario debe aplicar dos normas básicas de la optimización de los recursos:

- ✓ Eficacia: cumplir con los objetivos de política ("Hacer lo correcto")
- ✓ Eficiencia: cumplir con los objetivos de política con la menor cantidad posible de recursos ("Hacer lo correcto económicamente")

Recuadro Nº 54

Sistema de planificación, programación y presupuestación (PPBS)

“(…)El sistema de planificación, programación y presupuestación (PPBS) fue utilizado por primera vez en Estados Unidos [a principios de la década de 1960] para la preparación del presupuesto de defensa [y se utiliza actualmente en muchos otros países] (...). Un ciclo PPBS típico consiste en una fase inicial de planificación, en la cual se analiza el entorno de seguridad y los intereses y amenazas nacionales a fin de determinar las tareas, composición y estructura de las fuerzas armadas. Los programas se desarrollan teniendo en cuenta estos imperativos. El programa identifica los objetivos concretos a cumplir. Constituye un eslabón crucial del ciclo, dado que relaciona los objetivos identificados con los recursos financieros. De esta forma, el PPBS se aleja de la práctica de asignar recursos de acuerdo con las necesidades presentadas, y se ocupa, en cambio, de planificar y programar de acuerdo con las limitaciones presupuestarias existentes y previstas. Es importante, entonces, que estos programas se desarrollen sobre una base de prioridades, cumpliendo con las necesidades más inmediatas de las fuerzas armadas. Se puede realizar una evaluación de los riesgos resultantes de no cumplir con los objetivos fijados para establecer las prioridades. La finalización del ciclo consiste en una fase de medición del desempeño durante la cual el ministro en particular y la sociedad en su totalidad pueden determinar en qué medida se cumplieron los objetivos al final del año. De esta forma se puede lograr una distribución eficiente de los recursos...”

Fuente: La Transparencia del Presupuesto de Defensa en Internet, por Kate Starkey y Andri van Meny, Information & Security, Vol. 5, 2000, C4 en Defensa de la Reingeniería.

A fin de evaluar si el presupuesto de defensa optimiza los recursos, conforme a la teoría moderna de presupuestación, los gastos deben guardar relación con los programas y objetivos (ver Recuadro Nº 54), es decir, los gastos deben guardar relación con los campos de política y objetivos pertinentes (v.g. misiones de paz, educación). Asimismo, todos los gastos deben distribuirse en grupos funcionales. El parlamento puede evaluar el nivel de optimización de los recursos con la ayuda de auditores (ver el próximo capítulo). Esto implica que el gobierno presenta al parlamento un presupuesto de salidas y no un presupuesto de entradas. Los sistemas de presupuestación sistemática (como el PPBS) sólo son posibles si los servicios de seguridad transparentan sus planes respetando los requisitos de confidencialidad.

Disciplina presupuestaria

La disciplina presupuestaria es esencial para garantizar que el gobierno se atenga a las normas del marco legal y al presupuesto adoptado por el parlamento. Los parlamentos deben considerar los siguientes elementos de la disciplina presupuestaria:

- ✓ La relación entre el presupuesto de defensa (estimación de los gastos) y el desarrollo del nivel de precios;
- ✓ El uso de normas para fiscalizar y poner límites a los gastos excesivos e insuficientes;

- ✓ La aplicación de medidas durante la implementación del presupuesto para evitar gastos excesivos e insuficientes;
- ✓ En caso de gastos excesivos o insuficientes con respecto a los previstos en el presupuesto de defensa, el ministro de finanzas y el gabinete deben ser notificados;
- ✓ Normas para compensar los gastos excesivos del presupuesto de defensa: compensación de los gastos excesivos dentro del presupuesto de defensa o con otros presupuestos del gobierno

Oportunidad y periodicidad

Para lograr la máxima eficacia de una adecuada presupuestación del sector de la seguridad, es necesario contar con el tiempo suficiente para examinar las propuestas antes de la votación. El tiempo óptimo necesario es de 45 días a 3 meses, que permite al parlamento revisar detenidamente un presupuesto de defensa complejo.

El suministro de información precisa, completa y oportuna sobre el presupuesto de defensa también es beneficioso por diferentes razones, entre ellas:

- ✓ Esta información es un requisito previo para la información y el debate públicos;
- ✓ Facilita la identificación de las debilidades, necesidades de reforma y compensaciones entre los gastos de seguridad y otros gastos públicos;
- ✓ Un manejo presupuestario transparente del sector de la seguridad mejora su rendición de cuentas ante el público y el parlamento y aumenta la confianza pública en el gobierno.

Interacción con la sociedad civil

El parlamento puede contar con la asistencia de expertos en planificación presupuestaria y financiera de la sociedad civil para el proceso de fiscalización y revisión financiera; su participación puede resultar particularmente útil cuando se trata de la presupuestación del sector de la seguridad, que no siempre es fácil de rastrear en forma directa. La transparencia del proceso de preparación del presupuesto debería basarse, entre otras cosas, en la legislación sobre libertad de información.

Capacitación y conocimientos especializados

Por último, muchos parlamentos deben mejorar la capacidad de los parlamentarios y del personal legislativo a través de oportunidades de capacitación e investigación para su personal especializado. A tal efecto, como parte de su esfuerzo para promover el gobierno democrático y la eficacia del trabajo parlamentario, la UIP organiza seminarios regionales y sub-regionales destinados a los parlamentarios y al personal legislativo (ver www.ipu.org) y está preparando un manual de la misma serie que el actual.

Recuadro Nº 55

Componentes básicos del presupuesto de defensa: el presupuesto de defensa español 2002

- Bienes y Servicios
 - Comida
 - Mantenimiento de infraestructura
 - Combustible
 - Servicios: electricidad, agua, teléfonos, etc.
 - Vestimenta
 - Estipendios
 - Transporte
 - Entrenamiento
 - Atención médica
 - Otros gastos operativos
- Otros Gastos Financieros
- Transferencias Corrientes
 - Organizaciones Internacionales
 - Organismos Autónomos
 - Otras transferencias
- Inversión Real
 - Modernización de las fuerzas armadas
 - Mantenimiento de armas y material
 - Investigación y desarrollo
 - Otras inversiones
- Transferencias de capital
- Activos financieros

Fuente: Presupuesto de Defensa Español 2002, Ministerio de Defensa de España.

Transparencia y rendición de cuentas en el presupuesto de seguridad

Transparencia versus confidencialidad

La transparencia en la toma de decisiones es esencial para garantizar que el resultado de esas decisiones sea compatible con las intenciones públicas y los objetivos de las políticas. La transparencia en el presupuesto de defensa permite a los parlamentarios desempeñar su rol fiscalizador de manera más eficiente. Aumenta la confianza de la sociedad civil en el sector de la seguridad. La falta de transparencia en la presupuestación de defensa también está relacionada a menudo con concepciones presupuestarias obsoletas u objetivos de seguridad deficientemente definidos. También se relaciona con la falta de conocimientos especializados multidisciplinares en las organizaciones de auditoría nacionales, disposiciones constitucionales débiles sobre la provisión de información para el escrutinio público de las decisiones, y una actitud burocrática, que prefiere la confidencialidad a la rendición de cuentas. Las autoridades de auditoría establecidas por ley y los legisladores deben identificar y abordar estas debilidades sistémicas (ver el cap. siguiente).

Recuadro Nº 56

Principales obstáculos a la transparencia del presupuesto de seguridad

“La falta de transparencia y rendición de cuentas es particularmente problemática en la preparación del presupuesto, donde unas pocas personas selectas del Poder Ejecutivo toman decisiones sobre políticas y recursos de seguridad. Los principales funcionarios del ministerio de finanzas y otras reparticiones del Ejecutivo quedan muchas veces excluidos de la toma de decisiones – o comprueban que sus decisiones son eludidas. Los cuerpos parlamentarios – que hasta pueden gozar de un poder fiscalizador consagrado en la Constitución – los medios y la sociedad civil, están generalmente desinformados.” ...

“Los gastos de las diferentes fuerzas de seguridad – su personal, operaciones y equipamiento – deben ser incluidos en sus presupuestos. Estos presupuestos deben indicar también de qué manera se financian esos gastos. Pero casi ningún presupuesto de seguridad cumple con estos requisitos. Las asignaciones intra-presupuestarias son confusas y el gasto total – que puede incluir fondos de diferentes departamentos – sigue siendo poco claro. En países con importantes actividades extra-presupuestarias, los gobiernos carecen por lo general de información precisa. Es por ello que no se puede usar el criterio básico de la rendición de cuentas – la comparación entre los planes y su ejecución. Los funcionarios del ministerio de defensa y otras reparticiones del Poder Ejecutivo deben contar con conocimientos técnicos sobre defensa para tomar decisiones apropiadas sobre la política de defensa, presupuestación y procedimientos de compra. Abordar el problema extra-presupuestario es una cuestión básicamente política, que requiere de cambios fundamentales a largo plazo en las relaciones cívico-militares.”

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano, 2002 (páginas 89 y 91)

Gastos de defensa y seguridad controlables y no controlables

Si el parlamento aspira a fiscalizar el sector de la seguridad y evaluar si el dinero debe destinarse a los servicios de seguridad o a otras áreas del gobierno, debe tener acceso a los documentos del presupuesto pertinentes para garantizar la probidad financiera. Si el parlamento sólo recibiera los totales generales, se violaría el principio de especificidad, uno de los principios de la correcta presupuestación (ver más arriba). Si no cuenta con información adecuada, el parlamento no puede cumplir con su deber constitucional de controlar y revisar el presupuesto de defensa.

El parlamento debe tener acceso a todos los documentos relativos al presupuesto de defensa. En algunos países (v.g. Dinamarca y Luxemburgo), el parlamento recibe información sobre cada una de las asignaciones presupuestarias, el nivel más detallado de la presupuestación. En otros países, en cambio (v.g. Francia, Grecia y Polonia), la comisión parlamentaria de defensa es la única que recibe información sobre las asignaciones presupuestarias para defensa. Desde el punto de vista del buen gobierno, se debe garantizar que la comisión (si es necesario a puertas cerradas) o el parlamento, tenga acceso a los documentos del presupuesto. Se debería aplicar el mismo procedimiento a otros servicios de seguridad, en particular, los servicios de inteligencia.

La confidencialidad del presupuesto de los servicios de seguridad debe respetar la ley, y más especialmente la ley sobre libertad de información (ver Recuadro Nº 57).

Al debatir y votar el presupuesto de seguridad, la libertad del parlamento de modificarlo está restringida por los gastos obligatorios (v.g. contratos de compra firmados en años anteriores), los programas de prestaciones (v.g. jubilaciones y atención de la salud para los militares). Estos gastos sólo pueden ser modificados en el largo plazo.

Recuadro Nº 57

Tres niveles de confidencialidad en el presupuesto de seguridad

Los parlamentarios deben garantizar un equilibrio entre la necesidad de mantener la confidencialidad de la información en circunstancias especiales, las asignaciones relacionadas en el presupuesto de defensa y la rendición de cuentas. Una de las maneras sería desglosar las propuestas presupuestarias conforme a diferentes niveles de confidencialidad de la seguridad:

- ▷ El presupuesto general de defensa presentado al parlamento;
- ▷ Los gastos de capital y operativos reservados, que pueden ser revisados por una subcomisión de presupuesto de defensa y gastos militares;
- ▷ Los gastos relacionados con los niveles superiores de confidencialidad militar que pueden ser revisados por un grupo representativo de miembros de una comisión fiscalizadora. Este grupo debe tener acceso a los documentos reservados de acuerdo con procedimientos incluidos en la legislación nacional sobre confidencialidad.

Fuente: Ravinder Pal Singh, *Procesos Decisorios sobre la Adquisición de Armas*, vol. 1,

La transparencia frente al mal manejo de los fondos públicos y la corrupción

Los parlamentos tienen la responsabilidad de determinar si el gobierno administra correctamente los fondos públicos. Se ha demostrado que existen abusos, especialmente en relación con las asignaciones para el sector de la seguridad, debido a su naturaleza específica – temas técnicos y requisitos de seguridad estratégica sumamente complejos.

La transparencia y la rendición de cuentas en el presupuesto de defensa son esenciales para un eficaz control parlamentario del sector de la seguridad. La transparencia es, a su vez, un requisito previo de la rendición de cuentas, que es fundamental para el buen gobierno. Es por ello que ambos conceptos son elementos esenciales del ciclo presupuestario completo.

“Así como la falta general de transparencia y rendición de cuentas en la presupuestación de defensa puede generar inquietud sobre la dimensión, capacidades e intenciones de las fuerzas armadas de un país, una mayor transparencia atraería la atención pública sobre los gastos militares y reduciría la posibilidad de incertidumbre y equívocos que pueden desembocar en un conflicto.”

Paul George, “Los Gastos de Defensa en la década de 1990: Temas Presupuestarios y de Política Fiscal para los Países en Desarrollo”, 2002.

Se reconoce en general que los gastos militares excesivos desvían recursos valiosos que podrían de otra forma destinarse a la reducción de la pobreza y al desarrollo social. Los representantes del pueblo deben recibir información acerca de cómo y por qué el gobierno

prevé organizar la seguridad de la sociedad, dado que esto se hace con el dinero de los contribuyentes. El mal manejo de estos fondos en los países en desarrollo tiene consecuencias sumamente perjudiciales. El gobierno, en términos del cumplimiento de los objetivos del buen gobierno, está obligado a considerar a la opinión pública en sus deliberaciones sobre el sector de la seguridad. El parlamento debe garantizar que el presupuesto de defensa equilibre las necesidades de desarrollo con las de seguridad. El siguiente recuadro señala algunos de los muchos problemas que pueden impedir un eficaz control parlamentario del presupuesto del sector de la seguridad.

Recuadro Nº 58

Principales problemas que restringen un eficaz control del presupuesto del sector de la seguridad

- ▷ **Ausencia de un marco constitucional** - Existen dificultades que pueden surgir de la falta de un claro marco constitucional que faculte a los parlamentarios a fiscalizar las actividades del sector de la seguridad.
- ▷ **Falta de información** - Estrechamente relacionada con un marco constitucional deficiente, está la escasez de leyes sobre libertad de información que faciliten la divulgación de información sensible. Por lo tanto, la ambigüedad y la imperfección del marco legal pueden obstaculizar los esfuerzos del parlamento de ejercer el debido control. Como consecuencia, el público y el parlamento son privados del derecho de exigir la rendición de cuentas del cual gozarían en los sistemas democráticos sólidos.
- ▷ **Fuentes de ingresos y actividades extra-presupuestarias del sector de la seguridad** – La exacta naturaleza y beneficios de las fuentes de ingresos extra-presupuestarios del sector de la seguridad para actividades especiales (en particular actividades de naturaleza comercial como las ganancias provenientes de las empresas militares o de la provisión de servicios) no siempre son conocidos por el parlamento o los funcionarios del ministerio. Estas actividades deben explicarse al parlamento, al igual que cualquier otra fuente de financiamiento del sector de la seguridad.
- ▷ **Ocultar gastos de defensa** – En ocasiones, los gastos del sector de la seguridad en jubilaciones, infraestructura, transporte, etc., son transferidos a los presupuestos de otros ministerios / sectores, tales como bienestar social, vivienda, ferrocarriles, etc. Esta práctica tergiversa el presupuesto de defensa y distorsiona la capacidad del público y del parlamento de hacer evaluaciones válidas de los gastos reales de defensa.
- ▷ **Medios de comunicación débiles** - Muchos países cuentan con medios de comunicación débiles (en el sentido de la falta de conocimientos especializados y de recursos) que no pueden seguir atentamente las actividades del sector de la seguridad y del parlamento. Esto impide que el público reciba información actualizada sobre las actividades de sus representantes y de los actores del sector de la seguridad.
- ▷ **Escasez de tiempo para un escrutinio adecuado** – Como se señalara anteriormente, la escasez de tiempo para analizar el presupuesto de defensa atenta contra una eficaz fiscalización parlamentaria.
- ▷ **Falta de infraestructura, conocimientos especializados y personal** – Muchos parlamentos carecen de infraestructura, conocimientos especializados y personal para cumplir con las exigencias necesarias para garantizar que el Ejecutivo rinda cuentas ante el pueblo al que sirve.

Control del presupuesto en las democracias incipientes

La ola democrática que recorrió Europa en la década de 1990, ha demostrado que el desarrollo de la idea y la práctica de la fiscalización parlamentaria es particularmente pertinente en las democracias incipientes. El Recuadro N° 59 nos permite analizar más detalladamente las prácticas presupuestarias de los países del sudeste de Europa que se han esforzado por instalar sus sistemas políticos dentro de un marco más transparente y responsable.

Recuadro N° 59

Prácticas presupuestarias de defensa en países seleccionados del sudeste de Europa (a partir de 2001)

Albania: En octubre de 2000 se creó la oficina de administración presupuestaria. Se ha publicado un documento de la política de defensa, que contiene los requisitos de defensa hasta el año 2008. El ministerio de defensa es responsable del proceso presupuestario.

Bulgaria: El presupuesto de defensa ha sido discutido por la Asamblea General (parlamento búlgaro) durante los últimos diez años. La Asamblea ha mejorado gradualmente su capacidad de fiscalización a fin de lograr una fiscalización parlamentaria eficiente del sector de la seguridad.

Croacia: El presupuesto es propuesto por el gobierno y luego presentado al parlamento y publicado en el Boletín Oficial. El proceso de preparación del presupuesto se extiende de julio a noviembre, y pasa por los ministerios de finanzas y defensa. El parlamento decide sólo sobre el monto total del presupuesto de defensa pero no tiene autoridad para fiscalizar su estructura interna.

República de Macedonia: El ministerio de defensa prepara la propuesta que luego pasa al ministerio de finanzas. En esta etapa, se inicia el diálogo con otros ministerios para equiparar las capacidades del país. Luego, el presupuesto es presentado al gobierno. Una vez introducidas las correcciones pertinentes, el presupuesto pasa al parlamento. El ministerio de defensa defiende el presupuesto propuesto frente a la Comisión de Política Interna y Defensa. Después de la votación, el presupuesto se incluye en un decreto del presidente de la República. El presupuesto de defensa equivale al 2,12% del PBI.

