



SEMINARIO REGIONAL SOBRE EL CONTROL PARLAMENTARIO
DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD EN AMERICA LATINA

MONTEVIDEO - URUGUAY 1 Y 2 DE JULIO DE 2005



Profesor Gerardo Caetano (Uruguay)
ex Director del Instituto de Ciencia Política, actual Coordinador General
del Observatorio Político de esta misma institución
Director de la Escuela de Gobernabilidad y Acción Pública del Centro
Latinoamericano de Economía Humana

I. Introducción

- 1) La relatoría que he diseñado no está diseñada en función de conclusiones ya que, ante todo, no hemos tenido tiempo de forjarlas y, por otra parte, más allá de la existencia de acuerdos importantes, también es posible percibir desacuerdos. No debe dramatizarse la existencia de estos últimos pues, en ámbito internacional y aun en el seno de una sociedad, es muy propio de la vida democrática la existencia de acuerdos y desacuerdos, en particular sobre temas relevantes como el que nos convoca.
- 2) Me ha interesado más establecer una agenda de problemas sobre los que se ha trabajado y expuesto a lo largo de todo el evento. Creo que esto se compadece mucho más con la relevancia de este encuentro de Representantes de trece Parlamentos nacionales y regionales de América Latina, de Representantes Nacionales del Poder Legislativo, de representantes del Poder Ejecutivo, de representantes del sector de seguridad, de expertos académicos y de periodistas.
- 3) Creo además que la realización de este evento, además de sus méritos intrínsecos, ha tenido un gran sentido de oportunidad en función de la coyuntura actual de América Latina. A partir de esta agenda de tópicos que me gustaría referir, destacaré cuatro grandes áreas.

II. El cambio profundo del concepto de seguridad

- 4) La primera tiene que ver con lo que podríamos concebir como el cambio profundo del concepto mismo de seguridad en el marco de lo que no dudo en calificar como un “giro de época” que marca este momento de la historia en el mundo y, por supuesto, en nuestra América Latina. Este cambio profundo del concepto de seguridad nos lleva a plantearnos un concepto de seguridad mucho más abarcativo, integral y articulador, que no se queda solo en la consideración del factor militar o de las otras fuerzas de seguridad, que nos alerta acerca de la inconveniencia radical de cualquier tentación de “securitización” de la vida humana. Por el contrario, aludimos a repensar un

nuevo concepto que abarque necesariamente otras dimensiones que tienen que ver con el nuevo contexto de la globalización, con otro tipo de amenazas como las medioambientales, con temas de equidad, de capital humano y de desarrollo. Esta primera operación intelectual nos exige romper con conceptos y definiciones de un pasado reciente y no tan lejano de América Latina, que todavía siguen permeando nuestro imaginario político, muchos de ellos vinculados con lo que todos demócratas rechazamos con la mayor firmeza e intransigencia como es la tristemente famosa “doctrina de la seguridad nacional”, que inspiró ideológicamente en etapas oscuras a las dictaduras latinoamericanas en los años sesenta, setenta y ochenta, y con lo que hoy podríamos llamar la doctrina universal de la inseguridad. Asimismo, también este nuevo concepto a cuya formulación convocamos nos lleva al más firme rechazo a esa otra categoría que lleva a la gran superpotencia actual, los Estados Unidos, –como se ha señalado reiteradamente en este seminario - a desarrollar un concepto que algunos autores han denominado como el de “Inseguridad Internacional” para avalar sus apuestas –asumidas hoy como doctrina de Estado- de la “teoría de la guerra preventiva”, contraria históricamente a la vigencia del Derecho Internacional y sustentadora de una quiebra importante a nivel de los alcances de la acción de la ONU y otras entidades multilaterales.

