



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

MONTEVIDEO - URUGUAY 1 Y 2 DE JULIO DE 2005



**SEMINAIRE REGIONAL SUR LE CONTROLE PARLEMENTAIRE DU SECTEUR DE
LA SECURITE EN AMERIQUE LATINE**

MONTEVIDEO – URUGUAY 1^{er} ET 2 JUILLET 2005

M. Gerardo Caetano (Uruguay)
ex Directeur de l'Institut de Sciences politiques, actuellement
Coordinateur général de l'Observatoire politique de ce même institut
Directeur de l'Ecole de gouvernabilité et d'action publique du Centre
latino-américain d'économie humaine

I. Introduction

- 1) Le rapport que j'ai établi ne l'a pas été en fonction de conclusions d'autant que nous n'avons pas eu le temps d'en formuler et que, par ailleurs, au-delà de points d'accord importants, on peut également déceler des désaccords. Il n'y a pas lieu de dramatiser l'existence de ces derniers dans la mesure où, tant au niveau international qu'au sein même de toute société, la vie démocratique est très normalement marquée par des accords et des désaccords notamment sur des questions de grand intérêt comme celle qui nous a réunis.
- 2) J'ai voulu avant tout dresser une liste des problèmes sur lesquels on a travaillé et discuté tout au long de la rencontre, car à mon avis, cela correspond bien plus à la fonction de cette rencontre de représentants de treize parlements nationaux et régionaux d'Amérique latine, de représentants nationaux des pouvoirs législatifs, de représentants des pouvoirs exécutifs, de représentants du secteur de la sécurité, d'experts universitaires et de journalistes.
- 3) Je pense par ailleurs que cette rencontre, outre ses mérites intrinsèques, a eu lieu à un moment des plus opportuns compte tenu de la conjoncture actuelle en Amérique latine. Sur cet ensemble de sujets que je souhaiterais aborder, je dégagerai quatre grands volets.

II. Le changement profond du concept de sécurité

- 4) Le premier volet concerne ce que l'on pourrait concevoir comme le changement profond du concept même de sécurité dans le cadre de ce que je n'hésite pas à qualifier de « changement d'époque » qui marque le moment actuel de l'histoire du monde et, naturellement, de l'histoire de notre Amérique latine. Ce changement profond du concept de sécurité nous amène à nous confronter à

un concept de sécurité beaucoup plus intégré et articulé et d'une portée bien plus étendue, qui ne se contente pas de prendre en compte le facteur des forces militaires et des autres forces de sécurité mais nous met en garde radicalement contre la tentation de la « sécurisation » de la vie humaine. Au contraire, nous suggérons de cerner un nouveau concept qui englobe nécessairement d'autres dimensions liées au nouveau contexte de la mondialisation, à d'autres types de menaces telles que les menaces contre l'environnement, à des questions d'équité, de capital humain et de développement. Cette première opération intellectuelle nous oblige à rompre avec des concepts et des définitions d'un passé récent de l'Amérique latine, qui continue toujours d'imprégner notre imaginaire politique et dont beaucoup ont à voir avec ce que nous tous les démocrates rejetons avec la plus grande fermeté et intransigeance à savoir, par exemple, la tristement célèbre « doctrine de la sécurité nationale », qui a inspiré certaines idéologies pendant les étapes obscures des dictatures latino-américaines des années 60, 70 et 80 et avec ce que l'on pourrait aujourd'hui appeler la doctrine universelle de l'insécurité. Par ailleurs, ce nouveau concept dont nous préconisons la formulation nous pousse également à rejeter on ne peut plus fermement cette autre démarche qui amène la grande superpuissance actuelle que sont les États-Unis, –comme il a été souligné à maintes reprises au cours de ce séminaire - à élaborer un concept que certains auteurs ont intitulé le concept de l'«l'insécurité internationale » pour avaliser ses paris –présentés aujourd'hui comme une doctrine d'État -sur la « théorie de la guerre préventive », qui est historiquement contraire à la primauté du droit international et favorise une rupture marquée avec les progrès obtenus par l'action de l'ONU et d'autres organismes multilatéraux.