Rumania: El Sistema de Planificación, Programación, Presupuestación y Evaluación (PPBES) es implementado desde enero de 2000 por el ministerio de defensa. Entre otros, su objetivo es mejorar la transparencia con respecto a todas las actividades del sector de defensa. Funcionan varias comisiones dentro del parlamento encargadas del proceso presupuestario: Defensa, Orden Público, Seguridad Nacional, Presupuesto, Finanzas y Bancos. El departamento pertinente dentro del ministerio de defensa se denomina Relaciones con el Parlamento, Legislación, Unificación y Relaciones Públicas. El principal documento de planificación de defensa se publica en Internet.

Qué puede hacer usted como parlamentario

El sector de la seguridad en el ciclo presupuestario

- ▷ Verificar que el parlamento esté atento al sector de la seguridad en las cuatro fases del ciclo presupuestario típico: preparación del presupuesto; aprobación del presupuesto; ejecución; y auditoría de gastos.
- ▷ Garantizar la fiscalización por parte de las instituciones de auditoría establecidas por ley.
- ▷ Las auditorías del parlamento y otras instituciones fiscalizadoras deben vincular los objetivos de política con las necesidades presupuestarias y las erogaciones (auditoría de rendimiento).

Acción parlamentaria eficaz para garantizar una presupuestación de seguridad transparente

- ▷ Exigir que el presupuesto sea preparado respetando los principios de presupuestación eficaz mencionados en este capítulo.
- ▷ Tratar de obtener la asistencia de expertos independientes capacitados para ayudar al parlamento o a usted en forma individual a evaluar si las asignaciones propuestas para seguridad son pertinentes y apropiadas y si se presentan en forma transparente.
- ▷ Verificar que los servicios de seguridad utilicen métodos modernos de planificación financiera y presupuestación, que permitan al parlamento hacer evaluaciones válidas de los gastos de defensa y comprender las relaciones entre los objetivos, ingresos financieros y rendimiento.
- ▷ Verificar la situación en su parlamento utilizando como referencia los puntos enumerados en el Recuadro N° 58 y adoptar las iniciativas que sean posibles en su contexto político con vistas a remediar o frenar las debilidades específicas que existan.

Auditoría de los gastos presupuestarios nacionales relacionados con la seguridad

El parlamento y la oficina nacional de auditoría

La responsabilidad del parlamento con respecto al presupuesto de seguridad no termina con la adopción del presupuesto. El parlamento debe cumplir con sus funciones de fiscalización y auditoría, teniendo en cuenta que la presentación de cuentas completamente auditadas al parlamento forma parte del proceso democrático y que el proceso de auditoría debe incluir tanto la auditoría de las cuentas como del rendimiento. Las cuentas e informes anuales de los servicios de seguridad constituyen una fuente importante de información para los parlamentos, que les permite evaluar cómo se gastó el dinero durante el año anterior.

En sus funciones fiscalizadoras, el parlamento debe ser asistido por una institución independiente, la Oficina Nacional de Auditoría (a veces denominada Auditor General, Oficina Nacional de Auditoría, Oficina de Presupuesto, o Cámara de Cuentas), que debe ser creada por una ley constitucional como institución independiente de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El parlamento debe verificar que el Auditor General:

- ✓ sea designado por el parlamento y tenga un mandato claramente definido;
- ✓ cuente con los recursos y los medios prácticos adecuados para desempeñar sus funciones en forma independiente
- ✓ goce de autoridad independiente para informar al parlamento y a su comisión de presupuesto sobre temas de gastos cuando lo crea conveniente.

El parlamento debe encargarse de que la legislación contemple sanciones judiciales y su aplicación en casos de corrupción y administración fraudulenta de los recursos del estado por parte de los funcionarios del cuerpo político. Al parlamento también le corresponde garantizar la aplicación de las medidas adecuadas en caso de culpa o error.

Recuadro Nº 60

El Auditor General

“Sin importar si forma parte del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, es imperativo que la Oficina de Auditoría sea completamente independiente y autónoma. Debe disponer de los recursos necesarios para cumplir con su misión. Su función consta de tres partes:



Fiscalización financiera

La Oficina de Auditoría debe verificar la exactitud, confiabilidad y minuciosidad de las finanzas de todos los organismos del Ejecutivo y reparticiones públicas. Debe verificar que todas las operaciones financieras se realicen de acuerdo con la reglamentación sobre fondos públicos. En el contexto de esta función fiscalizadora, la Oficina de Auditoría debe cumplir una misión de jurisdicción con respecto a los contadores y funcionarios públicos que autorizan los pagos. Deben responder por los montos que administran. En caso de corrupción o malversación, debe informar sus conclusiones a la justicia.

Fiscalización legal

La Oficina de Auditoría debe verificar que todos los ingresos y gastos públicos se hagan conforme a la ley que rige el presupuesto.

Garantizar el uso apropiado de los fondos públicos

Una Oficina de Auditoría moderna debe garantizar el uso apropiado de los fondos públicos sobre la base de los siguientes tres criterios:

- (i) **Optimización de los recursos:** garantizar su uso óptimo, tanto cuantitativa como cualitativamente;
- (ii) **Eficacia:** evalúa en qué medida se cumplieron los objetivos;
- (iii) **Eficiencia:** evalúa si los recursos fueron utilizados óptimamente para obtener los resultados obtenidos.

Esta fiscalización *ex-post* se realiza por iniciativa de la Oficina de Auditoría o a solicitud del parlamento.”

Extractos de: Informe General del seminario de la UIP sobre “El Parlamento y el Parlamento y el Proceso Presupuestario, inclusive desde una Perspectiva de Género”, Bamako, Mali, noviembre de 2001

Auditoría del presupuesto de seguridad en la práctica

Auditar el presupuesto de seguridad constituye un proceso bastante complejo para el parlamento, que incluye un análisis de los informes de auditoría sobre cuestiones directamente relacionadas con la seguridad, y cuestiones indirectamente relacionadas con la misma: v.g. comercio, industria, comunicaciones o transferencias de dinero. El principal desafío puede, por ende, consistir en establecer vínculos entre actividades aparentemente no relacionadas.

En la práctica, los ministerios fundamentales con respecto a la seguridad – tradicionalmente, defensa, interior, comercio e industria, y más recientemente, comunicaciones y finanzas – deben presentar regularmente al parlamento informes documentados sobre la forma en que gastan el dinero que tienen asignado. Los procedimientos parlamentarios empleados pueden incluir: informes anuales de los departamentos, revisión de cada asignación presupuestaria por parte de las comisiones parlamentarias, cuentas anuales auditadas de cada ministerio, debates parlamentarios específicos sobre cada departamento.

En términos ideales, el proceso de auditoría debería permitir al parlamento evaluar si el ciclo presupuestario ha respetado la legalidad, la eficiencia en los gastos y la eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.

Recuadro Nº 61

El rol de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido en la fiscalización parlamentaria del sector de la seguridad

Creada como un organismo independiente en 1983 y dirigida por el Contralor y Auditor General (C&AG), la Oficina Nacional de Auditoría del RU (NAO) informa al parlamento sobre los gastos del gobierno central. La NAO realiza auditorías financieras e informa al parlamento sobre la optimización de los recursos.

▷ Auditoría Financiera

Por ley, el C&AG y la NAO son responsables de auditar las cuentas de todos los departamentos y agencias del gobierno e informar sus resultados al parlamento. Al igual que otros auditores, el C&AG debe elevar su opinión sobre las cuentas, determinando si no hay declaraciones falsas. El C&AG también debe confirmar que todas las transacciones cuenten con la autorización del parlamento. Si la NAO identifica declaraciones falsas, el C&AG emitirá una opinión calificada. Aunque no encuentre errores o irregularidades sustanciales en las cuentas, el C&AG podrá presentar un informe al parlamento sobre otras cuestiones significativas. Esos informes serán considerados por la Comisión de Cuentas Públicas de la Cámara de los Comunes.

▷ Auditoría de la Optimización de los Recursos

El C&AG presenta alrededor de 50 informes anuales al parlamento sobre la forma en que los departamentos y agencias del gobierno han gastado sus recursos. La Oficina de Auditoría examina e informa sobre la economía, optimización y eficacia del gasto público. Aunque los informes pueden revelar un desempeño pobre o resaltar las buenas prácticas, también incluyen recomendaciones para ayudar a lograr un cambio beneficioso. La NAO considera que, si implementa todas las recomendaciones presentadas en los últimos tres años, el gobierno habrá ahorrado £1,4 mil millones. Los informes sobre optimización de los recursos de defensa han abarcado en los últimos tiempos temas tan diversos como: Helicópteros, Logística, Identificación en Combate, Reparación de Equipos Terrestres, Reducciones de Stock, y la reforma del Edificio Principal del Ministerio de Defensa. La NAO también informa sobre la marcha de los 30 principales proyectos de adquisiciones.

▷ Relaciones con el Parlamento y el ciclo de rendición de cuentas

Las relaciones con el parlamento, y en particular con su Comisión de Cuentas Públicas, son fundamentales para su tarea. El C&AG es, por ley, un funcionario de la Cámara de los Comunes y todo su trabajo es presentado ante el parlamento. De esta forma funciona el ciclo de rendición de cuentas. Una vez que un organismo del gobierno central ha gastado el dinero público asignado, el C&AG informa al parlamento sobre la regularidad, corrección y eficiencia con que se invirtió el dinero. La Comisión de Cuentas Públicas puede interrogar sobre ese informe a los funcionarios de mayor rango de ese organismo público y luego elevar recomendaciones sobre las cuales el gobierno debe responder. Además, la NAO responde a más de 400 preguntas de los miembros del parlamento sobre temas que afectan al gasto público.

Fuente: Tom McDonald, Auditor Senior, Defensa, Auditoría General, RU, 2002

Elementos esenciales de las oficinas de auditoría

Una oficina de auditoría es uno de los instrumentos principales para la fiscalización parlamentaria. Una eficaz oficina de auditoría debe reunir las siguientes características:

- ✓ Informes de la autoridad auditora a la comisión de cuentas del parlamento, que debe ser una comisión diferente de la comisión de presupuesto;
- ✓ Debe tener acceso a los documentos reservados para comprender las decisiones pero no debe referirse públicamente a los mismos;
- ✓ Debe tener capacidades multidisciplinarias con experiencia en el sector de la seguridad, administración de defensa, y aspectos legales, financieros y técnicos.

Recuadro Nº 62

El parlamento georgiano y el control del presupuesto

Al finalizar el año 2001, los parlamentarios georgianos resolvieron posponer por un mes los debates parlamentarios sobre el presupuesto 2002 debido a desacuerdos sobre las cifras básicas y a la falta de tiempo dado que el gobierno había presentado el borrador del presupuesto demasiado tarde. Simultáneamente, con la asistencia de expertos estadounidenses, el ministerio de defensa trabajó en el primer programa presupuestario de defensa. Los parlamentarios tuvieron la oportunidad de analizar los elementos estructurales básicos de las fuerzas armadas y expresar una opinión fundada sobre los gastos de defensa. Además, el texto del presupuesto cumplía con las normas de la OTAN – dividía todos los gastos en tres bloques: personal, mantenimiento eficiente en combate, e inversiones.

Desde el punto de vista del control parlamentario, el principal problema fue que el parlamento aprobó el presupuesto a fines de enero de 2002, y que a) el presidente, el ministro de finanzas y el ministro de defensa expresaron opiniones diferentes sobre la óptima utilización de los recursos de defensa; b) se realizaron cambios de último momento en las cifras presupuestarias que no fueron explicados a los legisladores; c) los parlamentarios no conocían el esquema propuesto de recortes de personal en el ministerio de defensa y los efectos financieros derivados de esta medida. Al mismo tiempo, los proyectos de ley sobre el presupuesto presentados por las diferentes agencias gubernamentales, no incluidas en la ley de presupuesto, escaparon al control parlamentario.

Finalmente, el programa del presupuesto de defensa fue sustancialmente afectado porque el parlamento aprobó sólo 38 millones de GEL para defensa, aunque el programa solicitaba 71 millones. En este contexto, el presidente y el Consejo de Seguridad Nacional decidirán cómo asignar las partidas presupuestarias entre las diferentes estructuras del gobierno. El parlamento podría haber aprovechado esta valiosa oportunidad de ejercer el control democrático a través del procedimiento parlamentario para debatir y aprobar el presupuesto.

Fuente: David Darchiashvili, Jefe del Departamento de Investigación Parlamentaria del Parlamento de Georgia, 2002.

Qué puede hacer usted como parlamentario

Auditoría independiente eficaz

- ▷ Verificar que la Constitución o las leyes contemplen la creación de una institución de auditoría superior incluyendo:
 - La naturaleza y el alcance de las relaciones entre la institución nacional de auditoría y el parlamento;
 - El grado necesario de independencia de la institución y de sus miembros y funcionarios, así como su independencia financiera;
 - La función del parlamento de revisar y controlar las respuestas y medidas del gobierno luego de la presentación de los informes preparados por la oficina de auditoría y la comisión parlamentaria de cuentas públicas.
- ▷ Verificar que los principios que contiene la Declaración de Lima de Criterios sobre Normas de Auditoría – que puede encontrarse en el sitio web de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, www.intosai.org – estén incluidos en sus prácticas y leyes nacionales.

Auditoría de legalidad, regularidad y desempeño

- ▷ Verificar que la institución nacional de auditoría abarque los tres aspectos cuando se trate de temas de seguridad.
- ▷ Verificar que, aunque el proceso de auditoría de los gastos de seguridad tenga lugar post facto, el parlamento extraiga todas las lecciones necesarias a tener en cuenta en el momento de comprometer fondos frescos para esa área.
- ▷ La mayoría de los informes de auditoría se limitan a auditar los temas financieros. La autoridad nacional de auditoría debe estar preparada para realizar auditorías de desempeño de proyectos específicos, o recurrir a consultores para una evaluación independiente si la organización no cuenta con los expertos necesarios para hacerlo.
- ▷ La autoridad nacional de auditoría también debe auditar el funcionamiento de los departamentos financieros de los servicios de seguridad.

Sección VII

**Los recursos humanos en el
sector de la seguridad:
Garantizar el profesionalismo y la
fiscalización democrática**

Promover los valores democráticos dentro del sector de la seguridad

Se debe promover la educación y actitud democráticas de las fuerzas armadas para lograr la adecuada integración de los militares en la estructura de la sociedad y evitar las potenciales amenazas que pueden constituir para la democracia. En diferentes partes del mundo, la experiencia ha demostrado que una fuerza militar no debidamente administrada o democráticamente controlada, o que no esté plenamente integrada en la trama de la sociedad puede presentar una variedad de amenazas para la democracia a través de:

- ✓ el ejercicio de influencias extra-constitucionales o hasta la promoción de golpes de estado;
- ✓ la práctica de actividades militares o comerciales no autorizadas;
- ✓ el consumo de niveles excesivamente elevados de recursos que se necesitan para otros sectores de la sociedad;
- ✓ el uso indebido de fondos públicos;
- ✓ la violación de los derechos humanos (v.g., saqueos, robos, uso ilegal de la violencia, y violaciones).

Mecanismos para generar una disposición democrática entre el personal del sector de la seguridad

La promoción de la actitud democrática de las fuerzas armadas implica crear mecanismos dentro de la organización militar que contribuyan a aumentar la comprensión y el respeto por los valores e instituciones democráticas, así como los principios sobre derechos humanos. Estos mecanismos internos son necesarios para complementar los controles parlamentarios, gubernamentales y civiles de las fuerzas armadas. Los siguientes elementos pueden ayudar a mejorar la disposición democrática del personal uniformado.

Lealtad a la Constitución y a las instituciones del estado

El buen gobierno incluye inculcar al servicio público los valores y la ética de la obediencia de las normas legales y el respeto de la Constitución y las instituciones nacionales. Los soldados y otros custodios de la sociedad democrática deben jurar lealtad a la Constitución y las instituciones del estado, y no a un dirigente político determinado. Este juramento de lealtad "impersonal" simboliza que los servicios de

seguridad no son leales al gobierno de turno, sino a la Constitución y las leyes sancionadas por los legítimos representantes del pueblo. La fiscalización civil del sector de la seguridad debe incluir la comprensión de la naturaleza exacta del juramento militar y de lo que se hace para garantizar su cumplimiento.

Un orden interno del sector de seguridad claramente definido

Es fundamental consolidar el marco legal relacionado con el orden interno del sector de la seguridad desde el punto de vista de la fiscalización democrática. Esto incluye lo siguiente:

- ✓ limitar los derechos constitucionales de los oficiales;
- ✓ adoptar o revisar una ley de conscripción, una ley sobre el servicio militar, un código penal militar, creando un marco legal congruente con las convenciones de Ginebra;
- ✓ establecer como deber del personal la desobediencia de las órdenes ilegales.

En la mayoría de los estados, aunque la Constitución garantiza los derechos y libertades fundamentales de todos los ciudadanos, las leyes subordinadas pueden limitar estos derechos para los uniformados, sí así lo requieren algunas tareas militares específicas. Por lo tanto, en principio los militares tienen los mismos derechos que el resto de la ciudadanía, dado que son ciudadanos uniformados. Sin embargo, las limitaciones aplicables se refieren a: la libertad de expresión, dado que tienen acceso a documentos reservados, la libertad de movimiento en lo referente al estado de preparación militar / de seguridad, y el derecho de ser elegido para ocupar un cargo político. No todas las democracias limitan los derechos civiles de los militares de la misma forma. Por ejemplo, en los países escandinavos, Alemania y los Países Bajos, los militares gozan del derecho de agruparse y formar un sindicato. En otros países, sólo gozan del derecho de constituir asociaciones representativas. Sin embargo, en todos los casos las limitaciones se describen detalladamente en las leyes subordinadas y siempre están directamente relacionadas con la posición específica de los militares y la seguridad nacional.

