

Controles Democráticos del Sistema de Seguridad en el Ámbito Legislativo

Editores:

Valentín Guzmán Soto

Philipp Fluri

Ma. Patricia González Chávez



CONTROLES DEMOCRÁTICOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD EN EL ÁMBITO LEGISLATIVO

Editores:

Valentín Guzmán Soto

Philipp Fluri

Ma. Patricia González Chávez

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

www.dcaf.ch

DCAF fue fundado en el año 2000 por el gobierno Suizo. DCAF es una fundación internacional con 60 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.

CONTROLES DEMOCRÁTICOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD EN EL ÁMBITO LEGISLATIVO

Editores:

Valentín Guzmán Soto

Philipp Fluri

Ma. Patricia González Chávez

2014

Valentín Guzmán Soto, Philipp Fluri, Ma. Patricia González Chávez, eds., *Controles Democráticos del Sistema de Seguridad en el Ámbito Legislativo* (Ginebra: Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, 2014).

© Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, 2014

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

Diseño de cubierta: OGS Press

ISBN 978-92-9222-298-7

ÍNDICE

Prólogo	vii
I Introducción	1
Philipp Fluri, Ph. D. Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF), Suiza	
Mtra. Ma. Patricia González Chávez ex Secretaria Técnica de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, Cámara de Senadores, México	
II Gobernanza y Reforma del Sector de la Seguridad: El Rol del Parlamento	7
Philipp Fluri, Ph. D. Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF), Suiza	
III Las Comisiones de Seguridad y Defensa: Desafíos y Oportunidades	21
Senador Juan Manuel Galán Pachón Congreso de la República de Colombia	
José Luis Sierra Guzmán, México	
IV Seguridad Nacional y Concurrencia de Poderes	51
Ex Diputado Rodolfo Aníbal García Hernández, Congreso de la República de Guatemala	
Dr. Javier Oliva Posada, México	
V El Rol de los Parlamentos en la Seguridad	67
Senador Fernando Bustamante Ponce, Congreso Nacional del Ecuador	
Dr. José Luis Piñeyro Piñeyro, México	
VI Conclusiones del Foro Internacional, Experiencia Parlamentaria y Seguridad Nacional: Los Controles Democráticos.....	91
Senador Valentín Guzmán Soto, Presidente de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, Cámara de Senadores, México	
VII Reseña y Resultados del Foro Internacional, Experiencia Parlamentaria y Seguridad Nacional: Los Controles Democráticos	95
Mtra. María Patricia González Chávez, ex Secretaria Técnica de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, Cámara de Senadores, México	
Semblanza de autores	115

PRÓLOGO

**Senador Valentín Guzmán Soto,
Presidente de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional,
Cámara de Senadores, México**

El día 7 de marzo de 2012 en la Ciudad de México, la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional del Senado de la República, presidida por el senador Valentín Guzmán Soto, junto con parlamentarios y expertos de la región y el Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas – DCAF–, organizó un Foro Internacional sobre las mejores prácticas parlamentarias en torno a controles democráticos y gobernanza del sector seguridad. Tal y como se esperaba, el evento atrajo el interés de un número importante de parlamentarios, periodistas y representantes de la sociedad civil.

En este volumen se presentan las distintas contribuciones y minutas de los debates que ocurrieron, esperando que se conviertan en una piedra angular en las futuras discusiones y acciones en el tema.

Los editores desean expresar su agradecimiento al Senado de México y a todas las personas que contribuyeron en este esfuerzo.

La impresión de esta publicación se realizó con el auspicio del DCAF.

México D. F. y Ginebra
Junio 2013

Los Editores

I – Introducción

Philipp Fluri, Ph. D.

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

Mtra. Ma. Patricia González Chávez

**ex Secretaria Técnica de la Comisión Bicameral de Seguridad
Nacional, Cámara de Senadores, México**

El concepto de *Controles Democráticos del Sistema de Seguridad* responde a una visión de la seguridad que ha transitado de un paradigma convencionalmente usado, estatocéntrico, hacia uno antropocéntrico, cuyo referente son los seres humanos en su contexto social y natural, y, por lo tanto, se enmarca en el esfuerzo por fortalecer las teorías y las prácticas en materia de seguridad dentro de un Estado Democrático de Derecho fundado en los derechos humanos.

Así, los *Controles Democráticos del Sistema de Seguridad* son un conjunto de principios, prácticas y mecanismos que se enfocan en la creación y consolidación de marcos normativos y estructuras funcionales dentro de un Estado y sociedad que conlleven a la vigilancia, acompañamiento y corrección de aquellas acciones que se impulsan desde las instituciones y puedan ser sometidas a la auditoría permanente tanto de la ciudadanía responsable como de otros órganos del Estado.

En este sentido, la función legislativa adquiere una relevancia fundamental para dicha auditoría, pues es un espacio que permite concretar la concurrencia de poderes para lograr el balance adecuado y la armónica interrelación entre ellos. En el ámbito de la seguridad se vuelve cada vez más evidente la necesaria participación de los parlamentos, en tanto su función de elaboración y sanción de los marcos normativos donde aquélla opera, y por sus vínculos con la ciudadanía.

Cuando en 2005 se promulga en México la *Ley de Seguridad Nacional*, privaba dicho espíritu con la creación de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional (CBSN), con lo cual el Poder Legislativo adquirió una mayor responsabilidad en las políticas de Seguridad en el país, a fin de contar con un marco normativo que impulsara los mecanismos de coordinación entre las instituciones responsables en la materia.

Esta Ley perfila el control y evaluación de las políticas y acciones en dicha materia, estableciendo en su artículo 57 sus atribuciones:

- I. Solicitar informes concretos al CISEN,¹ cuando se discuta una Ley o se estudie un asunto concerniente a su ramo o actividades;
- II. Conocer el proyecto anual de la Agenda Nacional de Riesgos y emitir opinión al respecto;
- III. Conocer el informe a que hace referencia el artículo 58 de esta Ley;

¹ Centro de Investigación y Seguridad Nacional, el “Centro,” responsable de las políticas en materia de inteligencia nacional.

- IV. Conocer los reportes de actividades que envíe el Director General del Centro al Secretario Ejecutivo;
- V. Conocer los informes generales de cumplimiento de las directrices que dé por escrito el Secretario Ejecutivo al Director General del Centro;
- VI. Conocer de los Acuerdos de Cooperación que establezca el Centro y las Acciones que realicen en cumplimiento de esos Acuerdos;
- VII. Requerir al Centro y a las instancias correspondientes los resultados de las revisiones, auditorías y procedimientos que se practiquen a dicha institución;
- VIII. Enviar al Consejo ² cualquier recomendación que considere apropiada, y
- IX. Las demás que le otorgue otras disposiciones legales. Con esta Ley se impulsó la creación de la CBSN que en sucesivas presidencias desde esa fecha ha desarrollado actividades relevantes que van encaminándose paulatinamente en la consolidación de un espacio legislativo en el parlamento mexicano, que puede ir desarrollando su labor de auditoría y acompañamiento de las acciones en materia de seguridad en el país.

En este contexto, bajo la presidencia del Senador Valentín Guzmán Soto se establece en el programa de trabajo, entre otras líneas estratégicas:

*Conocer y aprovechar las principales experiencias internacionales en materia de seguimiento, evaluación y control legislativo de la Seguridad Nacional estableciendo una estrecha relación con legislativos de otros países, así como expertos y especialistas (Internacionales y Nacionales), organizaciones sociales, civiles y académicas.*³

El resultado de la discusión de cómo concretar esta necesidad, fue diseñar una actividad internacional que permitiera ese intercambio, y además fuera la oportunidad de colocar en la agenda nacional el tema de los Controles Democráticos de la Seguridad, en una coyuntura compleja y necesaria, que aportara insumos para el debate teórico de alto nivel y promover el conocimiento abierto e informado para la mayoría de los sectores de la sociedad.

De esta forma se concretó el *Foro Internacional, Experiencia Parlamentaria y Seguridad Nacional: Los Controles Democráticos*, que estableció como objetivo: “Conocer desarrollos teóricos y experiencias concretas de la participación del Poder Legislativo en materia de Seguridad Nacional en otros países, para

² Consejo de Seguridad Nacional.

³ Plan de trabajo de la CBSN del Senador Valentín Guzmán.

su análisis y debate desde la perspectiva nacional.”⁴ Contando con el apoyo de las Cámaras de Senadores y Diputados, se organizó el Foro Internacional con una cuidadosa convocatoria y metodología, que contó con el apoyo del Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) y el equipo de asesores de los legisladores que integran la CBSN.

El diseño metodológico consideró cuatro principios: a) La inclusión de experiencias ilustrativas de legisladores de América Latina con trayectoria en la temática, en lo cual es importante señalar que el enfoque democrático de la seguridad en el ámbito parlamentario aún está en construcción; por lo cual son aún pocos los que impulsan esta visión, y fue un privilegio contar con los que nos acompañaron; b) La inclusión de la experiencia internacional del DCAF, quien ya suma varios años con asesoría, investigación y apoyo en la materia de seguridad desde un enfoque democrático, y específicamente han desarrollado e impulsado importantes iniciativas con parlamentos de distintos países; c) La inclusión de la notable y sólida experiencia nacional, representada con tres expertos que participaron con aportes desde la experiencia del país, pero en relación y consistencia con la experiencia internacional; y d) Un formato multimetodológico para facilitar la transferencia de conocimiento especializado, el debate de alto nivel y la socialización del tema en diferentes modalidades.⁵

Respondiendo a lo anterior se diseñó un programa que incluyó una introducción y bienvenida a cargo del Senador Presidente de la CBSN, Valentín Guzmán Soto, quien aportó el marco y los objetivos del evento; una conferencia magistral inaugural con la participación del Doctor Philipp Fluri del DCAF, para disertar sobre los principales contenidos del concepto de Reforma del Sector Seguridad y de los Controles Democráticos; posteriormente tres mesas temáticas con dos intervenciones cada una, la del experto internacional y los comentarios del especialista mexicano, los temas fueron: *Control Parlamentario de los Organismos de Inteligencia; Seguridad Nacional y Concurrencia de Poderes; Seguridad Nacional, Controles Democráticos y Participación Ciudadana*; y un panel donde los especialistas internacionales debatirían los principales desafíos que han enfrentado en relación a la temática.

Esta actividad contó con el valioso apoyo de los legisladores integrantes de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional: Senador Felipe González González, Senador Jorge Mendoza Garza, Diputado Rogelio Cerda Pérez, Diputado Alejandro Encinas Rodríguez y Diputado Gustavo González Hernández, y los resultados del Foro fueron exitosos en convocatoria, nivel del intercambio en las

⁴ Documento de trabajo de la CBSN.

⁵ Al final se anexa el programa.

participaciones de especialistas ponentes y asistentes, así como el interés expresado ampliamente por los diferentes actores. Esto motivó la publicación de las ponencias y resultados del evento, con el fin de dar continuidad a la experiencia, al impacto y la incidencia en la materia.

Lo anterior se concretó en este material que incluye los aportes de los ponentes internacionales y nacionales desarrollando los contenidos de sus presentaciones en el Foro. Las características de estas contribuciones son de diferente formato narrativo, unos se desarrollan como artículos de temas específicos y otros son las ponencias de los expertos, según fue la consideración de cada autor.

El Capítulo II: Reforma del Sector Seguridad, la Gobernanza y el Rol del Parlamento, con el trabajo del Philipp Fluri. *El Capítulo III: Las Comisiones de Seguridad y Defensa: Desafíos y Oportunidades*, con los trabajos del Senador Juan Manuel Galán Pachón de Colombia y del mexicano Jorge Luis Sierra Guzmán. *El Capítulo IV: Seguridad Nacional y Concurrencia de Poderes*, con los trabajos del Legislador Rodolfo Aníbal García Hernández de Guatemala y del mexicano Javier Oliva Posada. *El Capítulo V: Seguridad Nacional, Controles Democráticos y Participación Ciudadana*, con los trabajos del Senador Fernando Bustamante Ponce de Ecuador y del mexicano José Luis Piñeyro Piñeyro. En el Capítulo VI, el Senador Valentín Guzmán aporta conclusiones de la actividad. En el Capítulo VII, la Secretaria Técnica de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional María Patricia González Chávez, aporta reseñas y resultados del Foro. Finalmente se incorporan las semblanzas de los autores.

Para la elaboración de esta publicación se agradece al equipo conformado por Mónica Castañeda Ponce, Raquel Barrales Guevara y Priscila Ruiz González y el invaluable apoyo de la Cámara de Senadores de México, tanto para la magnífica realización del Foro y de este material. Se extiende también un reconocimiento a la Coordinación de Comunicación Social de la Cámara de Senadores por las fotografías del evento, de cuya autoría son todas las insertas en esta publicación.

II – Gobernanza y Reforma del Sector de la Seguridad: El Rol del Parlamento

**Philipp Fluri, Ph. D.
Centro de Ginebra para el Control Democrático
de las Fuerzas Armadas (DCAF), Suiza**

El término Gobernanza del Sector de la Seguridad (GSS) se refiere a las estructuras, procesos, valores y actitudes que conforman las decisiones acerca de la seguridad y su aplicación.

La Reforma del Sector de la Seguridad (RSS) tiene como objetivo la mejora de la GSS facilitando seguridad de forma efectiva y eficaz bajo condiciones de supervisión y control democráticos. La RSS ofrece un marco para la conceptualización en el que los actores y los factores son relevantes para la seguridad en un entorno determinado, así como una metodología para optimizar el uso de los recursos de seguridad disponibles. Haciendo énfasis en la necesidad de llevar a cabo un enfoque global del sector de la seguridad, la RSS puede ayudar a integrar una amplia gama de actores y procesos.⁶

Si bien existe una multitud de definiciones, con frecuencia no poco confusas, del Sector de la Seguridad y sus reformas, el Informe de 2008 sobre la RSS del Secretario General de las Naciones Unidas apunta:

Está generalmente aceptado que el sector de la seguridad incluye la defensa, el cumplimiento de la Ley, los correctivos, los servicios de inteligencia y los grupos de la sociedad civil. Otros actores no estatales que podrían ser considerados parte del sector de la seguridad incluyen autoridades tradicionales o no oficiales y servicios de seguridad privados.⁷

⁶ RSS se utiliza a menudo para describir procesos que tienen poco en común con la reforma de un sector de la seguridad ya existente. Por ejemplo, en un estado que acaba de salir de un conflicto puede ser más apropiado referirse a la reconstrucción de un sector de la seguridad que ha sido destruido a lo largo del conflicto. En un estado nuevo, el reto no será la reforma o reconstrucción sino más bien la construcción de un sector de la seguridad nuevo. En algunas situaciones puede corresponder a la fusión de diferentes sectores de la seguridad, como parte de un proceso de unificación, o bien, a la división de los activos del sector de la seguridad de un país determinado, y su reasignación al país o países que le sucedan. En África, en particular, la transformación del sector de la seguridad se ha utilizado para subrayar la necesidad de reconfigurar por completo la relación entre el estado, su sector de la seguridad y la sociedad. La transformación se ha utilizado también en conexión con los esfuerzos realizados en las democracias maduras para mejorar la eficacia de los diversos actores involucrados en el sector de la seguridad y su interoperabilidad. El término RSS transitoria se refiere a programas – por ejemplo de reconciliación nacional – que puede que hayan de llevarse a cabo en un país antes de que pueda dar comienzo el proceso de reforma del sector de la seguridad.

⁷ Informe del Secretario General, *Securing Peace and Development: The Role of the United Nations in Supporting Security Sector Reform* – Consolidando la Paz y el De-

El informe sigue adelante para reafirmar la relevancia de los derechos humanos y el Estado de Derecho también para el Sector de la Seguridad:

*La reforma del sector de la seguridad describe un proceso de evaluación, revisión e implementación, así como seguimiento y evaluación llevado a cabo por las autoridades nacionales, que tiene como objetivo la mejora de una seguridad eficaz y fiscalizable por el Estado y el pueblo sin discriminación y con total respeto por los derechos humanos y el estado de derecho.*⁸

Además, para las Naciones Unidas, la importancia de la reforma del Sector de la Seguridad radica en que demuestra que la seguridad va más allá de elementos militares transitorios, e involucra una gama mucho más amplia de actores e instituciones nacionales e internacionales. También resalta la necesidad de acuerdos en seguridad que tengan en cuenta los vínculos entre los diferentes actores. Igualmente, la Reforma del Sector de la Seguridad subraya cómo la eficacia, la fiscalización y la gobernanza democrática son elementos de la seguridad que se refuerzan mutuamente.⁹

La diversidad de niveles de implicación en la RSS ha llevado a muchos enfoques diferentes que, en ocasiones, entran en conflicto. No obstante, hay un consenso emergente de que la gobernanza es un componente esencial de los programas de RSS y que, para que ésta sea efectiva, los programas de los subsectores han de tener en cuenta las conexiones entre los diferentes actores dentro del Sector de la Seguridad, e integrarlos en la programación. Por ejemplo, la reforma de la Policía puede tener implicaciones significativas en el funcionamiento de los tribunales y de las cárceles. Y particularmente en situaciones de conflicto, la policía y las fuerzas armadas han de trabajar juntas, estrecha y eficazmente, si se quiere que los programas de estabilización y reconstrucción tengan una posibilidad de éxito.

A menudo los diferentes actores involucrados en la RSS usan diferentes términos. Algunos prefieren el término “reforma del sistema de seguridad.” Otros yuxtaponen la RSS y la reforma de la justicia, o consideran la RSS y el Estado de Derecho como variables interdependientes.

sarrollo: el papel de las Naciones Unidas en el apoyo a la Reforma del Sector de la Seguridad – UN.Doc. A/62/659-S/2008/392, 3 Enero 2008, párrafo 14.

⁸ *Ibíd*em, párrafo 17.

⁹ *Ibíd*em, 18. Para una introducción muy intuitiva al concepto de RSS ver Albrecht Schnabel’s “Ideal Requirements versus Real Environments in Security Sector Reform,” en Born/Schnabel (eds.), *Security Sector Reform in Challenging Environments*. Munster: LIT. 2009.

¿Qué Grupos e Instituciones Juegan un Papel en el Sector de la Seguridad?

El Sector de la Seguridad se compone de todos los grupos organizados de la sociedad con capacidad de usar la fuerza, así como las instituciones y los actores que los gestionan, dirigen, supervisan y controlan, y además juegan un papel en el desarrollo de la Política de Seguridad de un Estado y en la prestación de su seguridad. Esto incluye un amplio espectro de actores, tales como:

- **Servicios de seguridad establecidos por Ley:** Aquellos que proporcionan seguridad y tienen un mandato para hacerlo de una autoridad del Estado;
- **Competencias de gestión ejecutiva y civil,** el jefe del Estado y/o el gobierno y los ministerios que gestionan y dirigen los servicios de seguridad. Esta categoría incluye los así llamados ministerios de “poder” (como el de defensa, interior y asuntos exteriores); así como los ministerios que juegan un importante papel de apoyo en la seguridad de un país. Estos incluyen a los responsables de áreas tales como la planificación o las finanzas, así como departamentos del gobierno responsables de áreas como transporte, salud e inmigración, que no tienen tradicionalmente o en principio una función de seguridad, pero que en ocasiones han de asumir ciertas responsabilidades en esta área;
- **El poder Legislativo** y los Comités del Congreso que desarrollan la legislación del Sector de la Seguridad, autorizan gastos relacionados con ella y controlan a los servicios de seguridad legales, así como los organismos de gestión ejecutiva y civil que los supervisan;
- **Las instituciones de justicia** que defienden e interpretan las leyes bajo las cuales operan los servicios de seguridad. En muchos estados, los sistemas de justicia tradicionales coexisten con las instituciones judiciales del estado y pueden gozar así de mayor credibilidad;
- **Organizaciones de la sociedad civil,** en las que se incluyen actores tales como los medios de comunicación y organizaciones no gubernamentales políticas, religiosas y sociales que puedan tener un papel en el seguimiento del funcionamiento del Sector de la Seguridad, informando y educando al pueblo sobre los desarrollos en seguridad y proporcionando asesoramiento político al gobierno. En algunos países, la comunidad empresarial juega también un importante papel en el desarrollo de la política de seguridad (en condiciones que a menudo son menos que transparentes) protegiendo infraestructura vital, llevando

a cabo acciones humanitarias en sociedades con problemas o en situación de posconflicto, y suministrando material;

- **Grupos armados no establecidos por Ley**, es decir, compañías militares y de seguridad privadas (ver el Backgrounder de DCAF sobre PMSCS) y grupos de autodefensa de comunidades que operan en sociedades tradicionales, así como actores tales como grupos del crimen organizado y terroristas que persiguen minar o destruir el Estado;
- **Agencias independientes de control**, financiadas por el gobierno pero que habitualmente sólo informan al Congreso, tales como defensores del pueblo, comisiones de derechos humanos y agencias anticorrupción;
- **Actores externos**, como donantes nacionales, organizaciones internacionales e intergubernamentales que apoyan la RSS o que están además involucrados en asuntos de seguridad, grupos criminales y terroristas, y las fuerzas de seguridad de países extranjeros.

¿Qué Factores Han Provocado la Aparición y la Evolución de la RSS?

RSS es un término relativamente nuevo, habiendo sido acuñado sólo en 1998. No obstante, algunas de las consideraciones que dieron lugar al concepto de RSS datan del principio del periodo posterior a la Guerra Fría, y se pueden encontrar elementos de la RSS en el enfoque de los aliados en la Segunda Guerra Mundial a Alemania y Japón.

Esencialmente, cinco factores han espoleado el desarrollo de la RSS:

1. **El cambio en la manera de entender la seguridad** tras el final de la Guerra Fría. En particular:
 - La política de Seguridad pasó de estar enfocada casi exclusivamente en la Seguridad del Estado y del régimen a considerar el bienestar y la protección de la población como su principal preocupación, dando así lugar al concepto de *Seguridad Humana*;
 - Los riesgos y las amenazas internas y externas para la Seguridad llegaron a ser vistos como parte de algo que es constante.
2. **Aparición de un vínculo entre la seguridad y el desarrollo**. Tradicionalmente, los actores del desarrollo han tendido a ignorar el papel del Sector de la Seguridad en el desarrollo de un país o a concentrarse en la cuestión de cómo el invertir en seguridad reduce los recursos dispo-

nibles para el desarrollo. A través de las experiencias vividas, como en Somalia a comienzos de los noventas, los donantes para el desarrollo comprendieron que sus esfuerzos en nombre del desarrollo requerían un entorno seguro. Así surgió la idea de que el desarrollo y la seguridad son factores interdependientes.

3. **Crecimiento de las instituciones Euro-Atlánticas.** Organizaciones como la Unión Europea (UE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), implicadas en el apoyo a la transición del gobierno autoritario en la Europa comunista, se dieron cuenta de que este proceso, para ser exitoso, requería una reforma del Sector de la Seguridad. En 1994, esto llevó a la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE, por sus siglas en inglés), a desarrollar un Código de Conducta en las relaciones Político-Militares, que hizo que se impusiera en Europa y Estados Unidos (y más tarde en otros lugares) la idea de que todos los servicios de seguridad, no sólo las fuerzas armadas, han de estar bajo control democrático.
4. **Posición conjunta de los actores de la seguridad y el desarrollo.** En la segunda mitad de los noventas, los actores de la seguridad y el desarrollo trabajaron hombro con hombro en lugares tan diversos como Sierra Leona y Bosnia-Herzegovina. Esto dio un impulso más a la idea del nexo entre seguridad y desarrollo. También dio origen a la percepción de que, para estabilizar un conflicto e impedir un retorno a la violencia a gran escala, los donantes han de ayudar a mejorar no sólo la capacidad de las fuerzas de seguridad, sino también su fiscalización por la población y sus representantes.
5. **Terrorismo y narco-terrorismo transnacional.** En lo que todavía es un desarrollo muy provisional, las democracias maduras han comenzado a darse cuenta de que los esfuerzos contra el terrorismo significan que la RSS son no solo importantes para países en desarrollo y en transición, sino que ha de ser una prioridad en la política doméstica.

¿Por qué un país necesita un sector de la seguridad eficiente y bien dirigido?

Hay varias razones por las que un país necesita un Sector de Seguridad bien dirigido y eficiente.

- **Seguridad Personal y Derechos Humanos.** Desde la perspectiva de la GSS, la seguridad es, en primer lugar, la protección de la sociedad y, sólo como una función de esto, la del Estado. Un Estado no podrá proporcionar niveles aceptables de seguridad a su población a menos que

sus fuerzas de seguridad puedan operar eficazmente y bajo control democrático.

- **Estado de Derecho.** Para asegurar que las reglas de la sociedad se respeten debe haber una capacidad de hacer que se cumplan, que sea – y así se perciba – tanto eficaz como justa.
- **Desarrollo.** El objetivo de la RSS es asegurar que se asigne la cantidad apropiada de recursos a los servicios de seguridad. Demasiados recursos pueden significar que van demasiado pocos al desarrollo económico; demasiado pocos significa probablemente que los servicios de seguridad no serán capaces de brindar la protección y estabilidad necesarias para el desarrollo.
- **Democratización/democracia.** Un Sector de la Seguridad que sea funcional es una premisa para la democratización. Si las fuerzas de seguridad de un país no funcionan correctamente, la democratización puede ser pospuesta, desbaratada o revocada. Una democracia desarrollada, cuyas fuerzas de seguridad no funcionan, corre el peligro de “desdemocratización.”
- **Estabilidad regional.** Un país cuyo sector de la seguridad no es operativo puede causar un efecto desestabilizador en su región. Por el contrario, una RSS llevada a cabo desde una perspectiva regional puede ayudar a apoyar los esfuerzos para la reforma nacional, así como inspirar confianza entre sus vecinos.
- **Integración.** En los procesos de ampliación de la UE y la OTAN, una consideración clave para la aceptación de un país que aspira a ser miembro es el estado de su Sector de la Seguridad. La condicionalidad explícita o implícita relativa al sector de la seguridad ha sido siempre un factor constante, desde las provisiones generales acerca de la gobernanza democrática de las Instituciones, formuladas en los “Criterios de Copenhague” de la UE en 1993, hasta los criterios más específicos formulados en el *NATO’s Membership Action Plan*¹⁰ de 1999. Tales consideraciones tienden a ser mucho más débiles en los enfoques de otras organizaciones regionales.
- **Contribuir a la estabilidad internacional mediante la participación en operaciones de mantenimiento de la paz (PSOs).** En el entorno de seguridad globalizado de hoy en día, los países son llamados a colaborar en los esfuerzos locales y globales de prevención de conflictos y de restablecimiento y protección de la paz. Esto requiere una respuesta

¹⁰ Plan de Acción para la Pertenencia a la OTAN.

de cooperación y fortalecimiento mutuo por parte de los países, lo que a su vez acarrea importantes implicaciones sobre la manera en que se gestionan, equipan, entrenan y dirigen sus fuerzas de seguridad.

¿Cuáles son las principales características del enfoque de la RSS?

La RSS asume que la seguridad ha de ser entendida y dirigida de forma:

- *Integral*, teniendo en cuenta todas las instituciones y actores que juegan un papel en la seguridad del país.
- *Integrado*. La RSS reúne una diversa gama de intereses, asuntos y actividades, a menudo tenidas por inconexas, que es necesario considerar dentro del marco de una política global.
- *Enfocado*. Los programas de la RSS no deben abarcar todos los actores y dimensiones del sector de la seguridad. Sí necesitan, no obstante, ser diseñados y aplicados con plena conciencia de las complejas interdependencias que los caracterizan. Tener el enfoque correcto habitualmente presupone un riguroso proceso de evaluación previo al desarrollo e implementación del programa.
- *A medida*. En la RSS el contexto lo es todo. Los programas deben amoldarse a la situación del país y a las condiciones locales.
- *Priorización*. Los programas de la RSS no pueden abordar todos los problemas a los que se enfrentan a la vez. Se deben establecer prioridades de acuerdo con los puntos de partida disponibles, las circunstancias políticas, la situación de los recursos, etcétera.
- *Secuenciado*. Las prioridades deben ser secuenciadas. Se deben tomar decisiones sobre qué acciones se deben abordar antes y cuáles se pueden dejar para el medio o el largo plazo.
- *De propiedad local*. Los programas de la RSS deben ser diseñados, facilitados, evaluados y controlados por actores locales. Hay situaciones, no obstante, en las que estos actores locales son demasiado débiles o no tienen el crédito suficiente para desempeñar este papel. En tales casos, puede que actores externos hayan de asumir temporalmente el control del Sector de la Seguridad y los programas de reforma. En cualquier caso, las condiciones bajo las que se administran los recursos para la RSS han de estar sujetas a un acuerdo entre quienes proporcionan apoyo exterior y los actores locales.
- *Controlado*. Los programas de la RSS se deben seguir durante su desarrollo para garantizar que se están cumpliendo los objetivos y

para llevar a cabo, cuando sea necesario, medidas correctivas para ajustarse a las cambiantes circunstancias.

