

DCAF PROGRAMAS PARLAMENTARIOS

Poderes Parlamentarios
en la Gobernanza
del Sector de la Seguridad

Teodora Fuior

Poderes Parlamentarios en la Gobernanza del Sector de la Seguridad

Teodora Fuior

Centro para la Seguridad, el Desarrollo y el Estado
de Derecho
(DCAF)
www.dcaf.ch

DCAF fue fundado en el año 2000 por el gobierno Suizo. DCAF es una fundación internacional con 58 estados miembros y el Cantón de Ginebra, cuenta con más de 90 colaboradores procedentes de más de 32 países, tiene su sede en Ginebra (Suiza) y oficinas permanentes en Bruselas, Liubliana, Ramallah y Beirut.

Las principales divisiones del DCAF son: Investigación, Operaciones y Programas Especiales.

DCAF es una de las instituciones más destacada del mundo en el campo de la reforma y la gobernanza del sector de la seguridad. DCAF proporciona en el país consejo y programas prácticos de asistencia, desarrolla y promueve normas democráticas apropiadas a nivel nacional e internacional, defiende buenas prácticas y conduce investigaciones políticas para hacer recomendaciones a fin de asegurar una gobernanza eficaz del sector de la seguridad.

DCAF reúne como socios una amplia gama de gobiernos, parlamentos, organizaciones internacionales, miembros de la sociedad civil, y todo un ámbito de actores del sector de la seguridad como la policía, magistrados, agencias de inteligencia, servicios de seguridad fronterizos y las fuerzas armadas.

Poderes Parlamentarios en la Gobernanza del Sector de la Seguridad

Teodora Fuior

Ginebra, 2012

Teodora Fuior, *Poderes Parlamentarios en la Gobernanza del Sector de la Seguridad*, DCAF Programas Parlamentarios Series N°1.ES (Ginebra: Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, 2012).

DCAF Programas Parlamentarios Series N°1.ES

Versión original: Inglés, Ginebra, 2011

Versión en español:

©Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, 2012

Traducción: General (Ret) Jaime Lahoz Serrano

Editor ejecutivo: Procon Ltd., <www.procon.bg>

Diseño de cubierta: Angel Nedelchev

ISBN 978-92-9222-221-5

PRÓLOGO

El Control Parlamentario del Sector de la Seguridad es de suma importancia para una democracia joven, en tanto que el sector de la seguridad supone un desafío para la gobernanza en muchos países desarrollados. El texto introductorio sobre el control parlamentario ayudará tanto a parlamentarios como a no parlamentarios a comprender cuáles pueden ser los poderes de un ambicioso, competente y bien preparado parlamento y de sus comités, y lo que de bueno pueden hacer.

De modo similar el kit de “autoevaluación” ayudará a los expertos en seguridad y gobernanza parlamentarios y no parlamentarios a entender qué lugar ocupa su parlamento y qué mejoras posteriores se podrían hacer conforme a “las mejores prácticas.”

DCAF acoge muy gratamente la oportunidad de poner estos prácticos y bien escritos ensayos a disposición del gran público.

Philipp Fluri
Subdirector DCAF

Ginebra, Enero 2011

CONTENIDO

Control Parlamentario del Sector de la Seguridad	1
Consideraciones Generales sobre el Control Parlamentario	1
Control Parlamentario – Niveles de Acción	8
Conclusiones	31
Herramientas para la Autoevaluación Parlamentaria	37
Introducción al Juego de Herramientas.....	37
Autoevaluación de la Capacidad del Parlamento.....	39
Autoevaluación de las Necesidades Legislativas para la Gobernanza Democrática de la Seguridad	51
Evaluación del Efecto del Control Parlamentario Sobre las Agencias Gubernamentales	60

Control Parlamentario del Sector de la Seguridad

Un control parlamentario eficaz es esencial para la calidad de una democracia. Los parlamentos están desarrollando sus papeles de supervisión en una variedad de formas. Este estudio ofrece información sobre el propósito y la naturaleza del control parlamentario, detalla las fases del procedimiento en que tienen lugar las actividades de control (sesiones plenarias, comités, y miembros del parlamento de forma individual), y proporciona ejemplos de buenas prácticas, enfocado al control parlamentario del sector de la seguridad.

Consideraciones Generales sobre el Control Parlamentario

Importancia del Control Parlamentario para la Democracia

Las dos últimas décadas han visto a muchos países optando oficialmente por seguir un sistema de gobierno democrático.¹ Esta transición democrática se traduce en la organización de elecciones regulares, libres y justas, en un ambiente de libertad y pluralismo político.² Aún siendo el mayor número de gobiernos que han elegido elecciones democráticas en cualquier momento de la historia, las instituciones de gobernanza se han debilitado en muchas democracias, dos tendencias opuestas que desafían las ideas populares occidentales sobre la inevitabilidad del desarrollo democrático. Los gobiernos elegidos democráticamente no son inmunes a las conductas autoritarias, a los abusos de poder o a la pro-

¹ No contamos con una definición precisa de democracia; existe en su lugar un difícil consenso sobre las características mínimas de una democracia: elecciones libres y justas, pluralismo político, gobierno de la mayoría con el consentimiento de los gobernados, imperio de la ley, respeto por los derechos humanos, protección de la libertad y de las minorías.

² Freedom House (Casa de la Libertad) define este modelo mínimo de democracia como “democracia electoral.” En 2009, 119 estados fueron clasificados como democracias electorales (62% del total) en comparación con los 69 (41% del total) en 1989.

moción de estándares y valores autoritarios que socavan la sustancia de la democracia.³

Las elecciones son el mecanismo directo mediante el que los ciudadanos mantienen fiscalizables a sus legisladores, porque ofrecen al pueblo la oportunidad de elegir entre diferentes grupos de legisladores y de compromisos, de expresar sus preferencias individuales y sus lealtades políticas. Pero la mera existencia de un ciclo electoral no nos dice nada sobre la sustancia de una democracia. La ausencia de fiscalización institucional durante los años entre dos elecciones conduce a una gobernanza represiva y arbitraria, a una mala administración y a corrupción galopante.

La calidad de la democracia⁴ viene dada por la relación entre los ciudadanos y los legisladores tras el circunstancial acontecimiento de las elecciones. Los ciudadanos deben dotarse de la capacidad de hacer que quienes toman las decisiones justifiquen el poder que se ha delegado en ellos; los responsables de las decisiones tienen la obligación de revelar, explicar y justificar sus políticas y actos en la acción de gobernar. La democracia requiere un duro y continuo trabajo de creación y recreación de mecanismos de fiscalización, para comprobar cómo se respetan las promesas y para facilitar el interés público durante todo el periodo del ciclo electoral.

La primera responsabilidad en este duro trabajo corresponde al parlamento. El pueblo tiene que confiar en que sus representantes electos ejercen un constante y especializado control sobre la forma de administrar del gobierno. El parlamento tiene que vigilar que la política y los actos del gobierno sirvan a los intereses nacionales y a las necesidades del pueblo, y ejercer una presión constante sobre los miembros del gobierno para que sean eficientes, y para evitar

³ Según estudios recientes de Freedom in the World (Libertad en el Mundo), la edición anual de Freedom House informa de que los derechos políticos y las libertades civiles han sufrido un claro declive global durante tres años sucesivos, el mayor deterioro desde el comienzo del estudio en 1972. Freedom House, Radio Free Europe/Radio Liberty, y Radio Free Asia pusieron en marcha un estudio actualizado de los nuevos regímenes autoritarios en el siglo 21, encontrándose disponible el informe en <<http://www.underminingdemocracy.org>>. Ver también UNDP, Human Development Report 2002 "Deepening Democracy in a Fragmented World," disponible en <http://hdr.undp.org/en/media/hdr_2002_en_overview.pdf>.

⁴ La medida de democracia más conocida es el índice elaborado por la organización norteamericana Freedom House, basada en 25 indicadores sobre libertad política y libertades civiles. El índice está disponible para todos los países, y se remonta a primeros de los 70. Ver Freedom House, Democracy Overview, disponible en: <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15>>.

Caja nº1

La Unión Parlamentaria Internacional emplea la siguiente definición del control parlamentario: “la revisión, seguimiento y supervisión del gobierno y de las agencias públicas, incluyendo la implementación de la política y la legislación,” y detalla las funciones clave del control parlamentario como sigue:

- 1) detectar y prevenir abusos, conductas arbitrarias, o comportamientos ilegales e inconstitucionales por parte del gobierno y de las agencias públicas. Lo esencial de esta función es la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos;
- 2) mantener el control del gobierno respecto a cómo se emplea el dinero de los contribuyentes. Detecta los derroches dentro del aparato de gobierno y de las agencias públicas. De este modo se puede mejorar la eficiencia, la economía y la eficacia de las operaciones del gobierno;
- 3) asegurar que realmente se están llevando a cabo las políticas anunciadas por el gobierno y autorizadas por el parlamento. Esta función incluye hacer un seguimiento del logro de las metas establecidas por la legislación y los programas del propio gobierno;
- 4) mejorar la transparencia de las operaciones del gobierno y aumentar la confianza pública en el gobierno, lo que es en sí una condición de una actuación política eficaz.

Fuente: Unión Parlamentaria Internacional, *Herramientas para el Control Parlamentario* (2008), pág. 9. Disponible on line en: <www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf>.

una mala administración, los derroches y los abusos. Esta es la esencia de la función de supervisión del parlamento. Ninguna otra institución puede jugar este papel, tan esencial para un gobierno que es democrático no sólo en apariencia sino en sustancia. Como representantes elegidos por el pueblo, los parlamentarios son el corazón del sistema democrático, siendo la eficacia de su supervisión crucial para la salud política de un país.

Lugar del Parlamento en los Diferentes Sistemas Políticos

Los mecanismos concretos y las trayectorias históricas del control parlamentario dependen antes que nada del sistema político implementado en cada país. La misma existencia del parlamento deriva de la constitución, que estipula los poderes fundamentales de las instituciones del estado y las relaciones entre ellos. Existen tres modelos principales de diseño constitucional, que diferencia estructuralmente las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo, entre los ciudadanos y sus representantes, y entre los representantes mismos: presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo.

En un *sistema presidencial* el presidente es elegido directamente por el pueblo y disfruta de unas fuertes prerrogativas ejecutivas, entre ellas un papel especial en asuntos exteriores y temas de seguridad nacional. Como jefe de estado y de gobierno, él nombra el gobierno y ejerce un control directo del ejecutivo. Hay una clara separación de poderes y de personal entre el ejecutivo y el legislativo, cada uno con su propia legitimidad electoral. Son fuertes la autonomía parlamentaria, la influencia sobre el ejecutivo y la crítica al mismo.

Los Estados Unidos disponen de un sistema presidencial y de una larga tradición de separación de poderes. El Congreso es bien conocido por su fuerte posición con respecto al ejecutivo, especialmente cuando la oposición tiene la mayoría en una o en las dos Cámaras, y puede obstruir de modo considerable la política presidencial. El de los Estados Unidos es el ejemplo más visible de sistema presidencial, pero el presidencialismo es predominante en Latinoamérica, amplias zonas de África y en los países no bálticos de la antigua Unión Soviética, encontrándose también en Indonesia, Filipinas o Corea del Sur.

El *parlamentarismo* prevalece en la mayoría de los países europeos. La clara separación entre el ejecutivo y el legislativo no existe en este modelo, en el que el ejecutivo es elegido por la asamblea legislativa. Como resultado, la composición del parlamento y la del ejecutivo están entrelazadas, lo que tiende a favorecer la disciplina de partido y las relaciones de colaboración entre el legislativo y el ejecutivo. El presidente es elegido indirectamente por el parlamento y no tiene poder ejecutivo sino más bien un papel protocolario. El primer ministro ejerce un considerable poder ejecutivo y rinde cuentas ante la asamblea legislativa, que puede destituirle mediante una moción de confianza, si pierde la mayoría o si el parlamento desaprueba la política gubernamental.

Se considera que la dependencia del jefe del ejecutivo del parlamento asegura una flexibilidad parlamentaria y una capacidad para modificaciones rápidas que no se dan en el presidencialismo. Al contrario de lo que ocurre con un presidente cuya política pierda apoyo popular, al que el pueblo y el parlamento habrán de sufrir hasta el fin de la legislatura, el mandato de un primer ministro puede ser interrumpido por el parlamento en cualquier momento, si su política se vuelve indeseable. Este voto de no confianza representa una fuerte herramienta de control de la que la asamblea legislativa dispone en los sistemas parlamentarios.

Existen variantes del parlamentarismo. El Reino Unido y Canadá representan un modelo Westminster⁵ cuyas características particulares incluyen un partido ejecutivo único. Alemania es el ejemplo más destacado del modelo continental de parlamentarismo, que se da en la mayoría de los países europeos.⁶ El parlamentarismo continental depende de una coalición ejecutiva y de una política de fomento del consenso. El jefe del estado está completamente excluido del ejecutivo y juega un papel protocolario.⁷ Suiza se describe como poseedora de un “sistema de plebiscito parlamentario” porque las decisiones políticas importantes se controlan mediante frecuentes referenda populares.

Los sistemas semipresidenciales combinan características de los dos modelos anteriores. Un presidente y un primer ministro participan activamente en el día a día de la administración del estado. El presidente se elige directamente, y el primer ministro y su gabinete deben ser aceptables tanto para el presidente como para el parlamento. La medida en que están divididos los poderes entre el presidente y el primer ministro varían grandemente entre los distintos países. El primer ministro y su gabinete son responsables ante el parlamento, lo que les puede forzar a dimitir mediante una moción de confianza. Los sistemas semipresidenciales se caracterizan por la limitación de poderes del parlamento, en contraste no solo con los sistemas parlamentarios, sino también con los sistemas puramente presidenciales.

En Francia, típico ejemplo de semipresidencialismo, el presidente tiene tradicionalmente amplia autoridad en política exterior y en asuntos de seguridad y defensa, mientras que el primer ministro es responsable de la política doméstica. En caso de cohabitación (cuando el parlamento y la presidencia son controlados por partidos políticos opositores), el parlamento puede limitar drásticamente los poderes del presidente. La cohabitación puede crear un eficaz sistema de controles y balances, o, una conflictiva relación caracterizada por tensos desacuerdos y puntos muertos, dependiendo de las actitudes de los dos líderes y de las ideologías de sus partidos.

⁵ Un parlamento Westminster existe en la mayoría de los países miembros y exmiembros de la Commonwealth, como Australia, la India, la República de Irlanda, Jamaica, Malasia, Nueva Zelanda y Singapur.

⁶ Dinamarca, Países Bajos, Finlandia, España, Italia, Grecia o Turquía son sólo unos pocos ejemplos de sistemas parlamentarios continentales.

⁷ Ver, Fuerzas Armadas Alemanas: Documentos de Referencia, Embajada de Alemania, Washington D.C., disponible en: <<http://www.germany-info.org/relaunch/info/archives/background/armedforces.html>>.

Los sistemas semipresidenciales se hacen populares en países postcomunistas, como Polonia, Rumanía, Moldavia, Mongolia, Rusia o Ucrania. Las grandes diferencias existentes entre los países postcomunistas en lo que se refiere a la democratización se atribuyen muchas veces a la lucha por el poder entre el presidente y el parlamento, que el semipresidencialismo ha hecho posible. Algunos estados semipresidenciales son de hecho sistemas superpresidenciales, donde el poder se concentra en las manos del presidente a expensas de la cámara legislativa.

Dentro y entre estos tipos de regímenes políticos se dan variaciones considerables, por lo que es difícil generalizar. En cada una de las tres categorías descritas arriba encontramos ejemplos de parlamentos que van desde los contemplativos hasta los importantes socios de gobierno. Pero cualquier análisis del papel que juega un parlamento nacional en un sistema político debe comenzar con una mirada al diseño constitucional, a la relación estructural entre instituciones, y a los poderes otorgados a cada uno de ellos.

