



DCAF Geneva Centre
for Security Sector
Governance



FBA

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG



SWEDEN

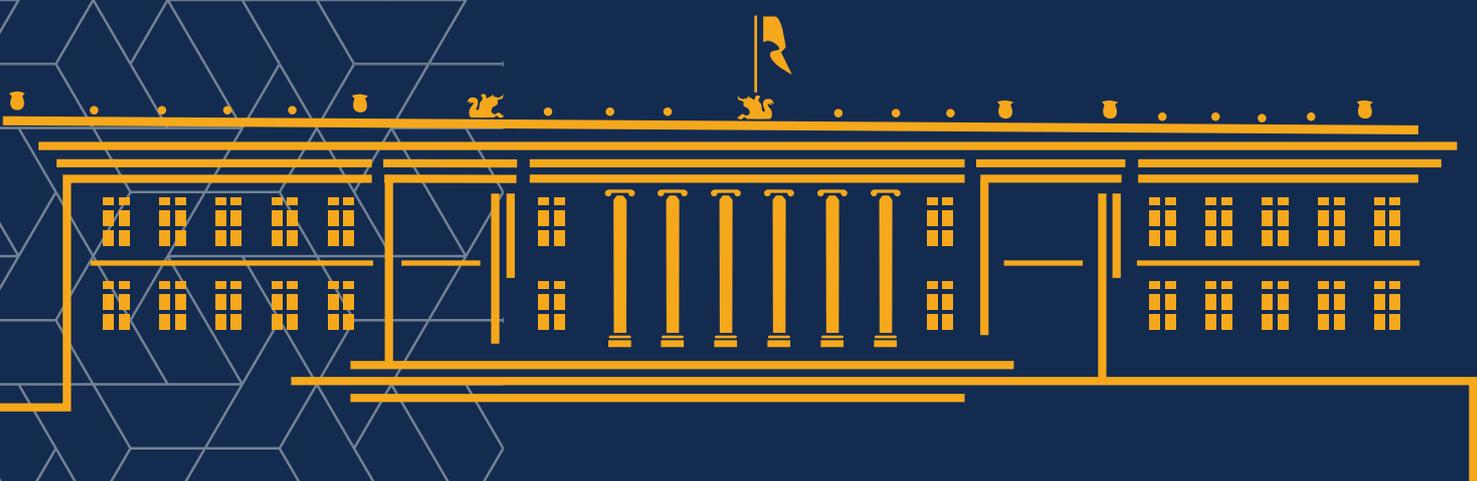
INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS LEGISLATIVAS SOBRE LA GOBERNANZA DEL SECTOR DE SEGURIDAD EN COLOMBIA

REPORTE DEL EVENTO

DICIEMBRE 2018

Salón de la Constitución del Congreso Colombiano, Bogotá

Autores: Cristina Hoyos, Cédric Bolli y Tobias Fontecilla



RESUMEN

La elección de un nuevo Congreso colombiano en marzo de 2018 brindó la oportunidad de trabajar en la gobernanza del sector de seguridad y fortalecer el papel del Congreso en la supervisión de dicho sector de manera que ayude al país a enfrentar sus desafíos actuales y futuros. Las experiencias internacionales de otros países pueden proporcionar lecciones técnicas y conceptuales relevantes que pueden enriquecer el trabajo del Congreso colombiano en materia de seguridad.

En este contexto, el Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad (DCAF), la Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL), la Academia Folke Bernadotte (FBA) así que la Embajada de Suecia en Colombia organizaron un foro sobre experiencias legislativas en la

gobernanza del sector de seguridad en Colombia. El foro tuvo lugar el 6 de diciembre de 2018 en el Salón de la Constitución del Congreso de Colombia en Bogotá y asistieron miembros del Congreso de Colombia y parlamentarios de Suecia, Alemania y Filipinas.