- *Sostenible*. Los programas de la RSS han de ser rentables y en proporción con los recursos del país que los aplica.
- *Evaluado*. Los programas de la RSS deben ser objeto de una concienzuda revisión una vez que ha finalizado su implementación, siendo las lecciones aprendidas aplicadas eficazmente en otros procesos de RSS.

¿Quién implementa y mantiene la puesta en práctica de la RSS?

Entre los actores principales están:

- **Los gobiernos nacionales:** La RSS es una herramienta fundamental de la política de desarrollo en un creciente número de democracias maduras tales como el Reino Unido, Países Bajos, Canadá, Suecia, Suiza y Noruega. Además, hay democracias en transición y en desarrollo que se han puesto al frente del proceso nacional de RSS, por ejemplo Sudáfrica en los años noventas e Indonesia más recientemente.
- **Organismos parlamentarios e interparlamentarios:** En algunos países, los parlamentos han sido el motor tras los esfuerzos de la RSS. Estos han sido apoyados por las Naciones Unidas, organizaciones regionales, incluyendo organismos parlamentarios, y la Unión Interparlamentaria.¹¹
- **Organizaciones No Gubernamentales de la sociedad civil:** Los papeles jugados por ONGs en la RSS en algunos países ha sido discutido y analizado en diversas publicaciones, siendo posiblemente la más importante Cole *et al.* (eds.) *Public Oversight of the Security Sector. A Handbook for Civil Society Organisations* (Control Público del Sector de la Seguridad. Un Manual para Organizaciones de la Sociedad Civil). Bratislava/Geneva: DCAF-UNDP, 2008.
- **Compañías militares privadas y compañías de seguridad privadas:** Las PMSC's también se han involucrado en facilitar programas diseñados para crear las capacidades necesarias para el Sector de la Seguridad allí donde el control democrático y la supervisión tienden a ser

¹¹ Ver p.ej. "Democratising Security in Transition States." Kinzelbach/Cole (eds.), *Democratising Security in Transition States*. Bratislava/Geneva: UNDP 2006, esp. pág. 78 sig. Para el papel de los ombudsmen parlamentarios ver Kinzelbach/Cole (eds.) *Monitoring and Investigating the Security Sector*. Bratislava/Geneva: UNDP. 2007.

más la excepción que la regla; en Afganistán e Irak representan el segundo contingente más numeroso de personal extranjero.

- **Servicios tradicionales de seguridad y de élite:** Tales grupos pueden jugar un papel muy importante en el Sector de la Seguridad de países en desarrollo. A menudo, no obstante, no se tienen debidamente en cuenta por parte de los programas RSS.
- **Organizaciones intergubernamentales (IGOs):** Incluyendo organizaciones regionales y subregionales tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la UE, la OTAN, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la UNASUR, el Pacto de Estabilidad, la Unión Africana y la Organización Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS), así como las Naciones Unidas y sus cuerpos afiliados. Las IGOs participan frecuentemente en programas nacionales de reforma y tienden a jugar un papel director en la conceptualización e implementación de la agenda de la RSS. Por ejemplo, el acuerdo alcanzado en el Comité de Ayuda al Desarrollo (DAC) de la OCDE en 2004 sobre principios clave de la RSS configuró el escenario para un rápido aumento del interés por este enfoque por parte de las IGOs.¹²

¿Qué papel desempeña el Parlamento?

Durante mucho tiempo (en muchos casos desde el establecimiento del Estado – Nación), los parlamentos han dependido del Ejecutivo y de las fuerzas de seguridad para la definición de la política de seguridad nacional. En ausencia de competencia y ambición parlamentaria, la defensa y la seguridad eran vistas como difíciles de entender (una impresión incrementada por el control del flujo de información por parte de los responsables de la defensa y la seguridad) y por tanto “naturalmente” fuera de los límites de la orientación y supervisión parlamentarias. El final de la Guerra Fría y del secretismo exagerado que provocaba y llevaba consigo, ha conducido rápidamente al entendimiento de que la producción de defensa y seguridad como bienes públicos no es esencialmente diferente de la producción de cualquier otro bien público. Sí, el secretismo y la confidencialidad son importantes factores concurrentes en este proceso, pero ni están limitados a la esfera de la defensa y la seguridad, ni todas las decisiones y acciones en el mundo de la defensa y la seguridad están “naturalmente” protegidas por cláusulas de seguridad. Donde los derechos humanos y las libertades fundamentales se vean limitadas en aras de un bien superior, tales limitaciones deben ser cuestionables y, de hecho, cuestionadas.

¹² Ver el *Backgrounder sobre la RSS y Organizaciones Intergubernamentales*.

Quienes, por tanto, en una democracia declaren secretos paquetes de información, decisiones y hechos (y levanten el secreto por partes) deben ser discutibles en una democracia, junto con las condiciones para tales limitaciones al acceso a la información.

Tampoco las fuerzas de defensa y seguridad tienen el monopolio del uso de la fuerza. Por el contrario este derecho fue otorgado al Estado con el consentimiento de los ciudadanos en el contrato social. El Estado no sólo tiene el derecho de aplicar proporcionada y adecuadamente dicha fuerza (delegadas en la Defensa y las Fuerzas de Seguridad), sino que también es responsable de las consecuencias de tal aplicación (o de la decisión de no aplicarla). La cuestión es entonces, ¿quién asume la tarea ejecutiva?

Los Parlamentos de muchos países han sido notoriamente negligentes con sus responsabilidades de dirigir y supervisar el Sector de la Seguridad. Las razones de esto son diversas, yendo desde la consciencia de no tener la experiencia requerida en esta materia, pasando por el miedo a las represalias por parte de los partidarios del sector, hasta la implicación personal en un sector muy lucrativo de la economía, que es todavía más lucrativo debido a la ausencia de control.

Esto no tiene que ser el caso para siempre. De hecho, mejor que no lo sea, dada la interdependencia entre el control democrático del sector de la seguridad y el desarrollo.

La autoridad, la capacidad y la actitud son tres pilares fundamentales de un control eficaz. Todos ellos son elementos necesarios para el mantenimiento y la mejora del control parlamentario.

- **Autoridad**
Se refiere a los poderes legales del parlamento.
- **Capacidad**
La capacidad constituye la segunda de las tres condiciones para un control parlamentario eficaz. Aunque la mayoría de los parlamentos tienen un comité de defensa y seguridad que cuenta con su propio personal, parece que algunos parlamentos cuentan con muchos mejores recursos que otros. Algunos apenas tienen personal ni recursos mientras que otros, por ejemplo, el Senado de los EEUU, cuentan con abundante personal y recursos.
- **Actitud**
No importa los poderes y recursos disponibles por el parlamento, sin la correcta actitud o voluntad de mantener la fiscalización del gobierno, el control parlamentario está condenado al fracaso.

Parece que diversos factores influyen sobre la voluntad de los parlamentarios de tener una mirada crítica sobre la conducta del gobierno:

1. La disciplina de partido es la red de trabajo formal e informal entre los ministros del gobierno, los líderes de los partidos y los líderes de las fracciones parlamentarias. Esta red limita la libertad de una persona miembro del parlamento, de votar o hacer preguntas críticas contra el gobierno (como evidencia el caso del estudio de los Países Bajos acerca de UNPROFOR en Srebrenica, el alemán sobre la intervención de la OTAN en Kosovo en 1999 y el canadiense acerca de la misión de paz en Somalia en 1992/1993).
2. Los medios de comunicación y la opinión pública es un segundo factor que presiona a los parlamentarios y al gobierno para tomar parte en operaciones de mantenimiento de la paz y “hacer algo.” Este factor jugó un papel especial a comienzos de los noventa.

Los parlamentos no podrán jugar un papel significativo en la dirección y la supervisión del Sector de la Seguridad mientras los parlamentarios no tengan la voluntad de usar la autoridad que se les ha otorgado en este campo. En una primera fase es probable que encuentren oposición por parte tanto del Ejecutivo como de la jefatura de los servicios armados. Tendrán que luchar también contra la enorme inercia cultural del “siempre ha sido así.” Una primera fase de mejora del parlamento para la dirección y el control del Sector de la Seguridad, mediante instrumentos adecuados y energía de los mecanismos, puede no estar libre de retrocesos por los que puede ser culpado el parlamento. A largo plazo, no obstante, la jefatura de los servicios armados ha comprendido en ocasiones las ventajas de la participación parlamentaria y la han aceptado como cooperación más que como interferencia.¹³

¹³ La “caja de herramientas” para el control y guía parlamentaria se ha discutido y reconocido en la publicación del IPU-DCAF *Parliamentary Oversight of the Security Sector. Principles, mechanisms and practices* (Born/Fluri/Johnsson eds.), Geneva: DCAF and IPU, 2003. El libro ha sido traducido a más de 50 idiomas y ha servido como base de datos para el desarrollo de las capacidades en más de 120 países.

III – Las Comisiones de Seguridad y Defensa: Desafíos y Oportunidades

**Senador Juan Manuel Galán Pachón
Congreso de la República de Colombia**

José Luis Sierra Guzmán, México

Senador Juan Manuel Galán Pachón Congreso de la República de Colombia

Senador Juan Manuel Galán P.¹⁴
Marzo de 2012

“El buen gobierno debe reunir las cualidades de una determinación de políticas predecible, abierta e inteligente, una burocracia imbuida de una cultura profesional que actúe a favor del bien público, el imperio de la ley, los procesos transparentes y una sociedad civil sólida que participe en la vida pública.”

Banco Mundial, 1994

Introducción

La democracia, la seguridad y la defensa son conceptos íntimamente relacionados. En cualquier régimen democrático, la seguridad y la defensa son parte de las políticas públicas vitales para el funcionamiento del Estado. El Parlamento cumple una función relevante dentro de la fiscalización y supervisión de un sistema democrático, pues mantiene una estrecha relación con la representatividad y la participación de los ciudadanos.

En el caso particular de la Seguridad y la Defensa, existen al menos cuatro razones principales por las cuales la actuación parlamentaria en esta materia es crucial¹⁵:

- El Parlamento representa la piedra angular de la democracia para prevenir tentaciones autocráticas.
- Es el encargado de crear marcos legales necesarios para el área.
- Es el puente entre el Ejecutivo y el público.
- Controla todas las acciones relacionadas que tengan que ver con esta materia.

Asimismo, el control parlamentario se compone de dos aspectos importantes. El primero de ellos, alude al “papel dinámico que el Parlamento tiene en un

¹⁴ El autor agradece a su Unidad de Trabajo Legislativo, en especial a Camilo Mendoza y Luisa Forero por los aportes y sugerencias que realizaron en la elaboración de esta ponencia.

¹⁵ *Parliamentary Oversight of the Security Sector. Principles, Mechanisms and Practices.* Handbook for Parliamentarians No. 5. Geneva Center for the Democratic Control of the Armed Forces e Inter-Parliamentary Union, Ginebra, 2003, Pág. 18 y 19. [En Línea] Disponible en: www.gsdr.org/go/display/document/legacyid/1041.

proceso político de la construcción del orden democrático. El segundo, se refiere al cumplimiento de las misiones de contralor que le ha otorgado el marco legal vigente: cómo se ejerce y se mantiene el control.”¹⁶

En este contexto, quisiera desarrollar mi intervención en tres partes:

1. El control parlamentario en los servicios de inteligencia;
2. Proyecto de Ley de Inteligencia en Colombia y la creación de la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia y;
3. Algunos aspectos sobre los desafíos, obstáculos y oportunidades que debe enfrentar la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia en Colombia.

1. El Control Parlamentario de los Servicios de Inteligencia

- Los Estados necesitan que sus servicios de inteligencia y los organismos especializados cumplan adecuadamente con su misión constitucional y legal, por lo tanto los parlamentos deben contribuir su adecuado uso y contribución a la seguridad nacional. Adicionalmente, y siguiendo el concepto del DCAF, los parlamentos ayudan a asegurar la legitimidad democrática de los servicios de inteligencia,¹⁷ a prevenir los abusos¹⁸ y promover la eficacia del sector de la inteligencia.¹⁹
- Dentro del marco legal de los servicios de inteligencia, el papel del control parlamentario es uno de los niveles en la vigilancia de la inteligencia en un

¹⁶ Donadio, Marcela. *Fortalezas y debilidades del Control Parlamentario de la Defensa y Seguridad*. RESDAL. 2000. Pág. 6. [En Línea] Disponible en: <http://www.resdal.org/producciones-miembros/redes-03-donadio.pdf>.

¹⁷ “La supervisión parlamentaria puede ayudar a asegurar que los servicios de inteligencia respeten las normas democráticas.” DCAF. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Supervisión Parlamentaria de los Servicios de Inteligencia. 2008. Pág. 2. [En Línea]. Disponible en: www.dcaf.ch/publications/backgrounders.

¹⁸ “Debido a la naturaleza de los servicios que los servicios de inteligencia proporcionan para el Estado, éstos se prestan al abuso. Como operan con un relativo grado de secretismo en el territorio nacional, existen preocupaciones fundadas sobre la manera en que los servicios de inteligencia internos utilizan sus poderes extraordinarios.” *Ibíd.* Pág. 2.

¹⁹ “El parlamento es a menudo el árbitro final de la actuación de las instituciones del sector de la seguridad y como tal debe investigar activamente sus actuaciones para asegurarse de que el capital procedente de los impuestos se utiliza apropiadamente.” *Ibíd.* Pág. 2.

Estado. En la mayoría de los países, “los parlamentos tienden a tener poca autoridad en asuntos operacionales, pero si tienen amplios poderes para determinar el mandato y el presupuesto de todas las actividades de inteligencia, así como para controlar su conducta.”²⁰ Algunos como el Congreso de los Estados Unidos, se les debe informar de ciertos asuntos operacionales o autorizarlos.²¹

- Una de las opciones que tienen los parlamentos para llevar a cabo su función de control parlamentario, es la designación de un *ombudsman* parlamentario o la creación de comités o comisiones especiales, las cuales están facultadas para vigilar y fiscalizar²² los servicios que realicen cada uno de los organismos de inteligencia del Estado. Por ejemplo, en Argentina, el Congreso de la Nación creó la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia, la cual tiene la finalidad de fiscalizar y supervisar todos los organismos pertenecientes al Sistema de Inteligencia Nacional.²³
- En la mayoría de los sistemas democráticos, los congresos cuentan con amplias competencias sobre las actividades de inteligencia. Según DCAF, los poderes parlamentarios se dividen en dos categorías principales: Legislación e investigación.²⁴

Legislación: Como órganos plenarios redactan y discuten la legislación. Las Comisiones especiales o los comités especializados proporcionan un concepto frente a las iniciativas legislativas en esta materia.

Investigación: Las Comisiones especiales pueden controlar la conformidad de las acciones de la inteligencia con la Ley nacional y las normas humanitarias; y la eficacia de los servicios de la inteligencia en el uso de recursos y adecuación a los intereses y objetivos nacionales de cada país.

²⁰ Ibíd., Pág. 1.

²¹ Ibíd., Pág. 1.

²² Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa. Editor. *Control Parlamentario del Sector de la Seguridad. Principios, mecanismos y prácticas*. Madrid, España. 2006. Pág. 40. [En línea] Disponible en: http://iugm.es/uploads/tx_iugm/control_parlamentario.pdf

²³ Ley 25.520 – Ley de Inteligencia Nacional. Diciembre de 2003. Ministerio de Defensa. Presidencia de la Nación. [En línea]. Disponible en: www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/ley-25520.php

²⁴ DCAF. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Supervisión Parlamentaria de los Servicios de Inteligencia. Op. cit., Pág. 2.

- Finalmente, entre los poderes específicos de los comités o comisiones especiales se encuentran: a) Iniciar investigaciones basadas en reclamaciones remitidas por individuos, el ejecutivo o los miembros del parlamento; b) Expedir citaciones para miembros de los servicios de inteligencia y demandas de información, archivos e informes acerca de asuntos específicos; c) Supervisar los métodos de formación y los métodos de análisis utilizados; d) Establecer juntas independientes de investigación o de evaluación; e) Remitir reclamaciones o casos a las autoridades judiciales o a comités parlamentarios (por ejemplo, Comité de Derechos Humanos).²⁵
- La normatividad colombiana sobre esta materia en comparación con otros países como Sudáfrica o el Reino Unido (Tabla 1) es rigurosa y el proyecto de ley “Por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones” buscó asegurar un adecuado sistema de autorización de las actividades de inteligencia y abarcar de manera integral los fines, principios, límites y controles que se deben ejercer sobre esta actividad.
- A diferencia del espíritu de la Ley de Argentina, la cual responde principalmente a establecer límites y controles a partir de los desmanes que dejó la dictadura; el propósito del proyecto de Ley de Inteligencia en Colombia fue establecer un marco amplio, eficaz y tranquilo que lograra solucionar algunos problemas que se habían presentado en el pasado, como la falta de claridad en la normatividad, con la que operaban los diferentes funcionarios que realizan actividades de inteligencia.

²⁵ *Ibíd.*, Pág. 3.

Tabla 1. Comparativo de Comisiones o Comités de Inteligencia en diferentes países.

	ESTADOS UNIDOS	ALEMANIA	SURÁFRICA	REINO UNIDO	COLOMBIA	ARGENTINA
NOMBRE DEL PIOC	Cámara selecta permanente y Comité selecto del Senado sobre Inteligencia (dos comités)	Panel de control Parlamento	Comité permanente conjunto sobre Inteligencia	Comité de Inteligencia y seguridad	Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia	Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia
MANDATO	Fuerte	Fuerte	Limitada	Limitada	Fuerte	Fuerte
PODERES DE REVISIÓN	Legalidad de acciones y efectividad de todas las agencias de inteligencia	Legalidad de acciones y efectividad de todas las agencias de inteligencia	Legalidad de acciones y efectividad, pero control presupuestario limitado	Finanzas, administración y política del MI5, MI6, y el GCHQ, pero no inteligencia militar ni legalidad de acciones	Legalidad de acciones y efectividad de todas las agencias de inteligencia	Legalidad de acciones y efectividad de todas las agencias de inteligencia
			Sin poderes sobre servicios militares			
LEGISLACIÓN	Ambos PIOC inician y debaten la legislación	Inicia y debate la legislación	Inicia y debate la legislación	Ninguna	Conceptúa sobre cualquier proyecto relacionado con la materia	Emitir opinión con relación a todo proyecto legislativo vinculado a las actividades de inteligencia.
	El Comité selecto del Senado aprueba nombramientos de los altos cargos de la Inteligencia	Ninguna	Nomina al Inspector General para Inteligencia, que el pleno del Parlamento aprueba	Ninguna	Ninguna	Ninguna
NOMINACIONES Y NOMBRAMIENTOS						

MIEMBROS	Miembros de cada cámara, nombrados por los líderes de la Cámara y el Senado	Representantes del Bundestag, nombrados por el Bundestag	MP de ambas cámaras, nombrados por el Presidente	MP de ambas cámaras nombrados por el Primer Ministro tras consultar al líder de la oposición	Miembros de cada cámara que correspondan a la Comisión II Constitucional permanente, postulados voluntariamente.	La designación de los miembros se hará, en lo posible, en forma que los sectores políticos estén representados en la misma proporción que en el seno de la cada cámara
					La oposición al Gobierno tendrá derecho a participar en la mesa directiva de la Comisión.	
PODERES DE INVESTIGACIÓN, ACCESO A LA INFORMACIÓN	No investigan reclamaciones	Investiga las reclamaciones de los ciudadanos.	Pueden ordenar investigaciones por el Inspector General o los Directores de los servicios de Inteligencia	Sin competencias formales de investigación	Reciben productos de inteligencia y contrainteligencia y deben seguir las reglas de reserva establecidas en la ley.	La Comisión Bicameral tendrá amplias facultades para controlar e investigar de oficio a todos los organismos pertenecientes al Sistema de Inteligencia Nacional.
	Ambos PIOC tienen total acceso a toda la información pertinente	Puede exigir información del gobierno y de los servicios de inteligencia	Tiene acceso ilimitado a archivos	No controla la legalidad de acciones específicas	Están obligados a guardar reserva sobre las informaciones y documentos a los que tengan acceso durante y después de sus sesiones.	La Comisión Bicameral podrá solicitar información y documentación que necesite a los organismos del Sistema de Inteligencia Nacional.

	Ambos PIOC están dotados de poderes de citación	Tiene poderes de citación	Tiene poderes de citación	Puede pedir información, pero no documentos específicos	Conocer los informes presentados anualmente por los inspectores, incluyendo a los inspectores Ad-Hoc.	Realiza informes secretos sobre la recepción de denuncias formuladas por personas físicas y jurídicas sobre abusos o ilícitos cometidos en el accionar de los organismos de inteligencia y la investigación de las mismas.
	Tras autorizar acciones secretas, el Presidente debe informar a ambos PIOC, aunque respetando consideraciones operacionales	Tiene derecho a pedir declaraciones e inspecciones in situ	Puede remitir casos a la Comisión Parlamentaria de los Derechos Humanos	No tiene poderes de citación, pero los ministros y los directores de agencias prestan declaración	Con el fin de verificar el cumplimiento de los mecanismos de control, la Comisión puede citar a los Jefes y Directores de los organismos de inteligencia, realizar reuniones con la JIC, solicitar informes adicionales a las oficinas de control.	La Comisión Bicameral estará facultada para requerir de la Dirección de Observaciones Judiciales de sus delegaciones en el interior del país y de las empresas que prestan o presten en el futuro servicios telefónicos o de telecomunicaciones, informes con clasificación de seguridad que contengan el listado de las interceptaciones y derivaciones que se hayan realizado en

PRESUPUESTO						<p>un período determinado.</p> <p>Corresponderá a la Comisión Bicameral cotejar y analizar la información y controlar que tales oficios hayan respondido a requerimientos judiciales.</p>
	Ambos PIOC detentan poderes de autorización y apropiación	Aprueba planes presupuestarios	No posee poderes de control presupuestario directos, pero participa en la formulación	Tiene poder de revisión del presupuesto, pero no autoriza al presidente de las cuentas públicas de la Cámara de los Comunes.	No posee poderes de control presupuestario directo.	Entender e intervenir en el tratamiento del proyecto de ley de presupuesto nacional que el Poder Ejecutivo remita al Congreso de la Nación
	Ambos PIOC hacen recomendaciones al Comité presupuestario	Consulta con el Comité presupuestario selecto		El Comité supervisa los detalles de los gastos		
Oye testimonios						

Fuente: DCAF. Supervisión Parlamentaria de los Servicios de Inteligencia. Colombia y Argentina son agregados por la Unidad de Trabajo Legislativo del Senador Juan Manuel Galán y sus actuales leyes y proyectos de Ley sobre Inteligencia.

2. Proyecto de Ley de Inteligencia en Colombia y la Creación de la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia

2.1. Objetivo del Proyecto de Ley

- El proyecto de Ley tiene por objeto fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir adecuadamente con su misión constitucional y legal.
- Se establecen los límites y fines de las actividades de inteligencia y contra-inteligencia, los principios que las rigen (Principio de necesidad, idoneidad, proporcionalidad), los mecanismos de control y supervisión, la regulación de las bases de datos, la protección de los funcionarios que realizan estas actividades, la coordinación entre los organismos, y los deberes de colaboración de las entidades públicas y privadas, la defensa de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos que puedan verse afectados por la realización de las actividades de inteligencia y la protección de los derechos humanos (DDHH) a través de operaciones de gran precisión con base en información de inteligencia de alta calidad.
- El proyecto de Ley es de gran importancia por los siguientes puntos:
 1. Sólo la Ley puede determinar quiénes hacen inteligencia en Colombia.
 2. Reglamenta y regula las actividades de inteligencia y contrainteligencia por demanda, es decir, sólo un superior debe y puede solicitar una información específica; los organismos no realizan estas actividades por iniciativa propia. Toda actividad de inteligencia y contra-inteligencia requiere una orden previa que cumpla con los principios de necesidad, proporcionalidad e idoneidad.
 3. Se establece la coordinación y cooperación entre los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, con el fin de evitar sucesos como la bomba del Club del Nogal, en Bogotá en febrero del 2003.
 4. Se establece un control político por parte del Congreso de la República, a través de la Comisión Legal de Seguimiento, la cual incluye la participación de los partidos de la oposición.
 5. Se mantiene la reserva por treinta años siguiendo el estándar de la reserva de los documentos públicos prevista en la legislación vigente

y se respeta el derecho de los periodistas de publicar información reservada.

6. Se crea la Comisión de Depuración de Datos, la cual es presidida por la Procuraduría General de la Nación. Ella dirá los criterios para la depuración. Tiene vigencia de dos años.
7. Las interceptaciones de comunicaciones sólo se realizarán dentro del marco de procesos judiciales.

2.2. Antecedentes de la Ley de Inteligencia y Contrainteligencia en Colombia

- En Colombia la función de inteligencia y contrainteligencia cobra especial relevancia dadas las graves amenazas a la seguridad que desde hace tiempo aquejan al país. No es posible proteger a las instituciones democráticas, a sus representantes y a la población en general sin un adecuado trabajo de inteligencia. El carácter transnacional de muchas de estas amenazas hace aún más urgente el fortalecimiento de esta actividad, puesto que la cooperación internacional entre agencias de inteligencia es la primera línea de defensa de las instituciones.
- Por lo tanto, en los últimos años, Colombia ha reconocido la importancia de legislar sobre los servicios de inteligencia y contrainteligencia, en consecuencia diferentes gobiernos y parlamentarios han radicado varias iniciativas, con el fin de darle un marco legal y normativo a los organismos del Estado que llevan a cabo estas actividades. (Ver Anexo 1)
- El actual proyecto de Ley Estatutaria de Inteligencia y Contrainteligencia tiene como antecedente inmediato la Ley 1288 de 2009, la cual fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional por vicios de procedimiento pues no tuvo el trámite de Ley Estatutaria.²⁶ Esta Ley obtuvo un amplio respaldo en el Congreso de la República por los partidos y movimientos políti-

²⁶ Las leyes estatutarias son aquellas leyes que regulan las siguientes materias a) derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; b) Administración de justicia; c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales; d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana. e) Estados de excepción. Este tipo de leyes, deben cumplir las siguientes condiciones: deberán expedirse en una sola legislatura, la Corte Constitucional procederá a la revisión previa de los proyectos aprobados por el Congreso y no podrán expedirse por facultades extraordinarias concebidas por el Presidente de la República. *Constitución Política de Colombia*. Artículo 152. [En Línea]. Disponible en: <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf>.

cos representados en ese momento, incluso aquellos que se encontraban en oposición al Gobierno Nacional.

- Este proyecto de Ley de Inteligencia que se encuentra en revisión de la Corte Constitucional, tiene algunos cambios con respecto a la Ley anterior, tales como:
 1. La creación de un capítulo sobre requerimientos de inteligencia y contrainteligencia, el cual precisa quienes son los únicos funcionarios facultados para establecer tareas y prioridades de recolección.
 2. Se modifica el proceso de autorización de operaciones de inteligencia con el fin de establecer que el nivel de autorización requerido cambie según el nivel de impacto y riesgo. Este cambio responde a una de las buenas prácticas de la ONU que exige que las autorizaciones sean multinivel.
 3. Se exige adecuar los manuales de inteligencia y contrainteligencia de conformidad con la Ley. Esto también responde a una de las buenas prácticas de la ONU que exige establecer los procedimientos de inteligencia.
 4. Con el fin de atender uno de los argumentos de las demandas de inconstitucionalidad, se modifican las funciones y facultades de la comisión parlamentaria para que no se limitara a los informes que le enviaban los inspectores y los organismos de control, sino que pudiera pedir a los inspectores y directores de los organismos, informes adicionales sobre los casos específicos (Anexo 2).
 5. Asimismo, respondiendo a la demanda, se modificó el sistema de selección de los miembros de la comisión para que sea el propio Congreso de la República el que establezca los protocolos de seguridad de la información, evitando que la selección del Gobierno sea entendida como un poder de veto.
 6. Se establece claramente quiénes pueden ser receptores de inteligencia, atendiendo a uno de los principales problemas de ejecución de la Ley, donde existía un vacío en esta materia.