Control Parlamentario de la Seguridad y la Defensa

La seguridad y la defensa nacional es una de las tareas esenciales de un estado, sujeta al amplio conjunto de normas y procedimientos que igualmente se aplican a otras áreas de gobierno. Al mismo tiempo, las agencias de seguridad tienen características que no se encuentran en otros departamentos del estado. La complejidad y especificidad de este sector hacen más desafiantes su análisis y control.

Antes de nada, por naturaleza, existe un conflicto entre las agencias de seguridad y la libertad individual y las libertades civiles, que son la esencia de una democracia. Las fuerzas armadas, la policía, la inteligencia, son organismos aparte en una sociedad más amplia, que disfrutan de una autonomía profesional y un fuerte espíritu de cuerpo, basado en la jerarquía y en la disciplina. Estando en posesión del monopolio legal de la fuerza en un estado, las fuerzas de seguridad acumulan un enorme poder y disponen de poderes especiales que podrían limitar las libertades y los derechos humanos. Desarrollan lógicamente una fuerte resistencia al control exterior y a las reformas. Esa es la razón por la que garantizar una auténtica separación de poderes y un buen sistema de equilibrio de poderes en asuntos de seguridad es aún más importante que en otros campos de gobierno.

Adicionalmente, la necesidad de proteger la información sensible sobre seguridad nacional impide frecuentemente que los mecanismos de fiscalización y transparencia funcionen como con otras políticas públicas. El sector de la segu-

ridad es menos transparente que otras actividades gubernamentales, debido también a la “mentalidad de casta” militar. En muchos países, las instituciones que poseen el monopolio legal de la fuerza desarrollan estados dentro del estado, teniendo sus propios valores, normas, disciplina, escuelas, tribunales, hospitales, etc. Es más, el ejecutivo tiene tendencia a contemplar la seguridad como su propia responsabilidad exclusiva. Las medidas antiterroristas se añadieron en años recientes a los argumentos empleados por los gobiernos para frenar el flujo de información al parlamento. A menudo se emplean programas secretos para investigación de la defensa, desarrollo, adquisición, actividades de inteligencia, o para operaciones militares. La identidad, propósito, e incluso los costes de operaciones secretas, se ocultan no solo al público sino también a la mayoría de los miembros del parlamento. Así pues, el parlamento debe luchar por un nivel aceptable de fiscalización de tales actividades, y prevenir una superclasificación de información por parte del gobierno sin una justificación sólida.

A diferencia de la mayoría de otras políticas públicas, la eficacia de una política de seguridad es a menudo difícil de medir. Por ejemplo, ¿cuántos soldados, qué clases de sistemas de armas, o qué disponibilidad debe proporcionar el *stablishment* de defensa para ser efectivo?. ¿Cómo se puede evaluar si la actuación de los medios de defensa en tiempo de guerra es como se proyectó en los ejercicios en tiempo de paz?. La seguridad interna también hace surgir cuestiones concretas: ¿cómo se puede medir la eficiencia del dinero empleado por la policía y los servicios de inteligencia?.

La falta de claridad en los indicadores de rendimiento comparada con otras políticas gubernamentales (por citar solo un ejemplo, en la política de educación pública se puede usar como indicador una determinada cantidad de estudiantes graduados cada año) hace del control parlamentario de la seguridad un reto aún mayor.

Un parlamento eficiente, capaz de mantener fiscalizable al gobierno, es particularmente importante en *situaciones de postconflicto*, que suponen países recuperándose lentamente de la confusión política, golpes militares, guerras civiles y conflictos. Semejante contexto intensifica la urgencia de fortalecer la capacidad de los parlamentos para jugar un papel activo en la reconstrucción y la reconciliación. Tras el conflicto, las instituciones parlamentarias sufren un grave desequilibrio de poder entre el ejecutivo, las instituciones de seguridad y los actores no estatales. Confundiendo la concentración de poder con el poder efectivo, los regímenes nuevos están tentados de reunir el poder del estado en el ejecutivo, principalmente en la institución presidencial. Así pues, la clave institucional para la democratización es la corrección urgente de este desequilibrio

mediante un parlamento funcional y activo, la única agencia a nivel nacional que es potencialmente capaz de controlar al ejecutivo.⁸

La necesidad de aceptación pública por parte de las agencias de seguridad es mayor en países con antiguos regímenes autocráticos, que usaron en el pasado los servicios de seguridad para sus propios intereses; los servicios son propensos a la sospecha pública, la falta de confianza y los ataques a su legitimidad. Puede ser difícil reunir información y pruebas precisas de abusos de los derechos humanos cuando el miedo, la desconfianza en la policía y la ineficacia de las instituciones del estado impiden los informes de abusos por parte de las víctimas.

La razón para una reactivación parlamentaria en el campo del control de la seguridad no es una supuesta mejor actuación en la toma de decisiones. Más bien, teniendo el mandato por parte del pueblo, los parlamentos aportan la necesaria legitimidad democrática a las decisiones que afectan a la vida de la gente. El pueblo debe confiar en el sistema democrático y creer en que la democracia creará las condiciones que abrirán la puerta a mejoras en su seguridad y oportunidades de desarrollo. Estas requieren una voz que se haga oír en el proceso de toma de decisiones para presentar resultados legítimos y fiscalizables.

Control Parlamentario – Niveles de Acción

Los parlamentos tienen algunas características comunes, que incluyen tres funciones básicas: representar al pueblo, aprobar leyes, y ejercer control. Para realizar estas funciones, los parlamentos emplean varias herramientas. Algunas de ellas se estipulan en el texto de la constitución de un país, pero más comúnmente son parte de las normas que gobiernan los procedimientos parlamentarios (como los conjuntos de normas llamados frecuentemente órdenes permanentes).

El control parlamentario comienza con la autoridad del legislativo para redactar leyes y aprobar las políticas del gobierno, y continúa con la autoridad complementaria para supervisar cómo éstas se ponen en práctica. Solo haciendo un seguimiento de cómo el ejecutivo implementa las leyes y las políticas, pueden los miembros del parlamento identificar y corregir las inevitables imperfecciones y las malas interpretaciones de la legislación, la mala administración, los abusos y la corrupción.

⁸ Steven M. Fish, "Stronger Legislatures: Stronger Democracies," *Journal of Democracy* 17:1 (2006): 5–20.

Caja n°2. Niveles de Acción Parlamentaria

Sesión plenaria

- Refrendo de la política del gobierno
- Promulgación de leyes
- Aprobación del empleo de fondos públicos
- Aprobación de la participación nacional en misiones internacionales
- Mociones y votos de confianza
- Consentimiento a nombramientos de alto nivel

Comités

- Informes legislativos
- Recomendaciones
- Audiencias e investigaciones
- Visitas e inspecciones de campo
- Estudio de demandas

Miembros del Parlamento

- Iniciativas y enmiendas legislativas
- Declaraciones políticas
- Preguntas e interpelaciones
- Peticiones de información libre o clasificada

Este estudio revisará los poderes y los mecanismos empleados por parlamentos escogidos⁹ para cumplir sus funciones de supervisión, teniendo en cuenta los tres niveles complementarios de la acción parlamentaria: sesiones plenarias, comités, y acciones individuales emprendidas por miembros del parlamento.

Autoridad del Parlamento: El Plenario

La sesión plenaria es el escenario de mayor visibilidad en la actividad del parlamento, y el foco de atención de los medios. Representa el lugar donde reside la autoridad del parlamento; todos los actos y decisiones parlamentarias con efectos obligatorios para otras entidades se debaten y votan en plenario. Es aquí donde se promulgan las leyes, se oyen las declaraciones políticas, y se evalúan los actos del gobierno, influyendo los debates parlamentarios sobre la futura formulación política.

⁹ Este estudio se basa en investigaciones previas del autor sobre los poderes y capacidades de los parlamentos en los países europeos occidentales y orientales, más los Estados Unidos y Canadá.

Refrendo de la política del gobierno

En debate plenario los parlamentos dan su consentimiento, y en ocasiones aprueban formalmente, a la política del gobierno en el campo de la seguridad. Documentos estratégicos como el Programa de Gobierno,¹⁰ la Estrategia de Seguridad Nacional, la Revisión de la Defensa o el Libro Blanco de la Defensa conforman la política de seguridad nacional a largo plazo. En base a la evaluación de la amenaza, tales documentos determinan los intereses de la seguridad nacional y definen las misiones prioritarias para las agencias del sector de la seguridad: pueden indicar el nivel de gastos en defensa,¹¹ la cifra máxima de personal en las fuerzas de seguridad, la necesidad de adquisición de armamento, los niveles de participación nacional en operaciones militares y civiles de apoyo a la paz, etc.

Los documentos estratégicos establecen el marco político para las futuras reformas y la base sobre la que los gobiernos elaborarán la legislación y los presupuestos anuales. El hecho de que el ejecutivo someta tales documentos a debate parlamentario es esencial para la fiscalización democrática de la política de seguridad. Una vez se debate el documento de política estratégica por el parlamento, con o sin votación para su aprobación formal, pasa a ser “propiedad del parlamento” y la responsabilidad directa de su implementación será compartida por el parlamento y el ejecutivo. Es ésta una oportunidad para que el parlamento influya en la formulación de la política futura, pero también para fomentar un apoyo público y asegurar la legitimidad democrática de la política que finalmente se adopte.

Promulgando legislación

La adopción de leyes representa la *función proactiva* del parlamento, orientada a políticas futuras y actividades del ejecutivo. Promulgar legislación que regula la forma de trabajar de las agencias de seguridad supone un especial desafío para el control democrático, porque los intereses de la seguridad nacional pueden en ocasiones justificar omisiones temporales de los estándares de fiscalización que se aplican normalmente a otras agencias del estado. Así pues, una pregunta que todos los parlamentos modernos deben responder, a través de las leyes que ellos promulgan, es cómo desarrollar servicios eficaces de seguridad, capaces de cumplir sus mandatos en interés del país, mientras se salvaguarda

¹⁰ La aprobación del Programa de Gobierno en el parlamento es característica de los sistemas parlamentarios.

¹¹ Normalmente como un porcentaje del Producto Interior Bruto.

Caja nº3. Influencia Parlamentaria sobre la Formulación de la Política de Seguridad – Algunas Buenas Prácticas

- La ley rumana sobre planeamiento de la defensa¹² establece que el presidente, en seis meses como máximo desde su investidura, presentará la Estrategia de Seguridad Nacional al parlamento, que lo debate y aprueba, en sesión conjunta de las dos cámaras. La media de validez de la ESN es de 5 años y contiene provisiones a largo plazo para el cumplimiento de la defensa nacional y colectiva y los objetivos de la seguridad.
- En la Cámara de los Comunes del Reino Unido, cada documento de importancia de la Estrategia de Defensa es seguido por preguntas y respuestas detalladas en plenario que dan lugar a un intenso debate.
- En Suiza, acuerdos importantes para el país, como el acceso a una organización de seguridad colectiva o a comunidades supranacionales, no solo están sujetos a debate parlamentario, sino a debate público y a referéndum.
- Los debates parlamentarios transmitidos en vivo por televisión, radio o internet, aseguran un alto grado de transparencia e incrementan la conciencia y el interés público en la política. En un creciente número de países todos los debates plenarios se transmiten en directo.

la protección de los derechos humanos y de las libertades, qué normas aplicar y qué poderes conceder.

Una base sólida para un eficaz control parlamentario de la seguridad viene dada por las siguientes manifestaciones de la autoridad legislativa del parlamento:

- El parlamento promulga leyes que estipulan un mandato claro, autoridades, tamaño, organización, poderes ejecutivos y presupuesto para *todos* los actores del estado con mandato de uso de la fuerza, y para los organismos de gestión civil que preparan y toman decisiones sobre el uso de la fuerza;
- El parlamento define por ley el estado de emergencia, de sitio y de guerra; tendría también el poder de declarar, prolongar o levantar esos estados;
- El parlamento decide por ley qué órgano del estado es competente para decidir el envío de fuerzas militares y civiles al extranjero para participar en operaciones de apoyo a la paz, o para aprobar despliegues militares en suelo nacional;

¹² Ley nº473/2004 relativa al planeamiento de la defensa nacional, artículo 5.

- El parlamento ratifica los tratados sobre el acceso del país a organizaciones internacionales y alianzas militares, o para cooperación en seguridad y defensa.

Aprobación del empleo de fondos público

La Ley de Presupuestos del Estado merece especial atención, porque establece cómo se repartirá y se gastará el dinero de los impuestos por parte de las distintas agencias. El presupuesto representa una poderosa herramienta política que los estados usan para planear el futuro desarrollo y la distribución de los valores esenciales que han de aportar a los ciudadanos: seguridad, justicia, libertad y riqueza. El presupuesto es por tanto una elección política entre peticiones de diferentes sectores, el resultado de la llamada disyuntiva entre cañones y mantequilla.¹³

Las prácticas nacionales en la confección de presupuestos difieren significativamente de un estado a otro. Sin embargo, hay una norma que permanece constante: *el ejecutivo propone y el parlamento dispone*.¹⁴ Debatendo y aprobando el presupuesto anual del estado y supervisando su ejecución después, los parlamentos tienen la ocasión de influir en la política del gobierno y en las responsabilidades estratégicas del país a largo plazo.¹⁵

En la mayoría de países el Presupuesto del Estado está contemplado en una Ley. Hay pocas excepciones: Canadá, con cuatro leyes, Países Bajos con veintitrés o EEUU con seis. Independientemente del número de leyes de que se compone, el hecho de que el presupuesto tenga este estatus legal tiene importantes consecuencias:

- Garantiza la participación parlamentaria en la toma de decisiones;
- Es un documento público, disponible en internet, en bibliotecas públicas en todo el país y es una útil base para la fiscalización;

¹³ El modelo “cañones y mantequilla” es un ejemplo económico clásico de la “Frontera de Posibilidad de Producción.” Cuando una nación gasta sus limitados recursos, tiene que escoger entre invertir en defensa o en bienes civiles. Puede comprar cañones o mantequilla, o una combinación de ambos. El modelo ilustra también la idea de “coste oportunidad” que tiene cada elección: tú puedes conseguir más de algo sólo cediendo algo más.

¹⁴ El principio de autorización legislativa de gastos e impuestos públicos se conoce en las finanzas públicas como “estado de derecho.”

¹⁵ Para más información ver el Bakgrunder de DCAF sobre Papel del Parlamento en el Presupuesto de Defensa, en <www.dcaf.ch/_docs/bg_defence_budgeting.pdf>.

- El no cumplimiento de la ley de presupuestos puede ser castigado como crimen.

El grado de incentivos y posibilidades políticas para la realización de sus papeles varían de un parlamento a otro. La primera diferencia importante aparece en la calidad y amplitud de la información que recibe el parlamento. La segunda se relaciona con el poder real del parlamento para enmendar el presupuesto.

La propuesta de presupuesto puede consistir en un documento de pocas páginas conteniendo información general acerca de las sumas totales de dinero asignadas a distintas agencias, pero también puede abarcar cientos de páginas de información compleja y muy detallada. El documento del presupuesto contiene entre 500 y 1000 partidas de artículos en línea en países como la República Checa, Hungría, Japón, Nueva Zelanda y Portugal; hasta 2000 partidas en Austria, Dinamarca, Italia, Noruega, Suiza y los EEUU; y más de 2000 en Alemania, España, y Turquía.¹⁶

Segundo, el indicador esencial del impacto del parlamento en el proceso de presupuestación es la medida en que afecta a los contenidos del presupuesto a través de un proceso de enmiendas. En términos amplios, hay tres modelos que describen los poderes legales de los parlamentos en la fase de aprobación del presupuesto: poderes para enmendar el presupuesto sin restricciones, restringidos y limitados.