El propósito de este evento fue facilitar el debate sobre el papel del poder legislativo en relación al sector de seguridad, permitiendo a los miembros del Congreso colombiano y sus contrapartes internacionales compartir las lecciones aprendidas y promover buenas prácticas en materia de supervisión del sector de seguridad. El evento fue moderado por el Honorable Senador Rodrigo Lara Restrepo, quien fue el Presidente de la Cámara de Representantes entre 2017 y 2018.

Ponentes

Representantes del congreso colombiano

**Honorable Senador
Rodrigo Lara Restrepo**
Partido del Cambio Radical

**Honorable Representante a la
Cámara Ángela María Robledo**
Partido de la Alianza Verde (ex
candidata a la vicepresidencia)

**Honorable Representante
a la Cámara Sandra Ramírez**
Fuerza Alternativa Revolucionaria
del Común (FARC)

**Honorable Senador
José Luis Pérez Oyuela**
Partido del Cambio Radical

Parlamentarios y expertos internacionales

**Honorable Parlamentario
Dr. Rolf Mützenich**
Partido Socialdemócrata
de Alemania

Sr. Urban Ahlin
Ex parlamentario del Partido
Socialdemócrata Sueco y ex
portavoz del Parlamento sueco

Dr. Mario J. Aguja
Ex parlamentario del Partido
Akbayan de Filipinas y profesor
de sociología en la Universidad
Estatad de Mindanao

Organizadores del evento

Embajador Jörgen Persson
Delegado especial sueco para
el proceso de paz en Colombia

Sra. Kristina Birke Daniels
Directora de FESCOL

Dra. Cristina Hoyos
Jefa de la Unidad de América
Latina y el Caribe, DCAF

¿Por qué importa la supervisión legislativa del sector de la seguridad?

Garantizar la seguridad y la estabilidad pública mientras se respetan las normas democráticas constituye uno de los principales retos de la sociedad democrática. Lograr un equilibrio entre estas dos variables requiere reforzar la rendición de cuentas del sector de seguridad en un marco democrático. Las instituciones del sector de seguridad desempeñan una función vital en nuestras vidas y, como tales, también son agentes del estado democrático: ellas mismas deben someterse a los diversos mecanismos diseñados para verificar que estas instituciones cumplan con sus mandatos de manera transparente y responsable. Por lo tanto, los actores del sector de seguridad deben ser sujetos al control y a la revisión por parte de órganos que representan el interés público tales como se formulan en el curso de un proceso democrático. Aunque dicho control y revisión son ejercidos por una variedad de actores en la sociedad (incluyendo actores no estatales), el papel de los cuerpos legislativos tales como, parlamentos y congresos, es particularmente importante en este contexto. **El pueblo debe ser el quien decida de la política de seguridad, y el parlamento/congreso son las instituciones que lo representa más directamente.**¹

La importancia de la supervisión legislativa para una buena gobernanza del sector de seguridad se puede resaltar aún más a través de los siguientes fundamentos claves: **Primero**, la supervisión del sector de seguridad es una piedra angular de la democracia que impide que un gobierno se vuelva autocrático. La supervisión del

sector de seguridad por parte de representantes elegidos democráticamente es un elemento esencial para compartir el poder a nivel estatal y, de ser efectivo, establece límites al poder ejecutivo y presidencial. **En segundo lugar**, al sector de seguridad se le asigna una parte sustancial del presupuesto estatal. Incumbe a los representantes electos así que a los contribuyentes, asegurar que estos recursos financieros se utilicen de manera efectiva y eficiente. **En tercer lugar**, la creación de parámetros legales para cuestiones de seguridad sigue siendo un dominio de los órganos legislativos. Es un derecho inherente de cualquier parlamento que estas políticas reflejen las necesidades de seguridad actuales y de acuerdo con sus valores democráticos, y por lo tanto tiene la responsabilidad de garantizar que estas políticas se implementen de manera adecuada y exhaustiva.²

Dependiendo de su mandato constitucional, de sus recursos y capacidades, los cuerpos legislativos tienen varias herramientas a su disposición para supervisar el sector de seguridad, incluyendo legislación en seguridad, aprobación de presupuestos, adquisición de armas, nombramientos de personal y actividades de supervisión, así como la realización de audiencias e inspecciones.³ No obstante, los legisladores enfrentan muchos desafíos en la supervisión efectiva del sector de seguridad. Estos desafíos categorizados en lo que se denomina la prueba del «Triple-A» de la supervisión parlamentaria: Autoridad (poderes legales), Aptitud (recursos/capacidades) y Actitud (voluntad política).⁴ Las siguientes presentaciones y discusiones ofrecen buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre cómo se pueden abordar estos desafíos en Colombia.