2.3. Creación de la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia

- Es importante anotar, que la Ley 1288 de 2009, en su artículo 13 contemplaba la creación de la Comisión Legal Parlamentaria de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia. En mayo de 2009, el Congreso de la República, mediante la Resolución 006 de 2009, reglamentó al-

gunos aspectos para el eficaz funcionamiento de dicha Comisión. No obstante la conformación y elección de los miembros de la Comisión Legal se demoró un año y cuatro meses, en septiembre de 2010 se llevó a cabo dicha elección.²⁷

- Paradójicamente, a las pocas semanas de estar conformada la Comisión Legal, fue declarada inexecutable la Ley, dejando una vez la labor de inteligencia sin un instrumento de protección y conservación del Estado Social de Derecho, en el país.
- El proyecto de Ley Estatutaria “Por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal y se dictan otras disposiciones” que se discutió y aprobó en el 2011, incluyó una vez más, la creación de la Comisión Legal de Seguimiento a las actividades de Inteligencia y Contrainteligencia.
- Esta Comisión Legal, “cumplirá funciones de control y seguimiento político, verificando la eficiencia en el uso de los recursos, el respeto de las garantías constitucionales y el cumplimiento de los principios, límites y fines establecidos en la Ley estatutaria que regula las actividades de inteligencia y contrainteligencia.”²⁸
- La composición de la Comisión Legal estará conformada por 8 Congresistas, los cuales se pueden postular de forma voluntaria, los cuales deberán ser de las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes.²⁹

²⁷ El 8 de septiembre de 2010, las Comisiones Segundas del Congreso de la República, mediante sesión conjunta, eligieron a los miembros de la Comisión Legal Parlamentaria de Seguimiento a las actividades de inteligencia y contrainteligencia. Dicha comisión quedó compuesta por los Senadores Camilo Romero (Partido Polo Democrático Alternativo), Armando Bendetti (Partido de la U), Edgar Gómez (Partido Liberal Colombiano) y los representantes Ignacio Betancurt (Partido Cambio Radical), Augusto Posada (Partido de la U) y Oscar de Jesús Marín (Partido Liberal). Acta No. 1. Sesión Conjunta Comisiones Segundas. Senado y Cámara de Representantes.

²⁸ Artículo 20. Objeto de la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia. Proyecto de ley No. 263 de 2011 Senado, 195 de 2011 Cámara: “Por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones.” *Gaceta del Congreso* No. 422. Junio de 2011. Pág. 9

²⁹ El Senado y Cámara de Representantes del Congreso de Colombia funcionan bajo Comisiones Permanentes las cuales funcionan durante todo el período constitucio-

- Las funciones y las facultades de esta Comisión Legal.³⁰
 1. Producir un informe anual reservado dirigido al Presidente de la República, que dé cuenta del cumplimiento de los controles contenidos en la presente Ley y formule recomendaciones para el mejoramiento del ejercicio de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, teniendo en cuenta la salvaguarda de la información que afecte la seguridad y la defensa nacional.
 2. Emitir opiniones y conceptos sobre cualquier proyecto de Ley relacionado con la materia.
 3. Emitir un concepto sobre el Informe de Auditoría de los Gastos Reservados elaborado por la Contraloría General de la República.
 4. Solicitar a la Junta de Inteligencia Conjunta un informe anual de la ejecución general de gastos reservados que dé cuenta del cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Inteligencia.
 5. Hacer seguimiento a las recomendaciones incluidas dentro del informe anual.
 6. Proponer moción de observación respecto de los Directores de los organismos de inteligencia por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones de la Comisión, o moción de censura a los Ministros del ramo correspondiente.
- Adicionalmente, la Comisión Legal verifica el cumplimiento de los mecanismos de control en casos específicos que sean de su interés, por lo tanto podrá: “(a) Realizar reuniones con la JIC; (b) Solicitar informes adicionales a los Inspectores (incluyendo a los inspectores *Ad-hoc* designados por los organismos de inteligencia), las Oficinas de Control Interno, o quienes hagan sus veces; (c) Citar a los Jefes y Directores de los organismos de inteligencia; (d) Conocer los objetivos nacionales de inteligencia trazados en el Plan Nacional de Inteligencia; y (e) Conocer los informes presentados anualmente por los inspectores. Lo anterior sin perjuicio de la reserva necesaria para garantizar la seguridad de las operaciones, las fuentes, los medios y los métodos. Además, en cualquier caso la Comisión pondrá en conocimiento de las

nal establecido en la ley. Artículo 54. Ley 5ta de 1992. Reglamento del Congreso de la República de Colombia.

³⁰ Artículo 22. Funciones y facultades de la comisión legal de seguimiento a las actividades de inteligencia y contrainteligencia. *Gaceta del Congreso* No. 422. Op. cit., Pág. 9.

autoridades competentes los hechos delictivos o las faltas disciplinarias de las que tenga conocimiento.”³¹

- Los miembros de la Comisión Legal son obligados a guardar reserva sobre las informaciones y documentos a los que tengan acceso durante y después de su membresía.

3. Desafíos, Obstáculos y Oportunidades que Debe Enfrentar la Aplicabilidad y Constitución de la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia

3.1. Desafíos y Obstáculos de la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia

- Según DCAF, los comités o comisiones especiales encargadas de la supervisión de la inteligencia enfrentan por lo menos cuatro (4) desafíos claves:

Autoridad: La competencia de los organismos de supervisión se puede ver afectada “por la exención de ciertos servicios de inteligencia del mandato de los primeros, o por *пoтpябвa* да се използват CMUnicode fonts subcontratación de actores privados para desempeñar tareas que, tradicionalmente, eran llevadas a cabo por los servicios de inteligencia.”³²

Aptitud: Para ejercer la función de supervisión de la inteligencia, se requiere una buena comprensión del papel de los servicios de inteligencia en el sistema de Inteligencia Nacional. Los comités o comisiones deben tener un personal experimentado para realizar las investigaciones y contar con los recursos necesarios para el desarrollo de sus actividades.³³

Actitud: “Debe existir una auténtica voluntad por parte de los comités o comisiones y el pleno del parlamento de adoptar un enfoque activo de cara a la supervisión de la inteligencia, que incluya medidas como pedir archivos e iniciar investigaciones sobre conductas cuestionables o sospechosas.”³⁴

Confidencialidad versus Transparencia: El control de los servicios de inteligencia debe ir de la mano con “normas democráticas y mantener al mismo

³¹ Parágrafos 1 y 2, del artículo 22 del Proyecto de ley No. 263 de 2011 Senado, 195 de 2011 Cámara. *Ibíd.*, Pág. 10.

³² DCAF. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. *Supervisión Parlamentaria de los Servicios de Inteligencia*. *Ibíd.*, Pág. 3

³³ *Ibíd.*, Pág. 3.

³⁴ *Ibíd.*, Pág. 3.

tiempo un nivel necesario de confidencialidad, especialmente a los que se refieren a asuntos operacionales.”³⁵

- Tal y como lo señala DCAF, varios de los parlamentarios que conformarán la Comisión legal de seguimiento a las actividades de inteligencia, no tienen los conocimientos o la experiencia necesaria para tratar todos los temas que adelantará dicha comisión. Por lo tanto, los parlamentarios que sean nombrados deberán adquirir ciertos conocimientos en seguridad y defensa y así contribuir al cumplimiento de sus funciones de manera eficaz.
- El acceso a la información reservada que tienen los miembros de las comisiones o los comités especiales, “es una responsabilidad que se debe manejar con cuidado y debe tener todos los controles posibles. En algunos parlamentos, los miembros del Congreso no necesitan someterse a procedimientos de investigación previa porque se asume que habiendo sido electos, están legitimados a tener acceso a información reservada.”³⁶ Esto sucede en nuestro país, ya que el actual proyecto de Ley sobre Inteligencia no establece controles o estudios previos de seguridad para los parlamentarios que conformarán la Comisión Legal, lo que podría ser riesgoso, debido a los posibles vínculos que algunos congresistas llegarán a tener con grupos al margen de la Ley.
- En el momento que el proyecto de Ley sea aprobado en la Corte Constitucional y sancionado por el Presidente de la República, las Comisiones Segundas Constitucionales, serán las encargadas de conformar nuevamente la Comisión Legal de Seguimiento a las actividades de inteligencia. Los congresistas que conforman estas comisiones tienen el reto de superar los límites y las dificultades que se presentaron en el pasado, ya que anteriormente no hubo voluntad política por parte de algunos parlamentarios, obstaculizando aún más la finalidad del proyecto de Ley.
- Finalmente, en manos de dicha Comisión legal y sus miembros, estará romper con los desafíos anteriormente establecidos y superar los errores cometidos en el pasado con respecto al manejo y aplicabilidad de los servicios de inteligencia. Podría afirmar que la constitución de esta Comisión y la aplicabilidad de este proyecto de Ley han sido esperados por varios años, la ausencia de esta normatividad dio paso a situaciones ya conocidas por todos ustedes, como las “chuzadas” que presuntamente realizó el anterior Depar-

³⁵ *Ibíd.*, Pág. 3.

³⁶ DCAF. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Comités Parlamentarios de Defensa y Seguridad. 2008. Pág. 4. [En Línea]. Disponible en: <http://www.dcaf.ch/publications/backgrounders>.

tamento Administrativo de Seguridad (DAS) y las cuales fueron supuestamente autorizadas y solicitadas por altos funcionarios del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, evidenciando una extralimitación de sus funciones y la utilización de esa información para fines propios; o como la “estudiante” del CIDENAL 2007(Curso Integral de Defensa Nacional), que resultó siendo una guerrillera infiltrada dentro uno de los cursos que deben realizar los oficiales de las Fuerzas Militares y de Policía para ascender al grado de Brigadier General de la Escuela Superior de Guerra (ESDEGUE).

3.2. Oportunidades de la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia

- El proyecto de Ley de Inteligencia en Colombia, pretende tomarse en serio las garantías constitucionales; aceptando que las actividades de inteligencia y contrainteligencia usualmente limitan algunos derechos fundamentales; pero garantizando que tal limitación se haga bajo una estricta ponderación de su necesidad, idoneidad y proporcionalidad. El objetivo de este proyecto de Ley es entonces fortalecer el marco jurídico que permita a las agencias que desarrollan actividades de inteligencia y contrainteligencia llevar a cabo su misión constitucional y legal de manera transparente y efectiva, dentro de un marco de estrictos límites, principios y fines.
- La creación de la Comisión Legal y el control político que debe ejercer sobre cada uno de los organismos autorizados para realizar servicios de inteligencia, es la herramienta necesaria que ayudará al cumplimiento estricto de la actividad de inteligencia en un Estado social de derecho como el colombiano.
- De la misma manera, el diseño institucional colombiano con el que fue creado el proyecto de Ley de Inteligencia supera adecuadamente el desafío de autoridad, anteriormente expuesto, al decir que sólo pueden hacer inteligencia los organismos autorizados por la ley (no podría haber privados), y porque todos los organismos y los que se creen en el futuro quedarán cobijados por la Ley.
- Sí la Ley supera el estudio de constitucionalidad realizado por la Corte Constitucional, la conformación de la Comisión legal podría realizar un acompañamiento efectivo a la creación de la nueva Agencia Central de Inteligencia (ACI) y así generar una cooperación integral que ayude a la institucionalidad y al cumplimiento efectivo de las funciones de este organismo, superando los errores cometidos por el antiguo DAS.

Bibliografía

Constitución Política de Colombia. [En Línea]. Disponible en: <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf>.

DCAF. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Comités Parlamentarios de Defensa y Seguridad. 2008. [En Línea]. Disponible en: <http://www.dcaf.ch/publications/backgrounders>.

DCAF. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Supervisión Parlamentaria de los Servicios de Inteligencia. 2008. [En Línea]. Disponible en: <http://www.dcaf.ch/publications/backgrounders>.

Donadio. Marcela. Fortalezas y Debilidades del Control Parlamentario de la Defensa y Seguridad. RESDAL. 2000. [En Línea]. Disponible en: www.resdal.org/producciones-miembros/redes-03-donadio.pdf.

Gaceta del Congreso No. 422. Junio de 2011. [En: Línea]. Disponible en: http://servoaspr.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.nivel_3.

Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa. Editor. Control Parlamentario del Sector de la Seguridad. Principios, mecanismos y prácticas. Madrid, España. 2006. [En línea]. Disponible: http://iugm.es/uploads/tx_iugm/control_parlamentario.pdf

Ley 5ta de 1992. Reglamento del Congreso de la República de Colombia. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1992/ley_0005_1992.html.

Ley 1288 de 2009. Por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a los organismos, que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones. Marzo de 2009. Ley Inexequible. [En Línea]. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2009/ley_1288_2009.html.

Ley 25.520 – Ley de Inteligencia Nacional. Diciembre de 2003. Ministerio de Defensa. Presidencia de la Nación. [En línea]. Disponible en: http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/ley-25520.php.

Parliamentary Oversight of the Security Sector. Principles, Mechanisms and Practices. Handbook for Parliamentarians No. 5. Geneva Center for the Democratic Control of the Armed Forces e Inter-Parliamentary Union, Ginebra, 2003. [En Línea]. Disponible en: <http://www.gsdr.org/go/display/document/legacyid/1041>.

Sentencia C-913/10. Magistrado ponente Dr. Nilson Pinilla Pinilla. [En línea]. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2010/c-913_1910.html

Anexo 1

Algunas iniciativas legislativas sobre inteligencia que se han dado en Colombia son:

1. Proyecto de Ley 22/03 Senado, acumulado con el proyecto 84/03 Senado. Por el cual se dictan disposiciones sobre la seguridad y defensa nacionales. Posteriormente “gastos reservados.” Autor: Ministerio de Defensa Nacional.³⁷
2. Proyecto de Ley 65/04 Cámara. Por medio del cual se expiden las normas sobre la organización y funcionamiento de los organismos de inteligencia y contrainteligencia de las Fuerzas Armadas de Colombia. Autor: H.S. Jairo Clopatofsky Ghisays. Archivado de conformidad con el artículo 157 inciso 4 de la ley 5ª de 1992.³⁸
3. Proyecto de Ley 193/03 Senado. Por medio del cual se crea la Comisión de Inteligencia y Seguridad Nacional del Congreso de la República. Autor H.S. Jairo Clopatofsky Ghisays. Este proyecto fue tramitado en la Comisión 1ª y fue archivado.³⁹
4. Proyecto de Ley 216/04 Senado y 008/04 Cámara. Por medio del cual se expiden normas para la coordinación y efectividad de las actividades de inteligencia y contrainteligencia de la nación y se establecen mecanismos de protección a los servidores públicos que realizan estas actividades. Autor: H.S. Jairo Clopatofsky Ghisays. La iniciativa alcanzó a cumplir tres debates, sin embargo se archivó en plenaria de la Cá-

³⁷ Colombia. Ministerio de Defensa Nacional. Proyecto de Ley 22 de 2003 Senado “Por la cual se dictan disposiciones sobre la seguridad y Defensa Nacionales.” En: *Gaceta del Congreso* [en línea] No. 351 (24 jun. 2003) Disponible en: www.secretariasenado.gov.co.

³⁸ Clopatofsky G. Jairo Raúl. Proyecto de Ley 84 de 2003 Senado “Por medio de la cual se expiden las normas sobre la organización y funcionamiento de las organizaciones de inteligencia y contra inteligencia de las Fuerzas Armadas de Colombia.” En: *Gaceta del Congreso* [en línea] No. 424 (25 ago. 2003) Disponible en: www.secretariasenado.gov.co.

³⁹ Clopatofsky G. Jairo Raúl. Proyecto de Ley 193 de 2003 Senado “Por medio de la cual se crea la Comisión Especial de Inteligencia y seguridad Nacional del Congreso de Colombia.” En: *Gaceta del Congreso* [en línea] No. 175 (25 abr. 2003) Disponible en: www.secretariasenado.gov.co.

mara de Representantes, por situaciones no relacionadas con el articulado.⁴⁰

5. Proyecto de Ley 178/07 Senado “Por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a las agencias que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones.”⁴¹
6. Proyecto de Ley 180/07 Senado “Por medio del cual se expiden normas para la coordinación y efectividad de las actividades de inteligencia y contra inteligencia de la Nación y se establecen mecanismos de protección a los servidores públicos que realizan estas actividades.”⁴²
7. Proyecto de Ley 183/07 Senado “Por medio del cual se expiden normas para la reserva y secreto profesional en inteligencia y contrainteligencia, se establecen mecanismos para la protección a los servidores públicos que realizan estas actividades y se dictan otras disposiciones.”⁴³

⁴⁰ Clopatofsky G. Jairo Raúl. Proyecto de Ley 216 de 2004 Senado “Por medio de la cual se expiden normas para la coordinación y efectividad de las actividades de Inteligencia y Contrainteligencia de la Nación y se establecen mecanismos de protección a los servidores públicos que realizan estas actividades.” En: *Gaceta del Congreso* [en línea] No. 129 (14 abr. 2004) Disponible en: www.secretariasenado.gov.co.

⁴¹ Colombia. Ministerio de Defensa Nacional. Proyecto de Ley 178 de 2007 Senado “Por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a las agencias que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones.” En: *Gaceta del Congreso* [en línea] No. 554 (6 nov. 2007) y 561 (8 nov. 2007) Disponible en: www.secretariasenado.gov.co.

⁴² Clopatofsky G. Jairo Raúl. Proyecto de Ley 180 de 2007 Senado “Por medio del cual se expiden normas para la coordinación y efectividad de las actividades de inteligencia y contra inteligencia de la Nación y se establecen mecanismos de protección a los servidores públicos que realizan estas actividades.” En: *Gaceta del Congreso* [en línea] No. 554 (6 nov. 2007) Disponible en: www.secretariasenado.gov.co.

⁴³ Ramírez de R. Marta Lucía. Proyecto de Ley 183 de 2007 Senado “Por medio del cual se expiden normas para la reserva y secreto profesional en inteligencia y contrainteligencia, se establecen mecanismos para la protección a los servidores públicos que realizan estas actividades y se dictan otras disposiciones.” En: *Gaceta del Congreso* [en línea] No. 561 (8, nov., 2007) Disponible en: www.secretariasenado.gov.co.

8. Proyecto de Ley 211/07 Senado “Por la cual se decretan las bases jurídicas y el cuadro normativo para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Inteligencia.”⁴⁴

⁴⁴ Galán P. Juan Manuel et. al. Proyecto de Ley 211 de 2007 Senado “Por la cual se decretan las bases jurídicas y el cuadro normativo para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Inteligencia.” En: *Gaceta del Congreso* No. 661 (13 dic. 2007) Disponible en: www.secretariassenado.gov.co.

Anexo 2

Cuadro comparativo normas sobre inteligencia en Colombia

	Ley 1288 de 2009 "Por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a los organismos, que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones"	Proyecto de Ley Estaturia 263 Senado, 195 Cámara 2011 "Por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal y se dictan otras disposiciones"
Nombre de la Comisión	Comisión Legal Parlamentaria de Seguimiento a las actividades de Inteligencia y Contrainteligencia .	Comisión Legal de Seguimiento a las actividades de inteligencia y Contrainteligencia
Número de miembros	6 Congresistas miembros de las Comisiones Segundas Constitucionales	8 Congresistas miembros de las Comisiones Segundas Constitucionales
Funciones de la Comisión	Producir un informe anual reservado dirigido a la Comisión Segunda Conjunta, con copia al Presidente de la República, que dé cuenta del cumplimiento de los controles y garantías contenidos en la presente ley y formular recomendaciones para el mejoramiento del ejercicio de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, teniendo en cuenta la salvaguarda de la información que afecte la seguridad y la defensa nacional. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.	Producir un informe anual reservado dirigido al Presidente de la República, que dé cuenta del cumplimiento de los controles contenidos en la presente Ley y formule recomendaciones para el mejoramiento del ejercicio de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, teniendo en cuenta la salvaguarda de la información que afecte la seguridad y la defensa nacional.
		Emitir opiniones y conceptos sobre cualquier proyecto de Ley relacionado con la materia.
	Realizar mínimo una reunión semestral con la JIC convocada por quien la presida para velar por el cumplimiento de los principios, fines y límites contenidos en la presente ley. Presentar recomendaciones para la formulación del Plan Nacional de Inteligencia.	Solicitar a la Junta de Inteligencia Conjunta un informe anual de la ejecución general de gastos reservados que dé cuenta del cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Inteligencia.
		Hacer seguimiento a las recomendaciones incluidas dentro del informe anual del literal a del presente artículo.
		Proponer moción de observación respecto de los Directores de los organismos de inteligencia por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones de la Comisión, o moción de censura a los Ministros del ramo correspondiente.
	Emitir opiniones y conceptos sobre cualquier proyecto de ley relacionado con la materia.	
Parágrafos	Emitir un concepto sobre el Informe de Auditoría de los gastos reservados elaborado por la Contraloría General de la República.	Emitir un concepto sobre el Informe de Auditoría de los gastos reservados elaborado por la Contraloría General de la República.
	Citar a los funcionarios directivos de los organismos de inteligencia para efectos del ejercicio del control político	
	El informe anual de la Comisión será producto de los informes anuales rendidos por los inspectores de la Fuerza Pública, las Oficinas de Control Interno del DAS y la UIAF o por la dependencia que cada entidad señale para tal fin, la discusión que tengan sobre los mismos con los organismos de inteligencia y contrainteligencia, y los informes rendidos por los organismos de control en el ejercicio de sus funciones.	Con el fin de verificar el cumplimiento de los mecanismos de control establecidos en la presente Ley en casos específicos que sean de su interés, la Comisión podrá: (a) realizar reuniones con la JIC; (b) solicitar informes adicionales a los Inspectores (incluyendo a los inspectores <i>Ad-hoc</i> designados por los organismos de inteligencia), las Oficinas de Control Interno, o quienes hagan sus veces; (c) citar a los Jefes y Directores de los organismos de inteligencia; (d) conocer los objetivos nacionales de inteligencia trazados en el Plan Nacional de Inteligencia; y (e) conocer los informes presentados anualmente por los inspectores
		En cualquier caso la Comisión pondrá en conocimiento de las autoridades competentes los hechos delictivos o las faltas disciplinarias de las que tenga conocimiento.

Jorge Luis Sierra Guzmán, México
Periodista especializado en Seguridad y Defensa

Los organismos de inteligencia debieran ser la primera fila de protección ante las amenazas más graves al interés nacional, pero desafortunadamente eso no siempre sucede así.

En el caso de gobiernos autoritarios, los servicios de inteligencia miran hacia adentro, son más operacionales que estratégicos y están convertidos en centros de espionaje contra organizaciones sociales, partidos de oposición, grupos rebeldes y corrientes críticas del poder.

Esa condición no profesional y represiva, hace de los servicios de inteligencia, entidades vulnerables a la corrupción, además de impunes y, en algunos casos, débiles ante los esfuerzos de penetración de la delincuencia organizada.

Esa fue desafortunadamente la historia final de la Dirección Federal de Seguridad, la agencia de espionaje que controló la vida política nacional durante todo el periodo de la Guerra Fría.

En el caso de aquellos países que han completado una transición a la democracia y por lo tanto están en proceso de diseñar políticas de seguridad con democracia y derechos humanos, los servicios de inteligencia encuentran condiciones propicias para ser profesionales, evitar el papel de sirviente de los grupos de poder político y económico, y aprovechar la oportunidad de ubicarse como un organismo esencial para la seguridad nacional.

Estos servicios de inteligencia pueden tener errores y debilidades, pero siempre están sujetos a un sistema de rendición de cuentas y están bajo un proceso constante de mejoramiento tecnológico y profesionalización. México no ha alcanzado aún esa condición óptima para el desarrollo de sus servicios de inteligencia, aunque tampoco es posible negar que los propios profesionales de la inteligencia tengan un camino avanzado de institucionalización.

¿Qué pasa con los servicios de inteligencia cuando la transición democrática se ve obstaculizada por males como la impunidad, el autoritarismo, la violación a los derechos humanos, la pobreza extrema y la corrupción? En el peor de los escenarios, el efecto más inmediato puede ser la desprofesionalización y desmoralización de los servicios y su conversión en un instrumento de sobrevivencia de los grupos en el poder.

En sociedades con resabios antidemocráticos, los servicios de inteligencia suelen operar como garantía de la seguridad del gobierno, o de una facción en el poder, aun cuando eso los enfrente a grupos de la sociedad, a partidos de oposición y a corrientes de pensamiento no identificadas con los de la ideología de los grupos en el poder.

Si a esos arcaísmos autoritarios le agregamos la violencia creciente de grupos de la delincuencia organizada y sus enlaces en los diferentes niveles de gobierno, lo que tendremos estará marcado por la división, la desconfianza y la falta de cooperación entre todas las agencias de seguridad, incluidas las de inteligencia.

México está en una situación difícil y sus retos en materia de inteligencia son formidables. Distintas fuerzas políticas intentan llegar al poder, obtener la presidencia de la República y recuperar desde esa posición el control de las fuerzas armadas, los servicios de inteligencia y los órganos de policía federal.

Las políticas en materia de inteligencia han cambiado prácticamente de acuerdo con las distintas fuerzas políticas que llegan al poder, sin que exista una visión estratégica, de largo plazo, sobre cuáles son las características de los servicios de inteligencia en un contexto democrático, más allá del interés privado y en ocasiones mezquino de fuerzas políticas determinadas.

Los servicios de inteligencia no sólo carecen de esa visión estratégica que da una política de Estado, sino que además carecen de personal y de recursos suficientes.

La comunidad de inteligencia en su conjunto está desintegrada, sin que exista unidad, ni estratégica ni táctica, en su desempeño. Los servicios de inteligencia naval y militar están separados y no existe ninguna política que los involucre en una comunidad conjunta, unificada en lo operacional, lo táctico y lo estratégico.

A falta de un comando conjunto de las Fuerzas Armadas, los servicios de inteligencia militar del país están separados sin garantía de que los mandos militares y navales aprovechen de manera eficaz la información que producen las agencias de defensa.

Esto ha sido visualizado por las fracciones parlamentarias del país, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. Los legisladores se han percatado de la necesidad imperiosa de legislar en materia de inteligencia y formular una iniciativa de Ley que integre propuestas que satisfagan a todas las corrientes políticas del país y que esté basada en la intención de proteger el interés nacional.

Para alcanzar esta condición, México podría ver qué sucede en otros países y aprender de sus experiencias en materia de inteligencia para la seguridad nacional.

América Latina está viviendo un proceso de reforma a sus servicios de inteligencia y cada país está logrando avanzar según el grado de institucionalización de las transiciones democráticas, los resabios de autoritarismo que aún persisten y la fuerza corruptora real del narcotráfico y su violencia organizada.

Las comisiones o comités legislativos en materia de inteligencia se han convertido en un elemento fundamental del sistema de contrapesos y rendición de cuentas. Con diferentes niveles de intervención, los comités legislativos aseguran que los servicios no incurran en violaciones sistemáticas de la privacidad ni los derechos humanos de la población, aseguran la constitucionalidad y legalidad de todas las acciones de inteligencia y garantizan que su desempeño sea eficaz y apegado a los planes nacionales en materia de seguridad y defensa.

Los sistemas de regulación legislativa más eficientes tienen jurisdicción tanto en la inteligencia civil como en la militar. Eso garantiza que por la vía legislativa ocurra un proceso de integración de la fuerza de inteligencia. Los comités con más capacidad, como en el caso de los Estados Unidos tienen la atribución de revisar los nombramientos de los cargos más altos de la comunidad de inteligencia y aseguran que esos nombramientos vayan de acuerdo con el más alto interés nacional, alejado de mezquindades políticas, partidistas o sectarias.

Esos son los retos principales que tiene el Congreso mexicano. Si los legisladores logran la creación de un comité de inteligencia con la fuerza completa de revisión del comportamiento y eficacia de todas las agencias, incluidas las civiles y las militares, entonces la capacidad del sistema de seguridad del Estado mexicano crecerá de manera definitiva. No es lo mismo un Estado enfrentándose a la delincuencia organizada a través de un conjunto de agencias separadas, incomunicadas, recelosas y renuentes a una política integral, que uno con un aparato de seguridad sólido, unificado bajo una sola estrategia y normado por leyes definidas de acuerdo con los retos presentes y futuros del país.