Poderes sin restricciones para enmendar el presupuesto significa que el parlamento tiene la capacidad de enmendar la propuesta de presupuesto y también de proponer nuevos gastos. En teoría, tales facultades de enmienda permitirían al parlamento reescribir el presupuesto completo propuesto por el gobierno. El Congreso de EEUU es señalado generalmente como el parlamento más poderoso en el desarrollo del presupuesto de defensa puesto que la propuesta del ejecutivo, formulada por el Presidente, se toma realmente como una propuesta, analizada y enmendada en detalle por el Congreso. El Bundestag alemán y los parlamentos holandés y danés inician también cientos de enmiendas presupuestarias cada año. Los parlamentos en Austria, Bélgica, Finlandia, Hungría, Italia, Noruega y Portugal disfrutaban también de poderes sin restricciones para enmendar el presupuesto.

Los parlamentos que tienen *poderes restringidos* para enmendar el presupuesto pueden hacer tantas enmiendas como deseen, en la medida en que las enmiendas no varíen el déficit o el superávit total propuesto por el ejecutivo.

¹⁶ Ver OECD, *Budget Practices and Procedures Survey, Part III – Passing the Budget* (2007); disponible online en <<http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>>.

Este nivel de poder de enmiendas permite al parlamento cambiar las prioridades del gobierno y, reasignando fondos, decidir sobre las prioridades finales del presupuesto. La limitación de mantener invariable el presupuesto se justifica por la necesidad de respetar la disciplina fiscal y los indicadores macroeconómicos. Así pues, el parlamento tiene que indicar la fuente de financiación para cualquier aumento deseado del presupuesto con la correspondiente disminución de otra línea de artículos, o estableciendo nuevas fuentes de financiación. De otro modo, la presión electoral para aumentar los gastos y disminuir los impuestos generaría déficits crónicos. Los parlamentos en la República Checa, Francia, Méjico, Polonia, España y Rumanía siguen este modelo.

Poderes limitados para enmendar los presupuestos son característicos de sólo unos pocos parlamentos en países democráticos. Pueden disminuir los gastos existentes (sin poder reasignar los fondos a otras prioridades), o no pueden hacer ningún cambio, sino aprobar o rechazar el presupuesto en su totalidad. Los parlamentos tipo Westminster son representativos de este modelo. En algunos países, las enmiendas al presupuesto, si tienen éxito, se consideran el equivalente a un voto negativo de confianza al ejecutivo, que debería empujar al gobierno a dimitir (Canadá, el R.U., Australia, India, Nueva Zelanda, Suráfrica, y Zambia son algunos ejemplos). Esta falta de poder legal en la aprobación del presupuesto se puede compensar mediante una atenta participación del parlamento en otras etapas del ciclo presupuestario.

*Envío de tropas al exterior*¹⁷

La participación en operaciones de apoyo a la paz (PSO's), normalmente bajo el mandato de una organización internacional como la ONU, representa la variedad moderna de la vieja situación de "guerra o paz." Así pues, la autoridad del legislativo en este asunto es extremadamente importante para la efectividad del control de la seguridad.

El principal indicador de la importancia del parlamento en esta materia es si éste tiene o no la facultad de aprobar la participación en PSO's antes de que se desplieguen las tropas para la misión. La razón principal para depositar esta facultad en manos del parlamento es obvia, considerando las consecuencias de tal decisión tanto en la vida de los soldados como de las fuerzas de policía nacionales, y en relación con otros países. El debate parlamentario sosegado sobre las situaciones de "guerra y paz" asegura que las tropas nacionales no entren demasiado fácilmente en situaciones sensibles y de riesgo.

¹⁷ Para más información ver *DCAF Backgrounder sobre Envío de Tropas al Exterior*, en <www.dcaf.ch/_docs/bg_troops_abroad.pdf>.

Caja nº4. El Parlamento y el Presupuesto – Algunas Buenas Prácticas

- Para conciliar el activismo legislativo con la prudencia fiscal, en países como Canadá, República Checa, Francia, Italia, Noruega, Polonia, Portugal, España, Suecia o Estados Unidos, los gastos se mantienen bajo control con el voto de la asamblea legislativa sobre los niveles de gastos totales, antes de considerar repartos sectoriales y asignaciones concretas.¹⁸
- En nombre de la Cámara de los Comunes, el Tribunal Nacional de Cuentas en el Reino Unido asume la auditoría financiera de todos los departamentos del gobierno, y además tiene facultades para examinar la economía, eficiencia y eficacia con que dichos departamentos han empleado sus recursos. Su detallado escrutinio del gasto departamental produce alrededor de 50 informes al año para el parlamento. El Informe de Proyectos anual proporciona detalles de los 25 mayores proyectos de adquisición de la defensa del Ministerio de Defensa.¹⁹ El MdD entrega también al parlamento un informe anual sobre los mayores 20 nuevos proyectos de defensa.

Una vez que las tropas han sido enviadas al exterior es difícil para un parlamento enmendar la decisión del gobierno: la retirada podría poner en peligro la misión en curso y dañar la reputación y la credibilidad internacional del país. La necesidad de reaccionar rápidamente a las emergencias de seguridad es a menudo el argumento empleado por los gobiernos para iniciar directamente una acción contundente sin consulta previa al parlamento.²⁰

Mociones parlamentarias

Las Mociones y los Votos de Confianza son instrumentos del control parlamentario que en la mayoría de las democracias parlamentarias están definidas en la constitución. Los parlamentos pueden votar para otorgar su confianza al ejecutivo, para una ley concreta, una propuesta política o la política general del gobierno. La oposición puede también someter al voto del plenario una Moción de No Confianza, o una Moción de Censura. Una simple Moción, si se adopta, no produce efectos legales, siendo solamente una sanción política que puede afectar o no la posición del gobierno en esa materia concreta. Pero si un Voto

¹⁸ "The OECD Budgeting Database," in *OECD Journal on Budgeting* 1:3 (2002), pág.155; disponible online en <www.oecd.org/dataoecd/13/13/33657560.pdf>.

¹⁹ Ver <http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/05-06/0506595_II.pdf>.

²⁰ Corea, Vietnam, Islas Malvinas, Kosovo o Irak, son todas guerras de hecho, pero no de derecho. EEUU y RU, por ejemplo, no han emitido una declaración formal de guerra desde la Segunda Guerra Mundial.

de Confianza es derrotado, o triunfa una Moción de Censura, el gobierno se ve forzado a dimitir. La lista de gobiernos derrotados por Votos de No Confianza es larga. Paul Martin (2005) en Canadá, Romano Prodi (1998) en Italia, Gerhard Schroeder (2005) y Helmut Schmidt (1982) en Alemania, son sólo unos pocos ejemplos.

Caja nº5. Control Parlamentario de las Misiones Militares en el Exterior – Algunas Buenas Prácticas

- La ley alemana (2004) establece que el despliegue de fuerzas armadas requiere la autorización previa del parlamento, pero deja a la autoridad del parlamento el decidir si la importancia de la misión merece su participación: para misiones de baja intensidad e importancia, un gobierno requiere que se circule entre los miembros del parlamento y se considere su aprobación, a menos que, en un plazo de siete días, una fracción o un mínimo del cinco por ciento de los parlamentarios exijan un procedimiento formal. Más aún, los votos del parlamento sobre el envío de tropas al exterior son denominados “votos libres,” que quiere decir que los partidos políticos en el parlamento se abstienen de imponer una política de partido a los miembros del parlamento.
- La ley rumana (2004) establece que es necesaria la previa aprobación del parlamento para PSO's y operaciones del tipo de coalición que no despliega en virtud de un tratado ratificado por el parlamento rumano. Para la defensa colectiva, ayuda humanitaria u operaciones que despliegan en virtud de un tratado, el presidente toma la decisión informando al parlamento en 5 días. Así se asegura una decisión rápida para despliegues militares que se supone han sido ya apoyados políticamente por el parlamento, mediante decisiones previas.
- En ocasiones el poder sobre los fondos puede compensar la falta de un poder constitucional de autorización previa. Los parlamentos pueden usar este poder cuando aprueban el presupuesto anual de defensa, que aporta fondos para PSO's en curso, o cuando reciben peticiones de presupuesto adicional para nuevos despliegues. Por ejemplo, el Congreso de E.E.U.U. forzó las políticas del gobierno, suspendiendo la ayuda militar a Vietnam del Sur bajo el presidente Gerald Ford, o parando la financiación de las tropas comprometidas en la PSO de ONU en Somalia tras las primeras bajas sufridas en 1993.
- Muchos parlamentos hacen un uso intensivo de sus facultades para obtener información sobre las PSO's mediante visitas a las tropas desplegadas en la misión, investigando, o interrogando al ministro responsable.

Consentimiento parlamentario al nombramiento de altos cargos

Otro modo de mantener fiscalizable al ejecutivo es el requisito constitucional o legal de que los parlamentos den su consentimiento para *nombramientos importantes*, tales como ministros de defensa, interior, justicia, directores de inteligencia, directores del Tribunal de Cuentas, Fiscal General, Defensor del Pueblo, o altos jefes militares. Los candidatos para estos puestos son interrogados y evaluados por comités permanentes, o directamente en el plenario, y tienen que obtener el voto de la mayoría para ser investido oficialmente.

Capacidad del Parlamento: Los Comités

La función de control del parlamento se desarrolla de forma más eficiente y visible al nivel de los comités. Una estructura de *comités permanentes*²¹ bien institucionalizada, análoga a la estructura del gobierno, es esencial para la efectividad de un parlamento, porque unos comités sólidos son el principal instrumento de la influencia parlamentaria en el proceso de toma de decisiones.

Además de la concentración de experiencia, la ventaja del trabajo en comité es la ausencia de publicidad y de cobertura mediática, lo que anima al diálogo abierto, facilita las negociaciones, y el desarrollo de un punto de vista común. Una crítica clara en el plenario enfrenta normalmente al partido en el poder con la oposición, lo que no necesariamente inicia un debate de control parlamentario en profundidad, mientras que el trabajo en comité facilita un escrutinio más técnico y detallado entre los partidos.

Los comités fuertes desarrollan valores y actitudes independientes, y la capacidad de pensar y de actuar de forma imparcial. Con los poderes adecuados, los recursos y las actitudes, los comités pueden ser un instrumento eficaz para promover reformas en los gobiernos, transparencia y fiscalización, y estimular el desarrollo de un público informado y concienciado sobre la gobernanza del país.

Mandato de control de los comités

El mandato de los comités parlamentarios se define en leyes y en Órdenes Permanentes del parlamento, a veces incluso en la Constitución. Normalmente su mandato es doble. En primer lugar, asesoran al plenario sobre toda la legislación (incluyendo la ley de presupuestos del estado) y las decisiones parlamentarias que se han de tomar en sus campos de actividad. Los informes de

²¹ Existen también comités ad-hoc designados con un mandato concreto y limitado, como un proyecto de ley en particular o un asunto bajo investigación, que se disolverán tras finalizar su mandato.

Caja nº6. Manteniendo Fiscalizable al Ejecutivo

- *La legislación con cláusula de caducidad (sunset legislation)*²² establece límites de tiempo sobre las agencias del gobierno: el proceso *Sunset* fija una fecha en la que una agencia será abolida a menos que se salte la legislación para continuar con sus funciones. Esto presenta una oportunidad única para que la asamblea legislativa estudie detenidamente cada agencia y lleve a cabo los cambios esenciales que se necesiten para la misión o las operaciones de aquélla. Colorado fue el primer estado de E.E.U.U. en estudiar la posibilidad de emplear esta clase de legislación para controlar sus organismos públicos. El Acta de Colorado de 1976 mantuvo la extinción automática de trece agencias reguladoras en 1977, salvo que se pudiera justificar la prolongación de su existencia; como resultado del Acta desaparecieron dos agencias cuyas funciones fueron transferidas a los departamentos que las patrocinaban, dos se fusionaron, una fue abolida, una amplió sus funciones y otra aumentó el número de sus miembros. Desde este muy modesto comienzo, la legislación *sunset* prendió en los Estados Unidos, y en el plazo de dos años no menos de otros 26 estados habían sometido a cientos de agencias a cláusulas *sunset*. Las cláusulas *sunset* se introdujeron en los últimos años en la legislación antiterrorista en EEUU, RU o Australia.
- La Ley Básica Alemana establece el *Voto Constructivo de No Confianza*. Significa que un voto parlamentario de no confianza no activa de forma automática la dimisión del gobierno si la oposición no es capaz de acordar un sucesor. El Canciller Federal solo puede ser separado de su cargo si hay un sucesor con suficiente respaldo en el parlamento. Este mecanismo evita la inestabilidad política, fortalece a la oposición y anima a los partidos políticos a negociar en la búsqueda de soluciones mutuamente beneficiosas.

comité ofrecen el punto de partida para todos los debates en el plenario sobre legislación. Son el principal vehículo para la formulación de recomendaciones al gobierno.

²² Las raíces de la provisiones *sunset* están en la ley romana del mandato. En tiempos de la república de Roma, el otorgamiento de poderes al senado para recaudar impuestos especiales y para activar las tropas era limitado en tiempo y medida. Esos poderes finalizaban ante el vencimiento de un cargo electoral, igual que el procónsul. La norma, *Ad tempus concessa post tempus censetur denegata* se traduce como, lo que se admite para un periodo se rechazará después del periodo. Las mismas normas se aplicaron en la legislación romana de emergencia. El principio se rompió cuando Julio César se convirtió en dictador vitalicio.

En segundo lugar, los comités reciben el mandato de hacer un seguimiento de la actividad de las agencias ejecutivas, fiscalizándolas desde dos puntos de vista:

- administrativo – tratando de determinar los hechos y las leyes reguladoras de una situación concreta, en el intento de asegurar que las agencias gubernamentales respeten el imperio de la ley y los derechos de la población, y de evitar una administración defectuosa, que se malgasten los recursos públicos, y la corrupción en la acción de gobierno;
- político – tratando de evaluar las elecciones políticas del ejecutivo, su coherencia con los intereses nacionales y el Programa de Gobierno, su implementación y sus consecuencias.

Las actividades de control de los comités son variadas, pero su base es la *facultad legal del parlamento de recibir información del ejecutivo*, y consecuentemente de solicitar documentos e informes, o convocar a miembros del gobierno a reuniones del comité y pedirles que revelen, expliquen y justifiquen sus actos. Se pueden entender estas actividades como las dos siguientes, distintas e incluso complementarias, *estrategias de control*:

- *Proactiva*: Cuando los comités se involucran en actividades de “*patrullas de policía*,” que son periódicas y planeadas (en ocasiones junto con la agencia supervisada): reuniones periódicas para discutir la legislación o el desarrollo de la política reciente, informes de actividad regular presentados al comité, visitas del comité a las tropas, locales u oficinas militares o civiles, etc. El enfoque de este tipo de supervisión es preventivo, haciéndose a veces el comité corresponsable del desarrollo de lo que examina.
- *Reactiva*: Cuando los comités actúan solo tras el sonido de una “*alarma de fuego*,” y organizan audiencias o interrogatorios para investigar hechos señalados en debates parlamentarios, en los medios, o en quejas recibidas. Los comités tienen autoridad para convocar a ministros, militares o funcionarios civiles, directores de agencias o expertos independientes, para que respondan a la preguntas de los comités, o incluso testificar bajo juramento, como en un juzgado; los comité pueden también ordenar a las autoridades competentes (como la Oficina Auditora Nacional) llevar a cabo una auditoría financiera sobre la ejecución del presupuesto.

Las actividades de control que llevan a cabo los comités son independientes del plenario o del programa parlamentario. Los comités fijan sus propios pro-

gramas y agendas de control, deciden a quién invitan a audiencias o a reuniones del comité, que pueden ser abiertas o cerradas al público, dependiendo de la decisión de sus miembros.