1 Born, H., Parliamentary oversight of the security sector. Oficina para el Fomento de la Democracia Parlamentaria (2013).

2 Aguja M., Artículo de reflexión de DCAF N° 1: The Role of Parliament in Good Security Sector Governance and Peace Process. Preparado para el «Exchange of legislative experiences on the governance of the sector Security in Colombia» (December 2018).

3 Aguja M., Artículo de reflexión de DCAF N° 1: The Role of Parliament in Good Security Sector Governance and Peace Process. Preparado para el «Exchange of legislative experiences on the governance of the sector Security in Colombia» (Diciembre 2018).

4 Ibid.



PRESENTACIONES Y DEBATES

El Caso Colombiano

El contexto colombiano es único, teniendo en cuenta que, por haber experimentado las consecuencias de un conflicto interno de larga duración, (aunque algunos grupos armados permanecen activos, por ej., el Ejército de Liberación Nacional (ELN)), no ha prestado suficiente atención a la supervisión del sector de seguridad por consecuencia, los gobiernos anteriores centraron sus esfuerzos en formar y modernizar el ejército en lugar de garantizar que éste sea sometido al control político de los legisladores elegidos

democráticamente. Colombia opera bajo un sistema presidencial que confía al jefe de estado un control total de la rama ejecutiva, dejando el alcance de la supervisión del sector principalmente a su discreción. Como resultado, **los legisladores en Colombia tienden a verse más como legisladores**, descuidando a menudo su tarea principal de control político. A pesar de que Colombia ha tenido un conflicto armado durante más de 50 años, la supervisión del sector de seguridad no fue un tema en la agenda política que se haya discutido ampliamente, en parte debido a conflictos de intereses.

En contraste, la creciente cooperación internacional en Colombia en materia de seguridad requiere la aplicación de principios de buena gobernanza a su sector de seguridad lo cual incluye, la supervisión legislativa. Colombia se convirtió en miembro de la OCDE en marzo del 2018 y ha sido un “socio global” de la OTAN, con quien ha colaborado desde 2013 en el programa de fomento de la integridad de la OTAN, el cual tiene como objetivo fortalecer la integridad, la responsabilidad y la transparencia dentro de las instituciones de defensa y seguridad.

Perspectivas sobre las necesidades del sector de seguridad Colombiano⁵

La discusión entre los legisladores colombianos reveló perspectivas divergentes sobre cómo debería abordarse la seguridad nacional y, en un sentido más amplio, cómo debería abordarse la reforma del sector de seguridad y la gobernanza del sector de seguridad en Colombia y qué papel debería desempeñar el Congreso a lo largo de este proceso. Por un lado, se argumentó que, en lugar de reducir las capacidades de las fuerzas armadas, se debería invertir más en la modernización y profesionalización de esta institución. A través de su trabajo presupuestario, algunos legisladores colombianos ven como uno de sus roles asegurar recursos suficientes para este proceso de modernización.

En contraste, algunos legisladores colombianos expresaron una gran preocupación por los altos gastos de defensa y la militarización de la seguridad interna vigente en el país. La vida pública en Colombia se vio restringida debido a un conflicto interno que duró décadas. A pesar de la firma de los acuerdos de paz en 2016, se observó que persiste el enfoque de mano dura en temas de seguridad pública. La desmilitarización de la seguridad doméstica y la vida pública es, por lo tanto, una visión que continúa siendo cuestionada, particularmente en lo que respecta a las regiones más remotas del país.