- 5) On a beaucoup discuté de cet équilibre difficile - toujours présent à l'esprit lorsqu'on se penche sur la question de la sécurité - entre sécurité et liberté. Ce sont deux concepts qu'historiquement - aujourd'hui plus que jamais – on ne peut mettre en oeuvre qu'en les articulant. Nous savons maintenant que l'on ne peut garantir liberté et droits sans établir en recourant à une force légitime le concept de la sécurité en tant que droit de l'homme. Mais nous savons aussi qu'il est absolument illégitime de sacrifier la liberté pour obtenir une sécurité présumée. Nous en arrivons ainsi à des politiques qui mettent en oeuvre de multiples interventions dans des domaines très divers sur lesquels le Séminaire a réfléchi en partant du lien qui unit sécurité et démocratie, sécurité et développement. On a également traité de la nécessité de faire intervenir toute une série d'acteurs en premier lieu civils mais également militaires en posant comme prémisses qu'il s'agit en priorité d'une question citoyenne qui nous concerne tous et dont la solution ne doit être laissée à aucune catégorie d'experts.
- 6) On a évoqué le besoin de cesser de considérer dans nos pays la question de la sécurité comme étrangère aux préoccupations des institutions politiques. On a envisagé de réincorporer totalement le problème de la sécurité dans les politiques publiques, en voyant dans la politique sécuritaire une politique publique en établissant les distinctions nécessaires. On a traité du besoin d'un changement de doctrine, d'idéologie et de mode de pensée afin de trouver la manière d'aborder la sécurité en respectant la primauté de la politique, et ce faisant on a souligné tout au long du séminaire la nécessité de faire de cette nouvelle doctrine une option et une définition politiques et institutionnelles dans lesquels interviennent de nombreux acteurs.

- 7) On a également souligné le besoin d'éviter certaines confusions dues au fait que l'on ne distingue pas par exemple les concepts de défense nationale, de sécurité intérieure ou de renseignements. Cette situation est favorisée par un contexte mondial de profonde innovation qui exige de reprendre, dans une perspective nécessairement internationale, l'analyse incontournable des nouvelles formes de terrorisme, du terrorisme d'État - le plus illégitime de tous les terrorismes -, de la mondialisation unipolaire qui affecte profondément la sécurité collective mondiale, du danger qu'il y a à donner une dimension sécuritaire restrictive aux questions de coexistence humaine, de la théorie inappropriée de la guerre préventive et d'une vision purement militaire inappropriée de la lutte contre les menaces à la sécurité. On a souligné le besoin de réfléchir, dans ce nouveau contexte, à la mise en place d'organisations dont les fonctions correspondent à un nouveau concept de la communauté internationale et du droit international.
- 8) Comme on l'a souligné tout au long du séminaire, celui-ci s'est tenu dans un contexte latino-américain particulièrement perturbé, où l'on a vu certes régresser les conflits interétatiques mais où apparaissent à la fois de nouveaux dangers et défis (trafic de stupéfiants, tendances sécessionnistes, croisements entre grande criminalité et pseudo mouvements sociaux) et la criminalisation illégitime de la contestation sociale, un terrible appauvrissement d'un continent où l'inégalité est la plus marquée de la planète - 44% de la population latino-américaine se trouve au-dessous du seuil de pauvreté et près de 20% au-dessous du seuil d'indigence -, le maintien d'une frontière floue entre les forces militaires et d'autres types de forces de sécurité interne, sans compter beaucoup d'autres questions que l'on pourrait ajouter à cette liste. C'est ce poids de l'histoire qui marque le contexte latino-américain actuel.
- 9) Par ailleurs, comme signalé par le dernier groupe de réflexion, il nous faut revoir ce nouveau concept de sécurité à travers un prisme qui dépasse les idéologies, ignore tout parti pris politique, permette de rassembler tous ceux d'entre nous qui ne pensent pas de la même manière, c'est-à-dire le prisme des droits de l'homme, prisme irréductible, intransigeant et non négociable. Nous devons pouvoir compter sur une politique de défense dont la clé soit une conception des droits de l'homme effectivement universelle et non pas propre à l'hémisphère nord occidentale ou eurocentrique qui se retrouve ensuite imposée par la force à l'ensemble de la planète.