La Aportación Colombiana

Durante el *Foro Internacional: Experiencia Parlamentaria y Seguridad Nacional: Los Controles Democráticos*, el senador colombiano Juan Manuel Galán presentó sus ideas sobre el control parlamentario de los servicios de inteligencia y dividió su exposición en tres grandes rubros.

1. El Control Parlamentario de los Servicios de Inteligencia

El senador Galán inscribe su análisis en el rol que juegan las políticas de seguridad y defensa, y dentro de ellas las relacionadas con las actividades de inteligencia, en la consolidación democrática de su sistema de gobierno.

Los parlamentos, dice el senador, ayudan a prevenir los abusos de los servicios de inteligencia, promueven su eficacia y los auxilian al aseguramiento de su legitimidad democrática.

El senador Galán destaca la existencia del Ombudsman parlamentario o creación de comités o comisiones parlamentarias destinadas a vigilar y fiscalizar los servicios que realicen los organismos de inteligencia.

Esos comités parlamentarios o comisiones especiales de vigilancia tienen dos facultades básicas, señala Galán: 1) Una es el poder parlamentario de legislar en materia de inteligencia y 2) Otra es el poder de vigilar el desempeño de los servicios de inteligencia, su apego a la legalidad y su eficacia en el uso de recursos y la adecuación a los intereses nacionales.

Las comisiones parlamentarias ayudan entonces a ubicar los servicios de inteligencia en el marco de los intereses nacionales y no de grupos políticos interesados.

Galán compara las diferentes capacidades en los mecanismos de control de los organismos de inteligencia. La distinción entre mandatos fuertes y limitados, propuesta por el senador Galán, ayudaría a una visión comparada del control parlamentario de los organismos de seguridad y defensa en los distintos países de América Latina, incluido México:

- *Mandato fuerte*: En los mandatos fuertes existe una facultad amplia de revisión de todas las agencias de inteligencia del Estado, incluidas las militares. Existe también la facultad de revisión del ejercicio presupuestal y la capacidad para formular, presentar y revisar proyectos de Ley relacionados con la inteligencia. En algunos casos, las comisiones parlamentarias ratifican el nombramiento de los directivos de los organismos de inteligencia, como es el caso de los comités de inteligencia de los Estados Unidos. El mandato fuerte, también establece la posibilidad de que los legisladores consuman productos de inteligencia, como ya lo han propuesto algunos analistas mexicanos.
- *Mandatos limitados*: Excluyen el control de los organismos de inteligencia militar, carecen o sólo tienen una función limitada de control presupuestario. No ratifican el nombramiento de los directivos de los servicios de inteligencia y tampoco consumen productos de inteli-

gencia. En algunos casos, carecen del poder de revisar la conducta de los miembros de esos servicios.

El senador Galán analiza el caso del control parlamentario fuerte en los Estados Unidos, dos casos europeos (Alemania, con mandato fuerte, y el Reino Unido, con mandato limitado) y dos latinoamericanos de mandato fuerte (Colombia y Argentina).

El análisis de estos dos últimos casos es interesante porque reflejan diferentes condiciones que dieron lugar al control parlamentario de los sistemas de inteligencia. En el caso argentino, los sistemas de control obedecieron a la necesidad de evitar los abusos cometidos durante los gobiernos militares. La comisión parlamentaria argentina, por ejemplo, tiene facultades amplias para controlar a todos los organismos del Sistema Nacional de Inteligencia, pedir información, realizar informes secretos sobre presuntos abusos de poder cometidos por agentes u organismos de inteligencia e interviene en el control presupuestario.

En el caso colombiano, el control parlamentario obedeció a la necesidad de regular el comportamiento de los miembros de los servicios de inteligencia en el contexto del conflicto armado y la existencia de graves amenazas a la seguridad interna provenientes del narcotráfico, la delincuencia organizada, la guerrilla y los grupos paramilitares. Sin embargo, en ninguno de los dos casos, el argentino y el colombiano, existe intervención legislativa en nombramiento de directivos de inteligencia.

El segundo punto de la exposición del senador Galán presenta las características de su proyecto de Ley para mejorar la eficacia de los servicios de inteligencia, reforzar el control parlamentario y cubrir vacíos legales que han permitido en el pasado inmediato que las agencias de inteligencia colombianas vulneren la privacidad y los derechos humanos de sus ciudadanos.

2. Proyecto de Ley

El proyecto de ley presentado por el senador Galán reserva la actividad de inteligencia como una actividad exclusiva del Estado colombiano. Eso es fundamental en una época en la que han comenzado a brotar entidades privadas de inteligencia que no están sujetas a ninguna fiscalización ni ningún tipo de control parlamentario.

La propuesta de Ley busca impedir que los agentes de inteligencia empiecen investigaciones por iniciativa propia, fuera de su mandato, sin una orden superior. Esto previene actividades ilegales de los servicios y establece una línea directa de responsabilidad sobre cada operación de inteligencia.

El senador Galán también propone la integración de los servicios de inteligencia en un sistema fusionado. Esta propuesta debiera ser motivo de un análisis especial en países donde los servicios de inteligencia están desintegrados o existen redundancias o rivalidades interinstitucionales. Aunque los sistemas fusionados no eliminan por completo la rivalidad interinstitucional, sí permiten una base más amplia para la colaboración y la eficacia del ciclo de inteligencia.

La propuesta de ley también busca fortalecer el control político de los organismos de inteligencia a través de la inclusión de los partidos de oposición en la comisión especial de seguimiento y el fortalecimiento del control judicial. El escándalo reciente de las “chuzadas” en Colombia indica muy bien la necesidad de reforzar ese control.

El proyecto de ley busca así mismo, restablecer a la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia y, con ello, ampliar las capacidades de control político parlamentario, vigilancia del gasto en materia de inteligencia.

Por último, el senador Galán presenta varios de los desafíos que tendrá esta reforma a los sistemas de inteligencia y contrainteligencia colombianos:

- Necesidad de que los integrantes de esa Comisión tengan una preparación firme en asuntos de seguridad y defensa.
- Necesidad de una voluntad política en todas las fracciones parlamentarias para lograr el restablecimiento de la Comisión Legal.
- Necesidad de normar las actividades de inteligencia con el fin de evitar los excesos y el uso de los recursos de inteligencia para fines particulares, privados o de una facción en el poder.

El senador Galán espera que la Corte Constitucional resuelva la creación de la Comisión Legal y dé paso a la creación de una Agencia Central de Inteligencia que permita que los servicios actúen en forma legal, controlada y respetuosa de los derechos humanos. La aprobación final de ese proyecto sería además un ejemplo para otros países de la región que requieren sistemas de control parlamentario más fuerte, más eficiencia en el uso de recursos presupuestales, más eficacia en los servicios de inteligencia y una integración plena de los servicios.

IV – Seguridad Nacional y Concurrencia de Poderes

**Ex Diputado Rodolfo Aníbal García Hernández,
Congreso de la República de Guatemala**

Dr. Javier Oliva Posada, México

**Ex Diputado Rodolfo Aníbal García Hernández,
Congreso de la República de Guatemala**

En primer lugar expreso un saludo al Honorable Presidente de la Comisión Bicameral Senador don Valentín Guzmán, a los honorables diputados y senadores, y por supuesto a todos ustedes por permitirnos compartir nuestras experiencias y por conocer sus experiencias. Muchas gracias por la invitación.

Realmente es un gusto platicar del tema de la seguridad nacional, de la seguridad democrática, ya que estos temas están marcando agendas políticas en el continente y no cabe ninguna duda de que incluso ponen y quitan gobiernos y que así deberá verse en el contexto latinoamericano de hoy, en tanto es un problema real que estamos viviendo en todos los países, algunos con mayor incidencia que otros, y que en el caso de Guatemala es un caso especial.

Lo primero que yo quisiera plantear en función del tema que me han asignado es un cuestionamiento relacionado con el propio Estado de Derecho, en tanto que a mi juicio hoy, las realidades contemporáneas nos invitan obligatoriamente a revisar qué entendemos por Estado de Derecho, hasta dónde llega el Estado de Derecho y qué clase de Estado de Derecho es el que nosotros debemos forjar.

A mi juicio, el Estado de Derecho surge en el Estado Liberal de Derecho, precisamente para terminar con el absolutismo, fundamentado en el principio de legalidad, el cumplimiento de la ley y especialmente en la División de Poderes, como uno de los planteamientos esenciales para terminar con la tiranía. Y todos sabemos que en aquellas épocas esto le costó la cabeza a más de alguno. No obstante, que todos tenemos esto claro, nuestras realidades nos están llevando a revisar cuál es el relacionamiento entre Poderes de Estado que debe existir hoy en día en nuestras sociedades. Tenemos que preguntarnos cómo debemos entender hoy ese relacionamiento entre los Poderes de Estado, sin que esto quiera decir que propongamos la interferencia o sumisión de Poderes. Aclaro que no es esta la intención, pero sí cuestionarnos qué tipo de relación debe existir entre los poderes para luchar en contra de lo que hay hoy entre los Organismos de Estado, especialmente entre el Organismo Ejecutivo y el Organismo Legislativo.

Dicho esto, quiero expresarles que en Guatemala tuvimos una pésima y trágica experiencia. Nos hizo concluir en que fuimos un país en donde se experimentó algo que nunca debió experimentarse, porque en la época de los gobiernos militares se impuso un modelo de Seguridad Nacional, que defendía al Estado

y no a la persona, el cual funcionó para violar los derechos humanos, hacer nugatorio el propio Estado de Derecho, socavar las instituciones públicas so pretexto de la defensa de un régimen y de un modelo.

Esto evidentemente causó que en nuestro país -ustedes seguramente lo conocen ya que fue una historia muy trágica, lamentable y difícil de superar- viviéramos una etapa muy gris y lamentable, pero afortunadamente hoy a la luz de los acontecimientos debo decirles que hay una buena noticia y es que todos los programas de gobierno de los diferentes candidatos a la presidencia de la República y los partidos políticos para nada hablan del modelo de seguridad democrática. Desde los partidos que proponen la mano dura hasta la menos dura, hasta llegar a las posiciones progresistas, todos coincidimos en que el modelo a fomentar es el de la seguridad democrática. No obstante, a la par de los graves problemas que hay que resolver en general, tenemos verdaderos problemas en seguridad ciudadana que son evidentes y que nadie los puede negar, es decir tenemos que enfrentarnos a realidades, pero no sabemos cómo hacerlo.

Los problemas a los que nos enfrentamos en materia de seguridad son los siguientes. Guatemala es uno de los países que para nuestra desgracia tiene unas altas tasas de impunidad, y este es uno de los primeros problemas que debemos resolver los guatemaltecos. A manera de ejemplo he de decirles que de los delitos en contra de la vida apenas se resuelven cuatro de cien, en el caso de los delitos económicos hablamos de diez de cien, y las cifras para otros casos es la misma, entonces nuestro primer problema es que nuestra justicia no funciona. En otras palabras no le sirve a los ciudadanos y no satisface sus demandas, de manera que la impunidad es el primer problema grave que se identifica.

Otro problema grave que tenemos es la ineffectividad de las instituciones, lo cual afecta gravemente a la credibilidad de la seguridad democrática. Esto hace que la gente no perciba que sirva para algo, y es aquí donde surgen esas tentaciones de recurrir a la mano dura, de recurrir a lo más fácil, porque es mucho más práctico que la gente voltee sus ojos a propuestas autoritarias y que no tienen ningún sustento profesional y científico que invocar las salidas democráticas.

Adicionalmente Guatemala es un país en donde la presencia del crimen organizado, especialmente el narcotráfico y la delincuencia en general, están marcando la agenda nacional. A diario vivimos un drama social pero creo oportuno remarcar algo que me parece importante. Hasta hace dos meses nos gobernaba un Presidente que supuestamente enarbolaba las banderas de la social-

democracia, no obstante hoy ha asumido el Gobierno del General Otto Pérez Molina, quien es fiel representante de la mano dura, pero los índices delincuenciales no han cambiado. Resulta entonces, que ahora tanto los que proponen la mano dura como los que proponemos otras salidas tenemos un problema generalizado – esto está siendo una tendencia en Latinoamérica – y consiste en que independientemente de las posiciones ideológicas, no está funcionando ninguna de las propuestas.

Puede afirmarse que en Guatemala tenemos un Estado débil e incluso ausencia de Estado. Para nuestra desgracia los grupos criminales están supliendo al Estado en las funciones constitucionales que a éste le corresponden, y como consecuencia, nos ganan territorios y fundamentalmente legitimidad social. Esto se convierte en un problema real ya que desgraciadamente la gente de una u otra forma está reconociendo méritos a los propios criminales.

Adicionalmente tenemos un país con una institucionalidad muy débil, lo cual está vinculado con el alto grado de corrupción que existe en instituciones como la Policía Nacional y el Ministerio Público. Estas instituciones se encuentran en serio predicamento y, entre otros factores, la corrupción se encuentra justificada por los bajos salarios de los policías, fiscales y jueces.

Pero en medio de este diagnóstico hay tres elementos que son los que de una u otra forma pintan dramáticos el panorama. En primer lugar, desde hace mucho tiempo se advierte que no hay continuidad de las políticas públicas de gobierno a gobierno; en otras palabras, cada quien quiere hacer lo que se le ocurre, cada gobierno llega a dismantelar lo que encontró y entonces no hay seguimiento ni hay continuidad de las políticas públicas que impulsa un gobierno. Esto complica el panorama pues en Guatemala desde hace veinticinco años cambiamos de gobierno cada cuatro años, cambiando de partido oficial, y los partidos oficiales se convierten en partidos en vías de extinción.

En segundo lugar, en tanto aumenten los problemas estructurales en el Estado guatemalteco, tales como pobreza, miseria, exclusión, desigualdades, se crean las condiciones para el aumento del crimen y de las actividades delincuenciales.

En tercer lugar, no se ha tenido la capacidad de concebir a los problemas de seguridad ciudadana como problemas de Estado por parte de los líderes, los partidos políticos y especialmente por los parlamentarios. No cabe duda entonces que nuestro panorama es complicado y difícil.

Afortunadamente puedo asegurar que no todo es malo ya que en mi calidad de diputado al Congreso de la República en el período 2008-2011 –aunque no se realizó todo lo que yo hubiese querido, ni al ritmo preferido por mí – puedo

dar fe de que se hicieron enormes esfuerzos por regular y enfrentar los problemas graves que nos aquejan. Por ejemplo se logró la aprobación de una nueva *Ley de Armas y Municiones* para reducir la portación de armas legales, el número de municiones y permitir el control este mercado, una *Ley de Extinción de Dominio* – la cual se logró por una presión enorme de los Estados Unidos y lamentablemente sin dicha presión no se hubiese aprobado –, reformas al *Código Procesal Penal* para agilizar los procesos judiciales. Quiere decir esto que se han hecho algunas cosas pero no las necesarias y suficientes.

En este escenario, logramos aprobar una *Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad*, lo cual tiene inmensa relación con la temática de este foro. Esa Ley fue aprobada en el año 2008, por unanimidad de todos los partidos políticos y bloques legislativos. Mi primera conclusión es que es un importante instrumento que lamentablemente no se instrumentaliza. Digo esto porque el Sistema Nacional de Seguridad, integrado al más alto nivel por el Presidente de la República, con un Consejo Nacional de Seguridad integrado también al más alto nivel, establece los ámbitos de funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad, los cuales son: Seguridad interior, Seguridad Exterior, Inteligencia del Estado, Gestión de Riesgos y Defensa Civil. Pero lamentablemente no ha funcionado.

Los controles democráticos que establece la Ley son de dos categorías. Los controles externos que le corresponden al Organismo Legislativo y Judicial, y el reconocimiento legal del derecho de petición y de acceso a los archivos y registros estatales, como un instrumento que le puede servir a la ciudadanía para hacer ejercicios de control. Los controles internos establecidos por la Ley, son los sistemas de carrera y disciplinarios, para privilegiar los sistemas de carrera y la evaluación de desempeño de todo el personal involucrado en las instituciones de seguridad, ya que no es posible que cada gobierno llegue a poner a la gente que quiera sin respetar experiencias, capacidades y perfiles.

De manera que el marco legal para ejercer control parlamentario existe, pero el problema, es que existe una debilidad en el ejercicio práctico del control parlamentario. La Ley del 2008, creó una comisión especial, integrada por representantes de los partidos políticos representados en la Legislatura. Lamentablemente esa comisión especializada no ha funcionado, en otras palabras, los partidos políticos no han tenido la capacidad y el interés en hacer efectivo ese control. Si bien es cierto hay una fiscalización de los diputados, de los bloques legislativos e incluso interpelaciones, la comisión creada por la ley no ha logrado tener un papel determinante. Por un lado, porque hubo un desinterés del partido oficial en este caso del equipo de Gobierno del presidente anterior, Álvaro Colom, en cuyo período se aprueba la Ley y quien fue el que inauguró

este sistema, en cuanto a la implementación de la Ley, se denota que el ámbito del ejecutivo no se le ha dado la importancia debida. Un factor que considero importante mencionar es que lamentablemente la Prensa tampoco la ha difundido y la ha dado a conocer, de manera que tenemos una buena Ley pero que nadie conoce, que nadie implementa y que nadie aplica. Por otro lado, ni siquiera el Organismo Legislativo ha puesto a funcionar como corresponde la comisión especializada que le corresponde como ya quedó apuntado.

Consecuentemente las instancias creadas por la ley no juegan papeles protagónicos y hay un desinterés de la oposición en cuanto a instrumentalizar la Ley, de manera que no es que no exista el modelo para hacer la fiscalización, no es que no exista instrumento, el problema es que la oposición de una u otra forma ha preferido irse por lo fácil. Pues para mí lo más fácil es señalar y citar al Ministro de Gobernación y pedirle explicaciones por hechos concretos que suceden a diario tales como crímenes, asaltos. Eso es fácil, pero definir políticas, ejercer control parlamentario, actuar con profesionalismo en este tema, es muy difícil. Por eso comparto la propuesta que se ha planteado acá de que tanto senadores como diputados sean conocedores del tema de seguridad y justicia.

El Congreso de la Republica de Guatemala al que pertencí y el actual, no consideran a la Comisión parlamentaria como prioritaria, no hay debate de altura ni conocimientos sólidos de la Ley y de los mecanismos que crea a pesar de su importancia y trascendencia. Quiere decir esto que ni los partidos políticos, ni los diputados, ni la sociedad e incluso tampoco los medios de comunicación, han tomado en serio la necesidad de los controles democráticos, creados por el Decreto 18-2008.

Con todo respeto, me permito hacer una crítica a los medios de comunicación, que desgraciadamente se parecen mucho en todos los países, en razón de que me parece que existe una tendencia en cuanto a buscar una nota roja en desmedro de los debates en torno a los controles democráticos como instrumentos que están a la mano de los ciudadanos. En el caso de Guatemala resulta evidente que ni siquiera en los espacios parlamentarios se ha generado este debate.

En el caso de Guatemala, puede afirmarse que el manejo de los temas de seguridad sigue siendo un monopolio del Ejecutivo, a mi juicio, porque en sistemas presidencialistas, como el nuestro, los legisladores se han desentendido de esa función. Muchas veces porque se tiene la percepción de que si no hay resultados en esta materia quien tiene la responsabilidad es el Presidente y en consecuencia los diputados no se desgastan. También se puede afirmar que

para el caso guatemalteco la implementación del Decreto 18-2008 no ha sido prioridad ni se percibe como parte de la agenda de relacionamiento entre los organismos Legislativo y Ejecutivo.

Las conclusiones preliminares que se pueden compartir son las siguientes:

1. No es suficiente la existencia de un marco normativo. Se tiene la errada creencia de que con la existencia de una Ley podemos solucionar el problema y esto no necesariamente es cierto, pues puede existir una Ley redactada en una forma muy técnica, muy profesionales incluso de consenso y unanimidad parlamentaria; pero si no se la empoderan los actores que tienen que velar y cumplir la ley no va a pasar absolutamente nada. Lamentablemente, este es el caso de la presente Ley.
2. Debe existir voluntad política del Ejecutivo y del Legislativo en la aplicación, cumplimiento e instrumentación de la normativa respectiva, para evitar problemas de concurrencia de poderes. Vuelvo a citar que, de acuerdo a mi juicio, si bien es cierto nadie debe aceptar la interferencia de poderes, está claro que llegó el momento de la colaboración entre poderes de Estado. En tanto el Ejecutivo tiene que apoyarse necesariamente en el Legislativo y no debe temerle al control de parte de éste. Aceptar lo anterior es fundamental para consolidar el espíritu de la seguridad democrática.
3. Para iniciar este debate se necesita un pacto entre los diferentes partidos políticos, bloques legislativos a efecto de darle la importancia debida a los controles democráticos en materia de seguridad.
4. Los medios de comunicación deben darle la trascendencia necesaria a la existencia de controles democráticos en materia de seguridad ciudadana. Y que la necesidad de estos controles es evidente, deben ser considerados necesidades de Estado y mecanismos necesarios e indispensables para consolidar el Estado de Derecho y la Seguridad Democrática.

Termino refiriéndome a un tema que seguramente por estas tierras se sabe, y es el hecho de que, es de sobra conocido, el Presidente Constitucional de la República el señor Otto Pérez Molina, ha decidido lanzar un reto a la región para discutir la despenalización de las drogas. Un reto aventurado para unos, para otros, oportuno, inadecuado para otros. Pero al final de cuentas ha tomado la iniciativa y esto ha generado una discusión interna de todo tipo. En lo particular, el proyecto político que represento que es el *MOVIMIENTO NUEVA REPUBLICA*, considera que es importante que se abra este debate y que ojalá

sean los parlamentos los que enarboles esa bandera. Si bien es cierto, la figura presidencial debe involucrarse en esto, es muy probable que la discusión y el debate legislativo, pueda ser el que nos conduzca a una mayor claridad y legitimidad en la discusión del tema, lo incorrecto sería que no quisiéramos discutir sobre esto.

Adicionalmente debe reconocerse que las sociedades nuestras cada vez están exigiéndole más a sus parlamentos; en otras palabras existe una exigencia de mayor ética, mayor responsabilidad y mayor calidad política, aceptar esto es un reto fundamental.

La gran pregunta es la siguiente: Y si de verdad va a cobrar relevancia, importancia y trascendencia el control parlamentario en los temas de seguridad democrática, parafraseando al procesalista uruguayo Eduardo Couture que se preguntaba ¿quién controla a los jueces?, habría que preguntarnos ¿quién va a controlar a los controladores, es decir a los legisladores que deben ejercer la tarea del control parlamentario? Y la respuesta es que esta labor le corresponde a la ciudadanía, la cual tiene que exigir más a los partidos políticos, más a los parlamentarios y a todos los que estén involucrados en estos temas.

Muchas gracias.

Dr. Javier Oliva Posada, México

Quiero agradecer primero al senador Valentín Guzmán Soto, Presidente de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, y pues al moderador de la Mesa, el diputado Rogelio Cerda. También, en este caso, al ponente, Rodolfo Aníbal, quien amablemente me hizo llegar con varios días de anticipación el contenido general de su exposición.

Deseo asimismo, agradecer al Maestro Tomás Martínez la convocatoria para participar, y por supuesto, a María Patricia González Chávez, que tan eficientemente ha colaborado en la organización de estas mesas.

Saludo la asistencia de los alumnos y ex alumnos del diplomado en Defensa y Seguridad Nacionales, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Lo primero que hay que apuntar, y como resalta a lo largo de Rodolfo Aníbal, la muy clara concurrencia en lo que corresponde a un diagnóstico muy parecido entre México y Guatemala, no solo por la vecindad geopolítica, sino además porque compartimos ciertas deficiencias estructurales del Estado. Se reconocen amplias zonas en donde la capacidad de las instituciones, la posibilidad del cumplimiento de la Ley y la reproducción de las condiciones sociales para la producción, no existen. Hay una perceptible depredación para el funcionamiento del Estado. La violencia criminal como principal evidencia y efecto de una serie de fallas y anomias.

Y estas deficiencias con el correr de los años se han agudizado poniendo en entredicho la capacidad de gestión de parte de grupos, partidos políticos y sociedad en general; me refiero a aspectos fundacionales del Estado. De forma notable, garantizar mediante el recurso indiscutible de la fuerza física legal, alzar con las instituciones una barrera infranqueable a cualquier organización, en este caso, delictiva.

También, la aplicación de cobros ilegales y las extorsiones son al mismo tiempo, pago de seguridad pública criminal. Impuestos y seguridad pública cuándo pueden ser ofrecidos (forzados mediante el miedo) en claro desafío a las instituciones federales y a las débiles autoridades locales, sucede lo que ni en un conflicto armado convencional (revolución o guerra entre Estados) podría ponerse en duda: la continuidad del propio Estado. Es el momento de la aparición del gobierno copado por la mafia.

El propio Secretario de la Defensa Nacional de México, General Guillermo Galván Galván, lo manifestó en su discurso de “La Marcha a la Lealtad” del 9 de febrero de 2012, al expresar que hay zonas en donde no hay condiciones para el funcionamiento normal del Estado en México. En esa situación de desarticulación, o esta falta de convergencia, o falta de voluntad política e incluso de organización y participación social, resulta entonces evidentemente que se va afectando uno de los aspectos fundacionales del Estado. El primero: La preservación de la paz interior en todo el territorio nacional, de cualquier país; el segundo: tener la capacidad y la facultad fiscal de ser un Estado autofinanciable a través de sus políticas económicas, cosa que tampoco sucede. Desde su origen, ambos pilares del desarrollo de cualquier Nación, se encuentran presentes de manera intermitente en la historia del Estado latinoamericano.

Y nos vamos a encontrar cómo en algunas partes de nuestro país estas dos funciones, a través del delito, como es la extorsión y la venta de seguridad, que originalmente son responsabilidades del Estado, en este caso el mexicano, se han dejado cumplir. Entonces estamos, frente a este tema de la crisis de disfunción en la seguridad pública y que nos ha traído de manera sorpresiva, por ejemplo, plantearnos la viabilidad del municipio en nuestro país, esencia filosófica del pacto federal plasmado en la Constitución.

Es decir, y me parece que es una discusión de fondo porque tiene que ver con la naturaleza del Estado, en este caso Federal, y en particular, por supuesto, el Estado mexicano. Si nosotros seguimos pensando que los presidentes municipales pueden seguir trabajando con una recaudación fiscal del 2 % de los recursos que disponen, y además se les retira la responsabilidad de la seguridad pública, pues van a quedar francamente como figuras sin el menor margen de operación de sus planes de gobierno, así como de las plataformas de gobiernos municipales.

Entonces analicemos hasta dónde nos ha traído esta situación, no solamente los eventos a los que el diputado Rogelio Cerda hacía alusión en la presentación, sino que esto nos ha conducido a situaciones verdaderamente complejas. Permítanme recordar lo que en Francia llaman el populismo penal, que no es otra cosa que suponer que, mediante el incremento de las penas carcelarias, esto va a inhibir las conductas delictivas, y no es así, en ningún caso ha pasado.

Y ya lo apuntaba en nuestro expositor hace un momento, Aníbal Ponce, confirmando que no necesariamente el endurecimiento de la ley implica que haya una reducción en las conductas delictivas; si finalmente en el caso del gobierno mexicano, anunciar con satisfacción que inauguramos tres nuevos re-

cluserios de máxima seguridad, en vez de festejar o difundir que inauguramos tres nuevas universidades públicas. Más celdas no es sinónimo de avance en la recuperación de la normalidad en el funcionamiento de las instituciones y la paz sociales.

Es decir, ¿Dónde están las prioridades en términos del manejo, de lo que podríamos señalar como responsabilidades, insisto, fundacionales del Estado, y no solamente el mexicano? ¿En qué contexto estamos discutiendo esto?

En julio del año pasado, la oficina del Presidente Barack Obama dio a conocer un documento de 38 cuartillas. Se llama “*Nueva Estrategia en contra de las Organizaciones del Crimen Transnacional*,” dos veces se menciona a México, desde la perspectiva de un escenario de desafíos a la seguridad nacional de los Estados Unidos, en el caso de una agudización de la crisis en seguridad pública que, mes con mes, se agrava en nuestro país.