- 5) Se trabajó mucho en este equilibrio difícil -que siempre aparece cuando pensamos en el tema de la seguridad- entre seguridad y libertad. Son dos conceptos que históricamente –hoy más que nunca- no pueden sino consagrarse en forma articulada. Hoy sabemos que no se pueden garantizar las libertades y los derechos sin establecer con fuerza legítima el concepto de la seguridad como un derecho humano. Pero también sabemos que es absolutamente ilegítimo sacrificar la libertad en aras de una supuesta seguridad. Esto nos lleva a políticas que desarrollan multiplicidad de acciones en muy diversos campos sobre los cuales se ha trabajado en el Seminario a partir del vínculo entre seguridad y democracia, seguridad y desarrollo. Se ha hablado también acerca de la necesidad de incorporar una multiplicidad de actores, en primer lugar actores civiles pero también militares, estableciendo la idea de que prioritariamente este es un tema ciudadano que a todos atañe y que no debe quedar librado a ningún estamento de expertos para su resolución.
- 6) Se ha hablado de la necesidad de romper con esa ajenidad que ha tenido en nuestros países en la agenda pública, en la agenda de las instituciones políticas, el tema de la seguridad. Se ha hablado de volver a incorporar plenamente la problemática de la seguridad dentro de la agenda de las políticas públicas, entendiendo a la política de la seguridad con sus discernimientos necesarios como una política pública. Se ha planteado la necesidad de un cambio doctrinario, ideológico y de pensamiento en torno a cómo pensar la seguridad a través del primado de la política, mediante la necesidad reiterada a lo largo de todo el Seminario, de que esta nueva doctrina deba ser una opción y una definición política e institucional, con muchos actores involucrados.
- 7) También se ha planteado la necesidad de evitar ciertas confusiones que parten de no discernir, por ejemplo, los conceptos de defensa nacional, seguridad interior o inteligencia. Todo esto está empujado por un contexto global de innovación radical que exige repensar, desde una perspectiva necesariamente internacional de estos temas, la consideración insoslayable de las nuevas formas de terrorismo, del terrorismo de Estado -el más ilegítimo de todos los

terrorismos-, la globalización unipolar con su afectación profunda a la seguridad colectiva mundial, el peligro de una securitización restrictiva de la agenda de la convivencia humana, lo inapropiado de la teoría de la guerra preventiva, lo inapropiado de un enfoque meramente militar de la lucha contra las amenazas a la seguridad. Se ha planteado la necesidad de repensar, en este nuevo contexto, organizaciones que sean funcionales a un concepto renovado de Comunidad Internacional, de Derecho Internacional.

- 8) Como se ha señalado a lo largo de todo el seminario, esto particularmente encuentra un contexto latinoamericano especialmente convulsionado, donde si bien se han reducido los conflictos interestatales, emergen nuevos peligros y desafíos: el narcotráfico, el secesionismo, los cruces entre alta delincuencia y pseudo movimientos sociales, pero también la criminalización ilegítima de la protesta social, la pauperización terrible del continente más desigual del planeta -hay un 44% de la población latinoamericana por debajo de la línea de pobreza y casi un 20% por debajo de la línea de indigencia-, la persistencia borrosa de las fronteras entre militares y otro tipo de agentes de la seguridad interna, entre otros muchos temas que podrían agregarse. Estas son las cargas de la historia que marcan la agenda latinoamericana de hoy.
- 9) Y como se señalaba en el último panel, tenemos la necesidad de repensar este nuevo concepto de seguridad a partir de ese prisma que está más allá de las ideologías, que no tiene definición política partidaria, que puede acomunar a quienes no pensamos igual, que es el prisma de los derechos humanos, prisma irreductible, intransigente e innegociable. Debemos contar con una política de defensa que tenga como clave esta concepción de derechos humanos efectivamente universales y no noroccidentales o eurocéntricos, proyectados luego imperativamente y por la fuerza al conjunto del planeta.

III. La cooperación interestatal

- 10) La segunda área que ha surgido como reiterada a lo largo del seminario refiere al tema de la cooperación interestatal y a la seguridad cooperativa como claves de respuesta eficaz a estos nuevos enfoques de amenaza a la seguridad.
- 11) Aquí se ha hablado de la necesidad de incorporar y de profundizar los mecanismos de las Convenciones, de las Comisiones de las Naciones Unidas y del sistema interamericano, de incorporar en la agenda de los procesos de integración regional este tema que necesita también coordinación supranacional. La consideración de esta temática ha sido sumamente rica en cuanto a intercambiar experiencias, no para imitar recetas o para transferir modelos, sino para aprender del éxito y de los fracasos, para internacionalizar efectivamente la mirada y para incorporar inclusive la dimensión regional de algunos desafíos que hoy ya tenemos ante nosotros en América Latina: la construcción también de consensos básicos a nivel regional e internacional fundados en un renovado multilateralismo que choque contra cualquier visión de hegemonismo unipolar; la necesidad de seguir bregando por el imperio del derecho y de la legalidad internacionales como pautas de convivencia entre los Estados nacionales, y la necesidad de renovar la eficacia de los instrumentos de lucha contra las nuevas formas del delito organizado y del terrorismo.
- 12) Aquí se habló muy claramente de esas nuevas formas de terrorismo y del desborde de los derechos nacionales, de la eliminación de principios clásicos de Derecho Internacional que han sido muy caros en América Latina y en mi país, como el respeto irrestricto de la soberanía particular de los pueblos o el