III. La coopération interétatique

- 10) La deuxième grande question qui se fait jour, comme cela a été répété tout au long du séminaire, est celle de la coopération interétatique et de la sécurité dans la coopération comme clés d'une réponse efficace à ces nouveaux types de menaces à la sécurité.
- 11) On a traité sur ce point de la nécessité d'incorporer et d'approfondir les mécanismes prévus par les conventions, les commissions des Nations Unies et du système interaméricain, d'incorporer dans le processus d'intégration régionale cette question qui appelle également une coordination supranationale. L'examen de cette question a donné lieu à un échange particulièrement riche de données d'expérience non pas dans le souci de copier des recettes ou de transposer des modèles mais de tirer des enseignements des réussites et des échecs enregistrés, de jeter un regard véritablement international sur ces problèmes et de prendre même en compte la dimension régionale de certains défis auxquels nous nous trouvons confrontés aujourd'hui

en Amérique latine, à savoir l'établissement de consensus de base au niveau régional ou international fondés sur un nouveau multilatéralisme qui s'oppose à toute vision d'hégémonisme unipolaire, le besoin de continuer de lutter pour la primauté du droit et de la légalité internationaux comme modèle de coexistence entre les États nationaux et le besoin de donner une nouvelle efficacité aux moyens de lutte contre les nouvelles formes de criminalité organisée et de terrorisme.

- 12) On a parlé très clairement de ces nouvelles formes de terrorisme et du dépassement des droits nationaux, de l'élimination de principes traditionnels du droit international très chers à l'Amérique latine et à mon pays notamment le respect sans restriction de la souveraineté de chaque peuple et le respect sans restriction des principes de non-ingérence dans les affaires intérieures des États, ce qui n'implique pas de fermer les yeux sur la violation des droits de l'homme à l'intérieur des frontières mais d'assumer l'engagement universel d'assurer la sécurité dans le respect sans restriction des droits de l'homme à l'intérieur de la communauté et dans la légalité internationales et non pas hors de l'une et de l'autre et encore moins du fait d'un seul État.
- 13) Le concept multidimensionnel décrit plus haut exige de trouver des réponses qui ne soient seulement militaires; il exige de tout faire pour éviter les confusions et d'assurer le rôle central de l'acteur international légitimé par le droit international.
- 14) C'est là que nous voyions le facteur fondamental de la fonction internationale de mise en oeuvre de la sécurité conçue comme garantissant le droit des faibles et la nécessité d'une nouvelle conception d'un acteur international– je le répète - qui s'inscrive de nouveau dans le concept multilatéral de droit et de communauté internationaux et qui ne soit pas bloquée par l'inefficacité et le dépassement des droits dus à une vision unipolaire.
- 15) Le débat a également porté sur la question éminemment d'actualité des missions de paix et sur le besoin de revoir cette question à partir d'un nouveau débat en profondeur et non dogmatique sur les chapitres VI et VII de la charte des Nations Unies.

IV. Défis à la sécurité à l'intérieur de l'État

- 16) Un troisième volet rassemble les questions concernant la réponse aux défis à la sécurité lancés à l'intérieur des États nationaux et on a souligné à juste titre que ces problèmes de sécurité intérieure créent dans nos pays des situations très préoccupantes. Il existe un rapport de choses qu'il nous faut souligner car il ne peut être garanti que grâce à une construction permanente de la démocratie. Aucune démocratie n'est bâtie une fois pour toutes ; la démocratie constitue un plébiscite quotidien dont l'établissement n'est jamais achevé; il faudra sans cesse construire la démocratie pour garantir la démocratie. Dans cette perspective, ce que nous devons enraciner dans les esprits est qu'une sécurité intégrale plus efficace dépend d'une démocratie de haut niveau et qu'on obtient une sécurité intégrale moindre avec une démocratie de bas niveau et de faible intensité.
- 17) Ce que l'on dit c'est qu'aujourd'hui en Amérique latine un des problèmes les plus graves est celui de la faible intensité, du bas niveau de la démocratie qui donne naissance à des pseudodémocraties délégatives accompagnées de