Sindicatos y asociaciones representativas

En muchos países los militares no pueden agremiarse para proteger los intereses de los miembros voluntarios y/o conscriptos de sus fuerzas. El argumento usual en contra de la sindicalización es que podría debilitar la disciplina y el orden dentro de las fuerzas armadas. Sin embargo, algunos estados, conforme al Artículo 11 de la Convención Europea sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (ECHR), permiten a su personal militar afiliarse a o crear asociaciones representativas o hasta sindicatos, entre ellos, la República Checa, Rusia, España, Dinamarca, Austria, los Países Bajos, Alemania, Noruega y Suecia. En estos países los sindicatos o asociaciones representativas para el personal militar tienen diferentes derechos, según el tipo de asociación. Gozan por lo general del derecho de consultar con el ministro de defensa y algunos hasta pueden negociar sus condiciones de empleo. En todos los casos, promueven las condiciones de salud y de seguridad de los militares y brindan apoyo a nivel individual, por ejemplo, en el caso de un conflicto legal entre el personal militar y su empleador. Europa cuenta con dos organizaciones paraguas para el personal militar. EUROMIL, en Bruselas, es la única organización europea de personal militar, sin importar su rango. La otra organización es el Consejo Europeo de Organizaciones de Conscriptos (ECCO), con sede en Estocolmo.

Recuadro Nº 63

Recomendación del Consejo de Europa sobre el Derecho de Asociación de los miembros del personal profesional de las fuerzas armadas

1. La Asamblea Parlamentaria recuerda (...) garantizar a los miembros profesionales de las fuerzas armadas, bajo condiciones normales, el derecho de asociación, con la excepción del derecho de huelga (...)
4. En los últimos años, los ejércitos de algunos países convirtieron el sistema de conscripción en un sistema puramente profesional. Como consecuencia, el personal militar se está convirtiendo en personal “regular”, cuyo empleador es el Ministro de Defensa, y debería gozar de los derechos laborales consagrados en la Convención Europea sobre Derechos Humanos y la Carta Social Europea.
5. Los miembros de las fuerzas armadas, como “ciudadanos de uniforme”, deben gozar del pleno derecho, cuando el ejército no participa de acción alguna, de crear, afiliarse a y participar activamente en asociaciones específicas formadas para proteger sus intereses profesionales dentro del marco de las instituciones democráticas, durante el cumplimiento de su servicio.
6. El personal militar debe gozar de los mismos derechos, incluyendo el derecho de afiliarse a partidos políticos legales.
7. Por lo tanto, la Asamblea recomienda que el Comité de Ministros inste a los gobiernos de los estados miembros:
 - i. a permitir a los miembros de las fuerzas armadas y al personal militar organizarse en asociaciones representativas con el derecho de negociar cuestiones relacionados con el salario y las condiciones de empleo;
 - ii. levantar las restricciones actuales e innecesarias sobre el derecho de asociación para los miembros de las fuerzas armadas;
 - iii. permitir que los miembros de las fuerzas armadas y el personal militar sean miembros de partidos políticos legales;
 - iv. incorporar estos derechos a los reglamentos y códigos militares de los estados miembros;
 - v. examinar la posibilidad de crear una oficina del ombudsman a quién el personal pueda recurrir en caso de conflictos laborales u otros relacionados con el servicio;
8. La Asamblea también insta al Comité de Ministros a examinar la posibilidad de revisar el texto revisado de la Carta Social Europea modificando su Artículo 5 para que rece: “A fin de garantizar o promover la libertad de los trabajadores y empleados de formar organizaciones locales, nacionales o internacionales para la protección de sus intereses económicos y sociales y afiliarse a las mismas, las Partes se comprometan a garantizar que las leyes nacionales no vulneren ni se apliquen de forma tal de vulnerar, esta libertad. Las leyes o reglamentos nacionales determinarán el alcance de la aplicación de las garantías consagradas en este artículo a la policía y a los miembros de las fuerzas armadas.”

Recomendación 1572 (2002)

Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, 3 de septiembre de 2002

Promover la educación sobre los valores y normas fundamentales

La educación de los militares debe apuntar a la formación de militares profesionales, dedicados a y preparados para desempeñar sus funciones. Su educación debe ser políticamente neutral y carecer de todo tipo de ideología y de elementos de propaganda política. Debe incluir cursos sobre democracia, derecho constitucional, derechos humanos, derechos civiles y derecho humanitario e internacional. La educación y capacitación del sector de la seguridad sobre derecho humanitario internacional y legislación internacional sobre derechos humanos, es especialmente importante para promover los valores democráticos en ese sector. A fin de familiarizarse con el derecho humanitario internacional, los miembros de parlamentos pueden obtener el Manual para Parlamentarios sobre "Respeto por el Derecho Humanitario Internacional", publicado en 1999 por la Unión Interparlamentaria y el Comité Internacional de la Cruz Roja (Manual N° 1). El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) brindan asistencia técnica a los estados que deseen fortalecer su capacidad para garantizar el respeto por, respectivamente, el derecho humanitario internacional y la legislación internacional sobre derechos humanos.

Garantizar la neutralidad política y la participación no activa

Los servicios de seguridad deben ser políticamente neutrales, por lo tanto los partidos políticos no pueden hacer campaña dentro de los regimientos y cuarteles militares. En algunos países, los militares en actividad pueden afiliarse a un partido político, en tanto que en otros, especialmente en los estados ex comunistas, el personal militar no puede hacerlo. Por ejemplo, en Polonia, los empleados del ministerio del interior, como la policía o los servicios de inteligencia, no pueden pertenecer a un partido político. En la mayoría de los países los militares no pueden ser miembros del parlamento. En algunos, no obstante, como Alemania y los Países Bajos, los militares en actividad pueden ser miembros de las asambleas regionales o locales.

Los servicios de seguridad como un espejo de la sociedad

En principio, todos los ciudadanos deben tener derecho a aspirar a ocupar cargos dentro de los servicios de seguridad, sin distinciones de sexo, afiliación política, clase, raza o religión. El criterio de selección debe ser la persona más apta (hombre o mujer) para el mejor puesto. Muchos estados comprenden que el personal de los servicios de seguridad, especialmente la policía y las fuerzas armadas, debe ser un reflejo de la sociedad en general. Estos estados tienden a adoptar políticas específicas para promover el ingreso a los servicios de seguridad de los grupos sociales menos representados en dichos servicios.

Legalizar la desobediencia a las órdenes ilegales o abusivas

Las leyes regulan la condición, ámbito de competencia, funcionamiento, cooperación, responsabilidades, presentación de informes, deberes y fiscalización de todos los servicios de seguridad. Los servicios de seguridad sólo gozan de las facultades estipuladas por ley. Con respecto a los militares, las leyes específicas, como la Ley del Personal Militar o el Código Militar Penal establecen los límites de las órdenes que deben obedecer los soldados. En muchos países, estas leyes obligan a cada comandante a respetar el imperio de la ley cada vez que imparte una orden, y, por lo tanto, limitan su autoridad. Esto significa que los militares tienen el deber de desobedecer toda orden ilegal (criminal); ningún militar puede justificar sus acciones

refiriéndose a una orden que lo obliga a cometer un delito; adicionalmente, los militares no están obligados a cumplir una orden si no está relacionada con su deber o viola la dignidad humana. Esto implica que los mismos militares deben responder por sus acciones, aun cuando hayan recibido órdenes de sus superiores.

Los más altos jefes militares deben ser alentados a dar el ejemplo y dar a conocer públicamente que no se admitirán órdenes o actos antidemocráticos, anticonstitucionales o inmorales de los soldados. Esto es especialmente importante en las fuerzas armadas de ex dictaduras militares. Por ejemplo, después del retorno a la democracia en Argentina, los jefes militares argentinos declararon que *"el fin no justifica los medios"* y que *"todo aquél que imparte órdenes inmorales y todo aquél que las obedece, viola la ley"*. Con estas afirmaciones, dejaron en claro que cada soldado sería juzgado individualmente por los delitos e infracciones que cometiera y no podría alegar que obedecía órdenes (ilegales) de sus superiores.

También es importante evitar y luchar contra la impunidad verificando que toda conducta profesional indebida y toda violación del derecho humanitario internacional y de los derechos humanos sean debidamente sancionadas por las autoridades judiciales o administrativas competentes.

Adoptar criterios para la designación del personal de seguridad de alto rango

Las designaciones para los cargos más importantes de los servicios de seguridad, como comandante en jefe de las fuerzas armadas o director de los servicios de inteligencia, son responsabilidad del gabinete o el ministro de defensa. En algunos estados, estas designaciones son sometidas a debate y/o aprobación parlamentaria. Aunque estos altos oficiales son designados por la dirigencia política civil, los criterios profesionales son los que deben primar en el proceso de selección.

Presencia de civiles en la plana mayor del sector de la seguridad

Por último, pero no menos importante, desde el punto de vista del buen gobierno, se deben designar civiles en la plana mayor de los servicios de seguridad y de las fuerzas armadas. La principal razón es que el ministro pertinente no sólo debe ser asesorado por generales, sino también por civiles, a fin de garantizar un proceso decisorio equilibrado.

La ética profesional

Una ética laboral profesional se construye sobre la base de prácticas, reglamentos y políticas. Esta ética incluye el acatamiento de las instituciones del estado y de la Constitución por parte de los militares, la dedicación al servicio público, el cumplimiento de sus deberes en forma eficaz y eficiente, el no abuso de poder ni el uso indebido del dinero público. Es importante que la ética profesional se caracterice por el acatamiento voluntario y no obligado. El acatamiento voluntario significa que los militares tienen una predisposición positiva hacia la Constitución y las instituciones nacionales porque han internalizado los valores democráticos de su sociedad.

Muchos países han adoptado un código de conducta que reglamenta el comportamiento de sus militares. El Recuadro N° 64 describe las normas de ética profesional para las fuerzas armadas alemanas.

Recuadro Nº 64

Liderazgo y educación cívica en las fuerzas armadas alemanas: Los principios del “Innere Führung”

“(…) Durante el debate sobre la creación del Bundeswehr, después de la Segunda Guerra Mundial, el concepto del Innere Führung (liderazgo y educación cívica) fue considerado como una manera de reformar las fuerzas armadas a través de un alejamiento consciente de las antiguas tradiciones.

(…) Se acepta en forma generalizada que los principios del Innere Führung ofrecen las pautas generales básicas para la organización interna del Bundeswehr por un lado, y su integración en la sociedad y el estado, por la otra.

(…) El Innere Führung sirve para reducir a un nivel tolerable las tensiones o conflictos que surjan entre los derechos y libertades individuales de personal militar como ciudadanos por un lado, y las exigencias de sus deberes militares por el otro. El comportamiento de liderazgo de los oficiales superiores debe estar imbuido del respeto por la dignidad humana – la base de nuestro orden constitucional (…).

Externamente, el objetivo de fomentar la integración al estado y la sociedad del Bundeswehr como institución, y de todo el personal militar como ciudadanos. (...) El propósito es disipar los temores de que el Bundeswehr se convierta en “un estado dentro del estado” – un peligro inherente a todas las fuerzas armadas (...). Los objetivos del Innere Führung son:

- ▷ Lograr que los militares sean plenamente conscientes de las bases políticas y legales del Bundeswehr y del fin y el significado de su misión militar;
- ▷ Promover la integración del Bundeswehr y su personal militar en la sociedad y el estado y crear una mayor percepción y comprensión de su misión por parte del público;
- ▷ Mejorar la disposición del personal militar a cumplir con sus deberes a conciencia, y a mantener la disciplina y la cohesión dentro de las fuerzas armadas;
- ▷ Garantizar que la estructura interna de las fuerzas armadas esté organizada sobre la base del respeto por la dignidad humana y por el orden legal y constitucional, a fin de facilitar el eficaz cumplimiento de la misión de las fuerzas armadas.

La esencia y objetivos del Innere Führung en la vida militar cotidiana se incluyen en diversas leyes, decretos y reglamentos militares. (...)”

Fuente: Sitio Web del Parlamento Federal Alemán www.bundestag.de

En el ámbito internacional, hasta el presente se han elaborado dos códigos de conducta, que establecen un marco de referencia para la ética profesional de los militares de las sociedades democráticas. En primer término, la Asamblea General de la ONU en 1996 adoptó el Código Internacional para las Autoridades Encargadas de Hacer Cumplir la Ley: ver Recuadro Nº 65. El código es de naturaleza general y aplicable no sólo a los militares uniformados sino a todos los funcionarios públicos que trabajan en instituciones encargadas de hacer cumplir la ley y el orden.

Recuadro Nº 65

Código de Conducta para las Autoridades Encargadas de Hacer Cumplir la Ley

Adoptado por la resolución 34/169 de la Asamblea General del 17 de diciembre de 1979

Artículo 1 - Las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley deberán cumplir con sus obligaciones impuestas por ley, sirviendo a la comunidad y protegiendo a todas las personas contra los actos ilegales, en consecuencia con el alto grado de responsabilidad que exige su profesión.

Artículo 2 – En el cumplimiento de su deber, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y defenderán los derechos humanos de todas las personas.

Artículo 3 – Las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley podrán hacer uso de la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida en que lo requiera el cumplimiento de su deber.

Artículo 4 - Toda información de índole confidencial que esté en poder de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley seguirá siendo confidencial a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan lo contrario.

Artículo 5 - Ninguna autoridad encargada de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar actos de tortura u otro tratamiento o castigo cruel, inhumano o degradante, ni invocar órdenes superiores o circunstancias excepcionales como la amenaza o el estado de guerra, una amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación para la tortura u otra forma de castigo o tratamiento cruel, inhumano o degradante.

Artículo 6 - Las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley deberán garantizar la protección de la salud de las personas bajo su custodia y, en particular, tomará acciones inmediatas para proporcionar atención médica cuando sea necesario.

Artículo 7 - Las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley no cometerán actos de corrupción. Asimismo, se opondrán a y combatirán enérgicamente todos estos actos.

Artículo 8 - Las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley respetarán la ley y el presente Código. También, en la medida de sus posibilidades, evitarán o se opondrán enérgicamente a toda violación de los mismos. Aquellas autoridades que tengan motivos para creer que se ha cometido o se está a punto de cometer una violación del presente Código deberán informar esta situación a sus superiores y, cuando sea necesario, a otras autoridades u organismos competentes.

Nota: Cada artículo de este Código incluye un comentario que no ha sido reproducido en este texto. Para acceder al documento completo, ver: www.UN.org

El segundo código de conducta es el Código de Conducta sobre los Aspectos Político-Militares de la Seguridad de la OSCE (ver Recuadro Nº 66). Está destinado a todas las organizaciones del sector de la seguridad y contiene principios generales para el personal de las fuerzas armadas. Estipula que los militares deben someterse a los principios de legalidad, democracia, neutralidad, respeto por los derechos humanos y

acatamiento del derecho humanitario internacional. Señala que los militares deben responder personalmente por las violaciones del derecho humanitario. Abarca temas usualmente incluidos dentro de la competencia interna de un estado. Este código representa, entonces, un avance sustancial en un área del poder del estado que ha sido cuidadosamente protegida. Como los estados que integran la OSCE firmaron el Código en 1994, han seguido adoptando normas relativas al reclutamiento, educación, entrenamiento y control de sus tropas. Esto se relaciona con un elemento importante del Código que estipula que la profesionalización de las fuerzas armadas debe adaptarse al apropiado control democrático de las mismas.

Recuadro Nº 66

Código de Conducta sobre los Aspectos Político-Militares de la Seguridad de la OSCE (1994): aspectos salientes

- ▷ Un concepto amplio de las fuerzas internas que incluye: servicios de inteligencia, fuerzas paramilitares y policiales. Estas disposiciones confirman el deber de los estados de mantener dichas fuerzas bajo el control democrático efectivo a través de autoridades investidas de legitimidad democrática (párrafos 20 y 21);
- ▷ Disposición sobre la aprobación legislativa del presupuesto de defensa y fomento de la moderación de los gastos militares. Transparencia y acceso público a la información relacionada con las fuerzas armadas (párrafo 22);
- ▷ Neutralidad política de las fuerzas armadas (párrafo 23);
- ▷ El personal de las fuerzas armadas será considerado personalmente responsable por las violaciones del derecho humanitario internacional (párrafo 31);
- ▷ Las fuerzas armadas deben estar, en la paz y en la guerra, mandadas, dotadas, adiestradas y equipadas de forma compatible con las disposiciones del derecho internacional (párrafo 34);
- ▷ Se apelará al uso de la fuerza durante las misiones de seguridad interna, en la medida necesaria para el cumplimiento de la ley. Las fuerzas armadas harán lo posible por evitar que se causen daños a las personas civiles o sus bienes (párrafo 36);
- ▷ La utilización de las fuerzas armadas no restringirá el ejercicio pacífico y legal de los derechos humanos y civiles de las personas, ni las despojará de su identidad nacional, religiosa, cultural, lingüística o étnica (párrafo 37).

Fuente: *Código de Conducta de la OSCE, Secciones VI y VII. Ver también el sitio web de la OSCE: www.osce.org y del Código de Conducta de la OSCE: http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/buda94e.htm#Anchor_COD_65130*

Jurisdicción militar

Los requisitos de la disciplina militar se basan en un número de condiciones que surgen de la naturaleza particular de la misión militar. Por ejemplo, la comunidad militar tiene una perspectiva del comportamiento delictivo diferente al de la comunidad civil. Un empleado civil no es sometido a un proceso penal por hacer

abandono de su trabajo o no desempeñar sus tareas correctamente. El empleador puede despedirlo por mal desempeño y negarse a darle una recomendación para un nuevo empleo, pero no puede recurrir a la justicia penal. El personal uniformado, por otro lado, sí debe someterse a la justicia penal por abandonar su trabajo o no completar una tarea de acuerdo con requisitos y normas específicas. Dicho comportamiento no sólo constituye negligencia en el cumplimiento del deber, sino que también pone en peligro la seguridad y bienestar del resto del personal militar. Otros ejemplos de delitos militares no reconocidos por la sociedad civil incluyen: alistamiento fraudulento, desertión, ausencia no autorizada, falta de respeto a un superior, amotinamiento, asistencia al enemigo, y quedarse dormido durante el cumplimiento del deber.