No importa cuán amplios sean los mandatos, los comités *no tienen facultad de imposición*. Sus recomendaciones no son legalmente vinculantes para el ejecutivo. Los comités han de confiar en la fuerza de sus argumentos, en la publicidad y en un apoyo multipartidista para convencer al plenario de que siga su consejo. La palabra de un comité fuerte y respetado tiene normalmente una considerable importancia política.

Composición de los comités

La composición de los comités parlamentarios, especialmente el acceso de miembros de partidos de la oposición a las estructuras de la toma de decisiones dentro del comité, tiene un importante impacto en la eficacia del control. Los miembros del comité son elegidos normalmente por el parlamento en sesión plenaria, realizando las propuestas los grupos parlamentarios, de modo que los partidos políticos del parlamento estén representados proporcionalmente.

Se encuentran algunas excepciones a esta regla en el caso del control de la inteligencia, donde es grande la necesidad de secreto, profesionalismo y no politización de las actividades del comité. Los miembros del Comité de Inteligencia y Seguridad del Reino Unido, por ejemplo, los designa el Primer Ministro entre los partidos tras consultar al líder de la oposición. Se solicita al comité que informe al Primer Ministro sobre su trabajo, y sólo se exponen sus informes ante el Parlamento tras la supresión de cualquier materia sensible.

La mayoría de los comités se caracterizan por el equilibrio entre los partidos políticos y los expertos, que se alcanza mediante la designación de sus miembros basada en sus antecedentes profesionales, conocimientos e intereses especiales en el mandato cubierto por el comité. La pertenencia a los comités permanentes suele ser estable no sólo durante la duración del periodo legislativo, sino a lo largo de un número de periodos legislativos. Los miembros de los comités desarrollan habilidades negociadoras y capacidad para tratar con los miembros del gobierno con experiencia y profundidad suficientes para ser socios formales del gobierno, y determinar así los resultados.

En democracias nuevas, las elecciones suelen cambiar un mayor porcentaje de miembros del parlamento, lo que hace más difícil, pero no imposible, el desarrollo de un núcleo de experiencia estable.

Las presidencias de los comités se suelen negociar entre los partidos parlamentarios con mayor representación. Debido a que los comités que tratan el

sector de la seguridad tienen una importante función supervisora, sus presidencias se asignan en algunos parlamentos al partido de la oposición, o la presidencia rota entre el principal partido de la oposición y el partido del gobierno.²³

Recursos y organización del trabajo de los comités

El personal del comité prepara y organiza reuniones del comité, mantiene contactos con el gobierno y los funcionarios, recolecta información y ayuda a interpretar la información del gobierno. Dependiendo de la organización interna de la administración del parlamento, el personal del comité puede cubrir un amplio espectro de actividades, desde trabajo de secretariado a asesoría legal, preparación de legislación, escritura documental, investigación de documentos, o discursos. El personal profesional estable es esencial para capacitar a los comités para afrontar sus responsabilidades; ellos aseguran la continuidad de experiencia en el comité y compensan la falta de experiencia de los nuevos miembros.

Unas cifras y una formación del personal inadecuadas suponen un gran atasco para un control parlamentario eficiente. La falta de personal limita y retrasa las posibilidades de investigación del comité y el acceso a asesoría legal, forzando a sus miembros a confiar principalmente en la información aportada por el gobierno y las agencias de seguridad, las mismas instituciones que el comité ha de supervisar.

Otro factor que facilita el control parlamentario es el presupuesto del que se dispone para actividades del comité. Los comités pueden acceder a recursos financieros a través de la burocracia parlamentaria, solicitando la aprobación del parlamento para cada actividad y gasto, o mediante su propio presupuesto, que les es asignado anualmente para que dispongan de él directa e independientemente. Cuanto mayor y más fácilmente accesible sea el presupuesto más posibilidades tienen de contratar personal, emplear expertos de fuera, formar a los miembros y al personal, involucrarse en actividades de control que incluyan movilidad territorial o el desarrollo de cooperación con otros parlamentos.

Audiencias e indagaciones de los comités

Las audiencias y las investigaciones de los comités pueden ser el instrumento de control más eficaz, si el parlamento las emplea apropiadamente. Basadas en el derecho constitucional del parlamento a obtener información del ejecutivo, los

²³ Especialmente importante para los sistemas parlamentarios, donde la oposición tiene principalmente la función de control del gobierno; en sistemas presidenciales la asamblea legislativa en conjunto está más atenta mientras ejerce el control del gobierno.

comités permanentes tienen la capacidad de solicitar la comparecencia de miembros del gobierno en sus reuniones, a fin de que aporten información complementaria a los informes regulares del gobierno.

Caja nº7. Organización del Trabajo de los Comités – Buenas Prácticas

Los subcomités se emplean en muchos parlamentos para dividir el trabajo de los comités que tienen un mandato amplio. La separación en subcomités puede seguir un enfoque funcional (para un proyecto de ley especial, investigación o audiencia) o un enfoque institucional (para una institución o agencia concreta que estén cubiertas por el mandato del comité). Los subcomités se pueden formar también para coordinar varios comités principales que trabajen en temas escogidos.

Las Normas de Conducta y Procedimientos del Comité son adoptadas por los miembros del comité al comienzo del mandato del mismo para hacer posible un buen funcionamiento del proceso de toma de decisiones dentro del comité. El documento se puede referir a las atribuciones del presidente, secretarios, relator y personal, al procedimiento de convocatoria y de gestión de una reunión del comité, a la posibilidad de que un miembro esté representado por otros colegas en caso de imposibilidad de asistir a la reunión, etc.

Los relatores juegan un importante papel en muchos comités parlamentarios. Son nombrados dentro del comité para que sean responsables de una información específica, documentación y escritos que fundamenten un informe legislativo. Por ejemplo, en el Comité de Presupuestos del Bundestag alemán, se asigna a sus miembros el papel de relatores respecto al presupuesto de un ministerio determinado. Los relatores se mantienen informados, por los funcionarios responsables del presupuesto en sus ministerios, de todas las fases del ciclo presupuestario; dirigen visitas in situ para investigar la necesidad de ciertos gastos o para comprobar el estándar de administración. Puede pedir información adicional, aclaraciones, o la última información sobre gastos. Como los relatores suelen mantener sus puestos durante un número de años, desarrollan un alto nivel de experiencia en sus áreas políticas, lo que les convierte en una valiosa fuente de información para el resto del comité.

Los informes del comité tienen un mayor valor desde que las Órdenes Permanentes establecen que no se puede considerar una enmienda a una proposición de ley en debate plenario a menos que esté incluida (tanto si es adoptada como rechazada) en el Informe del comité especializado. Por tanto, cualquier miembro del parlamento interesado en la propuesta de una ley concreta tiene que someter sus enmiendas escritas, o esperar, a las reuniones del comité permanente, que informará al plenario sobre el proyecto respectivo. Este procedimiento aumenta la coherencia y la consistencia legislativa.

La decisión de llevar a cabo una audiencia se toma generalmente por mayoría simple de los miembros del comité, sin necesidad de aprobación por el parlamento en plenario o de sus órganos de gobierno. La decisión de si la audiencia será pública o en la cámara también se toma normalmente por mayoría. En algunos parlamentos la facultad del comité de convocar personas a audiencias se limita a ministros y miembros del gobierno, pero en otros, los comités pueden solicitar la asistencia de expertos ajenos al gobierno para obtener una perspectiva distinta de los temas bajo discusión.

El objetivo de una audiencia puede ser doble.

- 1) *Instrucción y consultas* con miembros del gobierno, expertos independientes y/u otras partes implicadas. La información detallada, obtenida de primera mano durante la audiencia, se supone que capacitará al comité para hacer análisis mejor informados y para tomar decisiones sobre el tema. Algunas veces, las audiencias organizadas para instrucción y consulta se convocan de modo informal, y no se levantan actas.
- 2) *Obtención de pruebas* sobre un tema específico. La prueba oral o escrita que se obtiene en las audiencias se incluye en el acta del comité. En algunos parlamentos se puede obtener la prueba solamente tras una decisión del plenario, y en otros comités permanentes que están facultados para obtener pruebas solamente durante una investigación parlamentaria.²⁴

Los comités permanentes están facultados en algunos parlamentos para iniciar por sí mismos una *investigación*, a veces con la aprobación del plenario, pero más a menudo el parlamento decide establecer un comité de investigación ad-hoc, con un mandato concreto y usualmente limitado. La diferencia entre audiencias e investigaciones reside en los mayores poderes del parlamento en el último caso. Una investigación, sea dirigida por el comité permanente o por un comité especial de investigación, solicita a los funcionarios convocados que aporten documentos e información bajo juramento, de modo similar a un testimonio en un tribunal de justicia, y con las mismas consecuencias por incumplimiento en aportar la verdad. Estas facultades investigadoras solo se pueden

²⁴ En los parlamentos de Camerún, Costa de Marfil, Islandia y Letonia, los comités permanentes sólo pueden celebrar audiencias o visitar instituciones gubernamentales en el contexto de una investigación parlamentaria. Ver *Instrumentos para el control parlamentario* (Unión Parlamentaria Internacional, 2008), 31; disponible online en <<http://www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf>>.

emplear en relación con el asunto objeto de investigación y su duración está limitada en tiempo, en el mandato de la investigación.

Las investigaciones tienen un importante potencial para revelar hechos encubiertos por el gobierno, de modo que son un gran instrumento de control. Las Normas Parlamentarias de Procedimientos deben aportar instrucciones claras sobre las condiciones en que se puede iniciar una investigación, permitiendo una participación equitativa de la oposición y de los grupos minoritarios en la organización y el mandato de una investigación.

Los comités tienen amplios poderes para fijar el tema de la audiencia y los miembros del gobierno invitados a aportar información. Dado que la ejecución del presupuesto del estado representa uno de los más importantes indicadores de la profesionalidad y eficiencia del gobierno, este asunto representa un tema frecuente de audiencias e investigaciones parlamentarias. En muchos parlamentos la adquisición de la defensa es el tema principal de las audiencias de los comités de defensa, dado su peso en el presupuesto de defensa anual total de la defensa²⁵ y su vulnerabilidad ante la corrupción.²⁶

Actitud del Parlamento: Los Miembros

La función más importante de un parlamento nacional es representar a los ciudadanos. Los miembros del parlamento (MP's) son el vínculo entre el público y el gobierno aportando mecanismos y vías prácticas para la expresión de los intereses y opiniones públicas. De todas las instituciones gubernamentales los parlamentos son las más accesibles al público, las más abiertas y transparentes. El modo en que los miembros del parlamento llevan a cabo sus deberes para representar los intereses de los ciudadanos depende de una variedad de factores constitucionales, políticos y culturales.

²⁵ La adquisición puede representar una gran parte de los presupuestos de defensa: en 2003 los países de la OTAN asignaron una media del 2% del PIB a la defensa, del que un 17% se asignó a adquisiciones.

²⁶ La Lista Global de Pagadores de Sobornos, de Transparencia Internacional, coloca al de la defensa entre los tres primeros sectores en sobornos y corrupción, junto con el del petróleo y los principales proyectos de infraestructura. Ver "Previniendo la Corrupción en el Comercio Oficial de Armas," Nota actualizada 3, 30 Abril 2006; disponible en <http://transparency.org.uk/programmes/DAC/UpdateNote3_ReducingCorruptionInTheDefence&SecuritySectors30April2006.pdf>.

Caja nº8. Comité de Control – Algunas Buenas Prácticas

- El Comité de Defensa en el Bundestag alemán ocupa un lugar destacado porque su existencia está establecida en la Constitución y es el único comité que puede afirmar ser un comité de investigación. (Art. 45ª, párrafo (2) de la Ley Básica). En el caso de los demás comités, el parlamento ha de tomar una decisión a esos efectos. Un comité de investigación es el arma del parlamento más efectiva para examinar la conducta del gobierno, teniendo los mismos derechos que la Oficina del Fiscal del Estado: Las normas de procedimiento criminal aplican el procedimiento de *mutatis mutandis* a las audiencias de pruebas. Las reuniones en que se presentan pruebas son abiertas al público, a menos que se requiera secreto militar. Las reuniones en que se evalúan las pruebas no son abiertas al público.
- Los comités del Congreso de EEUU disponen también de poderes de citación, lo que significa autoridad para citar a una persona a comparecer, bajo pena. La negativa a testificar ante un comité, o el incumplimiento en aportar un documento solicitado se considera desacato al Congreso, y se castiga con hasta 1 año de prisión y 1000 \$ de multa.
- El Comité de Defensa en el parlamento rumano recibe cada mes por anticipado el programa de las principales actividades centrales y territoriales del Ministerio de Defensa. Los miembros del comité son libres de asistir, individualmente o en grupo, a las actividades en las que estén interesados, comunicándolo al MdD en el debido tiempo y, si es necesario, se les transporta o acompaña por personal del MdD a las actividades respectivas.
- En algunos países importantes los contratos de adquisición han de ser sometidos a la aprobación de los comités de defensa. Este es el caso de Holanda para contratos que excedan los 2.5 millones de euros, Alemania para 25 millones de euros, Polonia para 28 millones de euros, y Noruega para 300 millones de Euros. En otros parlamentos, incluso si la aprobación de los comités de defensa no es obligatoria, el MdD tiene la obligación de informar al comité y de dar detalles sobre los contratos por encima de un cierto valor (Hungria, Suiza y Reino Unido). Algunas veces se puede involucrar al parlamento o al comité de defensa incluso para concretar la necesidad de equipamiento, y en la comparación y selección de un proveedor o un producto, evaluando ofertas para acuerdos de compensaciones (República Checa, E.E.U.U.).²⁷

²⁷ Para más información ver el Backgrounder de DCAF, “Papel del Parlamento en la Adquisición de Defensa;” disponible en <www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=25266&nav1=4>.

Acciones individuales de los miembros del parlamento

Los MP's disponen, individualmente, de variadas posibilidades de acción en nombre de sus intereses electorales. Antes que nada, tienen el derecho de *iniciar y enmendar las leyes*. El número de proyectos de ley y enmiendas que patrocinan y proponen son, para muchos miembros del parlamento, un criterio muy importante en la evaluación de sus actividades, tanto en el partido político del que son miembros como ante sus electores.

Los MP's tienen también el derecho a dirigir *preguntas e interpelaciones* al ejecutivo, que está obligado a responder. Este procedimiento parlamentario viene del derecho de los MP's a ser informados sobre los actos del gobierno, oír su justificación, y juzgar la forma en que se realizaron. Las cuestiones e interpelaciones tienen lugar en plenario, en turno semanal, en el que se da la palabra al interpelador y al representante del gobierno, que puede replicar inmediatamente o pedir una demora hasta la próxima sesión dedicada al debate de preguntas e interpelaciones. El uso eficaz de este tiempo semanal especialmente dedicado a preguntar al gobierno es el instrumento más fácil que los MP's pueden usar para mantener fiscalizado al gobierno, y de transformar el control parlamentario en una rutina democrática.²⁸

Los parlamentos tienen también en sus programas semanales tiempos especiales asignados para *declaraciones políticas*, ofreciendo así a los MP's, como custodios del "interés público," una oportunidad para destacar las necesidades y prioridades reales de la gente y tratar de presionar al gobierno en la identificación de estrategias, soluciones y recursos para tratarlas.

El derecho a ser informados

La actitud y el rendimiento de los parlamentarios están muy influenciados por la información de que disponen sobre sus áreas de actividad dentro del parlamento. El derecho de los parlamentarios a ser informados por el ejecutivo representa la primera condición tanto para una eficaz preparación de leyes como para un eficaz control.