nouvelles formes d'autoritarisme caché comme l'a fait valoir Sartori, dans le cadre du confusionnisme démocratique qui donne des apparences démocratiques à ce qui ne l'est pas. En s'appuyant sur le triomphe idéologique de la démocratie, il faut asseoir, face aux questions délicates telles que celle de la sécurité, l'idée de démocraties intégrales, de démocraties qui intègrent participation et représentation au lieu de les opposer, de démocraties qui affirment les valeurs classiques, les droits classiques tout en incorporant de nouveaux droits. Il faut voir dans les politiques sécuritaires des politiques de l'État, des politiques qu'il n'est pas possible de mener à bien en les concevant comme relevant de la décision de la majorité ou du pouvoir exécutif, mais sur la base d'accords forts et déterminés entre partis qui impliquent une large participation des citoyens qui assure un retour lorsqu'il y a lieu et lorsqu'il n'y a pas lieu un recours aux forces armées nettement subordonnées au pouvoir civil, des forces armées qui n'adoptent pas un système d'autonomie corporatiste susceptible de restreindre le plein exercice de l'état de droit dans toutes ses dimensions.

18) On a parlé de l'occasion qui s'offre aujourd'hui à l'Amérique latine de renouveler la doctrine de la politique militaire en s'efforçant d'instaurer des forces armées professionnelles intégrées dans la société citoyenne. Il s'agit d'établir ou de consolider des forces armées capables, avec le courage dont le lieutenant général Balza par exemple nous a fait la démonstration, d'assumer l'histoire, parce qu'une histoire non assumée- et je ne fais que répéter ce qu'il souligne lui-même - est un éternel passé. Or nous savons ce qu'il arrive lorsque le deuil n'est pas assumé.

19) Les phénomènes traumatiques qu'enregistrent hélas si fréquemment l'histoire universelle et celle de l'Amérique latine sont allés jusqu'à affecter les troisième et quatrième générations de descendants des victimes et des auteurs des actes de terreur, ce qui nous oblige à nouveau à évoquer le besoin de cette politique des gestes qui relève de ce besoin de réaffirmer la primauté du politique dans toute nouvelle politique de sécurité, de recourir à des groupes de réflexion civils qui n'essayent pas de briller en traitant de ces questions, qui se rapprochent des professionnels non pas pour leur transmettre la définition politique et citoyenne de ces questions si pertinentes mais pour qualifier les décisions, afin de ne pas légiférer dans l'improvisation mais en s'appuyant sur un nouveau concept d'évaluation, l'idée de renouveler le cadre juridique institutionnel qui subordonne la sécurité à l'autorité civile tout en affirmant que les agents de sécurité, dans le cas particulier des forces armées, sont le produit non seulement des lois mais aussi de l'histoire et des pratiques citoyennes.

V. **Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité**

20) Enfin, nous avons abordé le thème central de ce séminaire à savoir la nécessité d'exercer un contrôle parlementaire qualifié sur ces questions de sécurité. Dans toute démocratie, le parlement est le foyer institutionnel des partis, l'institution par excellence de la politique, celle qui abrite à l'intérieur du pays le plus grand nombre de voix citoyennes légitimées par le vote populaire. Il est temps que les politiques renouvellent leur adhésion intrinsèque à la théorie démocratique qui établit le caractère privilégié des parlements comme instrument de contrôle et qu'ils le fassent à voix haute et avec fierté puisqu'il s'agit de l'institution politique par excellence. S'il faut le faire précisément à voix haute et avec fierté c'est pour contrecarrer la sagesse conventionnelle qui s'est installée dans certains secteurs de l'opinion publique et qui se traduit par une critique des parlements, une critique des dirigeants politiques et une critique

des partis. Sans nier la légitimité de certaines des causes qui sous-tendent ce malaise que connaissent nos sociétés du continent latino-américain, il nous faut nous demander, face à ces vagues de «réactions politiques», de quelle démocratie nous parlons, si elle est privée de parlements, de politique et de partis.