Las presentaciones de algunos legisladores colombianos también destacaron los diversos

desafíos de **seguridad en el país dentro del contexto de la implementación del acuerdo de paz que dificulta la supervisión efectiva del sector de seguridad**. Particularmente afectados son los «*Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación*» (ETCRs), territorios controlados previamente por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y donde la presencia del Estado y la confianza en las instituciones estatales siguen siendo muy baja. A pesar de un mayor despliegue de personal de seguridad, la inseguridad persiste en estas áreas. Las enmiendas aplicadas a la Ley de Orden Público de Colombia resaltaron algunas de las disputas en torno a la cuestión de cómo Colombia debería abordar sus desafíos en materia de seguridad en estas zonas remotas.

Las discusiones en torno a los ETCRs subrayaron específicamente la necesidad de una mayor inversión en desarrollo y educación, así como la necesidad de proteger a los líderes comunitarios, activistas, defensores de los derechos humanos y ex combatientes de la guerrilla para prevenir violaciones de los derechos humanos y contribuir a un proceso de paz sostenible.

El fortalecimiento de la comisión nacional para la supervisión del sector de la inteligencia se planteó como otro tema importante para los legisladores colombianos, quienes destacaron la necesidad de aumentar sus recursos y su autonomía para cumplir con su mandato.

El denominador común entre todos los ponentes colombianos fue su llamado a promover una mayor participación del Congreso en la supervisión del sector de seguridad, **así como atraer el interés de los legisladores para abordar este tema**. Esto, como se concluyó, requiere crear conciencia sobre esta temática en toda la sociedad colombiana, ya que la seguridad todavía se percibe como una materia que cae exclusivamente dentro de la rama ejecutiva. En este sentido, la sociedad civil colombiana podría aprovechar la oportunidad de responsabilizar a sus Congresistas en asumir un papel más activo en la supervisión del sector de seguridad y trabajar hacia un sector de seguridad más comprometido con la rendición de cuentas y la transparencia.

5 Descargo de responsabilidad: las opiniones de esta discusión pertenecen a los diferentes miembros del Congreso y del Senado colombiano que participaron en el evento y no reflejan las opiniones de los organizadores.

Se han dado los primeros pasos para fortalecer las capacidades del Congreso en este campo, como por ejemplo, a través de la creación de la “Oficina de Apoyo Técnico Presupuestal para el Congreso de la República”, un órgano técnico que ayudará al Congreso en asuntos presupuestarios, contribuyendo a un análisis más informado del proceso de toma de decisiones sobre las propuestas presupuestarias, incluidas aquellas tomadas por el Ministerio de Defensa. No obstante, todos los oradores estuvieron de acuerdo en que el Congreso requiere mecanismos adicionales para asegurar una supervisión efectiva del sector de seguridad. A pesar de las diferencias contextuales, la presentación de los exponentes internacionales demostró que el Congreso colombiano puede beneficiarse enormemente de las buenas prácticas y las lecciones aprendidas de otros países que comparten una historia similar de conflicto interno o que tienen experiencia en la resolución de conflictos.

El caso de Filipinas⁶

El estado de Filipinas tiene un sistema bicameral. El Senado y la Cámara de Representantes tienen poderes constitucionales importantes de supervisión a través del ejercicio de su poder de nombramiento, de su poder de «cartera» (decisiones presupuestarias) y en la legislación, lo que incluye la realización de investigaciones por el Congreso. El poder de nombramiento es ejercido por el Comité consultivo mixto para los nombramientos. Los miembros del gabinete, los diplomáticos y los oficiales de las fuerzas armadas con rango de coronel y/o superior son examinados por la Comisión. El poder de “cartera” es ejercido por el Comité de Apropiaciones de la Cámara de Representantes y el Comité senatorial de cuentas. Otras funciones legislativas y de supervisión se ejercen a través de los numerosos comités en ambas cámaras.