Este tema plantea una preocupación fundamental acerca de los delitos correspondientes a la jurisdicción militar y los correspondientes a la jurisdicción civil. En principio, y en lo posible, deberían prevalecer los tribunales civiles, y asignar a los tribunales militares un uso restringido. La jurisdicción militar sólo debería limitarse a los delitos cometidos en ejercicio de las funciones militares, y la utilización de los códigos militares, en reemplazo de la legislación penal civil, debería reducirse a la menor cantidad de casos posibles.

Es importante destacar que, en la mayoría de los países, los tribunales militares no forman parte de la justicia, sino de tribunales administrativos en la esfera de las fuerzas armadas, que dependen del Poder Ejecutivo. Esto significa que los jueces militares no siempre son designados conforme a las disposiciones y requisitos constitucionales aplicables a la designación de jueces. No obstante, sería conveniente que los tribunales militares fueran fiscalizados por el Poder Judicial. En muchos países esto ocurre a través de la creación de tribunales de apelaciones civiles como instancia de alzada para la jurisdicción militar.

Qué puede hacer usted como parlamentario

Verificar que:

1. El personal militar pronuncie un juramento de lealtad a la Constitución, el imperio de la ley y las instituciones del estado, pero no a persona alguna en particular.
2. Se promueva la educación sobre los valores y normas fundamentales de la democracia, los derechos civiles y el derecho humanitario, como parte del programa regular del entrenamiento militar.
3. Los oficiales militares no puedan ser miembros del parlamento.
4. La selección de nuevos soldados y oficiales sólo se base en criterios profesionales.
5. Se legalice la desobediencia a las órdenes abusivas o ilegales (criminales).
6. La ética militar se caracterice por el acatamiento voluntario, respaldado por códigos de conducta apropiados.



7. La competencia de la jurisdicción militar sea lo más restringida posible y los fallos de los tribunales militares puedan apelarse ante tribunales penales civiles.

8. Los servicios de seguridad rindan cuentas – tanto en la ley como en la práctica – ante cada uno de los principales elementos constitutivos del estado (ver en este capítulo, rendición de cuentas de los militares) y que los mecanismos internos de rendición de cuentas para los servicios de seguridad se adopten conforme a la ley, y permitan la revisión interna de las denuncias de conducta indebida y de las demandas públicas, y el castigo de los responsables; fiscalizar la aplicación y eficacia de dichos mecanismos. Verificar que el parlamento solicite investigaciones independientes, y que los sospechosos sean indagados conforme a la ley.

Derechos civiles de los militares

- ▷ Limitar por ley los derechos civiles de los militares a fin de garantizar el estado de preparación (militar) y la neutralidad política de los servicios.
- ▷ Tener en cuenta, no obstante, que toda limitación de los derechos civiles debe estar directamente relacionada con el carácter peculiar y las tareas de los servicios de seguridad, v.g. el monopolio de la fuerza en la sociedad.
- ▷ La aceptación de los límites a los derechos civiles debe ser compensada a través de canales eficientes para la reparación de agravios.

Obediencia

- ▷ Estipular por ley que los militares, incluyendo a los conscriptos, tengan el deber de desobedecer las órdenes ilegales, contrarias a la ética o a las normas internacionales sobre derechos humanos y sobre el derecho humanitario.
- ▷ Verificar que este deber sea respetado por el sistema disciplinario dentro de los servicios de seguridad.

Abusos y corrupción

- ▷ Actuar rápidamente cuando ocurran escándalos o excesos dentro de la fuerza laboral de seguridad, como casos de corrupción o violencia.
- ▷ Verificar que se realicen las investigaciones profundas apropiadas y, si corresponde, el organismo competente adopte y aplique sanciones sin demora.
- ▷ Sancionar leyes que prohíban al personal militar y de otras fuerzas de seguridad tener un segundo empleo o participar en prácticas comerciales individualmente y/o en grupos u organizaciones.

El manejo de personal en el sector de la seguridad

Trabajar para las fuerzas armadas constituye una ocupación con ciertas características especiales, como el riesgo físico, los desplazamientos habituales, la separación de las familias, etc. Los parlamentos deben tener en cuenta que el trabajo militar no es “un trabajo más”. Un manejo adecuado del personal – que incluye el reclutamiento, selección, dotación de personal, remuneración, educación y sistema de premios y remuneraciones – es fundamental para el desarrollo de un sector de la seguridad profesional que adhiera a los principios democráticos y respete el imperio del derecho y la supremacía civil.

Los parlamentos deben fiscalizar la creación y mantenimiento de servicios de seguridad profesionales. Deben garantizar la elaboración e implementación de planes de manejo de personal orientados a una fuerza laboral profesional y democrática. También deben verificar si el estado se comporta como un empleador justo y equitativo con el personal militar, en términos de salarios, condiciones laborales, asignaciones, jubilaciones, etc.

Recuadro N° 67

Manejo del personal: elementos a tener en cuenta por los parlamentarios

Los siguientes elementos se pueden utilizar para evaluar las propuestas del gobierno con respecto al manejo del personal de los servicios de seguridad.

Temas de política general

- ▷ ¿Debe el parlamento aprobar las políticas de manejo del personal de las fuerzas armadas como parte de la presentación del presupuesto anual, o como documento separado?
- ▷ ¿Son las políticas de manejo de personal y las políticas de estructura de las fuerzas realistas y viables desde el punto de vista del presupuesto y la economía nacional?

Fortaleza y condiciones generales

- ▷ ¿Fija el parlamento el número máximo de personal militar, por ejemplo para las fuerzas armadas, la policía o los servicios de inteligencia?
- ▷ ¿Decide el parlamento sobre los límites máximos para cada rango?
- ▷ ¿Son las políticas sobre manejo de personal de conocimiento público?



- ▷ ¿Recibe el parlamento toda la información pertinente: números totales por rango, salarios, funciones, puestos vacantes, etc.?
- ▷ ¿Abordan las políticas sobre reforma del sector de la seguridad las consecuencias sociales del despido de militares?

Reclutamiento y selección

- ▷ ¿Puede cualquier ciudadano, incluyendo las mujeres, acceder a todos los cargos disponibles?
- ▷ ¿Funciona un sistema abierto de reclutamiento de personal para los servicios de seguridad, en oposición a un sistema cerrado en el cual sólo segmentos específicos de la sociedad pueden acceder a un puesto?
- ▷ ¿Se aplican criterios profesionales para la selección de candidatos?
- ▷ ¿Se producen muchas vacantes dentro del sector de la seguridad?
- ▷ ¿Existe un índice de deserción elevado después de la selección inicial?

Dotación de personal

- ▷ ¿Se respeta en la práctica el principio por el cual los militares son reclutados y promovidos sobre la base del mérito y la calidad?
- ▷ ¿Funciona un sistema de evaluación profesional periódica?
- ▷ ¿Es este sistema transparente, justo y objetivo?
- ▷ ¿Ofrece el servicio de seguridad oportunidades profesionales atractivas y motivadoras?
- ▷ ¿Pueden los militares tener otro trabajo remunerado?
- ▷ ¿Tienen los comandantes experiencia de campo y participaron en misiones de paz en el exterior?
- ▷ ¿Es el parlamento o la comisión parlamentaria pertinente consultada por el ministro de defensa (o el ministro que corresponda) en el caso de designaciones de alto rango, como la de Comandante en Jefe?

Remuneración

- ▷ ¿Son los salarios de los militares lo suficientemente altos en comparación con los ingresos de otras profesiones, como para permitirles competir con las empresas del sector privado por el mercado laboral?
- ▷ ¿Se pagan los salarios en fecha?
- ▷ ¿Son los militares premiados de acuerdo con el mérito y la calidad?
- ▷ ¿Influye el desempeño de los militares en su remuneración?
- ▷ ¿Es transparente el sistema de remuneraciones, tanto para sus destinatarios como para el público en general?
- ▷ ¿Cuáles son las preocupaciones sobre los sistemas de retiro y jubilación?
- ▷ En relación con los salarios y beneficios de los militares retirados, ¿es el plan de retiro satisfactorio? ¿Qué ganan y pierden los militares cuando pasan a retiro?

Qué puede hacer usted como parlamentario

Tareas y magnitud de la fuerza laboral de seguridad

- ▷ Verificar que las tareas asignadas a las fuerzas armadas, así como la magnitud de su fuerza laboral, sea consecuente con los recursos económicos nacionales.

Remuneración de la fuerza laboral de seguridad

- ▷ Verificar que los salarios de los militares sean económicamente sustentables, competitivos con el resto del mercado laboral, y que permitan una vida digna.
- ▷ Verificar que los salarios se paguen regularmente.
- ▷ Tener en cuenta que una remuneración inadecuada puede hacer poco atractivos a los servicios de seguridad y desalentar el ingreso de jóvenes militares calificados.
- ▷ Tener en cuenta que en un determinado entorno, un nivel inadecuado de salarios y/o el pago errático de los mismos puede llevar a los servicios de seguridad a cometer actos de corrupción o hasta extorsión y violencia.
- ▷ Las ventajas y privilegios financieros de los militares y sus jefes no deben favorecer la creación de un interés especial ni alentar a los servicios de seguridad a ejercer una influencia política. Deben ser de conocimiento público y equiparables con las ventajas y privilegios financieros ofrecidos a otros empleados públicos. Los privilegios deben ser compatibles con las condiciones particulares y el servicio arriesgado que se exige de los militares en zonas de operaciones.
- ▷ Verificar que rijan un plan de retiro satisfactorio.

El servicio militar y la objeción de conciencia

Las constituciones de casi todos los estados incluyen una disposición según la cual la defensa del estado es un deber y una responsabilidad moral que incumbe a cada ciudadano. En algunos estados, este deber es obligatorio por ley a través del servicio militar con el fin de preparar al ciudadano para servir en las fuerzas armadas toda vez que el gobierno nacional lo considere necesario. En algunos casos, la Constitución contempla la conscripción o servicio militar obligatorio de los ciudadanos (en su mayoría varones), que siempre se rige por una ley que especifica:

- ✓ A quién corresponde hacer el servicio militar obligatorio
- ✓ La duración del servicio
- ✓ Disposiciones sobre prórrogas / excepciones
- ✓ Procedimientos de reclutamiento
- ✓ Sanciones por evadir el reclutamiento, y
- ✓ Edades mínima y máxima.

Además, muchos países disponen por ley el derecho a negarse a portar armas, v.g. los objetores de conciencia y el servicio alternativo.

Utilidad y conveniencia del servicio militar obligatorio

Muchos países siguen teniendo soldados conscriptos. Una razón importante es que estos países ven al servicio militar obligatorio como un elemento valioso de la democracia y de la cultura nacional. Pese a ello, la conscripción es resistida en todas partes del mundo. Se generan debates sobre la utilidad y la conveniencia del servicio militar obligatorio en un ejército moderno debido a la nueva naturaleza de los conflictos armados. Son varios los países que han abolido o intentan abolir el servicio militar obligatorio en el futuro cercano; hasta Francia, el país que "inventó" la conscripción en la historia moderna, la abolió en 2001. Algunos predicen el fin de los ejércitos masivos, que serán reemplazados por fuerzas pequeñas de voluntarios provistas de alta tecnología.

Recuadro N° 68

El servicio militar en el mundo

Condiciones para el servicio: en la mayoría de los países la edad para ingresar al servicio militar es de 18 años, aunque en algunos otros la edad es de 16, 17, 18 o 20. En la actualidad, son varios los países que aceptan mujeres.

Duración del servicio: oscila normalmente entre seis meses y tres años.

Objeción de conciencia y servicio alternativo: alrededor de la mitad de los países aceptan casos de objetores de conciencia y cuentan con un servicio alternativo.

En la mayoría de los casos, la sanción por negarse a cumplir con el servicio militar es el encarcelamiento.

Fuente: Informe del Secretario General preparado conforme a la resolución 1995/83 de la Comisión 1995/83, CDHNU, 1997. E/CN.4/1997/99

Aspectos positivos y negativos del servicio militar obligatorio

Al analizar los aspectos negativos y positivos de la conscripción, los parlamentarios deben tener en cuenta lo siguiente:

¿Por qué mantener el servicio militar obligatorio?

Los argumentos a favor de la conscripción incluyen especialmente los siguientes:

- ✓ El sistema militar obligatorio se asocia a menudo con la idea de la democracia porque es una obligación legal y una responsabilidad moral de los ciudadanos (mayoritariamente hombres) y porque coloca a los involucrados en un pie de igualdad: todos tienen la obligación de cumplirlo sin diferencias de clase, religión o raza; en algunos países, también sin diferencias de sexo.
- ✓ Los soldados conscriptos son ciudadanos uniformados y una garantía de que las fuerzas armadas no se convertirán en un estado dentro del estado. La conscripción puede, entonces, ser considerada como el enlace democrático entre la sociedad y las fuerzas armadas.
- ✓ En términos generales, los ejércitos de conscriptos son más baratos que los ejércitos de voluntarios profesionales, dado que los salarios de los conscriptos son mucho más bajos.
- ✓ La conscripción reúne a personas de todas las capas sociales. Los soldados conscriptos aportan diferentes formaciones académicas y experiencias laborales a las fuerzas armadas, que van desde contadores o ingenieros, a plomeros o agricultores. Las fuerzas armadas pueden aprovechar estas condiciones, inclusive en las misiones de paz – cuando los soldados conscriptos puedan participar – en las que las fuerzas armadas ayudan a

reconstruir la infraestructura y las instituciones de los países posconflicto.

¿Por qué terminar con el servicio militar obligatorio?

Un estudio realizado en todo el mundo señala fundamentalmente las razones siguientes como las responsables del fin del ejército masivo y, por ende, del sistema de conscripción:

- ✓ En los últimos 25 años, especialmente después del fin de la Guerra Fría, las fuerzas armadas de muchos países redujeron su tamaño, debido a lo cual se necesitó un número menor de conscriptos (esto, a su vez, dio lugar a muchas quejas por la injusta distribución de la carga de la conscripción). Los países que más redujeron sus fuerzas armadas son los de Europa Oriental. Los países de África y Asia parecen menos dispuestos a utilizar el dividendo de la paz para reducir sus ejércitos después de la Guerra Fría.
- ✓ Las fuerzas armadas están más profesionalizadas y dependen cada vez más de la tecnología avanzada. Se requiere de un entrenamiento prolongado para que los soldados puedan manejar los nuevos y complejos sistemas de armas. Como el período de servicio de los soldados conscriptos no es lo suficientemente largo como para familiarizarse con estos sistemas, los ejércitos tienden a depender más y más de los soldados profesionales.
- ✓ Las misiones de paz requieren no sólo de adiestramiento militar básico, sino también de la capacidad de negociar y otras aptitudes. En muchos casos el servicio militar obligatorio es demasiado corto como para adquirir el nivel de capacitación y experiencia necesario para llevar a cabo las complejas de apoyo de la paz necesarias en las sociedades posconflicto.

Recuadro N° 69

Hostigamiento de los conscriptos

En el servicio militar existe en general una jerarquía informal entre los conscriptos que recién ingresan y los más antiguos. Esta jerarquía informal es importante porque los conscriptos más antiguos enseñan a los más nuevos las normas y tradiciones de las fuerzas armadas. Esto contribuye a afianzar la trama social de las fuerzas. Sin embargo, en muchos casos, los conscriptos más antiguos abusan de la jerarquía informal para beneficio propio, obligando a los más jóvenes a realizar sus tareas y hostigándolos. Si no es suficientemente controlada por la oficialidad, la jerarquía informal puede salirse de control, y provocar situaciones en las cuales los conscriptos más jóvenes padezcan hostigamiento, violencia física e intimidación. De acuerdo con el Consejo Europeo de la Organización de Conscriptos (ECCO), el hostigamiento es uno de los principales problemas para los conscriptos jóvenes, que puede llegar a producir daños físicos graves, o hasta la muerte o el suicidio. Con el fin de proteger a los conscriptos y la reputación del servicio militar, debe evitarse todo tipo de hostigamiento aplicando un estricto control desde la oficialidad. Además, las instituciones fiscalizadoras internas y externas deben sancionar los casos extremos y restaurar el imperio de la ley dentro del servicio militar.

Fuente: Ilona Kiss, Derechos de los conscriptos en tiempos de paz, 2001 en www.dcaf.ch y ECCO (ver Libro Negro sobre los derechos de los conscriptos en Europa Central y Oriental, 1996, en <http://www.xs4all.nl/~ecco/>)

- ✓ En algunos países, la Constitución confina el uso de soldados conscriptos a la defensa del territorio nacional, de modo que estos soldados no pueden participar de las misiones de paz en el extranjero.

La objeción de conciencia (OC) y el servicio alternativo

Algunas personas cuestionan el deber de defender la madre patria basándose en otros imperativos morales, como la religión (“no matarás”) o las convicciones personales (la no violencia). Como consecuencia, no es inusual que estas personas sean sometidas a castigos severos, incluyendo la pena de muerte, por desobedecer las órdenes del estado.

La idea de negarse a enrolarse en las fuerzas armadas y portar armas comenzó a surgir durante la primera mitad del siglo anterior, y en la actualidad es una decisión normalmente aceptada; en algunos estados, este derecho está garantizado por ley. Esta tendencia coincidió con el fin del servicio militar obligatorio en varios estados (v.g. Gran Bretaña, Alemania, Irlanda, Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Francia, España, Italia y Portugal).

Los objetores de conciencia (OC) pueden definirse como personas que se oponen a portar armas o que objetan todo tipo de entrenamiento y servicio militar. Aunque todos los objetores asumen su posición como una cuestión de conciencia, sus convicciones pueden tener diversas motivaciones religiosas, filosóficas o políticas.

Una decisión parlamentaria

A medida que aumenta el número de OC, los parlamentos de algunos estados han decidido legislar las circunstancias en que los ciudadanos convocados para el servicio militar obligatorio pueden evadir esta obligación. Este es el caso de EE.UU. y todos los gobiernos europeos, siendo Grecia el último estado que reconoció el status de OC en 1997.

En los estados donde no se reconoce el status de OC, estas personas son habitualmente procesadas por traición o desertión, dos delitos que merecen penas severas. En otros estados existe una figura penal especial (“desobediencia persistente”), generalmente consagrada en los códigos militares

Ser reconocido como OC: ¿Quién lo decide y sobre qué base?