- 21) C'est à cette étape qu'a été souligné le besoin de définir les politiques de sécurité dans une perspective intégrale, ample et globalisante, en suivant les phases normales de l'élaboration des politiques publiques qu'ont étudiées des experts tels que John Kingdon. Il dénombre cinq étapes dans l'élaboration des politiques publiques qui consistent à : i) élaborer les buts poursuivis; ii) préciser les alternatives en fonction desquelles seront adoptées des options et des décisions légitimes dans le cadre des liens constitutionnels qui régissent dans chaque État les relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif (il ne faut pas que l'emporte ici l'idée que la décision relève simplement du pouvoir exécutif, selon la vision erronée qui amène à considérer le gouvernement comme ce que désire le président ou comme ce que désire le pouvoir exécutif, sans tenir compte dans le processus décisionnel de l'idée que le produit du gouvernement est le résultat complexe et interactif dans lequel interviennent concrètement de multiples institutions, le parlement jouant un rôle décisif et incessible). Les trois dernières étapes dont nous parle Kingdon dans son texte "Objectifs, alternatives et politiques publics", sont: iii) la décision concernant les alternatives énoncées; iv) la mise en oeuvre de la décision ; puis v) les systèmes de contrôle et d'évaluation à tous les niveaux y compris au niveau budgétaire.
- 22) À ces cinq étapes le parlement a un rôle irremplaçable à jouer mais pas en quête d'un dépassement de ses attributions ou d'une sorte de concurrence avec le pouvoir exécutif, car, au contraire, ce que l'on recherche, c'est une élaboration plus évoluée des politiques publiques grâce à une réadaptation actualisée des relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. À cet égard, il convient d'attirer l'attention sur le besoin, souligné au cours du séminaire, de mettre au point des politiques de défense auxquelles participe un large éventail d'acteurs et de réunir les conditions d'un contrôle parlementaire efficace, ce qui implique que les parlements soient à la hauteur des exigences de l'époque. Cela suppose des parlements dotés de nouveaux systèmes d'information, des parlements qu'aucune entrave ni réticence n'empêche de communiquer avec un quelconque acteur de la société, notamment, les forces armées, des parlements bénéficiant d'une relation interactive huilée avec les acteurs incontournables de la société civile, qui soient capables de mener à bien des politiques conçues à partir d'une internationalisation adaptée des approches, base nécessaire pour légiférer dans une perspective comparée. Dans ce cas, l'Union interparlementaire a donné les moyens de confronter les expériences, je répète, non pas dans le souci de copier mais d'exiger de chaque parlement national qu'il fasse connaître ses arguments et ses positions.
- 23) On a également parlé de multiples mécanismes liés à la fonction ni exclusive ni excluant de surveillance que remplit le parlement dans le cadre du contrôle Civil de la mise en oeuvre des politiques de sécurité. Dans une démocratie, le parlement n'est pas le seul instrument de contrôle, de transparence, de responsabilisation des serviteurs publics, de reddition des comptes. Les instances tenues de rendre des comptes sont multiples et il est bon que se multiplient ces obligations redditionnelles, mais le parlement détient un rôle incessible en ce qui concerne cette obligation redditionnelle et en particulier le contrôle civil de la politique de sécurité.