Esto de por sí llama la atención, pero lo interesante del referido documento es la posibilidad que haya una plena participación e implicación de las Fuerzas Armadas regulares estadounidenses en tareas de persecución del crimen. Y ya antes habíamos analizado, en otros foros, un debate muy intenso respecto de los riesgos e inconveniencias sobre la aplicación de los conceptos de narcoterrorismo y narcoinsurgencia. La reiteración de esos términos, me parece que es consecuencia de una sutil ofensiva conceptual en contra del Estado mexicano, más que una realidad práctica criminal.

*De tal manera que en este proceso que nosotros estamos observando, y regreso a este documento del gobierno de los Estados Unidos, es muy interesante como recordaran, ese dislate de la traducción de Janet Napolitano, la Jefa del Departamento de Seguridad de la Patria en su visita a nuestro país (no seguridad interior; **homeland** en inglés es Patria y la seguridad de la patria es muy diferente a la seguridad interior, porque implica valores emocionales y culturales).*

Entonces la Jefa del Departamento de Seguridad de la Patria nos viene a decir que en un tratamiento de persecución criminal se identifica al principal líder de Al Qaeda, eliminado mediante una operación en la cordillera que delimita la frontera entre Afganistán y Pakistán, los comandos famosos de élite “Seals” y habla de que un importante líder del narcotráfico mexicano podría terminar igual.

En esa ruta de las relaciones internacionales y de la agenda mundial de seguridad, esto me importa mucho plantearlo y dejarlo en claro, ¿En dónde se encuentra, no sólo el Estado guatemalteco o el Estado mexicano, en dónde está plantado el Estado Latinoamericano en cuanto a la agenda de seguridad Conti-

mental? En la respuesta, se encuentra la aportación de esos países al diseño de las políticas mundiales de seguridad.

El establecimiento de las prioridades georegionales, indica desde luego, la concurrencia voluntaria de los Estados así como el establecimiento de procedimientos avalados y sujetos a supervisión (tal y como es el caso de la “Iniciativa Mérida”) ya que con el planteamiento y orden de los conceptos, se indican prioridades. Si nosotros primero vamos a plantearnos la seguridad como condición para la existencia de la democracia, estamos camino a posibilidad de la conculcación de las garantías individuales. Si al contrario, la democracia y la calidad ciudadana fomentan las libertades, entonces, primero será la justicia social y luego las políticas de seguridad pública.

La situación de inseguridad, la situación de alta criminalidad, ha sido tratada con la siguiente jerarquía: primero atacar, contener y someter al terrorismo y en segunda instancia, al crimen organizado. Mientras que a lo largo de la historia, el principal problema del Estado latinoamericano, en cuanto a las perspectivas de mejoras en las condiciones de vida, es la inhibición de las causas que generan la pobreza y la marginación.

Entonces, el reto que tenemos en el corto plazo sobre el tema en particular que nos reúne, es que la capacidad del Poder Legislativo, y lo estamos diciendo en una sala del Senado de la República de México, es tan importante como la posibilidad de articular la nueva etapa del Estado latinoamericano. Me parece que es ahí el punto nodal, por eso, la cuestión radica en atender con una clara estrategia legislativa un problema de carácter estructural y que por lo tanto, no puede ni debe ser atendido como si fuese sólo un asunto coyuntural. Pues el riesgo de tratar así la disfunción extendida de la seguridad pública, será la de tratar de obtener dividendos electorales cuando de lo que se trata, como ya se apuntó, de la viabilidad del Estado y de las relaciones sociales en condiciones de normalidad. México vive su peor crisis de seguridad en tiempos de paz.

Tenemos la posibilidad de construir una nueva etapa del Estado latinoamericano, y en esa lógica poderle hacer frente a un actor antagónico del Estado contemporáneo, que no son otros que la pobreza y la criminalidad. En la ciudad de Lisboa, en noviembre del 2010, la Organización del Tratado del Atlántico Norte modificó, por primera vez desde 1991, su doctrina militar, y también por primera vez en la historia, incluyó a la criminalidad organizada como un antagonismo a los países integrantes.

Hago alusión a la organización militar multinacional más importante del mundo. A lo que debe agregarse que ni siquiera el terrorismo fue incluido de

forma inmediata en sus ajustes de doctrina, a pesar de los dramáticos atentados de septiembre de 2001. Entonces ¿Ante qué adversario estamos? Un adversario que ha sido ya catalogado, por todos los ambientes, diplomáticos y militares, como el verdadero antagonismo.

Muchas gracias.

V – El Rol de los Parlamentos en la Seguridad

Senador Fernando Bustamante Ponce, Ecuador

Dr. José Luis Piñeyro Piñeyro, México

Senador Fernando Bustamante Ponce, Congreso Nacional del Ecuador

Muy buenas tardes:

En primer lugar, quiero agradecer al Senado de la República de los Estados Unidos Mexicanos por esta invitación que me da la felicidad de poder pisar, aunque sea por breves horas, este maravilloso país. Tengo la difícilísima tarea de mantenerlos despiertos a una hora en que el organismo y la fisiología humana sencillamente quieren otra cosa, pero, aun contando con ese desafío, espero poder lograrlo al menos en parte.

Quiero explicar el sentido de mi ponencia, la cual es muy acotada y extremadamente concreta. Se trata antes que nada, de explicar un caso nacional determinado que es el de mi país, el Ecuador: Preguntarnos de qué manera ha enfrentado su proceso constituyente, cuáles han sido las secuelas de este último, y en que medida aún las estamos viviendo. Después de todo es posible sostener que la transición al nuevo orden constitucional no la hemos terminado todavía, aunque, al menos en principio, deberíamos concluirla en este año.

Aún estamos en el proceso de transición. No solamente en cuanto a la puesta en práctica de la Constitución de Montecristi como un todo, sino en lo relativo al ámbito específico que nos concierne en este evento: la construcción de toda la arquitectura legal, institucional y jurídica que le dé vida. Y más allá de lo señalado, de implantar la reglamentación, las prácticas y los hábitos políticos e institucionales que hagan posible su eficacia real.

Quisiera en este punto, hacer un comentario conceptual. Cuando hablamos de institucionalización, al menos a mi entender, no estamos hablando de la construcción de organizaciones. Desde un punto de vista teórico, una institución es una práctica que la gente lleva a cabo de manera regular, rutinaria y vinculante. El matrimonio es una institución, no porque haya leyes que lo consagren, sino porque la gente se casa y se comporta de manera más o menos regular en un determinado tiempo y espacio. No tiene que esperarse una ley para que exista, es una institución porque la gente la acata y porque la gente la practica normal y previsiblemente. Eso es lo que de alguna manera tenemos que construir para que un proceso de cambio institucional tenga en efecto el carácter de institucionalización, para que no ocurra lo que ya se ha comentado aquí con tanta fuerza, de que tenemos marcos legales en frondosa, exube-

rante abundancia, pero no tenemos las prácticas ni los hábitos correspondientes.

¿Cuál es el punto de partida en el Ecuador? ¿Con qué nos encontramos nosotros en el año 2007 cuando asumimos el gobierno? Yo pertenezco al partido oficialista; fui ministro en dos carteras durante la actual administración del presidente Correa. Estuve al frente del ministerio de Coordinación de Seguridad y del ministerio del Interior. Por tanto, tuve bajo mi responsabilidad la conducción de la policía, y el hacer frente a los problemas del delito, del crimen, del narcotráfico y de todos los problemas de seguridad ciudadana que conocemos como generalizados en este continente y en el mundo entero.

Nos enfrentábamos con un sistema de seguridad nacional que fue construido en los años sesenta y setenta, por gobiernos militares como los que hubo en muchas partes del continente. Por decirlo de alguna manera, el sistema que nosotros heredamos era una especie de sobreviviente congelado en el tiempo, desde el pacto fundacional de nuestra transición a la democracia a fines de los años setenta y principios de los ochenta. Este pacto fue una especie de acuerdo tácito entre las élites políticas, civiles y las fuerzas armadas, que permitió que los militares retornaran a sus cuarteles en el año de 1979. Dicho sea de paso, los gobiernos militares fueron más del tipo de lo que se dio en Perú o en Panamá, que de los que se produjeron en los países del Cono Sur de América. No hubo represiones sangrientas, no hubo ataques a la izquierda, no hubo violaciones masivas contra los derechos humanos. Al contrario, el régimen militar de 1972-79 fue lo que podríamos calificar como un gobierno “progresista.” Por ejemplo, nacionalizó el petróleo, instituyó algunas reformas sociales y gobernó desde una perspectiva mucho más liberal de la doctrina de seguridad nacional que la que fue corriente en otros gobiernos castrenses.

Quiero resaltar 7 características institucionales fundamentales consagradas en el mencionado pacto:

1. La autonomía militar y policial. Un poco el compromiso sobrentendido fue el siguiente: los civiles gobernarán el país; las Fuerzas Armadas no intervendrán abiertamente, se abstendrán de buscar el poder, no darán golpes de Estado y no aspirarán a imponer sus propias doctrinas de gobierno al régimen civil. Pero eso sí, los civiles tendrían que inhibirse de manejar una serie de áreas que eran reservadas a las Fuerzas Armadas, incluida su propia auto organización interna, y lo mismo puede decirse respecto a la policía. Esa fue la institucionalización de la policía militar. Territorio vedado: nosotros no nos salimos de nuestra área reservada, y ustedes los civiles no se meten en la nuestra, Definiremos ahora cuales eran esos ámbitos “reservados.”

2. La tutela constitucional. ¿A qué nos referimos con ello? Tanto en la Constitución de 1978 como en la siguiente, la de 1998, se consagra una especie de tutela militar al decirse claramente que, – y esto es explícito – : “las Fuerzas Armadas de la nación son garantes de la vigencia de la Constitución.” Fíjense bien, no son fuerzas de orden al servicio o bajo las órdenes del Presidente de la República o de la autoridad del caso, y que cumplen misiones específicas, sino que es una institución tutelar. Ahora, obviamente ¿qué ocurre cuando alguien es garante de algo? Tiene que interpretar en qué momento tiene que ejercer esa garantía y de qué manera. Todo el mundo deducía que así era aunque no se lo decía. Las Fuerzas Armadas, de hecho, terminaban siendo los jueces y árbitros de la vigencia del orden constitucional.
3. Árbitros últimos de la institucionalidad. Uno de los defectos del sistema institucional ecuatoriano era que no había una última instancia que jugara el rol de arbitraje final de los conflictos o crisis del régimen político, que por ejemplo, juega el Rey de España o la Corte Suprema de los Estados Unidos. El último regulador en Ecuador eran las Fuerzas Armadas. ¿Qué es lo que terminaba ocurriendo? Que todas las disfunciones políticas y las crisis de la política civil acababan en un arbitraje militar. Simplemente los militares decidían a quién obedecerían. Tuvimos una circunstancia en el año 1997 en que habían tres personas que decían ser Presidente de la República. Durante varios días estas personas exigían ser obedecidas por las Fuerzas Armadas. Los militares tuvieron que reunirse y decidir a quién iban a someterse. En el momento en que decidieron aquello, definieron el destino de la crisis política.
4. El realismo Estadocéntrico. Esta concepción expresa la gran arquitectura o paradigma conceptual de la seguridad nacional, o doctrina de la seguridad nacional. Las Fuerzas Armadas ecuatorianas imponían en el ordenamiento jurídico estatal ecuatoriano un arquetipo conceptual en donde el objetivo fundamental de la seguridad era la defensa de este pseudo organismo meta personal llamado Estado. Las Fuerzas Armadas eran ante todo servidoras del Estado, toda la institucionalidad y las personas debían, antes que nada, cuidar la preservación, el crecimiento, el desarrollo de esta especie de Dios-terreno para usar la expresión de Tomás Hobbes. Un benévolo leviatán que nos mantiene en paz y en seguridad dentro de una concepción filosófica organicista y dentro de una epistemología realista. Estas entidades o entelequias meta personales – como el Estado – son vistas como detentoras de una realidad moral sui generis como sujetos jurídicos: el Estado como sujeto supremo entre todos, y con la facultad de supra ordenar y dar su lugar a todos dentro del orde-

namiento jurídico-político. Esta es básicamente la concepción *hobbesiana* del Estado, la cual se institucionaliza a través de un mecanismo que tiene como eje central un tema: que hay un área fundante del *telos* del Estado, que no se define democráticamente y que genera objetivos nacionales a largo plazo que determinan la orientación fundamental de la comunidad política. Esta definición es anterior incluso a los sujetos y a sus intereses o deseos particulares: es una trascendental supra individual, que no es vulnerable a las corrosiones de la opinión o a los vaivenes de la voluntad ciudadana.

¿Cuáles son esos objetivos permanentes del Estado? ¿Quién los determina y los define? ¿Cuándo y de qué manera se los hace reales? La construcción sutil del sistema no era la de un mecanismo democrático. Los objetivos eran permanentes, no estaban sujetos a los avatares y a los efímeros movimientos de la opinión pública civil. Los *locus* institucionales donde estos objetivos eran generados, nutridos y preservados para siempre, por los milenios, eran consejos corporativistas donde las Fuerzas Armadas o sus instituciones tenían poderosísima presencia. Era la idea detrás del Consejo de Seguridad Nacional. Si ustedes ven cómo estaba todo diseñado, era en este Consejo de Seguridad Nacional donde estaban los presidentes o las personas que encabezaban las funciones públicas fundamentales, - pero con fuerte tutela militar, y eran los organismos de planificación militar permanentes los que debían definir y preservar estos objetivos eternos de la nación. En las elecciones se decidirían, me imagino, los objetivos transitorios, fungibles, efímeros y puramente caprichosos de una opinión pública que quedaba desvalorizada como fuente de soberanía. De esta manera las Fuerzas Armadas se reservaban un rol central como locomotora modernizadora del Estado.

5. Ese papel mesiánico que ocuparon, por ejemplo, en el Perú con Velasco Alvarado, o en otras partes o en otros momentos, pasa a ser institucionalizado bajo la forma de la creación de una serie de áreas reservadas a la gestión militar que tienen como centro el destino tecnológico, económico, productivo y el de la modernización social del país; áreas de competencia, como por ejemplo, el de la educación. Las Fuerzas Armadas desarrollaron un verdadero sistema de educación superior paralelo. Posiblemente la idea venía en gran medida de la teoría de la modernización de raíz norteamericana de los años 50s y 60s. Una teoría muy parecida a la del comunismo pro-soviético tradicional: el tema del fracaso de las burguesías nacionales en cumplir su misión histórica de encabezar los procesos de modernización y de desarrollo socio-económico de sus naciones. Dado que estas burguesías nacionales eran ineptas, oligárquicas,

incompetentes, incultas y poco preparadas, fueron incapaces de cumplir su función *schumpeteriana*, esto es, el ser las impulsoras del desarrollo nacional. Los partidos comunistas decían: “La etapa histórica previa a la revolución burguesa requiere del fortalecimiento de la burguesía nacional, a la que hay que permitirle cumplir su rol histórico pero en una alianza progresista con el pueblo, con los obreros, con los trabajadores.”

Ese era el estándar programático de los partidos comunistas *promoscovitas*. Siguiendo este argumento, los militares probablemente consideraron que ya que ellos tenían formación técnica, se pensaban gente de avanzada, eran modernos, portadores de disciplina y patriotismo, – y los demás actores no lo eran – y dado que cada uno de los otros (pero no los militares) cuidaban sus pequeños intereses particulares o corporativistas, al contrario de los propios soldados para quienes su único interés particular era la defensa del bien común y el bien común era el desarrollo: les fue fácil llegar a la conclusión que era su misión histórica reemplazar a la burguesía desertora y convertirse en los abanderados del desarrollo y del progreso social hacia su consecución. Por tanto, el desarrollo se convirtió en uno de sus objetivos organizacionales a seguir y la misión en la cual debían ser los líderes de la nación.

Es así como en el Ecuador se desarrolló una verdadera economía política de la modernización en manos de los militares, y esto generó no solamente empresas e instituciones concernientes al ámbito militar, sino también a los campos educativos, científicos, tecnológicos y culturales civiles. Una especie de sociedad civil-militar paralela, una especie de equivalente a la sociedad civil originaria, pero supletoria y subsidiaria, manejada por las Fuerzas Armadas. Eso era lo que nosotros teníamos institucionalizado en el Ecuador y nadie se lo cuestionaba. Era normal que los militares manejaran universidades, empresas de plásticos, de ensamblaje de automóviles, entre otras, porque estaban cumpliendo su misión histórica de ser los impulsores del desarrollo que los civiles atrasados y egoístas eran incapaces de llevar adelante.

6. Finalmente, existía un supuesto casi *dóxico* a partir de la Constitución anterior al año 2007, de que las relaciones entre la sociedad civil y las Fuerzas Armadas, obviamente, eran parte arcana *imperii*, es decir, de los secretarios del imperio. Dado que la sociedad civil es el locus de lo transitorio, de del egoísmo, y además de la economía política, y dado que los actores civiles solo son gente que piensa en su propio interés particular y en el manejo de sus negocios, lo que se necesitaba era un sistema de seguridad impermeable a la penetración disolvente, egoísta y corrupta de

una sociedad civil que era vista, precisamente, como el lugar de realización pleno de estos antivalores. Concomitantemente, era necesario crear un espacio donde estos valores no existieran y quedaran neutralizados, y ese el mundo de lo militar y de la operación de los aparatos de seguridad.

7. Esto pasaba también por otro aspecto: la reivindicación de un Estado estamental, de un estatus militar y policial manejado con leyes propias en que, por un lado, y como contraparte del pacto fundacional de la autonomía militar, se renunciaba al pleno ejercicio de la ciudadanía a cambio de que la ciudadanía renunciara al pleno ejercicio de su potestad o injerencia en el mundo militar. Es decir, por ejemplo, parte importante del financiamiento de las Fuerzas Armadas era mediante pre-asignaciones automáticas. Ciertos impuestos y regalías, sobre todo del petróleo; que financiaban directamente a las Fuerzas Armadas. Ésta recibía su dinero y lo auto administraba de manera autónoma. Eso ya se terminó a principios de la década pasada y la supresión del sistema de pre-asignaciones automáticas provocó una crisis en las relaciones con el poder político civil. Actualmente todo el financiamiento militar y policial pasa por la aprobación de la Asamblea Nacional y por el presupuesto fiscal. Aun hoy en día las Fuerzas Armadas experimentan nostalgia por el sistema de pre-asignaciones y que algo tan importante como la defensa nacional esté en manos de los políticos civiles, con sus caprichos, ignorancia, intereses creados, etc.

De esta manera se configuró esta especie de idea de que habían dos mundos: la sociedad civil, *smithiana*, egoísta, corrupta, utilitarista: la patria del *homo economicus*, pero que, al mismo tiempo, era la esfera de la democracia y de los derechos y obligaciones ciudadanos. De hecho, para las Fuerzas Armadas, el espacio conceptual de la ciudadanía se veía contaminado desde su cuna por ser asimismo, el espacio moral de la autopreservación: ideal ético que para el militar es un anti-valor o valor disfuncional: mal puede quien esta destinado a la muerte y al sacrificio, consagrar como supremo valor ético la defensa de la propia vida o del propio bienestar. Frente a esta, la sociedad militar se levanta como su contrapartida *hobbesiana*, virtuosa, no egoísta, moderna y desarrollista. Pero basada en una ética superior: la del sacrificio, de la autonegación y de la devoción gratuita. A pesar de ello, se reconoce la inevitabilidad de la coexistencia de ambos bandos: eran mutuamente implicados y necesarios: para que el militar pudiese entregar su vida, era necesario que el civil, luchara por acrecentar la propia, en el mundo secularizado de la economía. De esta forma, ante esta mutua abstinencia de control, el de-

sarrollo del control parlamentario sobre las Fuerzas Armadas, fue nulo. Las comisiones parlamentarias que tenían que ver con el tema de defensa y seguridad no hacían preguntas, punto. Probablemente manejaban el tratamiento de algunos cuerpos legales, pero en cuanto a la supervisión legislativa, no se hacía nada. El nuevo marco constitucional, institucional establecido a partir del proceso de Montecristi (2008) cuestiona radicalmente mucho de lo anteriormente señalado, o al menos, lo modifica de manera importante.

No voy a hablar específicamente de la Constitución, sino también de otros marcos jurídicos que han ido surgiendo a raíz de ella, empezando por la Ley de Seguridad Pública que fue aprobada por la propia Constituyente. Hay que recordar que ésta última tuvo dos funciones: fue Asamblea Constituyente y Legislatura al mismo tiempo. Y luego se han ido creando o debatiendo otros proyectos la Ley de Entidades de Seguridad Ciudadana que reforma a la actual Ley Orgánica de la Policía Nacional. La pretensión de este proyecto es alejar a esta institución del modelo de Policía militar y convertirla en Policía civil. En Ecuador se halla establecida una policía militar, con grados militares y carrera militar. Tiene mucho del modelo chileno o español; pero se desea hacer un cambio radical en ello, avanzando hacia una policía civil sin grados militares, sin carrera militar, conformada por especialistas universitarios con títulos de tercer y cuarto nivel en criminología y otras especialidades propias.

Ahora bien, ¿qué es lo que hemos cambiado hasta ahora en el proceso político iniciado en el año 2007? Veamos:

1) Fin de la autonomía militar. ¿Qué significa eso?: control democrático de las Fuerzas Armadas por las autoridades electas. ¿Por qué no hablamos de control civil? Contesto con un ejemplo: el presidente Alberto Fujimori ¿era civil o era militar? –Era civil. El control que ejerció sobre las Fuerzas Armadas ¿era democrático? –Ciertamente que no. Nadie podría decir que ese era un tipo de relación civil-militar democrática. Era un caudillismo autoritario civil. No es el sujeto lo que determina la naturaleza de las instituciones, sino su *modus operandi*. Hay control democrático cuando los representantes electos de la ciudadanía y la ciudadanía directamente, a través de los medios de participación ciudadana que la propia Constitución establece, tienen la efectiva conducción del ámbito de la defensa y de la seguridad.

No se trata de dominio o control civil sobre el militar, sino la idea de que en la seguridad y la defensa intervienen concurrentemente ciudadanos con o sin uniforme, de acuerdo a sus propias funciones legalmente establecidas y de

acuerdo a sus especialidades profesionales. Algunos portarán armas, otros harán leyes, otros desarrollarán tecnologías, y todos ellos se regirán por las normas de una democracia constitucional de derechos.

¿Qué quiere decir democracia constitucional de derechos? Quiere decir que el Estado no tiene como objetivo final defender el derecho o lo jurídico. El derecho y la juridicidad están para defender los derechos. El Estado, la ley, la justicia, la Constitución no tienen otro destino que defender los derechos de los sujetos y la justicia que les es debida. ¿Derechos de quiénes? Otro cambio fundamental. No es para defender y constituir al Estado o unos presuntos derechos o destinos de este Estado, sino los derechos de las personas, de los colectivos y de sus grupos naturales o comunidades. Abandonamos una construcción Estadocéntrica del derecho y de la Constitución. Ya no están ellos para defender el interés del Estado y la razón de Estado desaparece como brújula orientadora de la acción de las instituciones. Lo que se tiene ahora es la imperativa misión de defender y precautelar derechos de seres de carne y hueso o de grupos empíricamente existentes. Se pasa de una epistemología realista a una epistemología nominalista. No hay sujetos de derechos que no sean entidades físicamente reales o históricamente existentes. Reconocemos como sujetos de derechos, no solo a las personas, sino también a grupos, comunidades, pueblos, nacionalidades u otras agrupaciones que históricamente tienen realidad subjetiva.

Pero también,— y esto es algo que aun esta poco definido en su implementación — Se establece a la propia naturaleza como sujeta de derecho. En la actualidad las personas pueden, por ejemplo, interponer un recurso de protección constitucional en defensa de una especie animal, de un árbol, de una planta o de un volcán. ¿Cómo vamos a desarrollar los derechos de la naturaleza? Aun es un debate abierto. La seguridad, por lo tanto, ya no tiene como norte defender la entidad llamada del Estado; tiene como objetivo defender los derechos y la justicia que se le debe a estos tres tipos de sujetos: personas como individuos,— los individuos del liberalismo—, comunidades como entidades históricamente subjetivas, históricamente existentes y a la propia naturaleza.

En cuanto a la comprensión del individuo, hay algo en él que le es privativo, intransferible e intangible: su personalidad individual. Pero esta personalidad individual no es solamente autísticamente lo que se constituye por diferencia y separación con respecto a los demás, sino que también mucho debe su existencia como tal a su sociabilidad, o si se quiere — aunque este no es un lenguaje que está de moda en mi partido ni mucho menos en mi país—, a lo que, aristotélicamente se entiende, como su ser gregario: es individuo en ser intrín-

secamente gregario. No hay contraposición entre los derechos colectivos y los derechos individuales, no se enfrentan ni mucho menos: los unos hacen posibles a los otros. Yo solo soy yo en mi intransferible individualidad y como resultado o producto de un proceso colectivo de formación de sociabilidad. Soy individuo porque soy social; soy social porque soy individuo; y por ser natural, también soy parte de la naturaleza y la naturaleza es parte mía. Al defender los derechos de la naturaleza, me defiendo a mí mismo como sujeto natural y como sujeto simplemente.

Pero, obviamente, en términos de consecuencias para la seguridad, lo anterior tiene un enorme significado, porque ahora nuestros aparatos de seguridad tienen que plantearse en este nuevo rol como defensores de derechos y de justicia. De hecho, hay un juez que utilizó esa figura para algo aparentemente paradójal: para ordenar a las Fuerzas Armadas a patrullar las calles para hacer frente la criminalidad, a pesar de que la Constitución y la ley prohíben a las Fuerzas Armadas, fuera de estados de excepción, de hacer labores de seguridad interna. ¿Cuál fue el razonamiento del juez? El juez dijo lo siguiente: “la Constitución actual es ante todo un bloque de defensa de derechos.” La Constitución en el artículo 158 señala que “las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.” El juez continuó: “dado que el derecho a la vida, a la propiedad y a la seguridad están amagados por el presunto auge delincencial” – que el juez acogió como una realidad “y dado que los métodos normales son insuficientes, yo autorizo y obligo a los militares a realizar patrullajes nocturnos en las ciudades para complementar el trabajo de la policía.” La figura que utilizó para la sentencia fue parte de un recurso constitucional de protección de derechos. Una figura que aparentemente va en contra de la intención de la Constitución que es el que los militares no patrullen las ciudades fuera de estado de excepción, pero en nombre de la defensa de los derechos se los pone en la obligación de hacerlo. Ese es un cambio tremendamente complicado que todavía estamos tratando de ver cómo lo manejamos. ¿Como es que los militares tienen que entender su función como defensores de derechos, libertades y garantías de los ciudadanos, y ya no de garantes de la Constitución y del Estado?

2) Frente al tema estamental, nuestra aspiración es que no hayan diferencias de naturaleza estatutaria entre civiles ni militares. ¿Por qué tienen que haber dos entidades de distinta naturaleza jurídica, moral, política, antropológica: el civil y el militar? Nuestra concepción es avanzar hacia que todos se identifiquen la común condición de ciudadanos, algunos de los cuales se dedican a la profesión militar, así como hay quienes se dedican a la profesión médica o a

ser bomberos. Nosotros quisiéramos que el uniforme se secularice, deje de ser portador de toda esa simbología trascendentalista que lo ha marcado históricamente, y sea como cualquier otra indumentaria profesional funcional. Debería ser visto tan solo un traje de trabajo, nada más. Por ello es que la Constitución y la ley le otorgan a los militares y a los policías todo el paquete de derechos ciudadanos, incluido el derecho al voto, con las únicas exclusiones que pudiesen interferir con el cumplimiento de sus labores, directa y operacionalmente. Ejemplo, no hemos llegado todavía al nivel de Suecia en que un militar en servicio activo se puede presentar como candidato a un cargo de elección popular, pero la idea es que haya la menor brecha posible, moral y jurídica, entre la vida del civil y la vida del militar. Hay ciudadanos civiles y hay ciudadanos que ejercen funciones en el ámbito de la seguridad como policías, como militares, como rescatistas. Entre paréntesis, sacamos todo lo que era manejo de riesgos y defensa civil del ámbito militar. Ahora todas esas instituciones civiles son manejadas por civiles, antes eran una prolongación de la dirección de movilización del Ejército.