El procedimiento para ser clasificado como OC incluye generalmente una explicación acerca de la forma en que llegó esa persona a tener esas convicciones, la forma en que han influido en su vida y de las razones por las cuales se oponen al servicio militar. Por lo general es una comisión dependiente del ministerio de trabajo (en Suiza, Bulgaria), del ministerio del interior (Eslovenia), o del de justicia (Croacia), la encargada de tomar la decisión sobre la aceptación del status de OC.

La OC como un derecho humano

En abril de 2000, conforme a los principios consagrados en su resolución 1998/77, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas adoptó sin votación la resolución 2000/34 que reconoce el derecho de cada persona de objetar por razones de conciencia el servicio militar como un ejercicio legítimo del derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, reconocidas en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, entre otros instrumentos internacionales. En 1993, el Comité de Derechos Humanos de la ONU ya había reconocido que la OC es un derecho que emana del artículo 18

Recuadro Nº 70

Resolución 1998/77 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU: La objeción de conciencia al servicio militar

La Comisión, (...)

Teniendo presente que en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se reconoce que toda persona tiene derecho a la vida, la libertad y la seguridad, así como el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión y derecho a no ser objeto de discriminación, (...)

Reconociendo que la objeción de conciencia al servicio militar deriva de los principios y razones de la conciencia, incluyendo las convicciones profundas que surgen de motivos religiosos, morales, éticos, humanitarios u otros similares, (...)

1. *Resalta* el derecho de toda persona a la objeción de conciencia al servicio militar como forma legítima de ejercer el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, según lo establecido en el artículo 18 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
2. *Recibe con beneplácito* el hecho de que algunos Estados acepten la pretensión de la objeción de conciencia como válida sin investigación alguna;
3. *Exhorta* a todos los estados que no cuentan con un sistema apropiado, a crear organismos decisorios independientes e imparciales encargados de determinar la validez de una objeción de conciencia en un caso específico, teniendo en cuenta el requisito de no discriminar entre los objetores de conciencia sobre la base de la naturaleza de sus convicciones particulares;
4. *Recuerda* a los estados donde rige el sistema de servicio militar obligatorio, su recomendación de ofrecer a los objetores de conciencia diversas formas de servicio alternativo que sean compatibles con las razones de su objeción de conciencia, de carácter no bélico, en beneficio del público y de naturaleza no punitiva;
5. *Resalta* que los estados deben adoptar las medidas necesarias para abstenerse de someter a los objetores de conciencia a la pena de prisión y castigos por negarse a cumplir con el servicio militar, y recuerda que nadie será nuevamente culpable o pasible de una pena por un delito por el cual ya ha sido condenado o absuelto de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada estado; (...).

Resolución 1998/77, CNUDH

del Pacto “dado que la obligación de usar la fuerza letal puede oponerse seriamente a la libertad de conciencia y el derecho de manifestar la religión o las convicciones de un individuo”. El Comité afirmó además que “Cuando este derecho sea reconocido por la ley o la práctica, no habrá diferenciación entre los objetores de conciencia sobre la base de la naturaleza de sus convicciones particulares; asimismo, no habrá discriminación contra los objetores de conciencia por negarse a cumplir con el servicio militar.”

El servicio alternativo

La mayoría de los estados que reconocen el status de OC contemplan por ley un servicio nacional que debe cumplirse como alternativa al servicio militar. Este servicio alternativo puede tener dos modalidades diferentes, a saber:

- ✓ Servir en las fuerzas armadas sin portar armas;

Recuadro Nº 71

El servicio alternativo: el caso de Suiza

Suiza es uno de los pocos países de Europa Occidental que todavía tiene servicio militar obligatorio. Está reglamentado por la Constitución (art. 59.1), la Ley de Organización Militar de 1995 y la Ley de Servicio Militar de 1995. Se aplica a todos los hombres de 20 a 42 años y de hasta 55 años para los rangos más altos. El servicio militar dura cuatro meses inicialmente, más tres semanas cada dos años, además de los ejercicios de tiro.

La Ley de Servicio Alternativo de 1996 reconoció el derecho de la objeción de conciencia por razones éticas, morales-filosóficas y religiosas. El Ministerio de Industria y Trabajo recibe las solicitudes, sobre las cuales decide una comisión de tres personas elegidas entre 120 comisionados reclutados a través de avisos publicados en los diarios. Aproximadamente el 5% de los hombres en edad de hacer el servicio militar están registrados como OC. Aquellas personas cuyo derecho a ser considerado un OC no es reconocido pero igualmente se niegan a hacer la conscripción, pueden enfrentar de 4 a 5 meses de prisión.

Los OC deben prestar un servicio civil en reemplazo del servicio militar. Consiste en un servicio en una institución pública o privada de bien público durante 450 días. Dicho servicio se puede cumplir en hospitales, centros juveniles, investigación en universidades, forestación, etc.

Fuente: Oficina Europea para la Objeción de Conciencia (BEOC).

- ✓ Trabajar en instituciones de bien público como hospitales, guarderías, centros para discapacitados, etc., y en algunos casos en ONG e instituciones intergubernamentales.

El servicio alternativo es generalmente más largo que el servicio militar. Por ejemplo,

Qué puede hacer usted como parlamentario

¿Sí o no a la conscripción?

- ▷ Analizar cuidadosamente las ventajas y desventajas en su contexto nacional.
- ▷ En ese sentido, tener en cuenta los elementos indicativos mencionados en este capítulo y ver en qué medida se aplican a su contexto nacional.

Conscriptos sometidos a un tratamiento abusivo o degradante

- ▷ Actuar sin demora si se denuncian casos de conscriptos sometidos a abusos, vejaciones o violencia.
- ▷ Verificar que se lleven a cabo investigaciones profundas y, si corresponde, que las sanciones correspondientes sean adoptadas por el organismo competente y aplicadas sin demora.
- ▷ Si en su país todavía no existe la institución de Ombudsman de Defensa, recomendar la creación de la misma facultada para abordar los temas de tratamiento abusivo o degradante de los conscriptos.

Status de los OC

- ▷ Verificar el status legal de los OC en su país y si corresponde, considerar posibles acciones tendientes a su definición por ley o a mejorar la legislación vigente.
- ▷ En ese contexto, obtener información actualizada sobre el enfoque de este tema y la situación legal y práctica en otros países.

Servicio alternativo

- ▷ Verificar si el servicio alternativo está contemplado por ley en su país y si corresponde, considerar posibles acciones tendientes a su definición por ley o a mejorar la legislación vigente.
- ▷ En ese contexto, obtener información actualizada sobre el enfoque de este tema y la situación legal y práctica en otros países.

en Francia duraba 20 meses en tanto que el servicio militar obligatorio solo duraba 10 meses; en Austria dura 12 meses, y el servicio obligatorio dura siete meses; en Bulgaria dura 24 meses, y el servicio militar obligatorio dura de seis a nueve meses.

Sección VIII

Recursos materiales:
Lograr una efectiva fiscalización de la
compra y transferencia de armas

Compra de armas y equipos militares

La política de compras debe derivar de planes y políticas “superiores” como el concepto de seguridad nacional o los planes de defensa. Toda demanda de nuevas armas o equipos militares debe ser analizada teniendo en cuenta su impacto e importancia para la política de seguridad nacional.

El concepto de seguridad nacional ayuda a lograr estabilidad en el proceso de administración de la defensa y aumenta la previsibilidad en la adopción de políticas de defensa a largo plazo. Además, es indispensable para armonizar los objetivos de defensa nacional con los recursos asignados al sector de defensa y lograr un equilibrio entre el sector de defensa y la sociedad.

Transparencia en la compra de armas

En toda democracia consolidada, las actividades relacionadas con la preparación del presupuesto en general, y con la compra de armas en particular, deben ser transparentes. Desde el punto de vista de la responsabilidad pública, debe existir una conexión racional entre la política, los planes, los presupuestos y la compra de armas. Pero no en todas partes se comparte este criterio. Lamentablemente, en la mayoría de los países la participación del parlamento, si es que existe, es limitada.

Al autorizar la asignación de fondos o la compra de armas, es indispensable que el parlamento verifique la legalidad de dicha operación, teniendo particularmente en cuenta las normas o acuerdos internacionales que limitan la producción, comercialización o empleo de ciertas clases de armas, como el Tratado de No Proliferación (1968), la Convención de Ottawa sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción (1997), resoluciones de la ONU, etc.

Los parlamentos también enfrentan dificultades al abordar la complejidad inherente al cálculo del costo del equipamiento militar de defensa a lo largo de los años. Esta situación aumenta la vulnerabilidad de los países en desarrollo y posconflicto frente a los proveedores de armas externos e internos que, por definición, sólo están interesados en vender sus productos al mejor precio posible y se preocupan muy poco por los requisitos de fiscalización democrática.

Por estas razones los parlamentos deben crear comisiones o subcomisiones especiales encargadas de la adquisición de armas. Al hacerlo, pueden mejorar la transparencia del proceso de compra de armas y obligar al Ejecutivo a rendir cuentas al pueblo.

El problema que enfrentan los parlamentos es que los gobiernos son renuentes a dar a conocer las cifras relacionadas con la posesión y la necesidad de comprar armas convencionales de gran porte (aviones, vehículos blindados, artillería, sistemas de

guía y de radar, misiles y buques de guerra) y todavía más renuentes a revelar públicamente sus posesiones y transferencias de armas más pequeñas (calibres menores de 100 mm), conocidas como armas pequeñas y armas ligeras.

En lo referente al proceso de compra de armas, el gobierno debería, en términos ideales, trabajar conjuntamente con el parlamento a fin de garantizar que un plan de compra de armas excesivamente ambicioso no termine siendo una carga financiera para el país en el largo plazo. Los programas de compra de armas deben ser comprendidos en el contexto de otras prioridades públicas. Por ende, no sólo las prioridades militares son válidas en el proceso decisorio. El parlamento debe evaluar el impacto y la carga financiera que la compra de armas impone a la sociedad.

Recuadro Nº 72

Por qué los parlamentarios deben ocuparse de la compra de armas

- ▷ Hay fondos públicos involucrados;
- ▷ La decisión sobre los sistemas de armas no es sólo un tema de conocimientos técnicos y de seguridad, sino que también implica decidir si el dinero debe gastarse en “comida o en armas”, cuánto y cómo.
- ▷ La adquisición de armas no debería imponer una carga financiera al país, en el corto o largo plazo (incluyendo los costos del ciclo útil completo);
- ▷ La fiscalización parlamentaria debería equilibrar el gasto en armamento con las necesidades del sector social.
- ▷ Los procesos de compra de armas transparentes, que puedan justificarse ante el parlamento, evitan la corrupción, el despilfarro y el abuso de los fondos públicos.
- ▷ La fiscalización parlamentaria y pública podría contribuir a reducir el peligro de una espiral de adquisición de armas en el ámbito regional.

¿Las circunstancias especiales justifican la confidencialidad?

Los principios del buen gobierno, en especial la transparencia, deben guiar cada uno de los aspectos de la adopción de políticas públicas, incluyendo los relacionados con la compraventa de armas. Por lo tanto, existe la necesidad de examinar qué circunstancias de la adopción de decisiones de defensa constituirían una excepción y justificarían la confidencialidad.

Los criterios generales sobre la compraventa de armas deben basarse en los principios de transparencia y responsabilidad pública. Las razones para aceptar la confidencialidad exigida por el receptor o los países que suministran armas, deben ser expresadas por escrito. Si esas razones propician la corrupción, las partes deberán identificar estos riesgos y definir medidas para evitar que ello ocurra.

Recuadro Nº 73

Las políticas de compra de armas débiles o ambiguas o los procesos de compra sumamente confidenciales pueden conducir a ...

- ▷ Un análisis insuficiente de los fundamentos de la compra de sistemas de armas;
- ▷ Ineficiencias en las decisiones del gobierno con consecuencias negativas para la seguridad nacional y regional;
- ▷ Aprensión en los países vecinos;
- ▷ Corrupción en la compra de armas y en todas las decisiones de compra del sector militar;
- ▷ Un grave daño a la confianza pública en las fuerzas armadas que, como resultado, pueden sufrir descrédito y enfrentar controversias innecesarias.

Adopción integral de decisiones sobre la compra de armas

En el caso de compras de sistemas de armas pesadas, el proceso decisorio debe identificar e integrar los métodos empleados en los siguientes aspectos:

- ✓ Procesos de evaluación de amenazas;
- ✓ Concepto a largo plazo de la construcción de la capacidad de defensa;
- ✓ Identificación de la necesidad material de la adquisición de nuevos equipos;
- ✓ Asignación presupuestaria para la adquisición de armas;
- ✓ Procesos de garantía de calidad técnica y auditoría de desempeño post-compra;
- ✓ Costos del ciclo completo de vida útil, incluyendo mantenimiento, actualizaciones, etc.;
- ✓ Evaluación de ofertas para la compensación e indemnización.

La existencia de procesos parlamentarios de fiscalización y revisión en todas estas etapas reducirá las posibilidades de que el gasto excesivo, el abuso o el fraude contaminen el proceso decisorio del gobierno. A fin de ejercer una fiscalización eficaz, los parlamentos deben exigir a los gobiernos que los mantengan informados sobre todas las etapas del proceso de compra. Además, los parlamentos deberían ejercer el derecho de decidir sobre todos los contratos de compra. El parlamento de los Países Bajos constituye un ejemplo de un parlamento que fiscaliza todas las fases del proceso decisorio relativo a las compras (ver Recuadro Nº 74).

Recuadro Nº 74

La política de los Países Bajos sobre compras de defensa: la dimensión de la fiscalización parlamentaria

Los Países Bajos tienen una larga y sólida tradición de estricto control parlamentario sobre las compras de defensa. En principio, todas las decisiones de compra que superen los 25 millones de euros (aproximadamente 25 millones de dólares) deben ser aprobadas por el parlamento, a través del denominado procedimiento de compra. El gobierno (en la práctica el Secretario de Defensa, cuya cartera incluye el material de defensa) envía una carta que puede ser de cuatro clases (A, B, C o D), de acuerdo con la fase de la adquisición. Sin entrar en detalles, las diferentes fases van de la necesidad de un nuevo sistema de armas (o el reemplazo del actual) a una propuesta concreta de compra del sistema X al proveedor Y.

El parlamento está en condiciones de influir en las decisiones en cada fase del proceso de compra. Cuando el gobierno expresa la necesidad de un reemplazo o adquisición (o sugiere el número de sistemas que se deben comprar), el parlamento puede rechazar o modificar el pedido. La decisión final de compra (el “visto bueno”) también puede ser rechazada o modificada, aunque en la práctica ello no ocurre habitualmente. En general las 4 letras (A, B, C o D) que se discuten en el parlamento, influyen en las intenciones del gobierno durante todo el proceso.

Para los proyectos importantes que superan los 100 millones de euros existe un procedimiento especial (“Grandes Proyectos”) que exige informes más detallados y frecuentes al parlamento. Un ejemplo típico es la intención de los Países Bajos de participar en la fase de desarrollo del Avión de Combate Conjunto, un sucesor estadounidense del F-16. Pero existen otros proyectos de envergadura, como la Brigada Aérea Móvil.

Pareciera que la situación actual en los Países Bajos es satisfactoria. Existen debates sobre el umbral financiero y la conveniencia de un escrutinio parlamentario minucioso de un proceso que resulta a veces excesivamente técnico. En este marco, se plantean dudas sobre la calidad e independencia de la información del gobierno y la conveniencia de presentar “contrapruebas”, v.g. de un instituto de defensa independiente. Por último, también se debate el rol de la industria y los lobbistas y su acceso a los miembros de la comisión de defensa. No obstante, no han ocurrido incidentes, y mucho menos escándalos, al respecto.

Fuente: Jan Hoekema, ex Miembro del Parlamento, Países Bajos, 2002

Qué puede hacer usted como parlamentario

Fiscalización de la compra de armas

- ▷ Se debe legislar la fiscalización parlamentaria de la compra de armas.
- ▷ Verificar que la fiscalización parlamentaria del sector de la seguridad sea integral y abarque todos los aspectos de la adquisición, prestando especial atención a:



- Las necesidades de seguridad;
- Las consecuencias políticas en términos de la posibilidad de reacciones negativas que desencadenen una carrera armamentista regional;
- La carga para el presupuesto (en el corto y largo plazo); y
- Los efectos para la industria nacional, en los sectores público y privado.

Transparencia y rendición de cuentas en la compra de armas

- ▷ Verificar que el parlamento participe en el proceso de adquisición de armas y equipos militares.
- ▷ Exigir que el parlamento o su comisión competente reciba, cuando corresponda, un informe detallado y actualizado sobre la posesión y calidad técnica de las armas convencionales de gran porte (aviones, vehículos blindados, artillería, sistemas de radar y de guía, misiles y buques de guerra) y de las armas de categorías más pequeñas (calibre inferior a 100 mm), así como los fundamentos de la adquisición de nuevas armas.
- ▷ Verificar que el parlamento reciba un concepto a largo plazo del desarrollo de la capacidad de defensa.
- ▷ Verificar que los temas relacionados con la confidencialidad de un contrato de compra sean abordados por el parlamento o su comisión competente a través de un proceso legislado que garantice la rendición de cuentas sin violar la confidencialidad militar.

Análisis del impacto de las adquisiciones

- ▷ Analizar la compatibilidad del plan de compras con la política de seguridad.
- ▷ Verificar que el parlamento estudie y evalúe la carga financiera de la compra de armas en comparación con otras necesidades públicas y prioridades sociales, a fin de evitar desequilibrios que afecten el desarrollo y la estabilidad socioeconómica del país.
- ▷ Utilizar el procedimiento parlamentario para evitar planes de compras de armas excesivamente ambiciosos. Los parlamentos deben garantizar la racionalidad de los planes a fin de evitar que se conviertan en una carga militar para el país.

Auditoría de las compras

- ▷ Fiscalizar la compatibilidad entre el presupuesto de defensa y los gastos reales en armas y equipos militares.
- ▷ Llevar a cabo una auditoría de desempeño post-compra de los sistemas de armas, una vez implementado el contrato (por lo menos tres puntos / etapas del ciclo de vida útil de las armas).