respeto irrestricto a los principios de no intervención en los asuntos internos, lo cual no quiere decir coonestar la violación de derechos humanos fronteras adentro, sino incorporar el compromiso universal de afirmar seguridad desde el respeto irrestricto de los derechos humanos, pero dentro de la comunidad y de la legalidad internacionales y no fuera de ella, y mucho menos desde un único Estado.

- 13) El concepto multidimensional ya planteado exige respuestas no solo militares; exige la necesidad de evitar las confusiones, la necesidad de la relevancia central del actor internacional legitimado en el derecho internacional.
- 14) Aquí veíamos el factor capital de la observación internacional para el cumplimiento de la seguridad concebida como garante del derecho de los débiles y la necesidad de repensar un actor internacional –repito- que vuelva a estar vinculado con el concepto multilateral de Derecho, de Comunidad Internacional y que no quede atrapado en la ineficiencia y en el desborde de derechos que establece una visión unipolar.
- 15) También se ha planteado el debate en torno al asunto absolutamente contemporáneo de las misiones de paz y de la necesidad de volver a este tema a partir de una rediscusión profunda, no dogmática, de los capítulos 6ª y 7ª de la Carta de las Naciones Unidas.

IV. Desafíos a la seguridad al interior del Estado

- 16) En tercer lugar, hay un área que ha incorporado los asuntos de la respuesta a los desafíos a la seguridad al interior de los Estados nacionales y, con acierto, se ha planteado que estos problemas de la seguridad interna presentan en nuestros países contextos muy preocupantes. Hay un vínculo que debe afirmarse porque no está garantizado sino desde la construcción permanente que supone la construcción democrática. No hay democracia construida de una vez y para siempre; la democracia es un plebiscito cotidiano de construcción inacabada; siempre habrá que construir democracia para garantizar la democracia. En ese sentido, el vínculo que tenemos que arraigar es la eficacia de un mayor grado de seguridad integral con alta calidad de la democracia y el vínculo entre menor grado de seguridad integral con baja calidad, con baja intensidad de la democracia.
- 17) Bien se dice que hoy en América Latina uno de los problemas más graves es la baja intensidad, la baja calidad de las democracias, que generan seudodemocracias delegativas con nuevas formas de autoritarismo encubierto, como ha dicho Sartori, dentro del confucionismo democrático, que reviste de formas democráticas lo que no es democrático. A partir del triunfo ideológico de la democracia, se debe afirmar frente a temas exigentes como el de la seguridad la idea de democracias integrales, de democracias que incorporen la participación dentro de la representación y no contra la representación; de democracias que afirmen los valores clásicos, los derechos clásicos con la incorporación de nuevos derechos. Se deben plantear las políticas de seguridad como políticas de Estado, como políticas que no pueden lograrse desde enfoques mayoritaristas o ejecutivistas, sino desde acuerdos interpartidarios fuertes y exigentes, con gran involucramiento ciudadano que establezca un retorno en aquellos casos donde corresponda y, en los que no corresponda, una fundación de Fuerzas Armadas efectivamente subordinadas al poder civil, de fuerzas armadas que no desplieguen pautas de autonomías

corporativas, que puedan suponer restricciones o limitaciones al pleno ejercicio del Estado de Derecho en todas sus dimensiones.

- 18) Aquí se ha hablado de la oportunidad que hoy se plantea en América Latina para renovar la doctrina de la política militar, buscando Fuerzas Armadas profesionales, integradas a la ciudadanía. Se trata de fundar o consolidar Fuerzas Armadas capaces, con la valentía que nos ha testimoniado, por ejemplo, el Teniente General Balza, esa valentía de asumir la historia, porque historia no asumida, -y repito lo que él señala- es pasado eterno. Cuando un duelo no se elabora, ya sabemos lo que ocurre.
- 19) Los procesos traumáticos que lamentablemente registra tan frecuentemente la Historia Universal y la de América Latina han llegado a afectar las terceras y cuartas generaciones descendientes de las víctimas y de los victimarios de los procesos del Terror, lo que nos vuelve a plantear la necesidad de esa política de los gestos como parte de esa necesidad de reafirmar el liderazgo político de una nueva política de seguridad, la exigencia de núcleos civiles que piensen estos temas, que no talenteen sobre ellos, que se acerquen a los profesionales no para transferirles la definición política y ciudadana de estos asuntos tan relevantes, sino para calificar las decisiones, para no legislar desde la improvisación sino basados en un nuevo concepto de asesoramiento, la idea de renovar el marco jurídico institucional que subordine la seguridad a la autoridad civil, pero al mismo tiempo afirmar que los agentes de seguridad, en el caso específico de las Fuerzas Armadas, no son solo producto de las normas sino de su historia y de las prácticas ciudadanas.