En materia de defensa y seguridad, el acceso a información plantea más desafíos que en otros campos. Primero, los parlamentarios con un profundo conocimiento de temas de defensa son relativamente escasos. En segundo lugar, la

²⁸ Los parlamentos débiles en los que el control es ineficaz no hacen un uso frecuente de este tiempo dedicado a preguntas e interpelaciones, incluso aunque esté estipulado en las Normas de Procedimientos. El dirigir una pregunta al gobierno es un hecho excepcional, relacionado con sospechas del gobierno, no la expresión normal del "equilibrio de poderes" entre el poder legislativo y el ejecutivo.

confidencialidad suele limitar el flujo de información esencial. No obstante, hay que distinguir entre confidencialidad y falta de escrutinio público. Muchos países han tratado de resolver este dilema promulgando legislación que establezca claramente los procedimientos de distribución de información clasificada a comités especializados.

Hay dos maneras principales de conceder a los parlamentarios el acceso a información clasificada. En la mayoría de países se asume que la naturaleza electa de los parlamentarios les legitima para tener acceso a información clasificada, sin ninguna verificación (p.ej. EEUU, RU, Alemania, Francia, Polonia, República Checa, Estonia, Bulgaria, Rumanía, Ucrania, Turquía). Algunas veces es necesario un juramento de secreto al comienzo del periodo legislativo, o tras ser elegido en un comité que trata con defensa, seguridad o inteligencia.

En otros parlamentos, los miembros de comités obtienen acceso a información clasificada sólo tras recibir una autorización de seguridad (Noruega, Serbia, Macedonia, Letonia). La autorización de seguridad se emite después de que los MP's se sometan a una inspección de sus antecedentes realizada por una agencia gubernamental. Las razones para investigar a los parlamentarios es, básicamente, aclarar las reglas de juego, especialmente en democracias jóvenes, en las que los políticos no tienen una cultura de secreto y por otro lado las agencias de seguridad son reacias a compartir información. Superar con éxito tales procedimientos formales de investigación fomenta la confianza entre la asamblea legislativa y el ejecutivo, mejora la comunicación y fortalece a los miembros del parlamento en sus diálogos con miembros del gobierno.²⁹

El acceso a información clasificada no es el único aspecto problemático en asuntos de seguridad. La complejidad del sector hace más difícil el acopio de conocimientos y la toma de decisiones bien fundadas, tanto para los MP's como para el resto de personal. Por tanto, para complementar los informes del gobierno se deben emplear múltiples fuentes de información y expertos independientes. Se pueden encontrar fuentes de información importantes entre los electores, en ONG's o en los informes de la Oficina Auditora Nacional (Tribunal de Cuentas), defensor del pueblo, o en los medios. Los MP's tienen que crear alianzas estratégicas con estas entidades implicadas en el control democrático, a fin de reforzar los esfuerzos mutuos para mantener fiscalizable al ejecutivo.

²⁹ Hay que tener en cuenta un riesgo cuando se adopta este modelo: la posibilidad de terminar creando dos clases de parlamentarios, con y sin autorización. Esto pone en peligro el trabajo del comité y la credibilidad del parlamento.

El deber de representar los intereses de los ciudadanos

La condición más importante para que un parlamento sea eficaz es la actitud de sus miembros. Si falta una firme voluntad política, los poderes formales y los recursos parlamentarios tienen que involucrarse en la confección de leyes, y el control pierde su importancia. Una actitud pobre es siempre la principal causa de la pérdida de confianza pública en la institución del parlamento y en sus miembros. La actitud y la conducta de los parlamentarios son responsables del incremento de la percepción pública de que los parlamentos son instituciones irresponsables, no fiscalizables, e ineficientes.

Para responder a la preocupación pública sobre la mala conducta y la corrupción de los propios funcionarios electos, los parlamentos emplean una variedad de instrumentos legales para establecer altos estándares éticos de conducta para los MP's.

Los *Códigos de Conducta* se ocupan de malas conductas que son frecuentes, como el absentismo, los retrasos, el lenguaje impropio, las intervenciones indisciplinadas o irrespetuosas durante las sesiones, el uso de información privilegiada, el mal uso de prestaciones parlamentarias, etc. También proporcionan guías para parlamentarios sobre cómo conciliar sus intereses privados con sus deberes públicos. Se pueden aplicar sanciones por conducta indebida, en forma de multa, suspensión de asistencia al parlamento, suspensión de complementos o beneficios, e incluso expulsión.

Las *incompatibilidades* están definidas en la Constitución, en las leyes o en los *Códigos de Conducta*, que aluden a potenciales conflictos de intereses, especialmente al uso del puesto de legislador para anteponer sus propios intereses económicos personales. Las incompatibilidades se dan solo tras las elecciones e imponen elegir en breve tiempo entre el mandato parlamentario y la actividad declarada incompatible, por el propio miembro o por la autoridad competente, normalmente un comité parlamentario. Más frecuentemente, llevar a cabo una tarea parlamentaria se considera incompatible con cualquier acuerdo contractual con un organismo exterior al parlamento, y con asumir otro trabajo remunerado fuera del parlamento.

Las *declaraciones de patrimonio y de intereses* son públicas en muchos países (República Checa, Francia, Alemania, Italia, Polonia, Rumanía, España, Suiza, RU, EEUU), y a menudo publicadas en la página web del parlamento. Estas identifican todos los activos y pasivos de los parlamentarios y de sus familias, todas las prestaciones, y cualquier empresa privada en la que un miembro de su familia tenga algún interés, y relaciona cada compañía, asociación, sindi-

cato o sociedad en la que cualquiera de ellos tenga una oficina o un cargo de director.

La conducta de los parlamentarios se conforma por una variedad de factores: motivaciones personales, deseo de influir en la política, lealtad a partidos políticos, ideas sobre sus propios trabajos, y las distintas formas en que han de responder al electorado. Estos factores son en gran medida una consecuencia de características estructurales, como los tipos de sistemas políticos y electorales. Como se vio anteriormente, el *sistema político* determina la relación entre la asamblea legislativa y el ejecutivo, que ya se mencionó. En los sistemas parlamentarios la disciplina de partido suele ser muy fuerte, hablando el parlamento y el gobierno como una sola voz, y siendo el control tomado en serio principalmente por los partidos de la oposición. La mayoría de miembros de los partidos aspiran a llegar a formar parte del gobierno, y su aspiración de carrera les disuade de mantener una actitud crítica y vigilante en sus actividades parlamentarias. En los sistemas presidenciales las asambleas legislativas suelen ser más independientes y más confrontadas con el ejecutivo. El papel de control es desarrollado más eficazmente por el parlamento en conjunto, consiguiendo los miembros influencia y visibilidad a base de encontrar problemas en el funcionamiento del gobierno.

En segundo lugar, el tipo de *sistema electoral* es muy importante en la influencia sobre la actitud de los parlamentarios, porque determina cómo los votos se traducen en asientos en el parlamento, y afecta significativamente a la disciplina de partido. Hay dos tipos principales de sistemas electorales,³⁰ con diferentes principios y objetivos. En sistemas de Mayoría/Pluralidad (EEUU, Canadá, RU, Kenia) todos los asientos van al partido más fuerte en una circunscripción electoral, manteniéndose claras las mayorías. Como solo gana el candidato con más votos, la reelección depende de la satisfacción de sus electores. Los MP's hacen de los intereses de sus electorados una alta prioridad, primando sobre los intereses de partido. Los sistemas proporcionales (la mayoría de países europeos, incluyendo todas las nuevas democracias de la Europa del Este), distribuyen los asientos de acuerdo al reparto de votos, buscando una representación igual. Los electores votan a una lista de candidatos preparada por cada partido, no a un individuo. Los partidos consiguen asientos en el legislativo basados en

³⁰ Para un detallado análisis comparativo de sistemas electorales ver Andrew Reynolds, Ben Reilly, and Andrew Ellis, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, segunda edición publicada en 2005 (Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005); disponible online en: <[www.idea.int/publications/esd/upload/ESD_full_with final changes inserted.pdf](http://www.idea.int/publications/esd/upload/ESD_full_with_final_changes_inserted.pdf)>.

Caja nº9. Capacitando a los Miembros del Parlamento para Representar Mejor a sus Electores – Algunas Buenas Prácticas

- La *inmunidad parlamentaria* reduce la posibilidad de que se presione a un miembro del parlamento para que cambie su voto por miedo a un proceso. Antes del procesamiento es necesario que se elimine la inmunidad, normalmente por un Tribunal de Justicia superior, o por el mismo parlamento. En Francia, por ejemplo, como consecuencia de la inmunidad los miembros del parlamento no pueden ser buscados, procesados, juzgados o encarcelados por actos que han llevado a cabo dentro de sus deberes de parlamentarios. En particular, los parlamentarios son inmunes a procesamiento por difamación por tales actos. Esto incluye discursos y votaciones en sesiones públicas de las asambleas, propuestas de leyes, enmiendas, así como informes y otros actos. La terminación del plazo parlamentario no permite el procesamiento de antiguos parlamentarios por actos cometidos dentro de sus deberes parlamentarios. Los miembros del parlamento pueden ser arrestados o privados en cualquier modo de sus libertades, o enfrentarse a restricciones de las mismas, solamente con el permiso de sus asambleas. Solamente en caso de un delito grave *flagrante* o de una condena definitiva por una corte de justicia no es necesaria esta autorización.
- La *legislación sobre libertad de información* proporciona un derecho de acceso a información grabada en poder de autoridades públicas, no sólo para parlamentarios sino para todo el público interesado, fortaleciendo a la sociedad civil como un todo en relación con el ejecutivo. La legislación sobre protección de la información clasificada es una excepción del principio general de libertad de información; formaliza qué tipo de información puede constituir un “secreto de estado,” establece las autoridades con derecho a asignar un nivel de secreto a la información, legisla las directrices para investigar y establece sanciones por revelaciones no autorizadas. Todas estas provisiones evitan la sobreclasificación y limitan el espacio de maniobra del ejecutivo con el secretismo.

el porcentaje de votos que reciben, de modo que los parlamentarios querrán mantener o mejorar sus posiciones en la lista del partido para ser reelegidos. En consecuencia la disciplina de partido suele ser muy fuerte.

Los partidos políticos son cruciales para la vida política, representando el principal vehículo para la estructuración de la competición política, para agrupar las opiniones de los ciudadanos y transformarlas en leyes y políticas. La organización, la financiación,³¹ y los niveles de democracia interna dentro de los parti-

³¹ Para un amplio análisis comparativo de financiación de partidos políticos ver el manual *Funding of Political Parties and Electoral Campaigns*, con su capítulo dedicado a África, publicado en el 2003 por el International Institute for Democracy and Electoral

dos políticos son importantes para entender el modo en que los miembros del parlamento se posicionan en el mecanismo de representación. El partidismo excesivo limita la capacidad del parlamento para convocar al gobierno para rendir cuentas. Seguir las líneas del partido es por supuesto una realidad y algo normal. Pero en muchos parlamentos la lealtad a partidos políticos prevalece sobre la preocupación por la asamblea legislativa como institución. Cuando todos los actos y debates son orientados al partido, cuando los votos no son libres sino dictados por el partido, se empieza a eludir el interés general de la gente. El partidismo es incluso más dañino en asuntos de seguridad nacional. El resolver las potencialmente contradictorias demandas de lealtad al partido y de conciencia individual es un difícil reto al que hacer frente.

Conclusiones

1. ¡El parlamento importa!

Los parlamentos tienen un poder considerable cuando deciden ejercerlo. Una fuerte voluntad política y una clara consciencia institucional transforman el parlamento de un lugar de votantes obedientes en un verdadero centro de poder. Mediante las leyes que promulgan, los parlamentos conforman las instituciones estatales, y les asignan tareas, poderes y dinero. El trámite parlamentario es una importante restricción para el gobierno. La composición del gobierno, su política nacional y exterior, sus proyectos de ley incluyendo los presupuestos del estado, todos ellos han de pasar los trámites parlamentarios establecidos. Al menos en principio, las facultades de los parlamentos serán las que los parlamentos quieran asumir, y las que no asuman serán, de hecho, limitaciones autoimpuestas.

2. Unas elecciones justas son el requisito previo principal de un sistema democrático

La historia muestra que los primeros años de la creación de un estado democrático son los más peligrosos, para la democracia y para la paz. La legitimidad de los parlamentos proviene de la credibilidad y la integridad del proceso electoral. Unas elecciones libres y justas son también cruciales para el desarrollo de

Assistance (IDEA); disponible on line en <http://www.idea.int/publications/funding_parties/upload/full.pdf>.

Ver también Shari Bryan and Denise Baer, eds., *Money in Politics: A Study of Party Financing Practices in 22 Countries* (Washington, DC: National Democratic Institute for International Affairs, 2005), available at <www.accessdemocracy.org/files/1848_polpart_moneyinpolitics_010105_full_text.pdf>.

una cultura política democrática, que fomente la participación cívica y el activismo y permita un traspaso pacífico de poderes tras un proceso electoral, y para la sostenibilidad de la democracia.

3. El parlamento tiene un importante papel en la prevención de conflictos

Los países salientes de un conflicto, y en transición, necesitan fortalecer la democracia con el fin de alcanzar una buena gobernanza, pero también es un modo de gestionar los conflictos. El primer gran beneficio de la democracia es el derecho a la oposición. Un parlamento representativo que refleje la diversidad social de la población dará cabida a las propuestas de la oposición, a debates y negociaciones en los que se discutan los puntos de vista de las minorías y se solucionen las reclamaciones mediante el diálogo en vez de mediante la violencia. Si los diferentes grupos sociales aprecian que se les toma en serio y que se les representa en el diálogo parlamentario, se reducen los motivos para un conflicto. Así los parlamentos garantizan la pluralidad política y promueven la aceptación del proceso democrático por la mayoría de los actores políticos de la sociedad. Independientemente de las características particulares de cada país, la presencia de un parlamento eficaz es beneficiosa para la democratización.

4. La seguridad de las personas prevalece sobre la del estado

Hay que hacer notar que en muchos países todavía se entiende la seguridad como un esfuerzo para preservar el régimen contra los intentos de otras entidades políticas por hacerse con el poder. En ocasiones incluso los propios miembros de los servicios de seguridad son una amenaza para la vida diaria de la gente, siendo responsables de abusos y de restricciones injustificadas de los derechos humanos. De lo que verdaderamente ha de encargarse la seguridad es de la seguridad de las personas y de proteger el régimen contra cambios no democráticos e inconstitucionales. El control parlamentario debe garantizar el respeto a la constitución, y que los servicios de seguridad no sean una fuente de inseguridad para el pueblo, o un obstáculo para la democratización.

5. El parlamento también trabaja por los funcionarios del sector de la seguridad

Los parlamentos deben atender las quejas de todos los grupos y minorías cuyos derechos pueden no ser respetados, o que estén siendo discriminados. Además deben tratar el asunto de la lealtad de los servicios de seguridad al orden constitucional e investigar y tomar medidas si parte de estos servicios se rebelan. La historia de muchos países demuestra que los golpes de estado militares no se gestan de un día para otro, sino a lo largo de varios acontecimientos y pasos. Es esencial una fuerte implicación de los parlamentos en la supervisión de la segu-

ridad para asegurar que los gobiernos son buenos patrones de los servicios de seguridad, en términos de condiciones de trabajo y de pago regular de salarios y pensiones.

6. El gobierno necesita un parlamento eficiente

La fiscalización fortalece al gobierno porque le suma autoridad política, legitimidad y sostenibilidad. Un gobierno capaz de explicar, revelar y justificar su política y sus actos ante un parlamento vibrante es un gobierno vital y saludable. Por ello el control parlamentario ha de ser visto por los miembros del ejecutivo como un beneficio, no como una amenaza. Subestimar al parlamento pone en peligro la funcionalidad y la fortaleza de todo el sistema político.