Comisión parlamentaria sobre compras

- ▷ A menos que ya exista, crear la comisión, planteando así la importancia de vincular la planificación de políticas, la planificación financiera y auditoría y la investigación y desarrollo de la industria de defensa.
- ▷ En este sentido, solicitar y analizar la información existente sobre términos de referencia, procedimientos y resultados de instituciones similares en otros parlamentos.
- ▷ Verificar que su parlamento pueda acceder y recurra a la asistencia experta necesaria.

Comercio y transferencia de armas

Los parlamentos desempeñan un rol muy importante en la fiscalización del comercio y la transferencia de armas. Las normas y procedimientos que rigen la adquisición de armas deben ser compatibles con los establecidos en la legislación nacional sobre adquisiciones, las leyes de presupuesto nacional y finanzas o las leyes de contratos y resolución de conflictos. Las características salientes de la política de comercio y transferencia de armas y su marco legal, deben basarse en los principios de transparencia y rendición de cuentas.

Recuadro Nº 75

Transferencia de armas: definición

El término transferencia de armas abarca todas las actividades en las cuales participan el estado y los actores no estatales, con el fin de adquirir o vender armas. La transferencia de armas incluye: la venta o comercio, la compra o adquisición y la donación de armas.

Política nacional sobre el comercio y la transferencia de armas

El gobierno debe elaborar una política y ley sobre venta de armas, y enviarla al parlamento para su aprobación. La política debería definir los principios rectores de las ventas de armas convencionales y elaborarse teniendo en cuenta lo siguiente:

- ✓ La importación y exportación de armas convencionales deben estar sujetas a la fiscalización de las comisiones parlamentarias pertinentes;
- ✓ La reglamentación sobre el comercio de armas debe ser compatible con los principios de la Carta de Naciones Unidas, el derecho internacional o los embargos de armas de la ONU, y tener en cuenta los intereses económicos, políticos, éticos y de seguridad de los países que compran las armas;
- ✓ El principio de transparencia en el proceso decisorio para garantizar la probidad y la responsabilidad profesional.
- ✓ La legislación debe incluir mecanismos para evitar las prácticas comerciales poco éticas, conforme a las recomendaciones de la ONU y otras pertinentes y a las buenas prácticas de otros países; los países compradores y proveedores deben formular un código de integridad.
- ✓ El parlamento debe tener la oportunidad de comprobar que la naturaleza y tipo de las armas vendidas guardan relación con las genuinas necesidades de defensa de los países compradores, conforme a la aprobación de sus respectivos parlamentos.

- ✓ Los parlamentos de los países proveedores deben tener la oportunidad de verificar si los países receptores respetan los derechos humanos y las libertades fundamentales y cuentan con procesos eficaces de rendición de cuentas con respecto a las decisiones de compra de armas;
- ✓ El parlamento debe tener la oportunidad de comprobar que la venta de armas no pondrá en peligro la paz, no exacerbará las tensiones o conflictos armados regionales, no generará un aumento vertiginoso de la venta de armas en la región ni contribuirá a la inestabilidad regional a través de la introducción de un sistema de armas desestabilizador, o de cantidades de armas pequeñas y ligeras; si las comisiones parlamentarias de defensa inician un diálogo regional sobre amenazas a la estabilidad regional, las compras excesivas, y confidencialidad asociada que facilitan la corrupción, se convierten en temas abiertos del debate regional.
- ✓ Se deben adoptar mecanismos para evitar que las armas vendidas a un país determinado sean reexportadas o desviadas con fines contrarios a las condiciones estipuladas en el certificado de importación.

El parlamento debe adoptar un procedimiento de auditoría independiente con facultades establecidas por ley, para garantizar que los procesos nacionales de venta de armas estén sujetos a un escrutinio y fiscalización independientes, que deben llevarse a cabo de acuerdo con los principios y criterios generales definidos por el parlamento. El Recuadro N° 76 contiene ejemplos de acuerdos y códigos de conducta internacionales pertinentes a las políticas nacionales sobre comercio de armas.

Recuadro N° 76

Acuerdos regionales sobre transferencia de armas

▷ El Código de Conducta Europeo

El Consejo de la Unión Europea aprobó una resolución sobre un Código de Conducta Europeo el 8 de junio de 1998. El propósito de la resolución es impedir el flujo de armas de países de la Unión Europea a regiones inestables del mundo donde puedan ocurrir graves violaciones de los derechos humanos. Los Estados Miembros de la UE adoptaron esta decisión después de sufrir ocho años de presiones de varias ONG para que adoptasen una política responsable sobre el comercio de armas. El Código incluye una lista de destinos sensibles y contempla un sistema de verificación y fiscalización de las disposiciones de uso final, así como un sistema de consulta e información mutuas sobre el otorgamiento y rechazo de licencias de exportación.

El Código de Conducta Europeo no es legalmente vinculante para los Estados Parte y no existen mecanismos para sancionar a aquellos estados que no respeten el Código. Por lo tanto, queda a criterio de cada estado contar con legislación más estricta sobre exportaciones que limite las exportaciones a los países que violan los derechos humanos y, de esa manera, ejercer presión a través del mecanismo de consulta bilateral.



El Código contiene ocho criterios que los Estados Miembros deben abordar en el caso de la exportación de armas:

- 1) “El respeto de los compromisos internacionales de los estados miembros de la UE, en particular las sanciones decretadas por el Consejo de Seguridad de la ONU (...)
- 2) El respeto por los derechos humanos en el país de destino final (...)
- 3) La situación interna en el país de destino final, como función de la existencia de tensiones o conflictos armados (...)
- 4) Los Estados Miembros no expedirán una licencia de exportación si existe el riesgo de que el país receptor utilice el material exportado en forma agresiva contra otro país o para reclamar un territorio por la fuerza (...);
- 5) La seguridad nacional de los Estados Miembros y de los territorios cuyas relaciones exteriores sean responsabilidad de un Estado Miembro, así como de países aliados y amigos (...)
- 6) El comportamiento del país comprador con respecto a la comunidad internacional, con respecto en particular a su actitud frente al terrorismo, la naturaleza de sus alianzas y el respeto al derecho internacional (...)
- 7) La existencia del riesgo de que los equipos sean desviados dentro del país comprador o reenviados bajo condiciones poco deseables (...)
- 8) La compatibilidad de las exportaciones de armas con la capacidad técnica y económica del país receptor (...)”

Fuente: <http://europa.eu.int>

▷ La Organización de Estados Americanos y las transferencias de armas

La transparencia del comercio regional de armas en el continente americano mejoró notablemente cuando 19 miembros de la OEA firmaron un acuerdo sobre transferencias de armas convencionales. La Convención Interamericana sobre Transparencia en la Adquisición de Armas Convencionales, que fue adoptada durante la Asamblea General en la ciudad de Guatemala, exige a los signatarios que anualmente divulguen información sobre sus exportaciones e importaciones de armas pesadas.

De acuerdo con el Artículo III, “los Estados Parte deberán informar anualmente al depositario todas las exportaciones e importaciones de armas convencionales que tuvieron lugar el año calendario precedente, ofreciendo información, con respecto a las importaciones, sobre el estado exportador, y la cantidad y tipo de armas convencionales importadas; e información, con respecto a las exportaciones, con respecto sobre el estado importador, y la cantidad y tipo de armas convencionales exportadas. Cualquiera de los Estados Parte podrá complementar su presentación con la información adicional que considere pertinente, como la designación y modelo de las armas convencionales (...).” Además, los estados deben informar entre sí la adquisición de armas convencionales importadas, de producción nacional y también si no han hecho adquisición alguna (artículo IV).

Fuente: <http://www.oas.org>, 2002

Respeto por los embargos internacionales de armas

Las sanciones constituyen una herramienta de la comunidad internacional para demostrar la desaprobación del comportamiento de un estado, si dicho estado atenta contra el derecho internacional, o la paz y la seguridad internacionales. La base legal la provee el art. 41 de la Carta de Naciones Unidas, que autoriza al Consejo de Seguridad a exhortar a los Estados Miembros a iniciar acciones no armadas a fin de restaurar la paz y seguridad internacionales. Entre 1945 y 1999, el Consejo de Seguridad impuso sanciones a sólo dos países. Desde 1990, ha impuesto un total de 12 sanciones.

En este aspecto, la exigencia de un “certificado de uso final”, que especifique el destino final de las armas, puede resultar una herramienta muy útil para el parlamento como parte del procedimiento de autorización de las transferencias de armas. No obstante, son numerosos los casos de falsificación de certificados de uso final.

Registro de Naciones Unidas sobre Armas Convencionales

El 6 de diciembre de 1991, la Asamblea General adoptó la resolución 46/36, denominada “Transparencia en materia de armamentos” que solicitaba al Secretario General la creación y mantenimiento en la sede de Naciones Unidas en Nueva York, de un Registro de Armas Convencionales universal y no discriminatorio, que incluyera datos sobre transferencias internacionales de armas e información suministrada por los Estados Miembros sobre sus posesiones militares, adquisición a través de la producción nacional y políticas pertinentes.

El Registro consta de siete categorías acordadas de armas convencionales de gran porte, que abarcan tanques de batalla, vehículos blindados, sistemas de artillería de gran calibre, aeronaves de combate, helicópteros de ataque, buques de guerra, misiles y lanza misiles. Funciona desde el año 1992. El Secretario General presenta regularmente informes a la Asamblea General, que contienen datos e información suministrados por 110 gobiernos sobre importaciones y exportaciones de las armas convencionales que abarca el Registro. El informe incluye también información adicional suministrada por los gobiernos sobre adquisiciones de armas de producción nacional y posesiones militares. Ver <http://disarmament.un.org/cab/register.html>.

Necesidad de imponer “sanciones inteligentes”

El Secretario General de la ONU calificó a las sanciones económicas generalizadas de “instrumento desafilado”. No siempre son eficaces y a menudo perjudican a los países vecinos y a la gente común de los países sancionados. Por lo tanto, algunos creen que es necesario imponer sanciones más inteligentes y acotadas: los embargos de armas son un tipo de sanción inteligente, conjuntamente con las prohibiciones de viaje y las restricciones financieras. Este tipo de sanciones golpea al régimen y a la elite dirigente de un país sin afectar a la gente común o a la oposición. Sin embargo, la experiencia demuestra que los embargos de armas son muy difíciles de implementar y no siempre tienen éxito. Es necesario refinarlos y mejorarlos (ver Recuadro N° 77).

Recuadro Nº 77

Lograr sanciones más inteligentes: lo que pueden hacer los parlamentos

Los parlamentos de los países exportadores de armas deben garantizar la aplicación del siguiente conjunto de requisitos:

- ▷ Legislación, incluyendo los principios y reglamentos administrativos necesarios, que caracterice como delito penal la violación de los embargos de armas de la ONU;
- ▷ Coordinación intragubernamental, con la designación de un ministerio o departamento principal a cargo de la implementación del embargo;
- ▷ Intercambio de información e inteligencia entre agencias del gobierno para identificar embarques, destinos, rutas de tránsito o intermediarios sospechosos;
- ▷ Listas de control que identifiquen los bienes sujetos a embargo;
- ▷ Autoridad para incautar embarques que estén en manifiesta contravención de un embargo, en lugar de devolver los bienes al punto de origen;
- ▷ Disposiciones que contemplen el congelamiento o incautación de activos que procedan de embarques ilegales de armas;
- ▷ Rastreo y verificación de los embarques de armas que corran el riesgo de ser desviados.

Fuente: basado en el sitio web de BICC www.bicc.de, 2002

Los legados de la post-guerra fría: Excedentes y transferencias

La Guerra Fría trajo aparejada la reducción del tamaño y la estructura de los ejércitos en todo el mundo. Consecuentemente, millones de armas fueron consideradas obsoletas y redundantes y generaron excedentes. La falta de una administración coherente de estos excedentes en todo el mundo contribuyó a que millones de armas fueran transferidas de un gobierno a otro, pero también a grupos no estatales, sin control público alguno. Obviamente, muchas de estas armas fueron desviadas o directamente robadas de arsenales deficientemente protegidos.

Alrededor de dos quintos de las armas convencionales de gran porte comercializadas en la década de 1990 provenían de existencias excedentes. La razón principal de la existencia de excedentes de armas, como fenómeno del comercio internacional de armas de esa década, es que los grandes arsenales que pertenecían al ex bloque soviético quedaron repentinamente liberados de todo control de la autoridad central. Las penurias económicas y la enorme cantidad de excedentes disponibles, contribuyeron a que esos arsenales se convirtieran en una importante fuente de divisas, imprescindibles para satisfacer las urgentes necesidades financieras. Por otro lado, también es cierto que muchas ventas fueron organizadas por redes delictivas ligadas o no a la dirigencia política del momento. Sin embargo, el ex bloque soviético no estuvo solo en esta actividad. Muchos países desarrollados y en desarrollo hicieron lo mismo.

Recuadro Nº 78

Comercio de los excedentes de armas: un subproducto negativo del desarme

“Pese a la disminución del comercio de armas nuevas, las estadísticas indican niveles inéditos de comercialización de excedentes de armas usadas. Diferentes factores antagónicos influyeron en la transferencia de estos excedentes. Los tratados sobre desarme, los ceses de fuego y las movilizaciones militares menos numerosas han creado inventarios que superan las 165.000 piezas de armas pesadas en todo el mundo, de las cuales, más de 18.000 fueron exportadas o regaladas entre 1990 y 1995. Por primera vez en 1994, el comercio de excedentes de armas fue mayor que el de armas nuevas. Los cada vez mayores excedentes de armas se venden a precios más bajos o se regalan en el marco de programas de asistencia. Este comercio es un resultado problemático del desarme, que llega a zonas de conflicto y alimenta las carreras armamentistas regionales.”

Fuente: Herbert Wulf, 1998, Centro Internacional para la Conversión de Bonn www.bicc.de

Queda claro que los receptores de las armas fueron los países menos prósperos, con estructuras de fiscalización parlamentaria más débiles. Durante la década de 1990, por lo menos noventa países importaron excedentes de armas pesadas. Es sumamente importante que las armas pequeñas sean sometidas a un control más estricto y que la legislación obligue al gobierno y a las fuerzas armadas a presentar informes anuales sobre sus pérdidas y robos de armas pequeñas y municiones al parlamento. Se deberían adoptar medidas para la conversión de la producción de armas pequeñas en producción de bienes no militares.

El nivel de transferencias mundiales de armas cayó en el período 1997-2001. Esto se debe principalmente a la reducción de embarques desde EE.UU., que fue el principal proveedor durante ese período pese a una reducción del 65% en sus embarques de armas desde 1998. Rusia fue el segundo gran proveedor durante ese período. Un aumento del 24% de las transferencias de armas de 2000 a 2001 convirtió a Rusia en el mayor proveedor en el año 2001 (Fuente, Anuario SIPRI 2002).

China fue el mayor receptor de armas en 2001 luego de un aumento del 44% con respecto al año 2000. Las importaciones de India crecieron un 50%, quedando en el tercer puesto entre los principales receptores de armas en 2001. Los otros grandes receptores en el período 1997-2000 fueron Arabia Saudita, Taiwán, y Turquía (Fuente, Anuario SIPRI 2002).

Recuadro Nº 79

Cifras estimativas sobre el comercio de armas pequeñas

“Aunque el volumen de la producción de armas pequeñas es actualmente menor de lo que era durante los últimos años de la Guerra Fría, anualmente se siguen produciendo millones de estas armas (...) Sobre la base de cálculos estimativos (...) el valor de la producción mundial de armas incluyendo municiones, para el año 2000, fue de alrededor de US\$ 4 mil millones. En términos de volumen, se estima que en ese año se produjeron aproximadamente 4,3 millones de nuevas armas pequeñas, (...), una caída del 30% [con respecto al número promedio anual durante la Guerra Fría]”.

“Aunque decaiga la demanda de nuevas armas pequeñas (...), la parte proveedora del mercado parece expandirse” (...). El número de empresas se ha triplicado en menos de dos décadas, de 196 en la década de 1980 a alrededor de 600 en la actualidad”.

(...) El número creciente de nuevas empresas y países que producen armas pequeñas – y que están dispuestos a venderlas a quién sea, dónde sea y a cualquier precio – significa que a los gobiernos autoritarios, a los actores no estatales, a terroristas y criminales, les resulta ahora más fácil obtener armas más nuevas, sofisticadas y letales. La necesidad de un control gubernamental de la producción de armas pequeñas se ha convertido en un tema urgente de seguridad internacional.”

Fuente: Estudio sobre Armas Pequeñas 2001, Oxford University Press

Recuadro Nº 80

Programa de Acción de la ONU contra el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras: temas a tener en cuenta por los parlamentarios

“Para impedir, combatir y erradicar el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras (SALW), los estados participantes de la Conferencia de la ONU sobre el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Armas Ligeras en Todos sus Aspectos [Nueva York, julio de 2001], adoptaron una amplia gama de compromisos políticos a los niveles nacional, regional y global. Entre otros, se comprometieron a:

En el ámbito nacional

- ▷ dictar leyes, reglamentos y procedimientos administrativos adecuados para ejercer el control eficaz de la producción de SALW dentro de sus jurisdicciones y de la exportación, importación, tránsito o transferencia de tales armas,
- ▷ identificar a los grupos y personas que se dediquen a la fabricación, comercialización, acumulación, transferencia o posesión ilegal, así como a financiar la adquisición de SALW ilícitas, y adoptar las medidas apropiadas en virtud de la legislación nacional contra esos grupos y personas;
- ▷ garantizar que los fabricantes autorizados asignen identificaciones apropiadas y confiables a cada SALW como parte integral del proceso de producción;



- ▷ garantizar que se lleven registros completos y precisos sobre la fabricación, mantenimiento y transferencia de las SALW bajo su jurisdicción;
- ▷ garantizar la responsabilidad por todas las SALW en posesión de y liberadas por el estado y la aplicación de medidas eficaces para rastrear esas armas;
- ▷ adoptar e implementar leyes, reglamentos y procedimientos administrativos adecuados para garantizar el control eficaz de la exportación y tránsito de SALW, incluyendo el uso de certificados autenticados de uso final;
- ▷ hacer todos los esfuerzos posibles, sin perjuicio del derecho de los estados de reexportar SALW que fueron previamente importadas, para notificar al país exportador original, de acuerdo con sus acuerdos bilaterales, antes de la retransferencia de esas armas;
- ▷ adoptar las leyes o procedimientos administrativos adecuados para reglamentar las actividades de los intermediarios de SALW;
- ▷ adoptar medidas apropiadas contra toda actividad que viole un embargo de armas del Consejo de Seguridad de la ONU;
- ▷ garantizar la destrucción de todas las SALW confiscadas, incautadas o acopiadas;
- ▷ garantizar que las fuerzas armadas, la policía y todo otro organismo autorizado a poseer SALW adopten normas y procedimientos adecuados en relación con la administración y la seguridad de sus existencias de SALW;
- ▷ elaborar e implementar, cuando sea posible, programas de desarme, desmovilización y reintegración eficaces;
- ▷ abordar las necesidades especiales de los niños afectados por los conflictos armados (...)"