V. Control parlamentario del sector de la seguridad

- 20) Por último, el tema nuclear de este Seminario, que es la necesidad del control parlamentario calificado en torno a estos temas de la seguridad. En toda democracia el Parlamento es el hogar institucional de los partidos, es la institución por excelencia de la política, la que aloja en interior el máximo de voces ciudadanas legitimadas por el voto popular. Es hora de que los políticos renueven su adhesión intrínseca a la teoría democrática del carácter privilegiado de los Parlamento como instrumentos de control y fiscalización y hay que afirmarlo en voz alta y con orgullo, ya que es la institución política por excelencia. Y hay que hacerlo precisamente en voz alta y con orgullo para contrariar esa sabiduría convencional que se ha instalado en algunos sectores de la opinión pública y que se refleja en una crítica a los parlamentos, en una crítica a los dirigentes políticos y en una crítica a los partidos. Sin desconocer la legitimidad de algunas de las causas que sustentan este descontento en nuestras sociedades del continente latinoamericano, debemos preguntarnos antes estas olas de "reacción política" de qué democracia hablamos, sin Parlamento, sin política y sin partidos.
- 21) Y aquí se ha planteado la necesidad de definir las políticas de seguridad desde un enfoque integral, amplio y abarcativo, siguiendo las fases típicas de la elaboración de las políticas públicas que han estudiado expertos como John Kingdom. Este habla de cinco etapas en la elaboración de las políticas públicas: i) la elaboración de la agenda; ii) la especificación de las alternativas sobre las que se van a tomar opciones y decisiones legítimas, en el marco de los vínculos constitucionales que regulan en cada Estado las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo (no debe imperar aquí la idea de la decisión como una mera opción del Poder Ejecutivo, dentro de la concepción equivocada que concibe al Gobierno como lo que quiere el Presidente o como

lo que quiere el Poder Ejecutivo, sin incorporar al proceso decisional la noción del producto de gobierno como el resultado complejo e interactivo en el que precisamente juegan su rol múltiples instituciones, con el Parlamento jugando un rol decisivo e intransferible). Las últimas tres etapas de las que nos habla Kingdon en su texto "Agendas, alternativas y políticas públicas", son: iii) la decisión sobre las alternativas especificadas; iv) la implementación de la decisión; y luego v) los sistemas de control y de evaluación a todos los niveles, también a nivel presupuestal.