7. El parlamento tiene el derecho de ser informado

Un parlamento es tan bueno como la información que recibe. La transparencia y el debate público compensan la falta de experiencia en la mayoría de los parlamentos. Se deben desestimar las críticas de que los miembros del parlamento no entienden suficientemente las consideraciones de seguridad o los requisitos técnicos presupuestarios. En todo caso, es un argumento para que el parlamento reciba mejor información.

8. El parlamento y su trabajo deben ser conocidos por el gran público

La falta de confianza en las instituciones gubernamentales sigue siendo un desafío para las democracias modernas. Por ello fortalecer el parlamento contribuye a restaurar la confianza pública. El proceso de toma de decisiones y sus consecuencias deben ser aceptados y evaluados por los ciudadanos, no pudiendo coexistir de otro modo la seguridad, el desarrollo y los valores democráticos. El pueblo tiene derecho a saber qué hacen sus representantes en su nombre. Por ello los parlamentos son responsables de informar a los ciudadanos, pero también de educarlos. Para desarrollar conductas democráticas el pueblo debe tratar con instituciones democráticas. Las élites políticas están sujetas diariamente al proceso de aprendizaje institucional. Son el primer colectivo en poner en práctica los valores democráticos y en probar su viabilidad antes de que sean asumidos por la sociedad. El parlamento debe servir como un instrumento de cambios socioeconómicos, y los debates parlamentarios deben ilustrar, enseñar e informar al pueblo sobre los asuntos importantes del momento.

9. La integridad del parlamento y de sus miembros debe ser intachable

Los parlamentos son instituciones fiscalizables por el pueblo. Los miembros del parlamento han de ajustarse a ciertos estándares de actuación e integridad en

la dirección de sus gabinetes. Se espera que se conduzcan con dignidad, corrección y los más altos principios éticos. La responsabilidad más importante de los miembros del parlamento es servir, mediante su buena actuación, de buen ejemplo para los ciudadanos, ganándose su respeto y su confianza.

Caja nº10. Posibles Acciones Prácticas para el Desarrollo de los Parlamentos

Fortalecer la capacidad general del parlamento

- La calidad del parlamento reside en la calidad de sus miembros. Un desafío fundamental para los partidos políticos es el de atraer a gente valiosa y exitosa con una sólida carrera para que se presenten a las elecciones al parlamento. Se han de encontrar recursos para ofrecer salarios, facilidades, pensiones y formación, y estructurar una carrera alternativa que dé al puesto de parlamentario un estatus atractivo y respetado, y que no propicie la corrupción.
- El servicio en un comité debe hacerse más atractivo para los parlamentarios. Los comités deben ofrecer una trayectoria profesional alternativa a la de la oficina ministerial. El presidente y el vicepresidente deben ser elegidos por los miembros y han de recibir un salario del mismo nivel que los ministros. Los comités, especialmente los de mayor tamaño, han de tener la potestad de crear uno o más subcomités, que elegirán su propio presidente. Esto añadirá dinamismo y dedicación al trabajo parlamentario, permitiendo que más MP's (Miembros del Parlamento) ocupen puestos de responsabilidad y mejoren su perfil público.
- Una biblioteca, internet, un departamento de investigación y un sistema de intranet que facilite la circulación de documentos dentro del parlamento son herramientas esenciales para los parlamentos y su personal. Es indispensable que la base de datos del parlamento contenga la colección completa de la legislación nacional.
- Es esencial una sesión semanal como mínimo de preguntas a los ministros en plenario, en la que los parlamentarios tengan la oportunidad de fiscalizar directamente al gobierno mediante preguntas directas.
- La norma parlamentaria debe ser que todos los borradores de proyectos de ley se envíen al comité competente antes de ser debatidas en pleno parlamentario.
- Se debe establecer un comité especial que controle el impacto de la legislación y los problemas que surjan durante su implementación. Las reformas democráticas requieren un gran número de nuevas leyes que en muchas ocasiones han de ser enmendadas, dependiendo de cómo funcionen en la práctica. Examinar los efectos de la legislación debe ser algo imperativo para cualquier nueva democracia.

Fortalecer el control del sector de la seguridad

- La seguridad tiene algunas características que hacen difícil su control parlamentario: complejidad, carácter político, secretismo y alta corrupción. Los comités de defensa y seguridad son esenciales en el desarrollo de un parlamento que sea capaz de examinar detalladamente el sector de la defensa. La pertenencia a un comité debe durar tanto como una legislatura para alcanzar la experiencia necesaria. Para compensar la falta de experiencia de los parlamentarios, los comités de defensa han de contar con miembros permanentes, manteniendo idealmente un equilibrio entre expertos civiles y militares con formación en leyes, ciencias políticas y defensa, y también con personal retirado de las fuerzas armadas y otras agencias de seguridad.
- Para una supervisión efectiva de la inteligencia se debe designar un comité especial. Todos sus miembros deben tener acceso a información clasificada.
- En sus actividades de control los comités deben poder determinar el horario y la agenda de sus reuniones.

Mejor control del uso de fondos públicos

- El parlamento debe estar facultado no solo para aprobar o rechazar las propuestas del gobierno, sino para transferir fondos entre partidas y capítulos presupuestarios. Esto debe hacer más atractivo para los parlamentarios el estudio de las propuestas presupuestarias y motivar un examen más atento de la ejecución de los mismos.
- Para fortalecer el escrutinio parlamentario del gasto público se debe crear un Comité de Cuentas Públicas que estudie los informes de la Oficina Auditora Nacional sobre la ejecución de los presupuestos.

Capacitar a los miembros para que realicen mejor sus tareas

- La formación de los nuevos parlamentarios se debe llevar a cabo al comienzo de cada mandato. Las nuevas democracias se caracterizan por la aparición de una nueva, autodidacta e inexperta clase política. Sin una formación específica, los parlamentarios pueden ser amateurs durante años en sus tareas de representar, legislar y examinar al gobierno.
- Se debe desarrollar una infraestructura para la formación de los parlamentarios y del personal del parlamento, a fin de aumentar la eficiencia de los gastos tanto en formación como en recursos. Técnicas legislativas, herramientas parlamentarias de escrutinio, cómo llevar a cabo las investigaciones, la gestión del tiempo, presupuestado público, el uso de internet y el uso de la intranet parlamentaria son solo varios puntos de los programas de formación que serían bien recibidos en la mayoría de los parlamentos.

- Además de las Órdenes Permanentes que detallen las normas básicas de conducta y los procedimientos durante las sesiones parlamentarias, un Código Oficial de Conducta/Ética para los parlamentarios puede contribuir a fomentar la confianza pública y a fortalecer la integridad y transparencia del propio parlamento. Su implementación debe ser supervisada por un miembro de la comisión de ética o por un Comité de Ética. Tal órgano recomendará actos administrativos que establezcan y refuercen los estándares de la conducta oficial; investigar las presuntas violaciones del Código Oficial de Conducta o de cualquier regla, ley o regulación que rija las tareas oficiales, e informar a las autoridades pertinentes sobre las evidencias de violaciones de la ley descubiertas por las investigaciones del comité.

Mejor visibilidad y relación con los ciudadanos

- El parlamento debe ser una institución abierta y transparente. El pueblo está cada vez más interesado en saber cómo sus representantes se comportan y votan en asuntos clave ante el parlamento. Publicar y difundir los resultados de las votaciones y los debates representa la esencia de la fiscalización del parlamento.
- Retransmisiones radiofónicas y televisivas en directo de las sesiones parlamentarias pueden mejorar el conocimiento que el público tiene del parlamento y de los asuntos que trata, así como mejorar el modelo de conducta de sus miembros.
- Los medios de comunicación suelen centrarse más en el gobierno que en el parlamento, así que éste debe atraer y acomodar a los medios mediante instalaciones dentro de su mismo edificio.
- Todos los borradores de proyectos de ley deben publicarse tan pronto como sean presentados al parlamento, o incluso antes.
- Se debe designar un comité de demandas que considere las peticiones individuales y colectivas en detalle, para remitirlas a los comités sectoriales permanentes o a los departamentos gubernamentales, para finalmente llevar a cabo su propia investigación y solicitar acciones que atiendan las quejas. Tal comité hará que el pueblo tenga más confianza en que el parlamento le representa y protege.

Herramientas para la Autoevaluación Parlamentaria

El Juego de Herramientas para la Autoevaluación Parlamentaria proporciona una metodología para la evaluación de:

- 1) La capacidad general del parlamento
- 2) El marco legislativo para una supervisión eficaz del sector de la seguridad
- 3) El efecto del control parlamentario sobre las agencias gubernamentales.

Es de esperar que estas herramientas ayuden a evaluar la calidad de la gobernanza democrática del sector de la seguridad, y a definir las áreas prioritarias para las reformas legislativas e institucionales. Este juego de herramientas se ha desarrollado sobre los principios y mecanismos de la supervisión parlamentaria presentada en el *Review of Parliamentary Oversight* (Revisión del Control Parlamentario).

Introducción al Juego de Herramientas

Evaluar el funcionamiento de las instituciones democráticas y la calidad del proceso democrático es esencial para cualquier democracia en el mundo moderno. En países en transición o que acaban de superar un conflicto, esta tarea se lleva a cabo por expertos extranjeros y organizaciones internacionales. Se asume que los actores locales no poseen el conocimiento, la objetividad ni la metodología necesaria para emprender tal tarea por ellos mismos.

El proceso de instauración de la democracia solo puede mejorarse mediante enfoques que tengan en cuenta el contexto local. Una democracia sostenible es posible cuando quienes están involucrados y afectados por su práctica diaria son quienes en último término juzgan sus puntos fuertes y sus debilidades. Los actores locales, que están familiarizados con la historia y la cultura de su país, son quienes deben determinar las áreas prioritarias para reformas, e identificar modos de mejorar los planes para la democracia.

Estas herramientas persiguen ayudar a los miembros y al personal del parlamento, así como a otros usuarios, a evaluar la calidad de la gobernanza de-

mocrática de la seguridad en su país, y el funcionamiento de su parlamento. Las evaluaciones llevadas a cabo por actores locales ofrecen algunas ventajas sobre las realizadas por expertos extranjeros:

- El que sea un ejercicio voluntario, en ausencia de observadores externos, contribuye a fomentar un debate desinhibido sobre los puntos fuertes y débiles de la democracia y sus instituciones;
- Genera una mejor consciencia local sobre los estándares democráticos y la buena práctica internacionales;
- Maximiza la posibilidad de usar las conclusiones y vincularlas a reformas nacionales. En general, una autoevaluación tiene más potencial que una externa para potenciar el proceso de democratización de un país.

Las herramientas para la autoevaluación contienen un cuestionario y una lista de comprobación¹ que ayudarán a los usuarios a evaluar la eficiencia del parlamento y a establecer las relaciones entre el parlamento, el gobierno, las agencias de seguridad y los ciudadanos. Se pueden usar individualmente por los MP's o por personal parlamentario, por un grupo de parlamentarios, por un comité o por grupos de la sociedad civil que estén interesados en iniciar un debate sobre el parlamento nacional y su papel en la gobernanza democrática.

La autoevaluación propuesta por estas herramientas puede ser útil al comienzo de la legislatura, teniendo una función importante de mejora de la formación y de la consciencia para los nuevos MP's, pero también al final de la legislatura, ofreciendo una oportunidad de explotar el conocimiento de los miembros del parlamento con experiencia, familiarizados con la legislación y los procedimientos parlamentarios, y conformar un programa de desarrollo institucional y legislativo para la siguiente legislatura. Empleadas en distintos momentos de la legislatura, estas herramientas facilitan una evaluación pragmática de los progresos conseguidos en el proceso de reforma y modernización parlamentaria y en el fortalecimiento de la gobernanza democrática de la seguridad.

Más que recetas, esta caja de herramientas busca ofrecer principios, basados en estándares internacionales y en lecciones aprendidas de la experiencia de parlamentos desarrollados. La aplicación y la adaptabilidad de estos principios a la legislación nacional y su puesta en práctica dependerán enteramente

¹ Las versiones previas de los cuestionarios presentados en estas herramientas se han usado por el autor en ejercicios de autoevaluación con miembros y personal de los parlamentos de Rumanía, Indonesia y la República Centroafricana.

del liderazgo local, de la especificidad de las instituciones nacionales, y de la disponibilidad de recursos humanos y financieros.

Autoevaluación de la Capacidad del Parlamento

Este ejercicio de autoevaluación ayudará a los usuarios a examinar la capacidad global de sus parlamentos, identificando las áreas concretas en las que necesitan fortalecerse.

Las prácticas y procedimientos parlamentarios en otras democracias inspiran formas de estimular y fortalecer el papel de los parlamentos emergentes. Es importante remarcar desde el principio que *no existe un parlamento ideal*. Las prácticas democráticas se pueden comparar pero no recetar, dado que las democracias se estructuran de acuerdo con diferentes contextos nacionales y diseños constitucionales. Una práctica o una regla que funciona bien en un país puede ser totalmente inadecuada en otro. Existen las buenas prácticas, pero han de ajustarse al contexto y condiciones locales.

Este cuestionario de autoevaluación² incluye enunciados basados en principios, suposiciones, procedimientos y estándares de comportamiento comúnmente usados en parlamentos democráticos en todo el mundo. Estos enunciados se agrupan en *seis secciones*:

- Representatividad
- Capacidad institucional
- Capacidad legislativa
- Capacidad de supervisión general
- Capacidad de supervisión de la seguridad
- Visibilidad y accesibilidad.

Cada sección se ocupa de un área específica de las capacidades del parlamento, esencial para el papel del parlamento en la democracia. A las tres funciones básicas de todos los parlamentos (representación, legislación y supervisión), hemos añadido:

- una sección especial sobre el control de la seguridad, dada su importancia para los procesos democráticos en países post-conflicto y en transición;

² El cuestionario de autoevaluación de la capacidad parlamentaria se extrae en gran medida del libro de la Unión Parlamentaria Internacional: David Beetham, *Evaluating Parliament. A Self-assessment Toolkit for Parliamentarians* (Geneva: Interparliamentary Union, 2008); disponible en <www.ipu.org/pdf/publications/self-e.pdf>.

- una sección sobre capacidades institucionales, esencial para la puesta en práctica de todas las demás facultades legales de las que se puede dotar al parlamento, y especialmente frágil en democracias que no están bien asentadas o faltas de recursos; y
- una sección sobre la visibilidad y accesibilidad del parlamento, una gran responsabilidad para el propio parlamento, que permite al público participar en su trabajo y también evaluarlo.

La autoevaluación invita a los usuarios a leer cada enunciado, emitiendo un juicio acerca de la aplicación de este principio/estándar por parte de sus propios parlamentos, y puntuarlo en esta escala de uno a cinco:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

Donde,

- 5 = muchísimo
- 4 = mucho
- 3 = medio
- 2 = pobremente
- 1 = muy pobremente.

Los enunciados marcados con puntuaciones altas indicarán áreas de capacidad parlamentaria que se ajustan a los estándares internacionales y que permiten un parlamento eficiente. Por el contrario, los enunciados marcados con puntuaciones bajas indican carencias y puntos débiles en la capacidad parlamentaria, consecuentemente áreas que deben someterse a reformas institucionales o legislativas. La suma de las puntuaciones obtenidas por los enunciados en cada sección permitirá comparar el cumplimiento de las diferentes funciones del parlamento.

El objetivo de la autoevaluación no es clasificar o comparar un parlamento nacional con otros, sino ayudar a los usuarios a evaluar objetivamente los puntos fuertes y débiles de sus parlamentos basándose en estándares internacionales. Cabe esperar que ningún parlamento obtenga la máxima puntuación en cada enunciado, dados los diferentes controles y balances que las diferentes constituciones aseguran, y que es un hecho que todos los parlamentos pueden reforzarse.