*Fuente: Departamento de Asuntos de Desarme de la ONU,
Sitio web <http://www.un.org/Depts/dda>, 2002*

Exacerbado por los acontecimientos de la post-guerra fría antes mencionados, el tema de la transparencia y la rendición de cuentas en los procedimientos de control de las exportaciones de armas, se ha convertido en un área de debate fundamental en muchos países, acerca de lo que los parlamentos podrían y deberían hacer.

El Recuadro N° 81 presenta ejemplos de medidas adoptadas en los Estados Miembros de la UE. La creciente concientización sobre la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas ha introducido mejoras significativas en la fiscalización parlamentaria de las exportaciones de armas en esos estados, pero dista de ser satisfactoria en muchos otros países.

Recuadro Nº 81

El rol del parlamento en el control de la exportación de armas: transparencia y rendición de cuentas en los países de la UE

Austria: No existen disposiciones en la legislación austriaca con respecto a la divulgación de información a los parlamentarios.

Bélgica: Una ley adoptada en 1991 obliga al gobierno a informar al parlamento sobre las transferencias de armas al parlamento en forma anual. La ley no contempla el escrutinio de la persona que obtiene la licencia para exportar armas y de la persona que las recibe. Este es un factor clave dado que las exportaciones no pueden violar las disposiciones del Código de Conducta de la UE.

Dinamarca: No se contemplan los debates parlamentarios sobre exportaciones de armas, ni instrumento válido alguno sobre la fiscalización parlamentaria del tema. Sin embargo, como consecuencia de las presiones del público, el ministro de justicia publicará próximamente un informe inicial sobre exportaciones de armas, que abarcará los controles de exportaciones, el valor de las mismas y el país de destino.

Finlandia: Hasta el presente, el ministerio de defensa ha publicado dos informes anuales sobre exportaciones de material de defensa conforme al Código de Conducta de la UE. Los informes son lo suficientemente exhaustivos como para mejorar la transparencia. No obstante, todavía no existe un debate parlamentario regular sobre transferencia de armas.

Francia: El parlamento francés ha aumentado progresivamente sus demandas al gobierno para que aclare y proporcione más detalles en su informe anual, como la inclusión de información sobre armas pequeñas, equipos policiales y de seguridad, equipos de uso dual y cooperación militar. Además, se deberían realizar más debates parlamentarios sobre el informe.

Alemania: El primer informe sobre exportaciones de armas fue publicado en el año 2000. Se espera que las siguientes comisiones parlamentarias participen en el estudio del próximo informe: Defensa, Relaciones Exteriores, Comercio y posiblemente Derechos Humanos. El rol del parlamento se limitará al escrutinio retrospectivo de lo que el gobierno exporte.

Grecia: No existen mecanismos de presentación de informes que garanticen al parlamento y al público información sobre la autorización de exportaciones de armas. La única información oficial es la que suministra el registro de la ONU sobre Armas Convencionales.

Irlanda: No existe disposición alguna en la legislación irlandesa que obligue al gobierno a publicar informes sobre exportaciones relacionadas con las armas. No obstante, con posterioridad a la publicación del Código de Conducta de la UE, el Departamento de Relaciones Exteriores ha producido, hasta el año 2002, dos informes anuales. En el ámbito parlamentario, los miembros formulan a los ministros preguntas sobre las licencias de exportación.

Italia: El gobierno debe informar al parlamento sobre las autorizaciones y envíos relacionados con la importación, exportación y tránsito de equipos de defensa. Esta disposición forma parte de una ley de 1990, que contiene un informe detallado. No obstante, el parlamento no fiscaliza formalmente las exportaciones.

Luxemburgo: No existe una industria de armas significativa ni funciona un sistema de rendición de cuentas.



Países Bajos: El primer informe integral sobre exportaciones de armas fue publicado en octubre de 1998. Existe un elemento informal de escrutinio parlamentario previo en el sistema holandés de exportación de armas: el gobierno informa confidencialmente a la Comisión de Defensa sobre todas las ventas de excedentes de armas.

Portugal: Con anterioridad al primer informe publicado en 1998, no existían disposiciones sobre un escrutinio parlamentario de las decisiones sobre otorgamiento de licencias de exportación de armas. No existen disposiciones sobre debates parlamentarios, y el parlamento no está autorizado a interrogar retrospectivamente sobre licencias de exportación de armas.

España: Se ha publicado un informe desde 1998. El parlamento no analiza previamente las exportaciones de armas. Sólo lo hace la comisión parlamentaria oficial y secreta pertinente. Están aumentando los debates dentro del parlamento.

Suecia: El primer informe fue publicado en 1984, año en que el parlamento creara una Junta Asesora sobre Exportaciones de Equipos Militares, pionera en Europa. El parlamento debate el informe anualmente.

Reino Unido: El sistema británico de presentación de informes es el más transparente. Desde la publicación del primer informe en 1999, los departamentos de defensa, relaciones exteriores, desarrollo Internacional e industria y comercio crearon una comisión conjunta. Esta comisión informa a la Cámara de los Comunes y es responsable de revisar las exportaciones.

Fuente: www.saferworld.co.uk, 2002

Conocimientos especializados de los parlamentarios

Como se mencionara anteriormente, la preparación de los parlamentarios es clave para garantizar que el parlamento ejerza una adecuada fiscalización del proceso de adquisición de armas. La falta de formación profesional es una de las razones principales de que las decisiones se adopten en forma confidencial. La capacitación de los miembros del parlamento, especialmente de los que pertenecen a las comisiones competentes, es crucial. Asimismo, la capacitación del personal legislativo en áreas especializadas como comercio de armas, compensaciones por compras, investigación operativa, administración de materiales, costo de equipos y control de inventario, ayuda a crear un marco de expertos competentes para responder a las preguntas de las comisiones de defensa. Además, la creación de bancos de datos sobre diversos aspectos de la toma de decisiones sobre el sector de defensa permitiría a las comisiones parlamentarias de defensa solicitar información pertinente al Poder Ejecutivo y las fuerzas armadas para la fiscalización y revisión de sus decisiones.

Qué puede hacer usted como parlamentario

Fiscalizar el comercio de armas

- ▷ Presionar para que el control del comercio internacional de armas ocupe un lugar prioritario en la agenda parlamentaria.
- ▷ Promover la implementación de las recomendaciones que contiene el Recuadro N° 80, bajo el título “Programa de acción de la ONU contra el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras: temas a tener en cuenta por los parlamentarios”.
- ▷ Alentar a su estado a cumplir regularmente con:
 - Los requisitos de presentación de informes del Registro de Armas Convencionales de la ONU;
 - Los instrumentos estandarizados de la ONU para presentación de informes sobre gastos militares;
 - Los tratados regionales pertinentes sobre armas convencionales.

Política nacional sobre comercio de armas

- ▷ Garantizar una política nacional actualizada sobre ventas de armas, y verificar si ha sido debidamente presentada al parlamento para su aprobación.
- ▷ Verificar que exista un mecanismo que obligue al gobierno a presentar informes al parlamento sobre temas relacionados con el comercio de armas.

Embargos de armas

- ▷ Verificar que los temas relacionados con los embargos sean debatido en el parlamento con respecto a su conveniencia, sus modalidades específicas y su impacto.
- ▷ Promover la discusión de “sanciones inteligentes” en el parlamento, teniendo especialmente en cuenta los puntos enumerados en el Recuadro N° 77.
- ▷ Presionar a su gobierno para que respete los embargos de armas y garantice las reparaciones pertinentes y la aplicación de sanciones en los casos de violación de dichos embargos.

Excedentes de armas

- ▷ Insistir para que el parlamento o sus comisiones competentes, incluyendo la comisión encargada de tratar los temas aduaneros, presten especial atención al tema de los excedentes de armas y adopten medidas tendientes a prevenir y controlar:
 - Toda transferencia de excedentes de armas desde o a través de su país;
 - Toda compra de excedentes de armas.
- ▷ Presionar a su estado para que colabore con la realización del inventario de dichos excedentes de armas y con su destrucción.
- ▷ Presionar también a su estado para que adopte medidas para identificar a las compañías involucradas en la transferencia de dichos excedentes y controle sus actividades.

Armas pequeñas

- ▷ Garantizar que el parlamento, o su comisión pertinente, reciba información detallada cada año sobre la producción nacional y venta de armas pequeñas. Exigir que el informe incluya información detallada sobre las actividades de las compañías involucradas
- ▷ Verificar que la venta de la producción nacional de armas pequeñas esté sujeta a criterios estrictos como los señalados en este capítulo.

¿Qué es la UIP?

Creada en 1889, la UIP es la organización internacional de parlamentos de estados soberanos. Su nuevo status de observador ante la Organización de las Naciones Unidas, muestra su último esfuerzo por llevar la dimensión parlamentaria al escenario internacional y lograr que la voz de los representantes elegidos por el pueblo sea escuchada en el proceso de negociación internacional.

Al mes de enero de 2003, 144 parlamentos nacionales son miembros de la UIP. Como eje del diálogo y la acción parlamentarias, la Organización reúne a los parlamentos con el fin de:

- ▷ analizar temas de interés y preocupación en el ámbito internacional,
- ▷ contribuir a la defensa y la promoción de los derechos humanos de los parlamentarios,
- ▷ ayudar a consolidar las instituciones representativas en todo el mundo.

Los temas relacionados con la paz y la seguridad siempre han ocupado un lugar destacado en la agenda de la UIP. En más de una ocasión, la totalidad de sus miembros han encarado acciones sobre temas de seguridad, incluyendo el desarme, los embargos y las sanciones internacionales, la Corte Penal Internacional y el terrorismo. En 1994, creó un Comité especial para promover el respeto por el derecho humanitario internacional. En cooperación con el Comité Internacional de la Cruz Roja, este Comité publicó en 1999 un manual para parlamentarios sobre el respeto por el derecho humanitario internacional.

La UIP siempre se ha esforzado por contribuir a disminuir la tensión a través de la negociación política. Las reuniones de la UIP brindan la oportunidad para el diálogo, tendiente a reducir las tensiones y generar confianza. La Organización también cuenta con una comisión parlamentaria encargada de trabajar en una resolución satisfactoria para Medio Oriente y un Grupo de facilitadores responsable de promover el diálogo entre los representantes de los partidos políticos existentes en ambos sectores de Chipre. La UIP cuenta también con un mecanismo especial para alentar la seguridad y la cooperación en el Mediterráneo.

Sede de la UIP

Unión Interparlamentaria
Chemin du Pommier 5
Case Postale 330
CH-1218 Grand Saconnex, Ginebra
Suiza
Tel: 41 22 919 41 50
Fax: 41 22 9919 41 60
e-mail: postbox@mail.ipu.org
Sitio web: www.ipu.org

Oficina del Observador Permanente de la UIP ante la ONU

Unión Interparlamentaria
220 East 42nd Street
Suite 3102
Nueva York, N.Y. 10017
EEUU
Tel. (212) 557 58 80
Fax (212) 557 39 54
e-mail: ny-office@mail.ipu.org

Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF)

A pesar de los progresos logrados en la última década, la transformación y manejo de las relaciones cívico-militares sigue siendo un desafío importante para muchos estados, particularmente para los países en transición hacia la democracia, las sociedades destrozadas por la guerra y las sociedades posconflicto. Las fuerzas armadas y paramilitares, al igual que la policía, la gendarmería y otras estructuras relacionadas con la seguridad siguen siendo actores importantes en muchos países. Muchas veces actúan como “un estado dentro del estado”, absorbiendo una parte substancial de los escasos recursos, obstruyendo los procesos de democratización y aumentando la posibilidad de conflictos internos o internacionales. Por lo tanto, existe la comprensión generalizada de que el control civil y democrático de estas estructuras de seguridad constituye un instrumento fundamental para prevenir conflictos, promover la paz y la democracia y garantizar el desarrollo socioeconómico sustentable.

El fortalecimiento del control civil y democrático de las estructuras de seguridad ocupa un lugar central en la agenda política de la comunidad internacional. En octubre de 2000, como un aporte práctico a esta tendencia positiva generalizada, el gobierno suizo creó el Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas - Ginebra (DCAF), por iniciativa conjunta del Departamento Federal de Defensa, Protección Civil y Deportes y del Departamento Federal de Relaciones Exteriores.

Misión

El Centro alienta y apoya a las instituciones estatales y no estatales en sus esfuerzos por fortalecer el control civil y democrático de las fuerzas armadas y de seguridad, y promueve la cooperación internacional en este campo, orientada inicialmente hacia las regiones euroatlánticas.

Para implementar estos objetivos, el Centro:

- **recaba información, realiza investigaciones y participa en actividades de enlace** con el fin de identificar problemas, determinar las lecciones aprendidas y proponer las mejores prácticas en el campo del control democrático de las fuerzas armadas y las relaciones cívico-militares;
- **ofrece asesoramiento especializado y apoyo** a todas las partes interesadas, en particular a los gobiernos, parlamentos, autoridades militares, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y círculos académicos.

El DCAF trabaja en estrecha colaboración con autoridades nacionales, instituciones internacionales y no gubernamentales, instituciones académicas y expertos

particulares. En su trabajo operativo y analítico, el DCAF cuenta con el apoyo de 42 gobiernos representados en su Consejo de la Fundación, en su Junta Asesora Internacional, que reúne a alrededor de 50 expertos de renombre, o en su centro de investigación y estudio y grupos de trabajo. El Centro se ha asociado o celebrado acuerdos de cooperación con diversos institutos de investigación y con organizaciones internacionales y asambleas interparlamentarias.

Programa de Trabajo

A fin de abordar minuciosamente los temas específicos del control democrático de las fuerzas armadas, el DCAF ha formado o está en proceso de formar 12 **grupos de trabajo** responsables de analizar los siguientes temas: reforma del sector de seguridad; fiscalización parlamentaria de las fuerzas armadas; dimensión legal del control democrático de las fuerzas armadas; transparencia en la presupuestación y compras de defensa; expertos civiles en la política de seguridad nacional; control democrático de la policía y otras fuerzas de seguridad no militares; relaciones cívico-militares en la conversión y reducciones de las fuerzas; las fuerzas armadas y la sociedad; la construcción de la sociedad civil; las relaciones cívico-militares en las situaciones posconflicto; criterios de éxito o fracaso en el control democrático de las fuerzas armadas; relaciones cívico-militares en el contexto africano. La planificación, administración y coordinación de los grupos de trabajo se centraliza en el Centro de Investigación y Estudio.

El DCAF ofrece sus conocimientos especializados sobre niveles bilaterales o multilaterales, y aborda también los intereses del público en general. Existen varios proyectos bilaterales en marcha sobre reforma del sector de seguridad y control de las fuerzas armadas en los países de Europa Oriental y Sudoriental. A nivel multilateral, el DCAF implementa varios proyectos en el marco del Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental y la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa. El Centro presenta publicaciones, organiza conferencias, talleres y otros eventos. Aplica la informática, incluyendo su sitio web (<http://www.dcaf.ch>), para llegar a sus destinatarios específicos y al público en general.

Organización y Presupuesto

El DCAF es una fundación internacional creada conforme a las leyes suizas. Cuarenta y dos gobiernos están representados en el Consejo de la Fundación del Centro. La Junta Asesora Internacional se compone de los más importantes expertos del mundo en temas de defensa y seguridad, que asesoran al Director sobre la

* Albania, Alemania, Armenia, Austria, Azerbaijón, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Costa de Marfil, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Moldavia, Nigeria, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República de Macedonia, República Eslovaca, Ex República Yugoslava de Macedonia, Rumania, Serbia y Montenegro, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Ucrania, y el Cantón de Ginebra.

estrategia general del Centro. Alrededor de 40 especialistas de 23 diferentes nacionalidades integran el personal del DCAF, divididos en cuatro departamentos: Centro de Investigación y Estudio, Programas de Extensión, Recursos de Información y Administración.

El Departamento Federal de Defensa, Protección Civil y Deportes financia la mayor parte del presupuesto del DCAF, que en 2002 ascendió a ocho millones de francos suizos. Otro contribuyente importante es el Departamento Federal de Relaciones Exteriores. Algunos estados miembros de la Fundación del DCAF contribuyen asistiendo al personal o colaborando con las actividades específicas del Centro.