3) Tenemos por delante el problema funcional de cómo ejercemos la seguridad democráticamente. Debemos llegar, eventualmente, a una situación, en la cual podamos tener la garantía de que la ciudadanía – a través de sus organismos y funcionarios representativos–, y a través de los mecanismos de participación directa, sea capaz efectivamente de conducir la seguridad del país. Un ejemplo puede darnos una idea de este cambio de enfoque radical: el problema de Los héroes nacionales: Tratando una ley destinada a garantizar el reconocimiento de estas personas que habían, en el pasado, realizado obras y hazañas extraordinarias en defensa del país, descubrimos los héroes de la patria, eran casi exclusivamente ex combatientes, y que ellas eran calificadas por las FFAA y por El Ministerio de Defensa.

La nueva Ley de Héroes y Heroínas, cambia radicalmente el enfoque de quién merece ser visto como tal y de cómo y quien determina quien ha de ser acreedor a tal reconocimiento. ¿Y quién, ahora, en adelante, define quién es héroe de la patria? Lo hará El Consejo de Participación Ciudadana, que incorpora todo el sistema de veedurías ciudadanas, de organismos de la sociedad civil y que llega a tal determinación a través de un todo un proceso público, transparente y participativo de investigación del presunto héroe. Pero fíjense en el cambio de la idea: hasta ahora el heroísmo se vinculaba a una hazaña militar y ser héroe era consustancial con ser militar, porque era el Ministerio de Defensa quien decía quién era héroe y los potenciales actos de heroísmo eran actos militares. Con el nuevo enfoque, ahora es la sociedad civil la que crea y consagra sus héroes de la patria. Y, obviamente, ya no solamente alcan-

zan tal condición como combatientes, ahora, también se reconocen los héroes de la paz, las acciones heroicas en la preservación de derechos y de valores que la nación busca proteger y promover. Toda la administración de los reconocimientos a actos extraordinarios más allá del cumplimiento del deber, es transferida a los organismos de participación ciudadana, a través de un mecanismo reglado y normado. ¿Por qué tienen que ser los héroes a alguien que el Ministerio de Defensa y los militares definen exclusivamente con criterios castrenses?

Este es un ejemplo, que muestra bien a las claras en qué tipo de proceso estamos y deseamos insertarnos. No hemos llegado, los avatares de este camino son largos, pero ese es el camino que nuestra institucionalidad de nuestras leyes, de nuestra Constitución y de la práctica que en la comisión que presido estamos tratando de llevar adelante, termino aquí.

Dr. José Luis Piñeyro Piñeyro, México

Normalmente se dice que los últimos seremos los primeros, pero en este caso, no necesariamente, por varias razones. La primera porque, al menos, lo que escuché del colega Javier Oliva, se me adelantó al realizar una serie de precisiones, con respecto a las relaciones externas de México en el plano policiaco-militar y político, es decir, con los Estados Unidos, y en general, hizo algunas críticas que considero del todo pertinentes. En segundo lugar, porque, bueno, como ya dijo el colega Fernando Bustamante, ya todos los asistentes están cansados, y llamar su atención es más difícil que los colegas que nos antecedieron durante la mañana.

Sin embargo, creo que el resumen muy preciso que hace el colega Fernando Bustamante de su texto, es bastante ilustrativo de lo que sucede en Ecuador y de lo que no pasa en México. De hecho, estábamos recordando que hace poco más de dos decenios participamos en un libro colectivo, sobre la autonomía de las Fuerzas Armadas en América Latina,⁴⁵ impulsado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Chile, y ahí, si no recuerdo mal, participaron colegas de toda América Latina. Fue un libro pionero, en términos de replantear el nexa cívico-militar y de los distintos grados de autonomía castrense en nuestro continente.

Y bien, antes de empezar a hacer los comentarios a la presentación del colega Fernando Bustamante, doy las gracias a los organizadores de este evento académico por la invitación para estar en esta sede, y felicito a los miembros de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional de México, ya que considero muy pertinente discutir públicamente diversos problemas relacionados con la temática que aquí nos congrega: *La Experiencia Parlamentaria y la Seguridad Nacional: los Controles Democráticos*.

Bien, doy inicio a mis observaciones, trataré de no consumir más de los veinte minutos asignados, para no cansarlos mucho. Después de leer detenidamente el texto del colega Bustamante, llegué a una conclusión muy negativa para nuestro país en supuesto proceso de transición democrática que algunos analistas llaman de consolidación de la democracia. ¿Qué quiere decir esto? Que en México en términos de las relaciones cívico-militares y en términos de se-

⁴⁵ Augusto Varas (Coord.). *La Autonomía Militar en América Latina*. Ed. Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela. 1987. Augusto Varas (Coord.). *Democracy under Siege: New Military-Power in Latin America*. Greenwood Press: New York. 1989.

guridad nacional, vamos al revés. Vamos en sentido contrario a los avances que nos plantea el colega Bustamante, que se están haciendo en Ecuador, respecto al nexo cívico-militar y a las definidas funciones asignadas en la nueva constitución ecuatoriana a las fuerzas armadas.

¿Por qué afirmo que en México vamos al revés? Porque paradójicamente, en México no hemos tenido gobiernos civiles tutelados por los militares o abiertamente gobiernos castrenses, como sucedió en Ecuador, ni lo uniformados se han abrogado el carácter de intérpretes de la Constitución, como aconteció en su momento en Ecuador. Aquí, el presidente de la república mexicana ha tenido un control efectivo de las fuerzas armadas, a partir de una serie de acuerdos implícitos o explícitos para mantener el control civil presidencial.

Sin embargo, si bien no han sido gobiernos militares los que han detentado el poder de forma directa o indirecta, sí tenemos una larga tradición de gobiernos civiles autoritarios y presidencialistas. Éste constituye un punto de partida analítico clave. Es decir, si bien hay un ejercicio real de control civil, por el presidente en turno, de la autonomía militar como no sucedió por muchos lustros en Ecuador, ello no es obra del destino o del azar, sino obra precisamente del último presidente militar en México, el General Manuel Ávila Camacho, quien en uno de sus primeros Decretos, ordenó el inmediato retiro del sector militar del Partido de la Revolución Mexicana que representaba formas de mediación y dominación más eficaces que las que recaían en el aparato estatal de violencia. Argumentaba el general y presidente Ávila Camacho, de forma tajante, que en las fuerzas armadas no podían haber deliberaciones políticas, ni discusiones, a diferencia de lo que anteriormente nos mencionaba el colega Bustamante, respecto a que en Ecuador la milicia era intérprete de la Constitución, y que por lo tanto tenían esa capacidad de veto para decidir a qué presidente iban a apoyar, frente a una alta conflictividad social o bien para apoyar un proyecto económico social específico.

En ese sentido, si bien aquí en México no hay esta autonomía militar de arbitraje o veto, sí hay hoy, una creciente y paulatina autonomía en ciertas funciones relacionadas con labores de seguridad pública y seguridad nacional, que más adelante voy a señalar para nuestro caso. Afirmo que vamos para atrás en el país, no solamente por este carácter presidencialista y autoritario que todavía persiste con respecto al uso y funcionamiento de las fuerzas armadas y a la concepción de seguridad nacional, a estar en curso una transición política, supuestamente, democrática. Vamos para atrás porque sigue prevaleciendo, lo que el colega Bustamante llama una visión estatocéntrica, en donde la seguridad nacional se identifica con la del Estado mexicano. Por ejemplo, es sintomático que la nueva ley en la materia en Ecuador, se llama, *Ley de Seguridad*

Pública y del Estado, es decir, el concepto de la seguridad nacional desaparece. Sin embargo, si leemos la definición que nos da la *Ley de Seguridad Nacional* en México, en su artículo 3, solamente refrenda esto que estoy afirmando – no es ninguna invención personal.

Dicho artículo establece que “Para efectos de esta Ley se entiende por seguridad nacional, la condición de integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, cuya preservación es una función a cargo del Poder Ejecutivo Federal, a través de políticas, acciones, recursos y medios dirigidos a hacer frente a riesgos y amenazas...”

Entonces, estamos atrasados, porque en otros países de América Latina se ha logrado, por un lado, ya no reflexionar solamente en términos de seguridad nacional, sino en términos de seguridad democrática; seguridad humana, seguridad ciudadana, en un intento de diferenciar la seguridad nacional de problemas de carácter interno, aunque en lo personal considero válido desde un punto de vista analítico, el uso del concepto de seguridad nacional: Todo depende del contenido concreto que se le otorgue al mismo. Ahora bien, lo anterior no significa que en México vayamos hacia atrás, en términos de reflexión académica sobre seguridad nacional, el atraso es de la mayoría de la clase gobernante que mantiene dicha perspectiva estatocéntrica.

Con respecto a las características que apunta en su ensayo el colega Bustamante sobre las Fuerzas Armadas en Ecuador en el pasado reciente, una de ellas es que eran concebidas como la locomotora modernizadora en el plano económico y político del país, rasgo que por supuesto en México no han jugado las fuerzas armadas, a diferencia de otros países de América Latina. Asimismo, tampoco han desempeñado el papel de agentes económicos, con capacidad de veto o de dirección en empresas estatales, como es caso de empresas petroleras, mineras, etcétera, que en su momento jugaron, no solamente en Ecuador, sino en otras naciones de Latinoamérica bajo dictaduras militares de seguridad nacional de inspiración norteamericana. Entonces, cuando digo que vamos para atrás, en términos de reflexión de seguridad nacional, es porque sigue privilegiándose el que el Estado mexicano es al que hay que defender y fortalecer por parte de las fuerzas armadas y muy secundariamente, a la seguridad de la nación. Desde mi perspectiva la seguridad nacional es otra cosa, lo que no quiere decir que el Estado, como tal, y su seguridad sean irrelevantes, pero no son lo fundamental, si la seguridad de la nación no está garantizada en su reproducción moral y material.

Dicho con otras palabras, si durante las dictaduras castrenses de seguridad nacional pronorteamericanas se establecía una identidad mecánica entre fuerzas

armadas–nación–gobierno–Estado al margen de criterios de legitimidad social amplia y de respeto real a la legalidad constitucional, hoy, la sucesión abstracta en México es gobierno civil con legitimidad y legalidad electoral-gobierno representativo-nación representada-fuerzas armadas protectoras del Estado y del gobierno en turno. Subestimando así el abismo creciente entre las necesidades insatisfechas de la nación y los intereses satisfechos de la alta burocracia civil y militar del Estado y de los grupos oligárquicos nacionales y transnacionales.

Por lo tanto, en México y en ciertas naciones de Latinoamérica existe una cómoda confusión analítica y una tendenciosa visión política entre tres dimensiones de la seguridad: La seguridad nacional, la seguridad del Estado y la seguridad del gobierno en turno. Si quieren verlo de forma gráfica, la seguridad del Estado, es la seguridad del conjunto de las instituciones del Estado que funcionan bajo ciertos parámetros de carácter legal y político; la seguridad del gobierno se concreta en el Plan Nacional de Desarrollo sexenal que tenemos en México; y la seguridad de la nación, concepto que sigo utilizando aunque cabe aclarar que hay decenas de definiciones de tal seguridad nacional que pueden consultar en un buen número de artículos, libros y diccionarios especializados.

Desde mi perspectiva la seguridad nacional, la entiendo como aquella condición donde la mayoría de la nación tiene satisfechas sus necesidades materiales y culturales básicas, a través de acciones de las instituciones del Estado y del gobierno en turno, de forma que la nación no sólo satisfaga esas necesidades, sino que tenga seguridad relativa frente a riesgos y amenazas de carácter interno e internacional. Esto se le puede llamar, si forzamos las cosas, seguridad democrática; otros dirían, seguridad ciudadana; pero al margen de este debate teórico y metodológico, el problema radica, como apuntamos, cuando de forma mecánica, se identifica a la seguridad de la nación, con la seguridad del Estado, con la seguridad del gobierno en turno. Empero, por otro lado, las tres seguridades pueden coincidir en coyunturas de emergencia de cara a grandes catástrofes naturales o humanas o una invasión militar externa o bien en situaciones normales para impulsar un proyecto actual y futuro de desarrollo económico social nacional.⁴⁶

En lo tocante a los controles democráticos de las fuerzas armadas de Ecuador y de México, para entender éstas últimas en comparación a las primeras, ne-

⁴⁶ Para visualizar y diferenciar los tres niveles de la seguridad ver: José Luis Piñeyro. *La seguridad nacional en México: ¿realidad o proyecto?*. Editorial Pomares/UAM Azc. Barcelona/México D.F. 2007.

cesariamente hay que recurrir a los controles presidenciales que históricamente se han utilizado en nuestro país. Para ello voy a utilizar un parámetro, un modelo de relaciones cívico-militares, ya bastante criticado, supongo muy conocido por la mayoría de los analistas de fuerzas armadas. Es el esquema de relación cívico-militar, utilizado por Samuel Huntington,⁴⁷ los conocidos controles civiles objetivos y subjetivos para relacionarse y someterse a las fuerzas armadas.

Aclaro que este esquema que supone un aislamiento sistemático de las fuerzas armadas frente a la sociedad y los conflictos políticos, también puede generar una casta militar, lo que a su vez puede reproducir un sentimiento de superioridad de los militares frente a los civiles, etcétera. Entonces, es muy relativo lo del “apoliticismo” de la milicia. Empero, en el plano estrictamente ilustrativo, mencionaré cuáles son las formas de dominación o control usadas por los distintos presidentes en México. Controles que, de alguna manera, han sido puestos en entredicho por la creciente conflictividad social y la ascendente participación castrense en labores de seguridad pública y contracrimal.

El primer nivel, es lo que se ha llamado la dominación civil objetiva a través de una continua profesionalización militar. Es decir, se entiende por profesionalización militar, un proceso dónde la institución castrense tiene un presupuesto básico y permanente, cuenta con una legislación militar actualizada, se basa en un conjunto de disposiciones de carácter jerárquico, que permite la organización y funcionamiento regular de una fuerza armada. También, un rasgo de dicha profesionalización, es el contar con personal militar calificado de tiempo completo, rasgo que no se cumple del todo, pues hemos visto que en los últimos casi 20 años, ha habido una transferencia cuantitativa y cualitativa de milites para realizar funciones de seguridad pública y contranarcóticos. La pregunta sería, ¿esta situación contribuye a la desprofesionalización militar? Solamente para que seden cuenta de esto, el personal de tiempo completo calificado, que durante el sexenio de Vicente Fox, oficialmente se reconoce que desertó es de 114 mil miembros del Ejército y la Fuerza Aérea.

A lo largo del actual sexenio de Felipe Calderón que está por terminar, se calcula que son más de 70 mil milites de tierra y aire desertores. Lo anterior, en el aspecto – digamos – cuantitativo respecto al cualitativo, es bien sabido, que un conjunto de mandos policíacos de alto y mediano nivel, están compuestos por generales o coroneles que tienen cierto grado de especialización técnica. Y todavía para dar un ejemplo cualitativo más preocupante, y que creo que todos nos podemos dar cuenta, dada la belicosidad del crimen organizado, es

⁴⁷ Samuel Huntington. *The Nation and the State*. Prager Editors: New York. 1966.

que oficialmente se reconoce que en los últimos 10 años, desertaron del Ejército y la Fuerza Aérea, no soldados regulares, sino soldados de las fuerzas especiales. Para mayor precisión, 1680 miembros de cuerpos especiales. Estamos hablando de soldados, con entrenamiento para el manejo de armamento de alto poder y de explosivos, de planeo de acciones psicológicas y de contra-inteligencia, etcétera.

No estoy sugiriendo que todos se pasaron al crimen organizado, algunos seguramente se incorporaron a las corporaciones de seguridad privada, otros más migraron a los Estados Unidos o regresaron a sus pueblos, pero sáquenle cuentas y con un 10 por ciento de estos militares que se hayan pasado al crimen profesional, estamos hablando de 170 instructores, en potencia, para adiestrar civiles en las tácticas recién mencionadas. Entonces, habría que preguntarnos si esta dominación civil-objetiva a través de la profesionalización constante, no está impactando negativamente a la profesionalización militar, como un proceso vital para las fuerzas armadas y como recurso de control civil presidencial.

Otra característica de la profesionalización militar, tiene que ver con la conformación de un espíritu de cuerpo, rasgo propio de cualquier milicia moderna. ¿Hasta dónde puede haber espíritu de cuerpo sólido en las fuerzas armadas?, cuando es sabido de casos de baja moral e indisciplina, de corrupción con el narcotráfico, de desertión, por parte no solamente de soldados regulares y de fuerzas especiales, sino también de medianos y altos mandos. A lo largo del sexenio en curso, parece ser que casos como los nombrados no son tan generalizados como durante el sexenio de Fox, en donde fueron a parar a la cárcel más de diez generales de diferente jerarquía.

Aclaro, con respecto a los 1680 soldados de fuerzas especiales, que corresponden solamente al Ejército y la Fuerza Aérea; en el caso de la Marina – hasta dónde tengo conocimiento–, no hay estadísticas públicas, puedo estar equivocado. Tampoco sé si entre los 114 mil miembros de las Fuerzas Armadas, se está pensando en todas las Fuerzas Armadas o solamente el Ejército y la Fuerza Aérea.

Otro conducto de subordinación objetiva de parte de los civiles sobre los uniformados, es el reconocimiento de la autonomía interna de las fuerzas armadas. ¿Qué significa lo anterior? Que el presidente en turno otorga libre manejo al alto mando para el uso del presupuesto militar asignado por la Cámara de Diputados; asimismo para el funcionamiento interno del sistema de promoción de rangos bajos y medianos, la designación de comisionados, de agregados militares o navales en las embajadas mexicanas, del otorgamiento de baja

provisional del servicio activo para desempeñarse en puestos de seguridad pública u otras instituciones del Estado. Sin embargo, podríamos preguntarnos de nuevo ¿ésta forma de subordinación objetiva de parte de los civiles sobre los uniformados, puede seguir funcionando como ha sucedido tradicionalmente?

¿Qué quiero decir con esto? Que por ejemplo, hace más diez años, Rodric Ai Camp,⁴⁸ otro estudioso de las fuerzas armadas mexicanas, consideraba que éstas aceptaban la subordinación civil, a partir de tres acuerdos implícitos. En primer lugar, aceptar mantener un número bajo de miembros de las fuerzas armadas. En segundo, comprometerse a mantener un presupuesto militar reducido. Y, por último, participar en comicios electorales, donde en más de una ocasión, resultaban elecciones fraudulentas. Si bien no eran los artífices de esto, sí eran los responsables del resguardo de la paquetería electoral y de la vigilancia de casillas electorales. No estoy implicando que eran los que movían los hilos, pero eran funciones que no necesariamente corresponden a las fuerzas armadas. Hoy por hoy, afortunadamente, ya no vemos esa presencia militar en las casillas electorales. Sin embargo, los tres acuerdos implícitos era el precio que se pagaba por la subordinación castrense al poder civil.

En otros textos de Rodric Ai Camp, cita a algunos militares mexicanos entrevistados, en forma anónima, obviamente, revelan que el otro acuerdo consistía en que, frente a momentos de crisis que ponían en entredicho al sistema político presidencialista y autoritario, cuando había que reprimir, reprimían, pero a regañadientes, era el pago de lealtad de los uniformados al poder presidencial.⁴⁹

Ahora bien, Huntington menciona otros tipos de controles civiles. Los subjetivos, como la participación del Poder Legislativo, que para el caso de México resulta evidente que no tiene mayor injerencia, no supervisan el funcionamiento interno de la milicia, tanto los senadores como los diputados. Hasta ahora sigue prevaleciendo esta ausencia legislativa, en términos de desempeño de sus funciones constitucionales.

En relación a lo anterior, me identifico con un documento que elaboraron algunos legisladores mexicanos, donde señalan la siguiente propuesta referida a la vigente *Ley de Seguridad Nacional*. Consideran estos legisladores que debe haber una ampliación de las facultades de la Comisión Bicameral de Seguridad

⁴⁸ Rodric Ai Camp. *Generals in the Palacio. The Military in Modern Mexico*. Oxford University Press: New York. 1992.

⁴⁹ Roderic Ai Camp. *Mexico's Military on the Democratic Stage*. Center for Strategic and International Studies and Praeger Publishers: Washington, D.C. 2005.

Nacional, en cumplimiento de sus atribuciones de fiscalización y control legislativo con respecto a las fuerzas armadas. Es decir, éste es una propuesta de adición a dicha Ley que está presentada por la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática. Se afirma que se tiene que dar mucho mayor juego político al Poder Legislativo, considerando, supongo, que es un poder tan legal y tan legítimo como el poder presidencial en México, al margen de discusiones, de cuáles más legal o cuál es más legítimo.

Una segunda propuesta con respecto a este control subjetivo ausente es la necesidad de incorporar a la *Ley de Seguridad Nacional*, un Consejo Consultivo de Ciudadanos y de Expertos en Materia de seguridad nacional, coadyuvantes en la definición, y esto es muy importante, de la agenda de riesgos y amenazas a tal seguridad. Asimismo, se propone la creación de un Sistema Nacional de Inteligencia de carácter profesional, neutral y políticamente separado de acciones operativas.

No voy a profundizar sobre lo de la agenda de riesgos y amenazas, porque el colega Javier Oliva, precisamente señaló que si “aterrorizamos” o “narcotizamos” nuestra agenda de seguridad nacional a partir de lo que los Estados Unidos considera que son nuestras amenazas o riesgos a la seguridad nacional, pues ya estamos, como se dice en mexicano, “bailando el baile al ritmo que nos tocan”. Considero que debemos partir de otra conceptualización, de cuáles son los riesgos y amenazas a la seguridad nacional mexicana, lo que no implica, desde nuestra perspectiva, que el gobierno mexicano no coopere y se coordine con el de la Unión Americana o el de Colombia, o cualquier otro para confrontar al terrorismo transnacional o al narcotráfico internacional.

¿Qué podemos plantear como último control subjetivo de parte de los civiles frente a los militares? Uno que menciona también Huntington, y que está totalmente ausente en México. Él considera que un recurso subjetivo del poder civil frente a los uniformados es el uso del convencimiento y el compromiso a través de fórmulas constitucionales mediante un gobierno democrático. Precisamente, esto es a lo que no ha llegado la transición política en México. Sigue persistiendo, y lo digo con conocimiento de causa, una desconfianza muy grande de parte de los uniformados frente al mundo civil, y creo que es producto del aislamiento y el control que se ejercía y ejerce sobre ellos desde la Presidencia de la República y, en su momento, ya no es así, por la Secretaría de Gobernación.

No existe una relación de confianza mutua donde se pueda discutir abiertamente, y de preferencia de forma pública, dado que no se está tratando ningún secreto de Estado, ni de seguridad nacional. Las anteriores son algunas

propuestas, entre otras que podrían añadirse y discutirse para modificar de forma democrática la Ley de Seguridad Nacional que hoy por hoy, el presidente Felipe Calderón pretende modificar mediante adiciones que buscan fortalecer la visión estatocéntrica antes mencionada y mantener el fuero militar frente a presuntas o reales violaciones a los derechos humanos de la población civil por parte de uniformados en servicio activo, a contracorriente de lo que ha sucedido en Ecuador sobre fuero militar.

En síntesis, desde mi punto de vista, el rápido regreso a formas de control objetivo sobre las fuerzas armadas nos parece muy difícil dada la variada conflictividad social, la creciente participación y presencia castrense, la belicosa insurgencia criminal, para utilizar un término norteamericano, la estancada y contradictoria transición política y la casi nula reforma del Estado. Una reforma del Estado en México tiene que pasar necesariamente por una reforma militar, y esa reforma, por supuesto, que tiene que tener como basamento legal a la Constitución Mexicana.

Para regresar al pasado, o sea, para ordenar a los militares el regreso a los cuarteles, esto implicaría varias cuestiones centrales: en primer lugar, dotar de legitimidad y legalidad a las instituciones del Estado mexicano, esencialmente ahí donde actúan las fuerzas armadas, las instancias de seguridad pública, además de crear una verdadera policía nacional de recambio y fortalecer las policías estatales y municipales; en segundo lugar, resolver las demandas económicas y sociales básicas de amplios sectores de la nación y las demandas corporativas de la institución desde la tropa pasando por los medianos y altos mandos y los militares jubilados; lo primero, para satisfacer las demandas insatisfechas y disminuir el ejército de reserva social del crimen organizado, y ambos aspectos para generar cohesión nacional y estatal; en tercer lugar, acordar entre los partidos políticos, primero, y después con el Presidente en turno, el no recurrir a las fuerzas armadas frente a cualquier conflicto político; cuarto, y último, y éste es fundamental, que dichas fuerzas aprendan a diferenciar la seguridad nacional, de la seguridad del Estado y de la seguridad gubernamental, o sea, del grupo gobernante en turno.

Una diferencia muy sana es establecer, como un avance sustancial para acostumbrar a las fuerzas armadas mexicanas, a entender que no toda protesta social atenta contra la seguridad del Estado, y mucho menos contra la seguridad de la nación. En todo caso podrá ser que atente con el proyecto gubernamental en turno.⁵⁰

⁵⁰ José Luis Piñeyro. "Gobernabilidad Democrática y Fuerzas Armadas en México: Avances y Límites." en: Darío Salinas/Edgar Jiménez (coord.). *Gobernabilidad y Glo-*

Varias experiencias transicionales en América Latina nos muestran que las protestas y los conflictos sociales son parte consustancial de cualquier verdadero proceso de transición política democrática, y de profunda reforma del Estado, hasta ahora ausentes en México. Para terminar nuestros comentarios, todos hemos oído que ya algunos politólogos y transitólogos, que le apostaban a la transición política democrática, hoy argumentan que la transición política en México está secuestrada, capturada, estancada, llámenle ustedes como quieran; lo cierto es que la transición política no avanza en un sentido democrático dados los obstáculos que representan los elitistas poderes legales (legislativo, judicial y presidencial y los partidos políticos) y los fácticos: los monopolios mediáticos, comerciales, industriales y financieros, y el crimen organizado nacional y trasnacional.

Muchas gracias por su asistencia y por su atención a los comentarios recién expuestos para su discusión.

VI – Conclusiones
del *Foro Internacional, Experiencia*
Parlamentaria y Seguridad
Nacional: Los Controles
Democráticos

Senador Valentín Guzmán Soto,
Presidente de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional,
Cámara de Senadores, México

Sin lugar a dudas este *Foro Internacional: Experiencia Parlamentaria y Seguridad Nacional: Los Controles Democráticos*, ha sido muy enriquecedor en las experiencias que diferentes países han tenido, desde la perspectiva del Poder Legislativo, en el tema.

La intervención del Doctor Philipp Fluri, cuando nos comparte las experiencias del DCAF sobre la gobernanza del Sector de Seguridad, el rol de los parlamentos, nos brinda importantes insumos para la comprensión de la necesidad y desafíos que implican los controles democráticos desde los parlamentos para la gobernanza del Sector de Seguridad.

El Senador Juan Manuel Galán nos enriqueció el tema al abordar la experiencia de su país Colombia en los avances y desafíos legislativos, haciendo énfasis en la iniciativa de Ley de Inteligencia que está por ser confirmada y la cual contempla importantes aspectos para los controles democráticos.

La experiencia de Guatemala, planteada por el ex Diputado Aníbal García, nos aportó valiosos insumos para el balance que han hecho en su país de las terribles violaciones a los derechos humanos, bajo la doctrina de la Seguridad Nacional y la lucha por transformar los marcos normativos y las prácticas desde la perspectiva de la Seguridad Democrática. Así como la debilidad que experimentan en torno a los controles democráticos en el parlamento de su país.

El Senador Fernando Bustamante del Ecuador enriqueció con sus aportes en torno a la experiencia de la transición democrática en la parte doctrinaria desde la seguridad nacional a una seguridad cuyo referente son los seres humanos y los desafíos enfrentados en las relaciones civiles-militares, así como los avances en la consolidación de los marcos normativos y las prácticas del nuevo proceso constitucional a partir de *Montecristi*.

Y haciendo eco desde la perspectiva mexicana, los avances, retrocesos, aportes y desafíos, desde un contexto actual sumamente complejo, los aportes de los especialistas nacionales a cargo de Jorge Luis Sierra, José Luis Piñeyro y Javier Oliva, contribuyeron de forma invaluable para conocer el significativo avance nacional en el tema, los aportes de larga trayectoria en investigaciones y experiencias y la necesidad de contribuir al debate y al diálogo permanente desde un espacio multiactoral y multirepresentativo, que tenga cada vez más fortaleza en el ámbito legislativo nacional.