- 22) En estas cinco etapas hay un rol insustituible que debe jugar el Parlamento, no para impulsar un desborde sus atribuciones o una suerte de competencia con el Poder Ejecutivo. Por el contrario, lo que se busca es la forja de políticas públicas que emerja más calificada como fruto de una rearticulación aggiornada de la relaciones entre el Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo. En ese sentido debe destacarse la necesidad, reiterada en el Seminario, de forjar políticas de defensa con amplio involucramiento de actores, de reunir condiciones para una eficaz fiscalización parlamentaria, lo cual supone Parlamentos que estén a la altura de la exigencia de los tiempos. Ello significa Parlamentos con nuevos sistemas de información, Parlamentos que no tengan diques o recelos que les impidan comunicarse con cualquier actor de la sociedad, entre ellos, las Fuerzas Armadas; Parlamentos con una aceiteada relación interactiva con actores indispensables de la sociedad civil, que tengan la capacidad de llevar adelante políticas diseñadas a partir de una ajustada internacionalización de los enfoques, sustento para legislar teniendo en cuenta la perspectiva comparada. En este caso, la Unión Interparlamentaria ha brindado la posibilidad de cotejar experiencias, repito, no para copiar sino para exigir las argumentaciones y posturas de cada Parlamento nacional.
- 23) También se ha hablado de múltiples mecanismos que hacen a la función no exclusiva ni excluyente de fiscalización que cumple el Parlamento en el control civil de la implementación de las políticas de seguridad. El Parlamento no es, en una democracia, el único instrumento de fiscalización, de "accountability", de asunción de responsabilidades por parte de los servidores públicos, de rendición de cuentas. Hay múltiples instancias de "accountability" y es bueno que se multipliquen estas formas de "accountability", pero el Parlamento tiene un rol intransferible en esa exigencia de rendición de cuentas y, en particular, en el control civil de la política de seguridad.
- 24) Acá se han planteado mecanismos con una premisa que ha estado presente en múltiples intervenciones. Suele haber un desfase entre las habilitaciones del ordenamiento jurídico y las prácticas reales de funcionamiento parlamentario. Tenemos una pulsión a ver cuáles son las habilitaciones constitucionales y legales para ejercer la fiscalización, pero nos olvidamos de las prácticas concretas de los Parlamentos que, muchas veces, no están reformadas suficientemente como para dar sustancia, carne, a las formas de fiscalización habilitadas por la Constitución o las leyes.
- 25) Y se ha hablado de mecanismos exigentes que están estableciendo la necesidad de que los Parlamentos, para poder cumplir con estos roles de control, se reformen, se modernicen y racionalicen sus procedimientos, sus pautas de comunicación y de relacionamiento con los otros Poderes del Estado, con otros actores de la sociedad. Allí se ha hablado de varios mecanismos: la definición de leyes de defensa nacional, de leyes de contenido doctrinario; se hablaba en el caso argentino de la sucesión de tres leyes: la ley de defensa nacional, la ley de seguridad interior y la ley de inteligencia. Y ahí

hay una hoja de ruta, como se dice ahora, que está estableciendo tres etapas, tres estaciones fundamentales en la construcción de una verdadera política de seguridad; la capacitación de los legisladores en el tema y la necesidad de que haya un cuerpo permanente de asesores vinculado con los temas de seguridad; la necesidad del recurso legítimo no abusivo de la interpelación, inclusive a partir de algunas experiencias de países de América Latina donde los dictámenes de comisiones de investigación parlamentaria o los dictámenes provenientes de las mismas en relación con los temas de seguridad tengan carácter vinculante; redimensionar los asuntos de régimen de gobierno, el pedido de informes, el tema de la autorización responsable y garantista en la definición de los estados de excepción, con la consiguiente referencia de garantías de derechos inalienables que persisten en estas circunstancias; el tema del control presupuestario como una vía de "accountability"; el tema absolutamente central de evaluar y diseñar nuevas leyes de formación del personal de seguridad, del personal militar, del personal policial desde una política de respeto irrestricto a los derechos humanos y desde un manejo sabio, formulado a partir de un conocimiento cabal del personal y de los nuevos contextos que rodean la política de seguridad.

VI. Conclusiones

26) Termino con este relatorio de agenda destacando, en primer lugar, que hoy sabemos mejor que nunca que la seguridad es un derecho humano y que hay muchos otros derechos humanos que están comprometidos cuando la seguridad no existe; en segundo término, que afirmar la seguridad como un derecho humano en algunos barrios de la pobreza, de la marginación, configura una de las principales políticas sociales que puedan seguirse en esos casos para habilitar eficazmente el ejercicio de los derechos. A partir de estas premisas, una vez más se debe advertir contra los peligros de la tentación existente de una securitización de las agendas internacional o nacional. La securitización de la agenda pública termina inevitablemente -y hay tanta historia acumulada en América Latina en ese sentido- con el desborde de las libertades. Hay que rearticular desde la política esa tensión entre seguridad y libertad que puede ser creativa para que desde un equilibrio entre ambas demandas legítimas, pueda fundarse una política de seguridad como una política de derechos desde un prisma irrestricto e intransigente de respeto a los derechos humanos.

27) Por eso, y en consonancia directa con el tema nuclear de este Seminario, adhiero -y creo que es un consenso, un acuerdo, que se ha podido recoger en la gran mayoría de las intervenciones de este evento- a la idea de que el Parlamento debe ocupar un rol no excluyente pero sí central en el control civil del tema de la seguridad, de los agentes de la seguridad. Y lo debe hacer desde el punto de vista innovador, reafirmando la primacía de la política, reforzando la habilitación y la práctica efectivas de los actos y resoluciones que emanen de los Parlamentos, lo que solamente puede hacerse efectivo si se lo hace desde la capacidad manifiesta que demuestren los Parlamentos para su autorreforma.

Muchas gracias.