Las conclusiones de la autoevaluación pueden formar la base de unas recomendaciones que identifiquen áreas de prioridad para futuras reformas. Para facilitar esta tarea, cada sección finaliza con tres preguntas a los usuarios:

-
1. La mayor mejora hecha recientemente en ese área en particular
 2. La mayor deficiencia actual
 3. Las medidas más urgentes necesarias para mejorar el rendimiento.

Cuestionario para una Autoevaluación de la Capacidad Parlamentaria

1. La Representatividad del Parlamento

1.1. La composición del parlamento es representativa de las minorías (en términos de ideas políticas, geografía, etnias, religión, educación, etc.).

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

1.2. Las mujeres están justamente representadas en el parlamento.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

1.3. Los procedimientos parlamentarios aseguran y animan a la oposición y a los partidos minoritarios a contribuir en el trabajo del parlamento.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

1.4. Los miembros del parlamento (MP's) tienen pleno derecho a expresar sus opiniones libremente, salvaguardados de interferencias del ejecutivo o legales.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

1.5. La disciplina de partido no se impone rigurosamente, siendo normalmente los MP's autorizados a votar en contra de su partido.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

1.6. El control de la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales garantiza la independencia de los MP's electos en el ejercicio de sus funciones.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

1.7. El parlamento participa en los mecanismos de reconciliación y consolidación de la paz.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

1.8. El parlamento gestiona eficazmente las peticiones y las quejas de los ciudadanos a través de un comité especializado en esta tarea.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

1.9. Los MP's cuentan con una base electoral bien organizada, disponiendo de oficinas, personal y tiempo programado para encontrarse con su electorado y con el público.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

1.10. El parlamento es un eficaz foro de debate sobre las cuestiones que atañen al pueblo.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

¿Cuál es la mayor mejora reciente en los puntos anteriores?	
¿Cuál es actualmente la deficiencia más grave?	
¿Qué medidas tomaría para remediar esta deficiencia?	

2. Capacidad Administrativa e Institucionalización del Parlamento

2.1. Las reglas de procedimiento son claras, conocidas y respetadas.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

2.2. El parlamento es independiente del ejecutivo para decidir su propio presupuesto.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

2.3. El parlamento es independiente del ejecutivo para decidir su agenda y su programa.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

2.4. El parlamento es independiente del ejecutivo para decidir sobre la estructura y miembros de sus comités.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

2.5. La pertenencia a los comités es estable durante un mandato parlamentario.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

2.6. Los recursos de los comités son adecuados para las necesidades del trabajo parlamentario en lo que se refiere a salas de reuniones, oficinas e instalaciones.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

2.7. El número y la cualificación profesional del personal parlamentario se ajustan a las necesidades del trabajo parlamentario.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

2.8. El parlamento cuenta con suficientes recursos informativos (biblioteca, departamentos de investigación, intranet) para apoyar la actividad de sus miembros, grupos y comités.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

2.9. Todas las decisiones parlamentarias y los proyectos legislativos se debaten en el comité pertinente antes de ser remitidos al pleno para su debate y aprobación.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

2.10. Se implementa un Código Oficial de Conducta/Ética para los parlamentarios, supervisado por un Comisario de Ética o por un Comité de Ética.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

¿Cuál es la mayor mejora reciente en los puntos anteriores?	
¿Cuál es actualmente la deficiencia más grave?	
¿Qué medidas tomaría para remediar esta deficiencia?	

3. Capacidad Legislativa del Parlamento

3.1. Las leyes emitidas por el parlamento superan en número a los edictos y decretos emitidos por el gobierno.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

3.2. El parlamento tiene el derecho de aprobar, enmendar o rechazar los edictos y los decretos del gobierno.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

3.3. Los MP's tienen el derecho de *promover* legislación, y los procedimientos parlamentarios les permitan hacer pleno uso de este derecho.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

3.4. Los MP's tienen el derecho de *enmendar* propuestas legislativas, y los procedimientos parlamentarios les permiten hacer pleno uso de este derecho.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

3.5. Los procedimientos parlamentarios dan a los MP's tiempo suficiente para analizar y debatir las propuestas legislativas.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

3.6. Los procedimientos para las consultas con grupos de interés y ONG's relevantes durante la legislatura son sistemáticos y transparentes.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

3.7. El pleno del congreso habitualmente sigue las recomendaciones y las enmiendas de los comités sobre las propuestas legislativas.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

3.8. Existe un sistema eficaz y sencillo de seguir la pista a la legislación y su situación, dentro de la administración parlamentaria.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

3.9. El parlamento garantiza que la legislación que se promulga sea clara, concisa e inteligible.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

3.10. El parlamento garantiza que la legislación que se promulga respete la Constitución y los derechos humanos del pueblo.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

¿Cuál es la mayor mejora reciente en los puntos anteriores?	
¿Cuál es actualmente la deficiencia más grave?	
¿Qué medidas tomaría para remediar esta deficiencia?	

4. Capacidad de Supervisión General del Parlamento

4.1. El parlamento tiene poderes constitucionales y legales para un control eficaz de la actividad del gobierno.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

4.2. El parlamento usa eficazmente sus facultades constitucionales y legales para mantener la fiscalización del gobierno.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

4.3. El parlamento hace un seguimiento del impacto de las leyes una vez que se han promulgado y evalúa los problemas asociados a la implementación de las leyes.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

4.4. El parlamento tiene autoridad para nombrar o confirmar ministros.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

4.5. El parlamento emplea semanalmente una sesión especial para Preguntas e Interpelaciones.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

4.6. Los ministros y otros cargos ejecutivos acuden con prontitud al pleno del congreso o a las reuniones de los comités cuando se requiere su presencia, facilitando al parlamento la información que se les solicita.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

4.7. Los comités permanentes tienen la potestad de supervisar la actividad de los ministerios y otras agencias ejecutivas en sus áreas de competencia.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

4.8. El parlamento tiene autoridad para investigar las actividades del ejecutivo y de crear comités de investigación.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

4.9. El parlamento tiene la facultad de forzar la dimisión del ejecutivo, mediante una Moción de Censura o una Moción de Confianza.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

4.10. El parlamento puede modificar y escrutar el presupuesto nacional a lo largo de todas sus etapas (redacción, aprobación, ejecución, evaluación).

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

¿Cuál es la mayor mejora reciente en los puntos anteriores?	
¿Cuál es actualmente la deficiencia más grave?	
¿Qué medidas tomaría para remediar esta deficiencia?	

5. Capacidad Parlamentaria de Supervisión de la Seguridad

5.1. Se consulta sistemática y regularmente al parlamento en los asuntos de defensa y seguridad.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

5.2. La actividad de cada agencia de seguridad está regulada por una legislación debatida y promulgada por el parlamento.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

5.3. La actividad de las agencias de seguridad se supervisa por un comité parlamentario, no siendo exonerada ninguna agencia de dicha supervisión parlamentaria.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

5.4. Los comités responsables de los asuntos de defensa y seguridad disponen de estudios, información, personal e instalaciones adecuadas para llevar a cabo eficazmente su cometido.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

5.5. Los comités parlamentarios competentes organizan frecuentes audiencias sobre asuntos de seguridad.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

5.6. Los comités parlamentarios competentes aprueban y controlan la ejecución de los presupuestos para cada agencia de seguridad.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

5.7. El parlamento tiene el derecho de solicitar a la Institución Auditora Suprema una auditoría o una investigación sobre la ejecución de los presupuestos de seguridad.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

5.8. El parlamento puede solicitar información, investigar, y finalmente pronunciarse sobre los contratos importantes de adquisición de la defensa.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

5.9. Los comités parlamentarios competentes tienen el derecho de visitar a las tropas, las instalaciones militares y las oficinas de las agencias del sector de la seguridad.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

5.10. Los MP's tienen acceso legal a la información secreta necesaria para llevar a cabo su función de supervisión, y el gobierno les facilita información secreta.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

¿Cuál es la mayor mejora reciente en los puntos anteriores?	
¿Cuál es actualmente la deficiencia más grave?	
¿Qué medidas tomaría para remediar esta deficiencia?	

6. Fiscalización y Visibilidad del Parlamento

6.1. Los procedimientos parlamentarios permiten que los plenos del congreso y las reuniones de los comités estén abiertos a los medios y al público.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

6.2. Los periodistas no tienen restricciones para informar sobre el parlamento y las actividades de sus miembros.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

6.3. Las actas de los plenos y de los comités se publican oportunamente.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

6.4. Los resultados de las votaciones sobre decisiones parlamentarias o legislación importante se publican oportunamente.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

6.5. Los comités parlamentarios albergan a menudo audiencias públicas de los ministros y otros altos cargos del ejecutivo.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

6.6. Los debates parlamentarios se retransmiten en vivo frecuentemente por T.V. o radio.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

6.7. El sistema electoral asegura la fiscalización individual y colectiva del parlamento, por el electorado.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

6.8. Los ciudadanos tienen acceso inmediato a la legislación por varios canales (internet, boletines oficiales, medios, oficinas de los MP's, y bibliotecas públicas).

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

6.9. Los ciudadanos tienen suficientes oportunidades de expresar sus opiniones y preocupaciones directamente a sus representantes, sin importar su afiliación política.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

6.10. Se cumplen las expectativas del pueblo sobre el papel que juega el parlamento.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

¿Cuál es la mayor mejora reciente en los puntos anteriores?	
¿Cuál es actualmente la deficiencia más grave?	
¿Qué medidas tomaría para remediar esta deficiencia?	

Autoevaluación de las Necesidades Legislativas para la Gobernanza Democrática de la Seguridad

Este ejercicio de autoevaluación ayudará a revisar algunos de los principios legislativos y estándares más importantes para el control democrático del sector de la seguridad, así como a identificar oportunidades para mejorar la legislación nacional existente.

Los usuarios de esta herramienta de evaluación revisarán una lista de *disposiciones legislativas recomendadas* para la gobernanza democrática de la seguridad. Las disposiciones reflejan principios básicos de la supervisión democrática y se han extraído de la legislación de varios países. En realidad no hay uniformidad en el uso y comprensión de conceptos, y en la arquitectura de las instituciones. No hay ningún país que cumpla con todas estas disposiciones, siendo cada modelo de gobernanza democrática único y específico. Por lo tanto esta herramienta no pretende que el usuario evalúe las legislaciones nacionales siguiendo una rígida lista de estándares internacionales; en lugar de eso ofrece una colección de prácticas recomendadas que han probado ser útiles en la consolidación de la gobernanza democrática de la seguridad, apoyándose en la experiencia de otros.

Repasando la lista se pueden identificar las disposiciones legislativas que se pueden adoptar y aplicar en cada contexto local. Algunas de estas disposiciones recomendadas son puntuales y específicas y se pueden formular en un artículo de ley; así pueden integrarse fácilmente en la legislación existente o en las Órdenes Permanentes del Parlamento mediante una enmienda solicitada por uno de sus miembros. Otras son generales y se refieren a la necesidad de regular un asunto *mediante una ley promulgada por el parlamento*, condición para asegurar la participación parlamentaria en el proceso de toma de decisiones y un mínimo nivel de control. Su implementación en las legislaciones locales requiere anteproyectos de nueva legislación.

Las disposiciones legislativas se organizan en diferentes secciones, siguiendo cinco áreas principales de legislación de seguridad:

- Política de seguridad y defensa
- Establecimiento de la defensa
- Imposición de la ley (policía)
- Servicios de inteligencia
- Fiscalización pública del sector de la seguridad.

Se pide que se marque con una “X” aquellas disposiciones legislativas que están ya contempladas en la legislación nacional. El número de “X” que se obtengan en cada sección permitirá evaluar la asimilación de los principios internacionales sobre control democrático en la legislación nacional. Las diferentes puntuaciones obtenidas por las diferentes secciones permitirán comparar la fase de las reformas democráticas en los principales sectores del sector de la seguridad (principalmente entre las reformas en defensa, policía e inteligencia).

Idealmente, tras la identificación de las áreas legislativas que no garantizan una base sólida para el control democrático, este ejercicio de autoevaluación inspirará un *plan de desarrollo legislativo*. Para facilitar la identificación de las prioridades importantes y que se adapten a cada contexto local, tras cada sección se pide que se escriban tres disposiciones legislativas que se necesiten para mejorar el control democrático en ese área en concreto. Las propuestas se pueden extraer de la lista de disposiciones legislativas recomendadas que no existan en la legislación nacional, o pueden ser nuevas disposiciones que surjan de la especificidad de la democracia local.

Cuestionario para una Autoevaluación de Necesidades Legislativas para la Gobernanza Democrática de la Seguridad

1. Seguridad Nacional y Política de Defensa

1	El Gobierno establece la política de seguridad nacional en un <i>documento estratégico</i> (como la Estrategia de Seguridad Nacional, Libro Blanco de la Defensa, Concepto de Seguridad, etc.) que defina claramente las prioridades, las tareas y las responsabilidades de las agencias del sector de la seguridad.	
2	La política nacional de seguridad y sus documentos de apoyo se <i>someten a la aprobación</i> del parlamento.	
3	El parlamento <i>ratifica todos los tratados</i> sobre cooperación en seguridad y defensa, incluyendo aquellos sobre la entrada del país en organizaciones internacionales y alianzas militares.	
4	El parlamento tiene un papel decisivo en la declaración de <i>guerra</i> .	
5	El parlamento aprueba la participación del país en <i>misiones internacionales</i> en el extranjero.	
6	El parlamento aprueba el despliegue de <i>tropas extranjeras</i> en territorio nacional.	
7	El parlamento aprueba los <i>gastos en seguridad y defensa</i> dentro del presupuesto anual total del estado.	
8	La creación, las misiones y las facultadas de cada agencia de seguridad y defensa se definen claramente en <i>leyes promulgadas por el parlamento</i> .	
9	Las autoridades de gestión ejecutiva y civil a cargo de las fuerzas de seguridad son fiscalizables por el parlamento (<i>pueden ser cuestionadas, convocadas e interrogadas</i>)	
10	Los <i>nombramientos ministeriales</i> , incluyendo los de defensa y seguridad interna, son refrendados por el parlamento.	
11	La legislación establece claramente que el parlamento tiene el <i>derecho de ser informado</i> por el ejecutivo sobre los asuntos de seguridad y defensa.	
12	Un <i>consejo supremo para la defensa y la seguridad</i> , como órgano asesor bajo el jefe de gobierno, es fiscalizable por el parlamento, al que debe mantener informado.	

¿Cuáles son, en su opinión, de lo anterior, las tres primeras prioridades de un plan de desarrollo legislativo?
1.
2.
3.

2. Establecimiento de Defensa

1	El funcionamiento, estructura de fuerza y facultades de las Fuerzas Armadas están bien definidos en una <i>ley</i> promulgada por el Parlamento.	
2	Las Fuerzas Armadas están sujetas al <i>control civil</i> (mediante un departamento del gobierno dirigido por un ministro civil).	
3	Las Fuerzas Armadas están sujetas al <i>control parlamentario</i> (mediante un comité parlamentario permanente de defensa).	
4	Las FFAA son políticamente <i>neutrales</i> (principalmente mediante restricciones impuestas por los estatutos militares, referentes a: pertenencia a partidos políticos, elegibilidad para cargos públicos, libertad de expresión y participación en manifestaciones públicas).	
5	El reclutamiento en las FFAA <i>no discrimina</i> raza, etnia, género, religión o lugar de origen.	
6	El ascenso en las FFAA se basa en los méritos y en la <i>igualdad de oportunidades</i> .	
7	Todos los <i>gastos militares</i> están comprendidos en la ley de presupuestos del estado (<i>el organismo de defensa no dispone de fuentes de ingresos fuera del presupuesto</i>).	
8	El parlamento supervisa los contratos de <i>adquisición</i> de la defensa importantes (equipamiento, sistemas de armas, etc.).	
9	Las circunstancias para el uso de fuerzas armadas en seguridad interna son excepcionales y bien definidas por la ley (<i>estados de emergencia</i>).	
10	Los <i>derechos humanos</i> de las fuerzas armadas están protegidos, incluyendo la prevención de la discriminación, malos tratos, amenazas y acoso sexual.	