Contacto

Para recibir información adicional, comunicarse con:
Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas - Ginebra (DCAF)
Rue de Chantepoulet 11, P.O.Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland
Tel: +41 (22) 741-7700; Fax: +41 (22) 741-7705;
E-mail info@dcaf.ch; Website: www.dcaf.ch

Índice Temático

- 1**
- 11 de septiembre 3, 6, 9, 10, 40, 64, 107, 108
- A**
- Actores de la seguridad privada 5, 7, 9, 69, 70, 71, 72
- Acuerdos (internacionales) 9, 11, 17, 27, 33, 34, 39, 41, 45, 49, 86, 87, 108, 112, 119, 121, 171, 177, 183, 189
- Adopción de decisiones 172
- Aplicación de la ley 9, 56, 57, 113
- Armamento 19, 22, 33, 41, 172
- Armas pequeñas 11, 172, 177, 181, 182, 184, 186
- Asambleas Parlamentarias 42, 79, 151
- Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa 42, 151
- Asistencia en situaciones de desastre 55
- Asociaciones representativas 150, 151
- Audiencias 6, 29, 41, 76, 84, 85, 87, 106, 125
- Auditoría 6, 8, 11, 30, 86, 87, 130, 135, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 173, 175, 177
- B**
- Banco Mundial 23
- Buenas prácticas 80, 143, 176
- C**
- Catástrofes / Crisis 3, 30, 76, 77, 99, 100, 101, 111, 120
- Centros de detención 94, 95
- Circunstancias excepcionales 56, 99, 100, 113, 155
- Código de conducta 11, 124, 153, 155
- Para la Transferencia de Armas (UE) 177, 184
- Para las Autoridades Encargadas de Hacer Cumplir la Ley (ONU) 11, 63, 124, 155
- Para los aspectos político-militares de la seguridad (OSCE) 11, 22, 155, 156
- Comercio / transferencia de armas 6, 8, 11, 169, 172, 176, 177, 179, 181, 182, 184, 185, 186
- Comisión de Defensa 10, 46, 50, 65, 78, 86, 88, 92, 174, 184
- Comisión de Seguridad 86
- Comisiones Parlamentarias 8, 9, 10, 43, 46, 57, 65, 66, 67, 83, 84, 86, 106, 142, 176, 177, 184, 185
- Comité / Comisión 10, 11, 21, 30, 42, 43, 46, 50, 65, 66, 67, 68, 71, 78, 79, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 92, 95, 96, 99, 107, 108, 117, 124, 136, 137, 139, 141, 143, 144, 145, 151, 152, 160, 163, 165, 166, 167, 174, 175, 184, 185, 186, 187
- Compras 6, 11, 76, 86, 89, 171, 173, 174, 175, 177, 185, 189
- Confidencialidad (ver reserva) 3, 6, 11, 19, 64, 67, 68, 78, 82, 92, 129, 133, 135, 136, 137, 172, 175, 177
- Conflicto 15, 44, 45, 46, 49, 55, 70, 71, 72, 99, 118, 123, 137, 150, 181
- Conocimientos especializados 10, 38, 75, 77, 78, 87, 134, 135, 138, 185, 189
- Conscripción 31, 41, 86, 150, 151, 162, 163, 164, 167, 168
- Consejo de Europa 11, 115, 116, 117, 151
- Consejo de Seguridad 10, 45, 49, 107, 108, 115, 118, 119, 122, 123, 124, 144, 177, 179, 183
- Constitución / marco constitucional 27, 34, 45, 75, 81, 83, 90, 92, 99, 100, 102, 104, 120, 132, 136, 138, 145, 149, 150, 153, 157, 162, 165, 167
- Control de fronteras 59, 107, 111, 112
- Control democrático (ver fiscalización) 3, 8, 40, 67, 69, 99, 104, 144, 156, 188, 189, 190
- Controlar / control 1, 3, 4, 6, 8, 11, 18, 19, 21, 30, 36, 37, 40, 54, 55, 56, 58, 59, 61, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 72, 76, 80, 81, 82, 84, 87, 91, 92, 94, 99, 103, 104, 105, 107, 108, 111, 112, 119, 124, 127, 130, 136, 138, 139, 144, 145, 156, 164, 174, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 188, 189, 190
- Cooperación 1, 16, 17, 19, 32, 33, 40, 54, 64, 68, 107, 108, 109, 111, 112, 115, 116, 120, 152, 184, 187, 188, 189
- Corrupción 22, 23, 54, 61, 137, 141, 142, 155, 158, 161, 172, 173, 177
- Cyber-delito 6, 115, 117

D

Defensa 6, 8, 10, 11, 16, 17, 21, 22, 27, 28, 30, 31, 33, 35, 37, 38, 46, 48, 49, 50, 56, 59, 69, 71, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 82, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 95, 96, 104, 106, 114, 117, 120, 123, 124, 129, 130, 131, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 144, 150, 151, 153, 160, 162, 165, 168, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 184, 185, 187, 188, 189, 190

Democracia 3, 9, 10, 15, 18, 28, 34, 36, 38, 42, 46, 54, 56, 61, 64, 70, 101, 104, 106, 109, 110, 114, 129, 149, 152, 153, 155, 157, 162, 163, 171, 188

Democratización (de las fuerzas armadas) 3, 36, 54, 69, 188

Derecho humanitario 33, 99, 102, 123, 152, 153, 156, 157, 158, 187

Derecho internacional 5, 28, 32, 57, 64, 100, 103, 108, 109, 113, 156, 176, 177, 179

Derechos civiles 105, 113, 114, 150, 152, 157, 158, 166

Derechos Humanos 6, 11, 16, 28, 32, 36, 37, 43, 45, 50, 55, 57, 58, 61, 62, 63, 64, 66, 67, 68, 71, 90, 91, 94, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 106, 107, 108, 113, 117, 119, 123, 125, 149, 150, 151, 152, 153, 155, 156, 158, 166, 177, 184, 187

Desarme 11, 46, 181, 183, 187

Desobediencia 150, 152, 157, 165

Despliegue en el exterior 39, 76, 120

E

Educación cívica 11, 154

Embargo de armas (ver sanciones) 72, 183

Emergencia (ver circunstancias excepcionales) 6, 10, 53, 55, 59, 79, 100, 101, 119, 122, 155

Estado de emergencia / de sitio (ver circunstancias excepcionales) 6, 23, 30, 99, 100, 101, 113

Extranjeros 53, 70, 71, 103, 111, 112, 113

F

Facultades 3, 21, 22, 64, 75, 84, 86, 90, 99, 101, 102, 103, 105, 106, 121, 152, 177

Fiscalización 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 30, 36, 37, 38, 39, 41, 55, 58, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 72, 75, 76, 77, 78, 79, 82, 83, 86, 87, 89, 94, 97, 101, 106, 110, 114, 120, 129, 132, 134, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 147, 150, 152, 169, 171, 172, 173, 174, 176, 177, 181, 183, 184, 185, 189

Fiscalización democrática 8, 9, 20, 23, 39, 62, 64, 67, 69, 120, 147, 150, 171

Fiscalización parlamentaria 3, 4, 5, 7, 9, 11, 17, 18, 19, 21, 22, 36, 58, 64, 66, 67, 75, 76, 77, 78, 79, 86, 89, 101, 106, 110, 132, 139, 143, 144, 172, 174, 181, 183, 184, 189

Fuerzas armadas (ver sector castrense) 5, 7, 9, 11, 18, 28, 36, 37, 38, 46, 47, 48, 49, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 62, 65, 67, 69, 70, 71, 78, 85, 86, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 99, 104, 111, 114, 120, 124, 129, 132, 133, 135, 137, 144, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 159, 161, 162, 163, 164, 165, 167, 173, 181, 183, 185, 188, 189

G

Gastos (militares) 8, 10, 22, 36, 65, 87, 89, 129, 130, 131, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 156, 175, 186

Género (ver La mujer) 5, 7, 9, 44, 45, 49, 50, 63, 129, 130, 142

Gobernabilidad 23

Gobierno 1, 5, 10, 18, 20, 21, 22, 23, 27, 28, 29, 30, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 48, 50, 56, 58, 63, 66, 68, 70, 72, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 87, 88, 90, 99, 100, 102, 103, 104, 107, 110, 113, 118, 120, 121, 124, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 136, 137, 139, 143, 144, 145, 150, 159, 162, 172, 173, 174, 176, 180, 181, 184, 186, 188

Buen gobierno 9, 23, 39, 40, 61, 70, 118, 120, 129, 136, 137, 138, 149, 153, 172

Gobierno democrático 5, 10, 99, 107, 113, 129, 134

Gobierno eficaz 3, 7, 15, 19, 75, 78, 87, 89, 137, 138

Guerra 3, 15, 17, 18, 21, 23, 39, 44, 45, 46, 49, 53, 54, 58, 99, 100, 119, 120, 130, 154, 155, 156, 164, 172, 175, 179, 180, 182, 183, 188

H

Hostigamiento (de conscriptos) 11, 62, 164

I

Imposición de la paz 10, 118, 119

Iniciativas comunitarias 62

Innere Führung (liderazgo) 11, 154

Internacionalización (de las fuerzas armadas) 54

Internet 39, 42, 64, 111, 115, 133, 139

L

La mujer 5, 9, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50
Legislación sobre libertad de información 41, 43, 68, 134
Legitimidad 19, 30, 41, 110, 120, 121, 156

M

Mantenimiento de la paz (ver misiones de paz) 10, 27, 44, 45, 46, 49, 118, 119
Medios de comunicación 5, 7, 9, 36, 38, 39, 42, 138
Militares 6, 7, 8, 9, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 34, 37, 38, 47, 48, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 62, 63, 69, 70, 71, 72, 76, 78, 79, 82, 84, 85, 86, 87, 92, 93, 94, 95, 100, 119, 123, 124, 125, 132, 137, 138, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 160, 161, 165, 171, 172, 175, 179, 181, 185, 186, 188, 189
Misiones de paz 8, 10, 31, 50, 54, 55, 76, 78, 86, 89, 118, 119, 120, 121, 123, 124, 125, 133, 160, 163, 164, 165
Misiones de paz internacionales (ver misiones de paz) 8, 118
Misiones humanitarias 119, 124

N

Nación 15, 29, 53, 56, 65, 129
Naciones Unidas 16, 17, 32, 33, 45, 90, 99, 100, 107, 118, 119, 152, 166, 176, 179, 187

O

Objetores / objeción de conciencia 8, 11, 162, 163, 165, 166, 167
Oficina de auditoría 144, 145
Ombudsman 6, 8, 10, 20, 21, 41, 62, 66, 87, 90, 91, 92, 93, 151, 168
Oposición 29, 46, 81, 82, 84, 96, 104, 120, 130, 160, 179
Optimización de los recursos 132, 133, 142, 143
Organización de la Unión Africana (ver también Unión Africana) 33
Organización del Tratado del Atlántico Norte 9, 16, 17, 33, 46, 47, 49, 54, 119, 131, 144
Organización No Gubernamental 37, 38, 79, 119, 188
Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa 189
Organizaciones Internacionales (ver también bajo el nombre de la organización) 135
Otras organizaciones militarizadas del estado 5, 7, 58, 59, 132

P

Pacificación 10, 44, 45, 118
Parlamentario/a (s)
Audiencias 6, 125
Debate 29, 30, 34, 41, 70, 80, 120, 142, 144, 184, 185
Facultades 75, 84, 102, 106, 121
Interrogatorios 81, 82, 121
Investigación 42, 84, 87, 121, 144
Personal 6, 11, 78, 79, 134, 138
Recursos 8, 117
Poder Ejecutivo (ver Gobierno) 19, 21, 23, 28, 29, 34, 61, 64, 65, 75, 76, 79, 80, 82, 87, 99, 100, 101, 102, 103, 105, 106, 120, 121, 129, 130, 131, 136, 141, 157, 185
Poder Judicial 5, 20, 21, 45, 157
Policía 5, 9, 28, 36, 45, 48, 49, 55, 58, 59, 61, 62, 63, 67, 86, 90, 104, 105, 106, 110, 111, 113, 119, 122, 132, 151, 152, 159, 183, 188, 189
Política de seguridad 5, 7, 9, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 39, 41, 43, 44, 48, 57, 76, 78, 87, 88, 89, 118, 171, 175, 189
Presupuesto 1, 6, 10, 11, 18, 20, 21, 30, 38, 41, 54, 56, 65, 68, 72, 75, 76, 77, 78, 80, 86, 87, 89, 93, 104, 111, 119, 121, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 144, 156, 159, 171, 175, 176, 189, 190
Presupuesto de defensa 6, 10, 41, 77, 80, 86, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 144, 156, 175
Principios 1, 5, 10, 11, 21, 22, 23, 27, 28, 32, 33, 37, 43, 67, 68, 72, 99, 100, 101, 102, 116, 118, 125, 131, 132, 133, 136, 140, 145, 149, 154, 155, 159, 166, 172, 176, 177, 180

R

Reconstrucción de la paz 10, 118, 119
Reforma 9, 38, 54, 57, 75, 134, 143, 160, 189
de la policía 38
del sector de defensa 9, 54, 57
del sector de seguridad 160
Reglamentos internacionales 7, 118
Reglas de combate 10, 76, 123, 124
Relaciones Cívico-Militares 3, 22, 85, 136, 188, 189

Rendición de cuentas
interna 158
política 62

Rendición de cuentas (ver también fiscalización)
6, 11, 39, 62, 67, 68, 72, 75, 121, 129, 130,
131, 134, 135, 136, 137, 138, 143, 158, 175,
176, 177, 183, 184

Reserva (ver también servicios de inteligencia)
35

Retiro (ver pensiones) 6, 160, 161

S

Salarios (de los militares) 62, 159, 160, 161, 163

Sanciones 11, 106, 141, 158, 162, 168, 177, 179,
180, 186, 187

Sector castrense 53

Seguridad 1, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 15, 16,
17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 27, 28, 29, 30, 31,
32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45,
46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 57, 58, 59,
61, 62, 64, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 77,
78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 89, 90,
91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 99, 101, 102, 103,
104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112,
113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 127,
129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137,
138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 147,
149, 150, 152, 153, 155, 156, 157, 158, 159,
160, 161, 166, 171, 172, 173, 174, 175, 176,
177, 179, 182, 183, 184, 187, 188, 189

Seguridad colectiva 16, 17, 34

Seguridad humana 15, 16, 45, 48, 55

Seguridad interna 6, 8, 27, 32, 53, 58, 64, 69, 86,
103, 104, 106, 107, 111, 114, 115, 118, 119,
156, 179, 182

Servicio alternativo (ver objetores de conciencia)
6, 11, 162, 163, 165, 166, 167, 168

Servicios de inteligencia (ver también reserva) 5,
9, 28, 36, 49, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 104, 105,
111, 113, 132, 136, 152, 153, 156, 159

Sindicatos militares (ver asociaciones
representativas) 6, 150

Sistemas de presupuestación (PPBS) 133

Sociedad (ver sociedad civil) 1, 5, 7, 9, 15, 16,
20, 22, 23, 27, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 43, 44,
45, 53, 54, 55, 56, 61, 62, 64, 79, 82, 110,
111, 113, 115, 119, 129, 132, 133, 134, 135,
136, 138, 149, 152, 153, 154, 157, 158, 160,
163, 171, 172, 189

Sociedad civil 5, 7, 9, 20, 23, 31, 34, 35, 36, 37,
38, 43, 62, 79, 82, 132, 134, 135, 136, 157,
189

T

Terrorismo (ver también seguridad interna) 6, 8,
10, 16, 17, 27, 28, 40, 54, 64, 68, 107, 108,
109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 177, 187

Definición de terrorismo 109, 110

Legislación 109

Medidas 107, 109, 111, 113

Política 108, 110

Tortura 10, 94, 95, 96, 155

Transparencia 3, 6, 11, 19, 30, 36, 39, 61, 67, 68,
72, 77, 93, 124, 129, 130, 131, 133, 134, 135,
136, 137, 139, 156, 171, 172, 175, 176, 177,
179, 183, 184, 189

Tratados (ver acuerdos) 9, 22, 27, 32, 33, 34, 39,
79, 86, 87, 181, 186

Tribunales 23, 114, 157, 158

Tropas (ver fuerzas armadas) 6, 22, 30, 33, 46,
59, 76, 78, 85, 95, 105, 112, 118, 119, 120,
121, 122, 123, 124, 125, 156

U

Unidades paramilitares (ver otras organizaciones
militarizadas del estado) 53

Unión Europea 33, 177

Unión Europea Occidental 18, 33, 167

Unión Interparlamentaria 1, 3, 4, 8, 81, 84, 152,
187

V

Valores democráticos 6, 8, 63, 149, 152, 153

**Control parlamentario del sector de la seguridad:
principios, mecanismos y prácticas**

Publicado por:
Unión Interparlamentaria (UIP)
Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas – Ginebra (DCAF)

Editores
Hans Born (Países Bajos), Philipp Fluri (Suiza), Anders B. Johnsson (Suecia)

Autor Principal
Hans Born (Países Bajos)

Casa de edición ejecutiva:
Centro para las Relaciones Cívico-Militares (CCMR), Belgrado

Impreso por:
Goragraf, Belgrado

Número de copias: 2.000

ISBN 92-9142-143-X (UIP)
ISBN 86-83543-28-5 (CCMR-DCAF)

Ginebra/Belgrado, 2003

[Reedición, tirada: 2.000 ejemplares
Ginebra/Belgrado, 2004]

Todos los derechos reservados. Se prohíbe la reproducción, almacenamiento en un sistema de recuperación de datos, o retransmisión en cualquier forma, total o parcial, o por cualquier medio electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnetofónica u otro, de esta publicación sin el consentimiento previo de la Unión Interparlamentaria o del Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas.

Se prohíbe la comercialización, préstamo o alquiler de esta publicación, o cualquier otra forma de circulación que no cuente con el consentimiento previo del editor, con una presentación o portada diferente a la de su publicación original, y que imponga una condición similar, incluyendo la presente condición, al editor subsiguiente.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

328.3:351.74/.75
328.3:355.02

CONTROL parlamentario del sector de la seguridad : principios, mecanismos y prácticas / [editores: Hans Born, Philipp Fluri, Anders B. Johnsson ; autor principal Hans Born ; traducción al español Patricia Ema Galina]. - 2. izd. -Ginebra : Unión Interparlamentaria : Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas ; Belgrado : Centro para las Relaciones Cívico-Militares, 2004 (Belgrado : Goragraf). - 194 str. ; 24 cm. - (Guía práctica para parlamentarios ; n° 5)

Stv. nasl. izvornika: Parliamentary Oversight of the Security Sector. - Tiraž 2.000. - str. 1: Prólogo / Sergio Páez Verdugo. - Str. 3-4: Prefacio / Anders B. Johnsson, Theodor H. Winkler. - Registrar.

ISBN 86-83543-28-5 (CCMR-DCAF)
ISBN 92-9142-143-X (UIP)
1. Born, Hans 2. Fluri, Philipp 3. Johnsson, Anders B.

a) Безбедносни сектор - Парламентарна контрола
COBISS.SR-ID 113990156