- 24) On a abordé la question des mécanismes en partant d'une prémisse que l'on a retrouvée dans de nombreuses interventions. Il existe souvent un décalage entre ce que dispose le système juridique et les pratiques réels du fonctionnement parlementaire. Nous sommes enclins à bien voir ce que doivent être les dispositions constitutionnelles et légales qui permettent d'exercer le contrôle tout en laissant de côté les pratiques concrètes des parlements qui, très souvent, ne sont pas suffisamment adaptées pour donner corps aux types de contrôle prévus par la constitution ou par la loi.
- 25) On a par ailleurs parlé de mécanismes exigeants qui prévoient que les parlements, s'ils veulent remplir ces rôles de contrôle, devront se réformer, se moderniser et rationaliser leurs procédures, leurs systèmes de communication et de relations avec les autres pouvoirs de l'Etat, avec d'autres acteurs de la société. On a traité de divers mécanismes : la définition des lois de défense nationale, de lois à contenu doctrinaire; s'agissant de l'Argentine, on a évoqué la succession de trois lois : la loi de défense nationale, la loi de sécurité intérieure et la loi sur le renseignement. Dans ce domaine on dispose d'une «feuille de route», comme on dit aujourd'hui, qui fixe trois étapes, trois époques fondamentales de la construction d'une véritable politique de sécurité, la formation des législateurs à cette question et le besoin d'un corps permanent de conseillers s'occupant des questions de sécurité, le besoin d'un système de recours légitime qui n'abuse pas du droit d'interpellation même compte tenu de certaines expériences de pays d'Amérique latine où les décisions des commissions d'enquête parlementaire ou les décisions émanant de ces mêmes organes sur les questions de sécurité ont un caractère obligatoire; une nouvelle dimension donnée aux questions de régime de gouvernement, la demande de rapport, la question de l'autorisation responsable dans la définition de l'état d'exception garantissant les droits inaliénables qui sont maintenus dans ces circonstances; la question du contrôle budgétaire comme moyen d'assurer l'obligation redditionnelle; la question absolument centrale de l'évaluation et la conception de nouvelles lois sur la formation du personnel de sécurité, du personnel militaire, du personnel de police dans le cadre d'une politique de respect sans limite des droits de l'homme et avec une gestion prudente établie à partir d'une connaissance profonde du personnel et des nouveaux contextes de la politique de sécurité.

VI. Conclusions

- 26) Je terminerai ce rapport en soulignant tout d'abord qu'aujourd'hui nous savons mieux que jamais que la sécurité est d'un droit de l'homme et que de nombreux autres droits de l'homme sont compromis lorsque la sécurité fait défaut; en deuxième lieu, affirmer que la sécurité est un droit de l'homme dans certains quartiers marqués par la pauvreté et la marginalisation correspond à l'une des grandes politiques sociales susceptibles d'être suivies en pareil cas pour permettre un exercice efficace des droits. À partir de ces prémisses, il y a lieu une fois encore de mettre en garde contre les dangers de la tentation de donner une dimension sécuritaire aux politiques internationales ou nationales. Cette approche sécuritaire aboutit inévitablement - et l'histoire de l'Amérique latine abonde d'exemples dans ce sens - à l'atteinte aux libertés. Il faut revoir dans une optique politique cette tension entre sécurité et liberté qui peut être créative lorsque grâce à un équilibre entre les deux exigences légitimes, il est possible d'asseoir une politique de sécurité commune politique des droits dans une vision sans réserve ni compromission du respect des droits de l'homme.

27) De ce fait, et en conformité directe avec le point central du séminaire, j'adhère - et je crois qu'il s'agit là d'un consensus, d'un accord qui se dégage de la grande majorité des interventions au cours de cette rencontre - à l'idée selon laquelle le parlement doit occuper un rôle non exclusif mais bien central dans le contrôle civil de la question de la sécurité et des agents chargés de la sécurité. Au demeurant il doit occuper ce rôle dans un esprit novateur, en réaffirmant la primauté du politique, en renforçant la légitimité et la mise en pratique effective des décisions et résolutions émanant des parlements, ce qui ne peut se faire réellement qu'en s'appuyant sur la capacité manifeste d'autoréforme dont font preuve les parlements.

Je vous remercie.