11	Se establecen <i>mecanismos internos</i> (como órdenes escritas, <i>mecanismos de reclamaciones internas</i> , <i>inspector general</i>) para proteger a los soldados de órdenes ilegales o improcedentes y del abuso ministerial.	
12	El Parlamento puede examinar <i>peticiones y quejas</i> de personal militar, y también de civiles, relativos a las FFAA.	

¿Cuáles son, en su opinión, de lo anterior, las tres primeras prioridades de un plan de desarrollo legislativo?	
1.	
2.	
3.	

3. Imposición de la Ley (Orden Público)

1	Las fuerzas de imposición de la ley (policía) están sujetas al <i>control civil</i> (mediante un departamento del gobierno dirigido por un civil).	
2	Las fuerzas de imposición de la ley están sujetas a <i>control parlamentario</i> (mediante un comité parlamentario permanente con competencia sobre el orden público).	
3	Las fuerzas de imposición de la ley son <i>políticamente neutrales</i> , y su actividad es independiente de interferencias políticas.	
4	Las condiciones y las situaciones para el <i>uso de la fuerza y de armas de fuego</i> están claramente definidas por la ley.	
5	La <i>protección de los derechos humanos</i> es fundamental en la actividad de la policía y marca los límites del ejercicio de sus poderes coercitivos.	
6	En la organización de las fuerzas de imposición de la ley hay un enfoque de <i>mantenimiento del orden basado en la comunidad</i> (una policía que es fiscalizable, abierta, profesional, consultiva, preventiva y centrada en la gente).	
7	La policía tiene un sistema de reclutamiento, selección y promoción basado en el mérito, dando <i>igualdad de oportunidades</i> a todos los colectivos, tales como las etnias minoritarias.	

8	Están establecidos unos <i>mecanismos internos de fiscalización</i> de la policía (tales como unidades de asuntos internos, de control financiero, y de anti-corrupción).	
9	Un <i>Código de Conducta</i> (Código Ético) para oficiales de policía marca las líneas maestras y los principios de conducta.	
10	El servicio <i>Fiscal</i> es independiente de la policía, y se encarga de supervisar las investigaciones criminales llevadas a cabo por ésta.	
11	Hay un control eficaz de la gestión de los registros de armas de fuego, licencias civiles de <i>armas ligeras</i> y la concesión de licencias para <i>compañías privadas de seguridad</i> .	
12	El <i>sistema penitenciario</i> y el status de su personal están regulados por ley.	

¿Cuáles son, en su opinión, de lo anterior, las tres primeras prioridades de un plan de desarrollo legislativo?

1.

2.

3.

4. Inteligencia

1	El propósito, mandato, tareas y facultades de cada servicio o departamento de inteligencia están claramente especificadas en <i>leyes promulgadas</i> por el parlamento.	
2	El parlamento tiene voz y voto en el nombramiento de los <i>directores</i> de las principales agencias de inteligencia, que están fiscalizadas tanto por el ejecutivo como por el parlamento.	
3	Las agencias están sometidas al control parlamentario a través de un <i>comité parlamentario</i> permanente especializado.	
4	Las <i>facultades especiales</i> de la inteligencia tienen su base en la legislación, y su uso debe ser proporcional al peligro en el que se encuentre la seguridad nacional, y no han de prolongarse excesivamente en el tiempo.	

5	La <i>derogación</i> de los derechos y las libertades fundamentales está siempre justificada por la necesidad de proteger los intereses de la seguridad nacional.	
6	“Los intereses de la seguridad nacional” y las “amenazas a la seguridad nacional” están claramente <i>definidos</i> en la legislación promulgada por el parlamento, y desde una perspectiva de seguridad humana.	
7	Las técnicas intrusivas (tales como intervenir teléfonos y la vigilancia) son aprobadas por la magistratura, mediante órdenes judiciales.	
8	Hay una clara separación institucional y funcional entre la <i>inteligencia</i> (<i>acopio de información, análisis e interpretación</i>) y la <i>policía</i> (<i>arresto, interrogatorio, detención</i>).	
9	El <i>presupuesto</i> asignado al servicio es aprobado por el parlamento y debidamente controlado por el ejecutivo, el parlamento y la institución superior de auditoría.	
10	Están implementados y son controlados <i>códigos de conducta</i> y <i>éticos</i> para los funcionarios de la inteligencia.	
11	Los miembros del comité parlamentario para el control de la inteligencia tienen <i>acceso a información clasificada</i> .	
12	Miembros escogidos del parlamento son informados sobre operaciones <i>secretas de inteligencia</i> y sus presupuestos.	

¿Cuáles son, en su opinión, de lo anterior, las tres primeras prioridades de un plan de desarrollo legislativo?
1.
2.
3.

5. Fiscalización y Transparencia Pública

1	Una <i>ley de libertad de información</i> da a los ciudadanos el libre derecho a acceder a información de interés público, sin dar explicaciones para su solicitud.	
2	Las leyes mantienen una <i>constante publicación de información</i> : las agencias gubernamentales publican rutinariamente ciertas categorías de información (<i>tales como estructura, funciones, presupuesto, informes anuales, etc.</i>).	
3	Cada institución pública, incluyendo las agencias de seguridad, cuenta con una <i>oficina de relaciones públicas</i> .	
4	<i>La legislación</i> que regula la protección de los derechos humanos y la actividad de las agencias de seguridad <i>está a disposición del público</i> .	
5	Una ley regula la “ <i>información secreta</i> ” o “ <i>clasificada</i> ”: establece claramente qué categorías de información se pueden clasificar, por qué autoridades, codifica los procedimientos de investigación, y establece sanciones por revelación de información no autorizada.	
6	<i>Los órganos de control independientes</i> responsables de la protección de los derechos humanos trabajan en base a una ley estatutaria, son accesibles a los ciudadanos e informan al parlamento (<i>Ombudsman, Comisión de Derechos Humanos, Inspector General</i>).	
7	La <i>Institución Auditora Suprema</i> es responsable de auditar los presupuestos del Estado en base a una ley estatutaria, informando al parlamento.	
8	Los organismos independientes de control y la Institución Auditora Suprema pueden, por propia iniciativa o por mandato del parlamento, <i>llevar a cabo investigaciones</i> , visitar locales, y tener acceso a documentos de las agencias del sector de seguridad.	
9	El público tiene acceso a los bienes y declaraciones de interés de los MP's, y aquéllas son actualizadas con regularidad.	
10	Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's) tienen ocasiones legales de participar activamente en las <i>consultas legislativas</i> .	
11	Las OSC's pueden <i>hacer un seguimiento</i> de las agencias de justicia y seguridad por violaciones de derechos humanos y corrupción, sin intimidación o interferencias indebidas.	

12	Los <i>medios de comunicación</i> son libres, plurales, e independientes del control estatal y de presiones políticas.	
----	--	--

¿Cuáles son, en su opinión, de lo anterior, las tres primeras prioridades de un plan de desarrollo legislativo?
1.
2.
3.

Evaluación del Efecto del Control Parlamentario sobre las Agencias Gubernamentales

Una cuestión fundamental del control parlamentario es definir la delgada línea que separa las competencias del poder ejecutivo de las del legislativo. Cada democracia tiene su propia respuesta a en qué medida está implicado el parlamento en la actividad del ejecutivo, incluyendo las instituciones de seguridad. La respuesta ha de definirse entre dos de las responsabilidades parlamentarias: (1) hacer un seguimiento de la actividad de las fuerzas de seguridad para asegurarse de que respetan los derechos humanos y el estado de derecho, y (2) proporcionar una base legal que permita el desarrollo de unas fuerzas de seguridad eficientes, capaces de salvaguardar los intereses nacionales.

Como consecuencia, el control parlamentario es inherentemente complejo, de naturaleza política y cualitativa. Su eficiencia no sólo se basa en las facultades legales y la actitud del parlamento, sino en la calidad del diálogo entre el parlamento, el gobierno y las fuerzas de seguridad. Este diálogo se debe basar en la transparencia, en la confianza, en compartir responsabilidades y en el respeto mutuo.

La manera en que las instituciones sujetas al control parlamentario lo perciben y reaccionan representa una información valiosa para el parlamento. Por esto es importante para los MP's entablar un diálogo con representantes de las instituciones supervisadas para conocer su opinión sobre los límites y los efectos del control parlamentario. El siguiente cuadro tiene como propósito orientar al parlamento en su intento de tener una visión objetiva de su actividad supervisora.

El cuadro debe usarse sólo como una guía para debatir o como un cuestionario, en diferentes situaciones tales como:

- debates generales entre MP's y miembros del ejecutivo;
- reuniones entre los comités parlamentarios y los directores de las instituciones supervisadas, en el contexto de los intentos de los comités por evaluar su actividad;
- entrevistas a miembros del ejecutivo por parte de los MP's;
- análisis del control parlamentario por un grupo enfocado a ello (que podría estar compuesto por MP's, personal parlamentario, miembros del ejecutivo, y organizaciones de la sociedad civil).

Cuando se use como un cuestionario que deba ser completado por miembros del ejecutivo, es recomendable enviar el cuadro por adelantado, para dar

suficiente tiempo para la recogida de datos. Algunas de las preguntas proporcionan una lista de posibles respuestas entre las que puede elegir el entrevistado, mientras que otras dejan abierta la respuesta, permitiendo al entrevistado expresarse con sus propias palabras. El último tipo de preguntas permite un examen en profundidad de las opiniones de la gente, de modo que el usuario del cuadro puede modificarlo e incluir un mayor número de preguntas.

Reuniendo las respuestas dadas en el cuadro se puede evaluar la intensidad y el enfoque de las actividades supervisoras del parlamento, y calcular sus efectos sobre las instituciones supervisadas. El ejercicio debe facilitar la definición del sistema de “equilibrio de poderes” entre el parlamento y el ejecutivo que sea apropiado y beneficioso para el contexto nacional.

En cualquier caso, un diálogo abierto y honesto entre los dos actores involucrados en el control parlamentario, el supervisor y el supervisado, debe contribuir a un mejor entendimiento mutuo del papel del parlamento y sus funciones en una democracia, y debe llevar a mejorar la colaboración y la confianza entre el parlamento y el ejecutivo.

Cuadro para un Diálogo Entre el Parlamento y las Instituciones Sujetas a Supervisión	
1. ¿De qué manera y con qué frecuencia se ejerció el control parlamentario sobre las actividades de su institución? (por favor marque la frecuencia en la columna de la derecha)	
Informes programados (contemplados por la ley o los procedimientos)	
Informes solicitados (por el pleno, un comité, o MP's)	
Preguntas e interpelaciones en el pleno (respondidas por el ministro u otro alto cargo)	
Mociones sobre su campo de actividad	
Consentimiento a nombramientos de altos cargos (ministro, director, otros)	
Aprobación de los presupuestos anuales	
Audiencias en el comité competente	
Visitas e inspecciones en su institución	
Preguntas parlamentarias	
Investigación de peticiones relativas a actividades de su institución	
Otras (por favor, descríbalas)	
2. Cuáles son las áreas de actividad de su institución que resultaron de interés para la supervisión parlamentaria?	
El respeto a la constitución y al estado de derecho	
El respeto a los derechos humanos y a las libertades civiles por parte de los funcionarios de su institución	
La implementación de la política gubernamental en su campo de actividad	
Ejecución de los presupuestos	
Adquisiciones públicas/contratos de adquisición	
Reformas institucionales y sus consecuencias internas	

Gestión de recursos humanos	
Cooperación con otras instituciones/estructuras en el campo de la seguridad	
Sociedad pública-privada	
Investigación de corrupción y mala administración	
Abusos y órdenes ilegales dentro de la institución	
Otros (por favor, descríbalas)	
3. Los informes y las recomendaciones parlamentarias, ¿son relevantes y útiles para la mejora de sus actividades?. Por favor explíquelo.	
Mucho	
Son irrelevantes	
No estoy al corriente de tales recomendaciones	
4. ¿Cuáles son las consecuencias del control parlamentario sobre las actividades de su institución?. Por favor explíquelo.	
Consecuencias positivas	
No hay consecuencias	
Consecuencias negativas	
5. Considera que el establecimiento, por mutuo acuerdo, de una agenda de control parlamentario con fechas preestablecidas es:	
Absolutamente necesario	
Beneficioso	
No es útil.	
6. En su opinión, ¿en qué medida se debe involucrar el control parlamentario en la actividad de su institución?	
7. Sugiera tres maneras de aumentar la eficiencia del control parlamentario sobre la actividad de su institución.	

8. ¿Se ve la actividad de su institución amenazada o perjudicada por compartir información clasificada con el parlamento dentro de sus actividades de control?	
Siempre, los MP's no deberían tener acceso a información clasificada	
A veces, dependiendo del asunto y del parlamentario	
Los parlamentarios deberían ser investigados para tener acceso a información clasificada	
Nunca. El parlamento nunca revela información clasificada sin autorización	
Otros	
9. ¿Cómo respeta su institución el requisito democrático respecto al libre acceso a información de interés público?	
Creando una oficina de relaciones públicas	
Mediante la frecuente publicación de informes	
Respondiendo a las peticiones concretas de información pública	
Otros	
10. ¿Cuál es su opinión acerca de desarrollar y fortalecer las relaciones con la sociedad civil?	
Necesaria	
Beneficiosa	
No recomendable	

Reservados todos los derechos. Nada de esta publicación se puede reproducir, almacenar en un sistema de recuperación, o transmitir, de cualquier modo o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, o de cualquier otra manera, sin previo permiso del Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas.

Esta publicación se divulga bajo la condición de que no lo será por vía comercial o de otro modo, prestada, vendida, alquilada, o divulgada de cualquier otra forma sin el previo consentimiento del editor, en cualquier forma de encuadernación o cubierta distinta de la que se ha publicado, y sin imponer una condición similar que incluya que esta condición se imponga al siguiente editor.

Teodora Fuior, *Poderes Parlamentarios en la Gobernanza del Sector de la Seguridad*, DCAF Programas Parlamentarios Series N°1.ES (Ginebra: Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, 2012).

DCAF Programas Parlamentarios Series N°1.ES

Versión original: Inglés, Ginebra, 2011

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
<www.dcaf.ch>
P.O.Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland

Diseño de cubierta: Angel Nedelchev

Traducción: General (Ret) Jaime Lahoz Serrano

Formato: 6.25 x 9

ISBN 978-92-9222-221-5

Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF)

DCAF fue fundado en el año 2000 por el gobierno Suizo. DCAF es una fundación internacional con 58 estados miembros y el Cantón de Ginebra, cuenta con más de 90 colaboradores y tiene su sede en Ginebra (Suiza) y oficinas permanentes en Bruselas, Liubliana, Ramallah y Beirut.

DCAF es una de las instituciones más destacadas del mundo en las áreas de Reforma de Seguridad (SSR) y del Sector de la Gobernanza de la Seguridad (SSG). Las principales divisiones son: Investigación y Desarrollo, Operaciones y Programas Especiales. DCAF proporciona sobre el terreno asesoramiento y asistencia práctica, desarrolla y promueve normas democráticas a nivel internacional y nacional, difunde buenas prácticas y procura recomendaciones sobre políticas que garanticen una gobernanza democrática eficaz del sector de la seguridad.

DCAF incluye entre sus asociados a gobiernos, parlamentos, miembros de la sociedad civil, organizaciones internacionales y un vasto abanico de actores del sector de la seguridad como la policía, el poder judicial, agencias de inteligencia, los servicios de seguridad fronteriza y los militares.

www.dcaf.ch



Centro de Ginebra para
el Control Democrático
de las Fuerzas Armadas