Para concluir hacemos las siguientes reflexiones:

- a. Las experiencias comparadas entre diferentes países dan una perspectiva de región que reafirma el carácter geopolítico de los asuntos de seguridad;

- b. La perspectiva democrática de un régimen político conlleva la revisión permanente de la misma naturaleza del Estado al cual es consustancial y le dará el marco correspondiente al sistema de seguridad; por ello, en la medida en que un régimen sea autoritario, su sistema de seguridad difícilmente podrá implementar una doctrina, prácticas y mecanismo desde los principios democráticos, por ello las transiciones y la consolidación de un paradigma de seguridad cuyo referente sean los seres humanos, debe sustentarse en la existencia de un real Estado Democrático de Derecho y fundado en los derechos humanos;
- c. El avance democrático de un régimen debe establecer una concurrencia de poderes basados en la armonía y la practica colaborativa;
- d. Los principios de una convivencia armónica reafirma una y otra vez de la necesidad de un sistema estructural fundado en la equidad social.

**VII – Reseña y Resultados
del *Foro Internacional, Experiencia
Parlamentaria y Seguridad
Nacional: Los Controles
Democráticos***

**Mtra. María Patricia González Chávez,
ex Secretaria Técnica de la Comisión Bicameral
de Seguridad Nacional, Cámara de Senadores, México**

Reflexiones Previas

El trabajo legislativo abocado a los temas de seguridad ha sido un ámbito de especialización que requiere ser estudiado con detenimiento, con rigurosidad y con responsabilidad.

La evidencia, hasta el momento, señala un interés cada vez más relevante que se ha venido posicionando con fuerza a partir de los procesos de democratización y de construcción de la paz en distintos ámbitos geopolíticos del mundo. Los cambios paradigmáticos en los sistemas de seguridad son un eje central en la lucha contra el autoritarismo, el totalitarismo y toda forma de expresión donde la participación y defensa de las garantías individuales y colectivas, atendiendo al hecho de que la naturaleza del tipo de Estado actual, se funda poderosamente en sus sistemas de seguridad.

La fase del diseño y difusión del Foro recibió una destacada importancia ante el desafío del tema, debido al carácter innovador del paradigma en el contexto nacional, a la delicada situación del equilibrio de poderes que significan los asuntos de seguridad nacional para cualquier Estado, y por una coyuntura de intensa y álgida por el proceso electoral en México, en el cual confluyen por primera vez en la historia la mitad del país estará en elecciones locales, para elegir al presidente de la República, los legisladores al Congreso de la Unión (ciento veintiocho senadores y quinientos diputados), sumándose procesos locales en quince estados: Campeche, Chiapas, Colima, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán, incluyendo a la capital del país, el Distrito Federal. Y esto en el marco de un incremento de la violencia y de la impunidad que se desenvuelve en una confusa estrategia mediática discursiva de amenazas centradas en la criminalidad organizada, al amparo de la cual están sucediéndose eventos que llaman fuertemente la atención de la vigencia del Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos.

Indudablemente, la contribución técnica y política de este esfuerzo se dirige a hacer frente con nueva información, intercambio de experiencias y el debate, a una coyuntura nacional, regional y global que desafía la refundación permanente de un sistema social en la búsqueda de la legitimidad política de sus gobernantes hacia la condición democrática, que vigile y articule los marcos normativos de un Estado de Derecho donde el eje y referente sean los derechos de los individuos, sus colectividades y su entorno social y natural, discutiendo los fundamentos, prácticas y resultados de los servicios de seguridad, que están siendo fuertemente convocados ante el incremento y diversificación de las amenazas que las sociedades enfrentan actualmente.

Uno de los principales desafíos se sitúa en tres campos interdependientes, simultáneamente, situación que abarca desde los países en transición a la democracia; como en aquellas democracias estables que ahora se cuestionan su modelo oficial de seguridad: La cuestión teórica, la cuestión política, la cuestión de la institucionalidad.

En lo teórico se ha venido avanzando en los últimos veinte años, con el fin de redefinir, una y otra vez, el paradigma de la seguridad intentando justificar la transición del paradigma estatocéntrico al antropocéntrico, en sus diferentes modalidades discursivas: Humana, democrática, integral, multidimensional.

En lo político; buscando los equilibrios de poder necesarios para el diseño e implementación de políticas de seguridad donde ese tránsito paradigmático se concrete; desde la búsqueda de la concurrencia de los tres poderes del Estado hasta la participación, auditoría y acompañamiento de la sociedad civil organizada y de la especialidad técnica y académica.

En lo institucional; donde se concreta toda dificultad de verdaderos cambios, ya que implica el resultado final de la eficiencia de los dos primeros, es decir; que podemos generar nuevos paradigmas, podemos signarlos, debatirlos y consensuarlos, pero su aplicación en la práctica dependerá de un sinnúmero de factores que fundamentalmente se cimentan en los modelos estructurales que generan los poderes reales (legales o ilegales, legítimos o ilegítimos) y en las prácticas institucionales culturales de larga duración, centrándose fuertemente toda esta temática en el tema de la impunidad, lugar común de tiempos recientes para el uso práctico de indicadores que permiten hacer el balance entre lo que se debería ser y se hace, bajo la anuencia de los verdaderos poderes y su relación con la gobernabilidad democrática.

Sin embargo, la realidad da cuenta de los enormes desfases, situaciones inconsistentes y hasta contradictorias entre los tres campos. En este marco de críticas y cuestionamientos, el tema de la seguridad se ha convertido en un asunto de enorme producción. Es ya frecuente que un alto porcentaje de literatura formal, de producción periodística, de discursos de casi cualquier tipo de actores, institucionales y no institucionales, se ocupen del tema. Al margen de una producción rigurosa y seria, también estamos ante un gran mercado mediático.

Por lo anterior, la función legislativa tiene que estar consciente de su rol fundamental en el marco de la política de seguridad, pues interviene en los tres campos de manera que pueda impulsar el avance en cada uno y en la integridad sistémica buscando la coherencia entre la teoría y la práctica, así como convocando al encuentro de los actores políticos y sociales, tanto para la for-

mulación y el debate de las políticas, como para su supervisión, auditoría y control.

Enfrentamos una alta sensibilidad en el tema por el efecto combinado de la cada vez mayor evidencia de violaciones a derechos humanos de parte de servicios de seguridad en el marco de las estrategias anticrimen, generando una situación de confrontación entre políticos y actores sociales sobre temas como la incorporación de militares en actividades de seguridad pública, las funciones de los servicios de inteligencia sin adecuados controles y la vulneración del Estado en varios niveles y dimensiones ante la impunidad que se sitúa actualmente en México, que según se estima sólo el 3% de los homicidas son castigados con cárcel.

A partir de las consideraciones anteriores, este Foro se constituyó en una decidida acción en cuatro dimensiones:

1. Contribuir a la consolidación de la opinión informada de diversos sectores de la sociedad en el tema;
2. Fortalecer la formación de alto perfil en los círculos de especialistas;
3. Enriquecer el debate en torno a los paradigmas teóricos y el balance de su aplicación concreta desde las políticas públicas;
4. Colocar el tema en la agenda política y social en esta innumerable coyuntura de tensión e incertidumbre ante la controvertida eficacia de las estrategias de seguridad emanadas desde el Poder Ejecutivo.

En este capítulo sistematizamos los principales contenidos y el desarrollo del Foro, de acuerdo al programa realizado: Inauguración, bienvenida e introducción, conferencia inaugural, las tres mesas temáticas, el panel y la clausura. Finalizamos con los eventos posteriores al Foro y que han constituido una fase más en el posicionamiento e incidencia del evento, las reseñas informativas en redes sociales, en medios de comunicación y las transmisiones del evento en medios televisivos.

Difusión y Convocatoria

A partir de las reflexiones anteriores, para la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional el Foro significó la oportunidad de convocar a un público multidisciplinario, representante del gobierno, sociedad civil y academia.

Más de doscientos participantes, de una amplia gama de sectores, asistieron a la mayor parte de la jornada. Autoridades de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial Federales; autoridades también de los tres poderes de los estados de: Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz; au-

toridades descentralizadas como el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos; organismos de de derechos humanos, tanto la Comisión Nacional de Derechos Humanos como comisiones estatales; y asociaciones civiles dedicadas al ámbito de Seguridad, Justicia y derechos humanos.

La amplia convocatoria fue un esfuerzo exitoso del trabajo conjunto del equipo técnico de la oficina del Senador Valentín Guzmán Soto, de la Comisión Bicameral de seguridad Nacional y de los servicios de comunicación de la Cámara de Senadores. La difusión se realizó a través de invitaciones directas y de medios de comunicación abiertos. Asimismo se distribuyó el cartel informativo digital en redes sociales donde tuvo buena audiencia; y los carteles distribuidos físicamente en numerosos espacios.

Acto Inaugural

A cargo de los senadores Francisco Arroyo Vieyra, vicepresidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, y Valentín Guzmán Soto, Presidente de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional del Honorable Congreso de la Unión.

La inauguración del Foro se realizó con dos intervenciones. Declarando formalmente abierto, el senador Arroyo Vieyra destacó la importancia de la normalidad democrática de los controles de los servicios de seguridad, haciendo mención al pasado oscuro de América Latina de la guerra sucia, las etapas de la violación inmisericorde de derechos humanos “las etapas en las que desgraciadamente una parte del Estado estaba sin control y actuaba sin ningún parámetro moral”; así como las situaciones en las que los servicios de inteligencia mexicanos se dedicaron al espionaje político. De esta forma reafirma entonces que es de celebrar la realización del Foro, indicando que “en tanto la normalidad democrática no tenga absoluto control sobre las fuerzas del Estado y sobre el imperio de la fuerza y sobre el monopolio de la misma, no podremos decir que vivimos en una democracia normalmente civilizada.”

El senador Valentín Guzmán Soto dirigió las siguientes palabras:

Es para mí un gran honor, dar la bienvenida a tan distinguida audiencia, a nuestros invitados internacionales: a Philipp Fluri quien es el director adjunto del Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, DCAF, a nuestro amigo el Senador Juan Manuel Galán Pachón de Colombia, al ex Diputado Rodolfo Aníbal García Hernández de la hermana República de Guatemala; quien es un experto en los temas de seguridad y justicia. A nuestro amigo, un gran legislador ecuatoriano, Senador Fernando Bustamante Ponce.

Doy la bienvenida también, a nuestros invitados comentaristas Nacionales: Al Doctor Jorge Luis Sierra Guzmán; al Doctor Javier Oliva Posada, catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Al Doctor José Luis Piñeyro Piñeyro, investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana. Al senador Francisco Arroyo Vieyra, Vicepresidente y representante del Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República Senador José González Morfín.

A los senadores de la República, integrantes de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, al Senador Felipe González, al Senador Jorge Mendoza, a los Diputados Federales Rogelio Cerda, Alejandro Encinas y Gustavo González.

También doy la bienvenida a los titulares y representantes del Consejo de Seguridad Nacional, de la SEGOB, SEDENA, SP, SHCP, CISEN SCT, Función Pública, SRE y PGR.

A las autoridades de la SCJN, del IFAI, de los organismos de derechos humanos nacionales y estatales, de las academias UNAM, INAP, INACIPE, CESNAV, CDN.

A los representantes de los Congresos de los Estados.

A las asociaciones civiles y organizaciones sociales: CASEDE, INSYDE, FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación sobre la Paz, Seguridad y Desarrollo, Movimiento por la Paz y la Justicia.

A nuestros invitados nacionales, internacionales y especialistas expertos en este importante tema. Sean todos bienvenidos a este Foro Internacional, Experiencia Parlamentaria y Seguridad Nacional: Los Controles Democráticos, considerando a éste, como un evento de suma relevancia en momentos críticos y cruciales para nuestro país y para los mexicanos.

La seguridad nacional en México, es sin lugar a dudas una forma de contribuir a que en nuestro país exista un clima de tranquilidad y paz social. En este contexto, la protección de los derechos fundamentales del hombre, deben ser la única guía a seguir, por parte de quienes tienen en sus manos, la responsabilidad de resguardar, la seguridad nacional de nuestro país.

Por eso, la actual presidencia de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, tiene entre otras líneas estratégicas de trabajo, conocer y aprovechar las principales experiencias internacionales, en materia de seguridad nacional y es en este marco, se desarrollará este Foro Internacional.

El momento actual, en todas sus dimensiones geopolíticas, nos da cuenta de un nuevo contexto, que tiene importantes desafíos, doctrinas y prácticas, que nos exigen que los sistemas de seguridad deben inspirarse en tres pilares fundamentales: El Estado de Derecho, los principios democráticos y el apego irrestricto a la protección de los derechos humanos.

Los controles democráticos parlamentarios de la seguridad, se conciben como un conjunto de principios, mecanismos y prácticas que tienen como fin la evaluación, fiscalización y acompañamiento de las políticas de seguridad emanadas

del Ejecutivo, desde la labor legislativa y se fundamenta en cuatro aspectos fundamentales: Para evitar los gobiernos autocráticos, para el control del presupuesto, para crear los parámetros legales y para hacer el enlace entre la ciudadanía y las autoridades de gobierno. Son a la vez el freno y el timón para la actuación de los servicios de seguridad. Los controles, por lo tanto han de ser comprendidos como un sistema integral y no como acciones aisladas o marginales de los entes que lo conforman. En tal sentido, se trata de entender que uno solo de dichos mecanismos no garantiza, por sí mismo, la funcionalidad del control democrático sobre los órganos de seguridad.

Los controles democráticos son la respuesta positiva al dilema que supone el esfuerzo por la búsqueda de la seguridad y el respeto a los derechos individuales. Dilema que, en última instancia, ha de resolverse en una democracia a favor de los derechos.

En este sentido, los controles democráticos apuntan hacia uno de los principales desafíos que ahora se encuentra en el análisis político de la lucha contra la impunidad; tema por demás complejo ya que involucra al sistema de seguridad, el sistema de justicia, la cultura de la legalidad y el tejido social, y es en esta perspectiva, que el Poder Legislativo tiene responsabilidades, desafíos y oportunidades por venir, en el futuro inmediato del país.

Por eso decimos que en México no parece ser factible consolidar un futuro democrático sin un cambio de estrategia en el combate al crimen organizado, porque el futuro de la democracia está ligado hoy más que nunca a la capacidad que tenga un gobierno de convertirse en punta de lanza y mejorar la seguridad nacional de su territorio.

Nada mejorará en el país mientras no haya una democracia con dimensión social, la crisis actual que corroe los ámbitos de la política, de la economía y del bienestar social no se podrá resolver bajo las mismas prácticas ni bajo las mismas estrategias que una y otra vez han fracasado.

Hoy, la seguridad nacional de México está siendo amenazada por la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental provocada por el cambio climático, el crimen, el secuestro, la delincuencia organizada, el tráfico de drogas, la corrupción y la impunidad son los rubros que están amenazando la seguridad de los Mexicanos.

Hoy requerimos soluciones urgentes a la luz de los índices socioeconómicos, que reflejan el deterioro de México y ponen en riesgo la integridad, la estabilidad y la permanencia de nuestro Estado de Derecho.

Hoy tenemos que generar, desarrollo económico y social; no debemos seguir generando pobreza ni desempleo, de lo contrario se seguirá fortaleciendo al crimen organizado.

Necesitamos hacer una verdadera guerra contra la pobreza extrema y el desempleo: Mientras no se combata la pobreza, la marginación y el desempleo, los esfuerzos para combatir al crimen organizado, seguirán siendo inútiles.

La seguridad nacional de México no sólo debe basarse en una política policiaca, sino que al mismo tiempo, también debe generarse desarrollo, desarrollo con igualdad, desarrollo con equidad y con dimensión social.

En coherencia con lo dicho anteriormente, se desarrolla este Foro, cuyo objetivo es conocer desarrollos teóricos y experiencias concretas de la participación del Poder Legislativo en materia de seguridad nacional en otros países, para su análisis y debate desde una perspectiva nacional.

Con este fin hemos invitado, para que nos compartan sus experiencias legislativas en temas de seguridad a expertos internacionales: Al Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, a nuestros amigos legisladores de Colombia, Guatemala y Ecuador, a cuyos representantes que tenemos hoy aquí les extiendo, a nombre de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional nuestro agradecimiento y gratitud, esperando que juntos podamos construir y consolidar una agenda que contribuya al fortalecimiento de los estados democráticos de nuestros países.

Enhorabuena, muchas gracias.

Conferencia Inaugural: Dr. Philipp Fluri

La intervención del Dr. Fluri, del DCAF, con la conferencia inaugural, aportó los elementos fundamentales para el posicionamiento de los temas a tratar, desarrollando ejes de reflexión claves en la temática que se desarrollaría en el Foro, información relevante de la organización que representa, explicación de conceptos como el de *Reforma del Sector Seguridad, el Control Democrático del Sector Seguridad y las Relaciones Cívico-Militares*.

Destacamos de su intervención la reflexión en torno a la labor parlamentaria del *Sector Seguridad y sus Desafíos*:

El parlamento es una de las tres columnas en un Estado democrático junto con los Poderes Ejecutivo y Judicial. Es el Parlamento el guardián de la constitución de los derechos humanos y del Estado de Derecho. Elegidos por los ciudadanos, los parlamentarios reflejan las aspiraciones de la población frente del Sector de Seguridad, no solamente en cuestiones de educación, de tráfico, de sanidad pública. El debate parlamentario es el elemento crucial del diálogo democrático.

Hay desafíos en cuanto a lo del Parlamento. La ausencia de una tradición parlamentaria, una incertidumbre sobre su rol es un fenómeno muy común frente al Sector de Seguridad. El Parlamento no está bien definido. La carencia de experiencia propia, capacidades y poderes, al interior del Parlamento, una falta de experiencia en el trabajo en Comisión, la prohibición o renuncia a permitir al Parlamento a ocuparse de la gobernanza del Sector de la Seguridad o una limitación del flujo de información desde el Sector de Seguridad hacia el Parlamento, es también un fenómeno muy común limitado.

La experiencia presentada dio invaluable insumo sobre las oportunidades y retos que el espacio parlamentario ha enfrentado en relación con los temas de seguridad, que van desde el tema de la confidencialidad, las rivalidades en el ambiente político, la necesidad de conocimientos técnicos, pero enfatizando que la gobernabilidad tiene un cimiento fundamental en el control efectivo del Sector.

Tema 1: Control Parlamentario de los Organismos de Inteligencia

Esta primera mesa temática fue moderada por el Diputado Gustavo González Hernández, quien presenta a los dos expositores: Al Senador Juan Manuel Galán Pachón de Colombia y al especialista mexicano, Doctor Jorge Luis Sierra Guzmán; de forma introductoria al tema, aborda dos características de por qué en el caso de los servicios de Inteligencia se trata de un control específico, especial de los congresos o parlamentos:

Primero, porque las actividades de inteligencia en muchas de sus operaciones invaden la vida privada de los ciudadanos. Es una exclusión, incluso en México al artículo 6° constitucional donde la vida privada no puede ser invadida salvo unas excepciones. Y los organismos de inteligencia o las actividades de inteligencia pueden invadir esa privacidad; y segundo, las actividades de inteligencia se excluyen del principio de publicidad. O sea, que gozan de la secrecía administrativa para efectos de que sean operaciones eficaces.

A continuación se da la palabra al Senador de Colombia, Juan Manuel Galán Pachón que en su conferencia magistral abordó premisas sobre las labores de inteligencia, la relevancia de los controles democráticos de la misma en los parlamentos, la gravedad de las amenazas que representan los grupos de mafias incrustados en instituciones y el avance y desafíos que han significado la experiencia colombiana en la legislación para el control civil de la Inteligencia. Destacamos de su intervención la relevancia que expresa del control parlamentario de la inteligencia:

En el caso particular de la seguridad y la defensa existen al menos cuatro razones principales por las cuales la actuación parlamentaria en esta materia es crucial.

Primero, el Parlamento representa la piedra angular de la democracia para prevenir tentaciones autocráticas.

En segundo lugar, es el encargado de crear marcos legales necesarios para el área.

En tercer lugar, es el puente entre el Ejecutivo y el público, o el constituyente primario.

Y en cuarto lugar, controla todas las acciones relacionadas que tengan que ver con esa materia de inteligencia y contrainteligencia.

Posteriormente hace su intervención para comentar la ponencia del Senador Galán, el especialista mexicano Doctor Jorge Luis Sierra Guzmán, con una larga trayectoria y experiencia en la temática. El Doctor Sierra en continuidad con la exposición anterior, sobre la necesidad del control de los servicios de inteligencia en la labor legislativa, explicando el modelo de “mandatos fuertes” y “mandatos limitados” al respecto. Comentando los estudios comparativos de países como Sudáfrica, Alemania y Argentina. Específicamente comenta tres aspectos relevantes sobre la iniciativa de Ley en Colombia hecha por el Senador Galán, que crea la Comisión Legal de Seguimiento de las Actividades de Inteligencia:

Quisiera hacer tres señalamientos en esta propuesta de Ley: Primero, busca impedir que los agentes de inteligencia empiecen investigaciones por iniciativa propia, fuera de su mandato sin una orden superior, esto es importante porque proviene de actividades ilegales de los servicios, previene que esos servicios sean utilizados con fines personales, de fracciones en el poder, y establece una línea directa de responsabilidad sobre cada operación de inteligencia.

Segundo. El senador Galán también propone la integración de los servicios de inteligencia en un sistema fusionado. Esta propuesta debía ser un motivo de análisis especial en países donde los servicios de inteligencia están desintegrados o existen redundancias o también rivalidad interinstitucional.

Aunque los sistemas fusionados no eliminan por completo la rivalidad institucional, sí permiten una base más amplia y sólida para la colaboración y la eficacia en el ciclo completo de la inteligencia.

La propuesta del senador Galán también busca fortalecer el control político por mandato de la Ley. Están también involucrados los partidos de oposición. De alguna manera es importante dada la experiencia reciente en Colombia con las actividades de espionaje de periodistas, senadores, diputados, etcétera, que se dio recientemente cuando existía la ahora extinta Dirección Administrativa de Seguridad, en Colombia, que ha sido reemplazada por la Agencia Nacional de Inteligencia.

Argumenta también en relación a la especialización de los legisladores en temas de seguridad y defensa, considerando que es posible retomar la discusión de la reelección de los legisladores en el caso mexicano. Para finalizar fortalece la idea de la necesidad de normar los sistemas de Inteligencia para evitar excesos y el uso de recursos de Inteligencia con fines particulares, ya sean privados o de fracciones que están en el ejercicio del poder.

Tema 2: Seguridad Nacional y Concurrencia de Poderes

Esta segunda mesa temática fue moderada por el Diputado Rogelio Cerda Pérez, quien presenta a los dos expositores: el legislador, ex Diputado Rodolfo Aníbal García Hernández y al especialista mexicano, Doctor Javier Oliva Posada.

El legislador García inicia su intervención con un agradecimiento por la invitación al tiempo que establece un cuestionamiento de entrada, disertando sobre el Estado de Derecho, el origen de la división de poderes y su relación sin llegar a la interferencia entre ellos. Posteriormente ahonda en el caso de Guatemala, en torno a las implicaciones que significó el paradigma de la *Seguridad Nacional* como marco para las violaciones de derechos humanos en el pasado en Guatemala, y la búsqueda actual de la *Seguridad Democrática*. Puntualiza el tema de la impunidad y la ineficiencia del sistema de justicia, y las graves dificultades que se presentan en el marco de una institucionalidad débil y el avance de la criminalidad organizada.

En el marco de los enormes desafíos que se enfrentan señala que en Guatemala sí se ha avanzado en legislar, como son las reformas a la *Ley de Armas y Municiones*, la *Ley de Extinción de Dominio*, la *Ley Marco de Seguridad Nacional* y la *Ley de Acceso a la Información Pública*, pero eso no basta para los controles democráticos:

O sea, tenemos nosotros entonces una buena Ley, pero que nadie conoce y que nadie implementa, y nadie aplica, ni siquiera el organismo legislativo que tiene una Comisión Especializada para hacerlo. Las instancias creadas por la Ley entonces no juegan papeles protagónicos. Hay un desinterés de la oposición en cuanto a instrumentar la Ley, es decir, es que no exista el modelo para hacer esa fiscalización, no es que no exista un instrumento que puedan utilizar, el problema es que la oposición de una u otra forma ha preferido irse por lo fácil.

...

Las conclusiones preliminares que podemos aportar es de que no es suficiente la existencia de un marco normativo. A veces creemos que con la existencia de una Ley, o la promulgación de una Ley podemos solucionar el problema. No es cierto que puede existir una Ley redactada en una forma muy técnica, muy profesional, incluso de consenso, pero si no se la apoderan los actores que tienen que hacer esa Ley, no va a servir para nada.

Concluye reflexionando en torno a la necesidad de la colaboración entre poderes:

Debe existir voluntad política de parte del Ejecutivo y el Legislativo en la aplicación, cumplimiento e instrumentación de la normativa respectiva para evitar problemas de concurrencia de poderes.

Aquí es donde estaba analizando, acerca de que si bien es cierto nadie debe aceptar la interferencia de poderes, llegó el momento de la colaboración entre poderes de Estado.

...

Mi conclusión es que el organismo Ejecutivo por sí solo no tomará la iniciativa, porque es más fácil seguir haciendo lo que siempre se ha hecho y no tenderle puentes al Legislativo para iniciar ese debate que se necesita. Debe existir un pacto entre los diferentes partidos políticos, bloques y partidos para darle la importancia debida a los controles democráticos de seguridad.

Posteriormente hace su intervención, para comentar la ponencia del ex Diputado García, el especialista mexicano el Doctor Javier Oliva Posada.

El Doctor Posada asienta desde el inicio una aseveración importante. Las responsabilidades fundacionales del Estado y la seguridad en este marco. Diserta sobre las debilidades de enfrentar la criminalidad, las cuestionables medidas de la pretensión de disminuir la conducta delictiva con marcos normativos más severos:

... y ya lo apuntaba nuestro expositor hace un momento, Aníbal García, donde no necesariamente el endurecimiento de la Ley implica que haya una reducción en las conductas delictivas ...

Analiza aspectos estructurales, geopolíticos y desafíos de diferente índole avanzado en la discusión sobre la naturaleza del Estado, con una reflexión fundamental que hace antes de concluir su intervención, haciendo un llamado a la labor parlamentaria en el tema de la seguridad:

Entonces el reto me parece, yo podría pensar, incluso, que el reto que tenemos en el corto plazo sobre este tema en particular es que la capacidad del Poder Legislativo, y lo estamos diciendo en una sala del Senado de la República de México, es tan importante como la posibilidad de articular la nueva etapa del Estado Latinoamericano.

Tema 3: Seguridad Nacional, Controles Democráticos y Participación Ciudadana

Esta tercera mesa temática fue moderada por el Diputado Alejandro Encinas Rodríguez, quien presenta a los dos expositores: el Senador Fernando Bustamante Ponce y al especialista mexicano, Doctor José Luis Piñeyro Piñeyro.

El Senador Bustamante inició su intervención enmarcando el caso de Ecuador en la transición a un nuevo orden constitucional, las dificultades y desafíos que enfrentan:

Pero todavía estamos en el proceso, no solamente de poner en práctica la Constitución de Montecristi, sino también de armar toda la arquitectura legal institucional y jurídica que le dé vida, pero más aún allá de ello, de llevar adelante la reglamentación, las prácticas y los hábitos políticos e institucionales que hagan posible su eficacia real.

Es una disertación de varias aristas que tienen como eje fundamental articulador la discusión misma de la naturaleza del Estado, ese Leviatán que responde a la concepción filosófica organicista dentro de una epistemología realista; premisa que sirve para explicar que el paradigma de seguridad que se requiere transformar para la afirmación democrática debe remontar esa concepción que es base y sustento de un paradigma de seguridad desde una concepción militar consustancial a esa definición de Estado.

Es decir, la necesidad de avanzar hacia la democratización de la seguridad, pasando a una nueva situación que supere la autonomía y la tutela militar del pasado, en lo cual se ha avanzado, con el nuevo marco constitucional establecido a partir del proceso de Montecristi, y que se expresa en las siguientes palabras:

O sea, abandonamos una construcción estatocéntrica del derecho y la Constitución, ya no son para defender el interés del Estado, la razón de Estado, desaparece la razón de Estado, y lo que tenemos ahora es: derechos de seres, y voy a decir qué tipo de seres, de carne y hueso. O sea, pasamos de una epistemología realista a una epistemología nominalista.

Y buscando esencialmente una transformación del rol de los militares:

Ese es un cambio tremendamente complicado que no sabemos, todavía estamos tratando de ver cómo lo manejamos. Como es que los militares tienen que entender su función como defensores, ya no garantes de la Constitución, y ya no garantes del Estado, ni su permanencia en el tiempo, si no como garantes de derechos.

Posteriormente hace su intervención el Dr. Piñeyro que responde al Senador Bustamante desde su conocimiento de México y destacamos tres de sus reflexiones. La primera es en cuanto a que la concepción estatocéntrica en México, y a pesar de la transición democrática, aún no se supera y se va en reversa; la segunda es una disertación sobre la confusión en México de tres dimensiones de la seguridad: sobre la Seguridad Nacional, la Seguridad del Estado y la Seguridad del Gobierno en turno; y, la tercera es hacer eco sobre la necesidad de ampliar la labor legislativa de los controles democráticos recogiendo propuestas que ya se han hecho:

Entonces, cuando digo que vamos para atrás, en términos de reflexión de seguridad nacional, es porque sigue privilegiándose el que el Estado es al que hay

que cautelar, al Estado mexicano, desde mi perspectiva la seguridad nacional es otra cosa, lo que no quiere decir que el Estado, como tal, sea irrelevante, pero no es lo fundamental.

...

Si quieren verlo de forma plástica, la seguridad del Estado, pues es la seguridad del conjunto de las instituciones del Estado, no... que funcionan bajo ciertas parámetros de carácter legal y político; la seguridad del gobierno en turno, del gobierno nacional en turno, es la seguridad que se manifiesta a partir del Plan Nacional de Desarrollo que tenemos en México; y la seguridad de la nación, yo si sigo utilizando el término de seguridad nacional, desde mi perspectiva, aunque hay como unas 150 definiciones de seguridad nacional, lo pueden consultar en un buen número de colegas y de diccionarios.

Desde mi perspectiva la seguridad nacional, entiendo como aquella condición en donde la mayoría de la nación tiene satisfechas sus necesidades materiales y morales, a través de acciones del Estado y del gobierno en turno, y que permitan que la nación, como tal, esté no solamente satisfaciendo sus necesidades básicas, sino libres de amenazas o riesgos de carácter interno y externo. Es decir, esto se le puede llamar, si forzamos las cosas, seguridad democrática; otros dirían, seguridad ciudadana; pero al margen de esto, el problema es cuando de forma mecánica, se identifica a la seguridad de la nación, con la seguridad del Estado.

...

Para la Ley de Seguridad Nacional consideran estos legisladores, debe haber una ampliación de las facultades de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, en cumplimiento de sus atribuciones de fiscalización y control legislativo. Es decir, éste es un añadido que se está proponiendo por parte de alguna fracción parlamentaria, en donde se tiene que dar mucho mayor juego al Poder Legislativo, pues considerando, yo supongo, que es un poder tan legítimo, como el poder presidencial en México, al margen de discusiones, de cuál es más legal o cuál es más legítimo.

También una segunda propuesta con respecto a este control subjetivo ausente es la necesidad de incorporar a la Ley una Ley del Consejo Consultivo de Ciudadanos y de Expertos en Materia de Seguridad Nacional, coadyuvantes en la definición, y esto es muy importante, de la agenda de riesgos y amenazas. Asimismo, la creación de un Sistema Nacional de Inteligencia profesional, neutral y políticamente separado de acciones operativas.

Panel: Los Principales Desafíos del Poder Legislativo en Materias de Seguridad Nacional

En esta actividad y bajo la moderación del Senador Felipe González González, participaron el Senador Juan Manuel Galán, el ex – Diputado Aníbal García y el Senador Fernando Bustamante. El Senador González introdujo las participaciones de los panelistas con una introducción donde disertó en torno al significado del control y desafíos de los servicios de seguridad:

Le comento esto porque, para nosotros este control del que se habla, es checar que las fuerzas armadas y las áreas de seguridad del país estén dentro de la Ley haciendo su papel, no que les digamos cómo lo tienen que hacer; que veamos los resultados a la luz de los beneficios de la ciudadanía... El primero (desafío) es que no tenemos una permanencia en las actuaciones del legislativo... Luego, la revisión de la transparencia y la rendición de cuentas... Tenemos un gran reto las legislaturas, a la luz de las policías a niveles estatales, los congresos locales, a nivel federal, el ejército, la Marina y la policía federal, en el caso de México.

Los dos temas que se abordaron en el panel, fueron sobre el tema de las drogas y el debate en torno a su despenalización; y sobre la seguridad privada. En sendas rondas de intervenciones de los panelistas en ambos temas, se destacaron importantes reflexiones.

En la temática de las drogas resumimos las respuestas en los siguientes puntos:

- a. En primera instancia el asunto de las drogas no debe ser dicotómico entre liberación y prohibición esa visión desde los extremos es absolutamente delicada y cuestionable;
- b. El tema de las drogas es un asunto sofisticado que no tiene salida fácil ni rápida, y más bien ésta sería irresponsable;
- c. El asunto de las drogas ha estado plagado de mitos que es necesario dismantelar a través de un trabajo investigativo riguroso, contar con más datos serios y precisos;
- d. Se requiere hacer estudios multidisciplinarios prospectivos que tengan el suficiente debate primero en nuestros países y ya después llevarlo a los Estados Unidos, y finalmente al mundo, y en este sentido, bienvenido el diálogo;
- e. El abordaje debe ser absoluta y definitivamente integral desde todas las esferas de la vida en que se incluyan la justicia, la salud, la economía.

En la temática de la seguridad privada:

- a. Son indispensables los marcos jurídicos apropiados para el manejo y control de las diversas modalidades de la seguridad privada;
- b. En ocasiones las policías comunitarias que no han tenido control decantan en expresiones del manejo de la propia Ley;
- c. Se ha percibido en algunas experiencias que también las empresas de seguridad privada son generadoras de situaciones de criminalidad para aumentar su poder adquisitivo;
- d. En ocasiones se vinculan con sistemas de corte paramilitar;
- e. Es impostergable que estén controladas y reguladas;
- f. Es fundamental que los parlamentos aborden el tema.

Acto de Clausura

Para la clausura oficial se contó con las palabras del Senador Valentín Guzmán Soto quien hizo énfasis en: La relevancia que tiene el Foro desde la Cámara de Senadores en México para dar relevancia al tema de los Controles Democráticos; la invaluable participación de los ponentes mexicanos e internacionales para compartir e intercambiar las experiencias en el tema; la importancia de conocer y debatir temas con la participación de diferentes asistentes quienes clarificaron contenidos relevantes.

Se procedió posteriormente a la entrega de reconocimientos a los ponentes y a la clausura del evento.

Cobertura Informativa

La cobertura informativa del evento incluyó difusión en distintos medios escritos de los cuales se pueden contabilizar los principales medios de comunicación del país, reproducidas en redes sociales. Las reseñas noticiosas de los siguientes días al Foro fueron muy numerosas y entre los contenidos que más destacaron los medios fue la importancia de revisar y cambiar la estrategia anticrimen impulsada desde la presidencia de la República con el presidente Felipe Calderón y las declaraciones del Senador Valentín Guzmán en torno a lo impostergable de que la estrategia no sólo debe basarse en acciones policíacas, sino también generar desarrollo con igualdad, con equidad y desarrollo social. Acá la nota del diario mexicano La Jornada:

■ La guerra que realmente se requiere es contra la pobreza y el desempleo, sostienen
Demandan senadores cambiar la estrategia de Calderón para combatir la criminalidad

■ Los servicios de inteligencia no deben perder el tiempo espionando a los políticos, advierten

**ANIBAL BARRERA
 Y VÍCTOR BALBUENA**

Durante el foro internacional Experiencia parlamentaria y seguridad nacional: los controles democráticos, legisladores de PRD y PRI demandaron un cambio en la estrategia del gobierno de Felipe Calderón para combatir el crimen organizado. El presidente de la Comisión Bicameral del Congreso, el perredista Valentín Guzmán, comentó que la guerra que realmente se requiere es contra la pobreza y el desempleo, y el vicepresidente del Senado, Francisco Arroyo (PRI), recalco que el Congreso de la Unión se ha dado a la tarea de establecer controles "para que los servicios de inteligencia no pierdan su tiempo espionando a los políticos", y más bien se dediquen a investigar cuáles son las líneas más delgadas de la penetración

del crimen organizado en la estructura del poder.

En el foro, realizado en la nueva sede del Senado, el experto ecuatoriano en materia de seguridad pública, Fernando Bustamante, advirtió que "el peor mal" para América Latina ha sido "la guerra contra el narcotráfico", ya que ha derivado en violencia, en hacinamiento en las cárceles y otros problemas.

Igualmente, Philip Fluri, del Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, recalco que todas las instituciones y organizaciones civiles deben jugar un papel fundamental en la supervisión del Estado y sus instituciones.

No se puede dejar la defensa de la sociedad contra los desafíos globales sólo en manos del Ejecutivo, de tal manera que la responsabilidad del parlamento es convertirse en guardian de la

Constitución, de los derechos humanos y del estado de derecho, recalco.

"NO PODEMOS TENER
 TODA LA VIDA AL
 EJÉRCITO COMO
 POLICÍA"; FELIPE
 GONZÁLEZ

Al respecto, el perredista Guzmán Soto advirtió que en México no parece ser factible consolidar un futuro democrático sin un cambio de estrategia de ataque al crimen organizado.

Se requiere, insistió el legislador del sol árabe, generar desarrollo económico y social y no sólo basarse en una estrategia policia-militar, ya que de lo contrario se seguirá fortalecen-

do a las bandas del narcotráfico.

Por la tarde, el senador Felipe González (PAN) se manifestó por replantear el sistema de seguridad pública en México por medio de un mando único y una sola estrategia. Como integrantes del Congreso de la Unión, dijo, es necesario legislar respecto de la profesionalización de los cuerpos policiaos.

"Todos queremos tener las mejores policías, por lo que es necesario invertir en centros de calificación o centros para analizar los perfiles, profesionalizarlos y prepararlos", señaló.

Resultó la urgencia de combatir a la delincuencia mediante una sola área de inteligencia criminal y dejar aparte la inteligencia militar, ya que, sostuvo, ésta tiene otros fines. "No podemos tener toda la vida al Ejército como policía. Eso fue por una emergencia", concluyó.

**Detenidos,
 dos narcos
 colombianos**

GUSTAVO CASTILLO

Elementos de la Policía Federal (PF) detuvieron en el estado de México a dos colombianos presuntamente ligados a la organización criminal *cártel* del Norte del Valle, que operaban desde México el tráfico de cocaína y heroína hacia Estados Unidos.

La Secretaría de Seguridad Pública (SSP) federal dio a conocer la detención de Henry de Jesús Aguirre Forero, Ratón, y Luis Fernando Aguirre Forero. El primero, según la PF, "presuntamente dirige las operaciones de esta organización delictiva en México desde hace seis años".

Las detenciones de los presuntos narcos ocurrieron luego de que fueron descubiertos dos laboratorios clandestinos en los que se procesaba droga sintética en los municipios de Cuernavaca y Yustepec, Morelos, el pasado 4 de marzo, y lo permitió la detención de Israel Blanco Nava, El Severo, "identificado como jefe de plaza para el *cártel* de La Familia en dicho estado".



Asimismo, se contó desde el Canal del Congreso con una transmisión en línea abierta por televisión de la mayor parte del evento, y como resultado del interés general, la videograbación del Foro se retransmitió en cuatro ocasiones en horarios diferidos en las subsiguientes semanas. Acá la nota del Canal del Congreso:

Se inauguró el "Foro Internacional Experiencia Parlamentaria y Seguridad Nacional: los controles democráticos"

Canal Del Congreso México, el miércoles, 7 de marzo de 2012 a la(s) 17:35

La seguridad nacional en México es una forma de contribuir a que en nuestro país exista un clima de tranquilidad y paz social, señaló este día, el senador Valentín Guzmán Soto, presidente de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, en el marco de la inauguración del "Foro Internacional Experiencia Parlamentaria y Seguridad Nacional: los controles democráticos."

El legislador agregó que la protección de los derechos fundamentales del hombre, deben ser la única guía a seguir, por parte de quienes tienen en sus manos. La responsabilidad de resguardar la seguridad nacional de nuestro país. "En México no parece ser factible consolidar un futuro democrático, sin un cambio de estrategia del combate al crimen organizado, porque el futuro de la democracia está ligado a la capacidad que tenga un gobierno de convertirse en punta de lanza y mejorar la seguridad nacional de su territorio."

Guzmán Soto dijo que hoy "la seguridad nacional de México está siendo amenazada por la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental; el crimen, el secuestro, la delincuen-

cia organizada, el tráfico de drogas, la corrupción y la impunidad son los rubros que están amenazando la seguridad de los mexicanos.”

Por último, el legislador puntualizó que la seguridad nacional de México no sólo debe basarse en una política policiaca, sino que al mismo tiempo, “también debe generarse desarrollo, desarrollo con igualdad, desarrollo con equidad, y con dimensión social.”

La experiencia internacional

Por su parte Philipp Fluri, del centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, afirmó que La naturaleza misma de los servicios de inteligencia es recabar y analizar información. Estas acciones requieren de un alto grado de confidencialidad.

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

Semblanza de Autores

Fernando Bustamante Ponce – ECUADOR

El Senador Galán es politólogo del Instituto de Estudios Políticos de París y obtuvo un Magíster en Política Internacional en la escuela de Altos Estudios Internacionales de Francia y otro en Relaciones Internacionales y Seguridad en la Universidad de Georgetown (EE.UU.). Senador de la República de Colombia desde 2006, fue reelegido para el periodo 2010–2014. En este periodo senatorial, ha sido autor de dos proyectos de ley: uno de ellos con el propósito que la adicción sea reconocida como una enfermedad crónica, de alto costo y en consecuencia, se ofrezca atención dentro del sistema de salud, la otra iniciativa es la ley estatutaria de los servicios de inteligencia que establece controles a los organismos y protege funcionarios que realizan estas labores. En medio de las campañas para las elecciones regionales Galán denunció la forma como los grupos armados ilegales, especialmente las BACRIM (bandas criminales emergentes), estaban promoviendo candidatos para lograr la captura de los gobiernos locales. Denunció la presencia de candidatos con vínculos con los antiguos grupos paramilitares, develó la estructura de financiamiento y operatividad de las bandas y el mapa de riesgo. En su condición de vocero de la oposición en el Senado al gobierno de Álvaro Uribe realizó varios debates de control político. El más importante de ellos relacionado con las ejecuciones extrajudiciales o falsos positivos. En este debate, realizado en Soacha (Cundinamarca), la cúpula militar pidió perdón a los familiares de las víctimas. Ha hecho varias publicaciones en torno al control político en el Senado. Entre estos últimos se destacan los titulados “La Década Perdida contra el Narcotráfico” (26-08-2008) y “El falso dilema de la política antidrogas” (26-05-2009). En esta época radicó por primera vez el proyecto de ley para incorporar al Plan Obligatorio de Salud la adicción a las sustancias psicoactivas.

Philipp Fluri – SUIZA

El Dr. Fluri estudio Filosofía y Ciencias Sociales y obtuvo sus grados de doctorado en la Universidad de Berna en 1987 y la de Friburgo en 1990 y efectuó cursos internacionales en el Centro de Política y de la Seguridad de Ginebra. Ha realizado amplias investigaciones de post-doctorado en el Sur-Este Asiático y en los Estados Unidos. Ha sido profesor invitado en la Universidad de Pecs en Hungría y es profesor honorario de la Universidad Pedagógica “Taras Shevchenko,” Ucrania. Dr. Fluri se integró al Departamento de Defensa Suiza en 1991 como experto en seguridad internacional y ejerció funciones con el Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas de Suiza y la Secretaría General para la Política de Defensa. Se desempeñó como experto en la democratización y de los derechos humanos en la Organización para la Seguridad y Coope-

ración en Europa (OSCE) en Chechenia y en el Nagorno-Karabakh. En 1998 fue promovido como Coordinador para las Relaciones Civil-militar en la Secretaría General de Defensa y la Política de Seguridad. El Dr. Philipp Fluri es Vice-director encargado del Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas en Ginebra y director ejecutivo de la misma organización en Bruselas.

Juan Manuel Galán Pachón – COLOMBIA

El Senador Juan Manuel Galán nació el 29 de julio de 1972 en Bogotá, ciudad en la que vivió hasta 1989, año en el que su padre, el candidato presidencial Luis Carlos Galán Sarmiento fue asesinado y en el que Juan Manuel recibió el grado de bachiller pedagógico en el Instituto Pedagógico Nacional de Bogotá.

Supo desde entonces, que quería dedicar su vida a la política. Realizó sus estudios universitarios en Ciencias Políticas en el Instituto de Estudios Políticos de París y se graduó como Magíster en Política Internacional en la escuela de Altos Estudios Internacionales de la capital francesa. Como tema de tesis para obtener dicho título, Juan Manuel eligió la historia del Nuevo Liberalismo: la cruzada que emprendió el movimiento contra los vicios de la política tradicional y el empeño que demostraron sus líderes por recuperar una agenda reformista en Colombia. Además de recibir mención sobresaliente en la academia “El Rojo de Galán, Nueva Manera de Hacer Política” fue traducido al español por solicitud de Planeta, que lo publicó en 1997.

Entre 1998 y el 2000 Juan Manuel asumió el cargo de Viceministro de la Juventud, liderando proyectos como la feria dedicada al tema del trabajo juvenil “Expocamello” y los Consejos Municipales de Juventud que se popularizaron y obtuvieron gran acogida entre los jóvenes gracias a su difusión, que de manera innovadora se hizo utilizando medios tan directos y eficientes como la exitosa serie de TV “Francisco el Matemático.”

Con la financiación del Banco Mundial, diseñó el proyecto Servicios Integrados Para Jóvenes, piloto en generación de políticas públicas de juventud puesto en marcha en Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, Cali, Palmira, Ibagué, Quibdó y Pasto. Creó el programa presidencial Colombia Joven, que aún lidera la política nacional de juventud.

Posteriormente, viajó a Washington para realizar estudios de maestría en Relaciones Internacionales y Seguridad en la Universidad de Georgetown. Simultáneamente, trabajó como analista de noticias internacionales para RCN radio. Tras su llegada a Colombia, en marzo de 2003, entró a formar parte del equipo periodístico que acompañaba en la mesa de trabajo a Juan Gossaín.

Viajó a Londres, donde desempeñó el cargo de Ministro Plenipotenciario, hasta 2005, año en el que Juan Manuel encontró el momento propicio para hacer oficial su deseo de convertirse en protagonista de la escena política de nuestro país. Con el compromiso de llevar al senado de la República, sus ideas vanguardistas y renovadoras fue electo Senador del Partido Liberal para el período 2006–2010 y formó parte de la Comisión Segunda del Senado y de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. Durante un año fue el vocero del Partido Liberal en el Senado.

En el 2010 fue reelegido como Senador con la segunda votación más alta de su colectividad para el período 2010–2014. Actualmente, es miembro de la Comisión Primera Constitucional Permanente y de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Además es Presidente del Directorio Liberal de Bogotá.

Rodolfo Aníbal García Hernández – GUATEMALA

Profesional del Derecho egresado de la Universidad de San Carlos de Guatemala, con estudios de maestría en Derecho Constitucional y especialista en Derecho Laboral. Líder nacional de las expresiones de la izquierda democrática en Guatemala, a la cual representó en las elecciones generales del año 2011 como candidato vicepresidencial. Actualmente es Secretario General del PARTIDO MOVIMIENTO NUEVA REPUBLICA – MNR. Los 4 años que estuvo en el congreso de la república fue vicepresidente de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, uno de los impulsores de la Mesa Técnica Política de Seguridad y Justicia, y miembro de las Comisiones de Transparencia, Gobernación y Trabajo. Fue un fuerte impulsor de la agenda de seguridad y justicia en la pasada legislatura, con trabajo importante en la aprobación de reformas a la Ley de Armas y Municiones, Ley de Empresas de Seguridad Privada, Ley de Extinción de Dominio, Reformas al Código Procesal Penal. También fue ponente de leyes en esta materia, entre las que destaca la Creación de la Policía de Investigación Criminal. Es integrante del Foro Parlamentario en Contra de las Armas Pequeñas y Ligeras, y ha participado en diversos foros internacionales sobre la materia de seguridad y justicia.

María Patricia González Chávez – MÉXICO

Mexicana, Licenciada en Historia por la Universidad de Guadalajara y Maestra en derechos humanos y democracia por FLACSO-México. Desarrollo profesional internacional en contextos de conflicto, situación de violencia y construcción de la paz; y en metodologías de planeación estratégica y evaluación, desde los principios participativos incluyentes por adscripción de género y pertenencia étnica. Con experiencia en gestión, supervisión y administración de

proyectos desde y ante la Cooperación Internacional. Especialidad en formación, investigación y publicaciones en: Gobernabilidad Democrática, Reforma del Sector Seguridad, Seguridad Ciudadana, Justicia Transicional, Memoria Histórica y Violencia. Experiencia en Investigación Acción Participativa, Teoría del Conocimiento, Práctica Pedagógica Constructivista y administración educativa pública y privada. Experiencia legislativa en Comisiones técnicas y asesoría parlamentaria. Con desempeño en diferentes cargos en el WSP-Internacional, Fundación Soros Guatemala, Cámara de Senadores de México, Consejo Nacional de Fomento Educativo – México, investigadora de FLACSO-Guatemala y catedrática en la Universidad Veracruzana y la Universidad Pedagógica Nacional, en México.

Senador Valentín Guzmán Soto – MÉXICO

Con una larga trayectoria de dirigencia política en su natal guerrero a nivel federal como Senador desde 2006. Entre sus experiencias notables esta la gestión social en temas de desarrollo y educación en el ámbito local. Ha desempeñado en periodos recientes importantes funciones a nivel internacional como miembro del Parlatino. Como presidente de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional y miembro de la Comisión de Seguridad Pública en la Cámara de Senadores, se ha especializado en Controles Democráticos del sistema de Seguridad en el Ámbito Legislativo. Cargos que ha desempeñado: Regidor de Desarrollo Social en el H. Ayuntamiento Municipal de Teloloapan, Estado de Gro. 1996–1999, Consejero Estatal del PRD en Gro. 1997–1999, Presidente Comité Directivo Municipal del PRD en Teloloapan, Gro. 1999–2002, Consejero Nacional del PRD. 2001–2004, Secretario de Desarrollo Social en el H. Ayuntamiento Municipal de Teloloapan. 2002–2005, Consejero Estatal del PRD. 2002–2005, Secretario de Desarrollo Social en el H. Municipio de Pedro Ascencio Alquisiras. 2005–2008, Senador suplente de la República 2006–2011, Senador de la República Titular 2011–2012, Suplente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Titular del Parlamento Latinoamericano, Presidente de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional.

Javier Oliva Posada – MÉXICO

Doctor en Ciencia Política por la UNAM. Residencia de investigación postdoctoral en el Institute des Études Politiques (Sciences Po) en París. Profesor investigador Titular de Tiempo Completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en el área de Ciencia Política. Egresado, conferenciante y autor del Center for Hemispheric for Defense Studies de la National Defense University del Departamento de Defensa de los Estados Unidos. Coordinador

académico del Diplomado en Defensa y Seguridad Nacionales, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Asesor en el área de Teoría del Estado en el Colegio de Defensa Nacional, de la Secretaría de la Defensa Nacional. Profesor de la materia de Seguridad Nacional en el Centro de Estudios Superiores Navales de la Secretaría de Marina Armada de México.

José Luis Piñeyro Piñeyro – MÉXICO

Profesor investigador. Departamento de Sociología. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco. Licenciado en Relaciones Internacionales. El Colegio de México. Maestro en Sociología e Investigación Social. Universidad de Roma, Italia. Candidato a Doctor en Estudios Latinoamericanos. Universidad Nacional Autónoma de México. Temas de investigación: Fuerzas Armadas en México, Seguridad Nacional en México y América Latina, y temas conexos: Seguridad Hemisférica, Estrategia Norteamericana, Narcotráfico, Guerrilla, Transición Política y Reforma del Estado. Artículos recientes: “La seguridad nacional con Fox: avances teóricos, retrocesos reales” en coautoría con Gabriela Barajas. Humberto Garza (Editor). *Paradigmas y Paradojas de la Política Exterior de México: 2000–2006*. Colmex/Cide. México D.F. 2010.: “Las Fuerzas Armadas Mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional,” en Arturo Alvarado/Mónica Serrano. (Coord.). *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*. Colección Los Grandes Problemas de México. Tomo XV. El Colegio de México. 2010. “Las Fuerzas Armadas de México: siempre más cerca, siempre más lejos” en Este País. No. 233. Septiembre de 2010. “¿Legalización de todas las drogas en México?: táctica o estrategia?,” en César Cansino (Coord.) La guerra contra el narcotráfico y otras mentiras. Argumentos a favor de la legalización de las drogas. Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla/Centro de Estudios de Política Comparada. México. 2011. “Inseguridad pública en México: ¿problema de seguridad pública o nacional?” en María Eugenia Valdés (Coord.). México durante el gobierno de Calderón. Análisis preliminar. Universidad Autónoma Metropolitana. Iztapalapa/Editorial Porrúa. 2012. “La dominación imperialista con Obama para México y Latinoamérica: ¿continuidades o cambios?” en John Saxe Fernández (Coord.) Anuario Alternativa Socialista 2012. Universidad Nacional Autónoma de México. En prensa. “Contra guerrilla y violencia estatal en México: ¿política de Estado?” en Claudia E. Rangel (Coord.). México en los años setenta. Memorias de la represión. Universidad Autónoma de Guerrero/Universidad de la Ciudad de México. En prensa. “Interpretaciones sobre la crisis de seguridad pública en México” en José Luis Calva (Coord.) Seguridad Pública, derechos humanos y cohesión social. Tomo XVII. Colección Por una Nueva Estrategia de Desarrollo. Universidad Nacional Autónoma de México. 2012. “Los costos sociales y económicos de la guerra de Cal-

derón contra el narcotráfico.” El Cotidiano. No. 173. Mayo/junio, 2012. En prensa.

Jorge Luis Sierra Guzmán – MÉXICO

Jorge Luis estudió Administración y Formulación de Políticas de Defensa, Economía de la Defensa así como Presupuesto Militar en el Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa de la Universidad de la Defensa Nacional en Washington, D.C. Estudió Periodismo Internacional en la Universidad del Sur de California en Los Ángeles; Psicología en la Universidad Nacional Autónoma de México, además de Creación Literaria en la Escuela de Escritores de la Ciudad de México. Jorge Luis Sierra es un periodista mexicano especializado en temas de seguridad, defensa y conflictos armados. Actualmente dirige un proyecto del Centro Internacional para Periodistas para desarrollar mapas digitales que registran criminalidad y corrupción con información ciudadana e investigación periodística en Panamá, México y Colombia. Forma parte del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia y de la Red de Estudios en Seguridad y Defensa de América Latina. Es autor del libro *El Enemigo Interno: Fuerzas Armadas y Contrainsurgencia en México*, así como de una docena de capítulos de libros sobre la lucha antinarcóticos, la contrainsurgencia, las fuerzas armadas y los derechos humanos. Sus reportajes recibieron el primer lugar en los premios de la Asociación de Editores de la Prensa Asociada en Texas en 2007 y 2009. Ha escrito para las publicaciones mexicanas El Universal, Contralínea, Proceso, Reforma, El Independiente, Expansión, Siglo 21, To2.com.

Siglas Utilizadas

CASEDE	Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia
CBSN	Comisión Bicameral de Seguridad Nacional
CESNAV	Centro de Estudios Superiores Navales
CISEN	Centro de Investigación y Seguridad Nacional
DCAF	Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas
FUNDAR	Centro de análisis e Investigación
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección a los datos
INACIPE	Instituto Nacional de Ciencias Penales
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INSYDE	Instituto para la Seguridad y la Democracia
PGR	Procuraduría General de la República
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

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.

Valentín Guzmán Soto, Philipp Fluri, Ma. Patricia González Chávez, eds., *Controles Democráticos del Sistema de Seguridad en el Ámbito Legislativo* (Ginebra: Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, 2014).

Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas

<www.dcaf.ch>

P.O.Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland

Diseño de cubierta: OGS Press

Formato: 6.25 x 9

ISBN 978-92-9222-298-7

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

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

978-92-9222-298-7