El Congreso de Filipinas también desempeña un papel vital en los procesos de paz. Con la amenaza planteada por las facciones comunistas y los grupos secesionistas musulmanes en el sur de Filipinas, el Congreso ejerció un papel activo

en la mediación de la relación conflictiva entre el gobierno nacional y estos grupos rebeldes. El Congreso formó comités dedicados a supervisar los procesos de paz, con jurisdicciones en asuntos relacionados directamente y principalmente con negociaciones y otras iniciativas de políticas y de programación en busca de la consolidación de la paz y la reconciliación nacional.

Cuando se produce un impasse en las negociaciones entre el gobierno y los grupos rebeldes, o discusiones sobre la implementación del acuerdo de paz, **el Congreso sirve como una plataforma importante para que ambas partes puedan dialogar.** Del mismo modo, también utiliza su poder para escuchar a las partes interesadas del proceso de paz, especialmente en la aprobación de leyes que apoyan los acuerdos de paz. En muchos casos, especialmente durante las negociaciones con movimientos secesionistas en el sur de Filipinas, el Congreso logró aprobar leyes o romper un punto muerto durante las negociaciones. De vez en cuando, desempeña un papel de observador durante las negociaciones. Las experiencias del proceso de paz en Filipinas ofrecen información valiosa a los legisladores colombianos sobre el papel que podría ejercer el poder legislativo en Colombia en su propia implementación de los acuerdos de paz.

Si bien el marco legal para la supervisión del Congreso en Filipinas ofrece una base sólida para una buena gobernanza del sector de seguridad, existen desafíos como: la calidad de la supervisión, la rápida rotación de los legisladores y el ejercicio de la voluntad política.

El Caso de Alemania

En Alemania, el apoyo a la reforma del sector de seguridad se ha convertido en un proceso importante del gobierno federal en su deseo de aportar a la prevención de crisis, la resolución de conflictos y la consolidación de la paz. Las fuerzas armadas en Alemania son supervisadas democráticamente por el Parlamento alemán, el «Bundestag». Con respecto a la supervisión del sector de seguridad, se estableció un Comité de Defensa parlamentario para deliberar sobre los

6 Aguja M., Artículo de reflexión de DCAF N° 2: The Role of Parliament in Good Security Sector Governance: Overview of Southeast Asia and the Philippines. Preparado para el “Exchange of legislative experiences on the governance of the sector Security in Colombia” (Diciembre 2018).

proyectos de ley y las propuestas de resolución remitidas por el plenario del Parlamento alemán. Este Comité también puede investigar asuntos ligados a este sector por su propia iniciativa, principalmente para discutir informes que el Comité ha solicitado al Ministerio Federal de Defensa. Tiene el derecho de convocar a miembros del gobierno a una reunión del comité en cualquier momento. En cuanto al presupuesto, el comité tiene un rol indirecto en informar los resultados de su examinación (que toma varios días cada año) al Comité de Presupuesto. **Todos los proyectos de compras superiores a 25 millones de euros tienen que ser aprobados por el Comité.**

El Comité de Defensa de Alemania tiene un estatus especial siendo el único comité con derecho a reunirse como comité de investigación. La comisión de investigación es la herramienta más poderosa del Parlamento para examinar las acciones del gobierno. El Comité de Indagación puede aclarar puntos por sí mismo recolectando evidencia, por ejemplo, entrevistando a testigos o inspeccionando archivos. A modo de ejemplo, a principios de 2019, el Comité inició una investigación sobre presuntas irregularidades en la adjudicación de contratos de consultoría de grandes sumas del Ministerio de Defensa.

El Bundestag también nombra un Comisionado Parlamentario para las fuerzas armadas, que trabaja en estrecha colaboración con el Comité de Defensa y asiste regularmente a sus reuniones. Su tarea principal es proteger los derechos básicos del personal de servicio y garantizar el cumplimiento de los principios de «Innere Führung», el concepto de liderazgo, dignidad y educación cívica. Además, el ejemplo de Alemania recalca la importancia de capacitar **activamente al personal militar para la vida civil** y les ofrece oportunidades de educación alternativa para facilitar su integración en el mercado laboral, una iniciativa que puede ser muy útil para Colombia, que sigue teniendo una de las fuerzas militares más grandes de las Américas.

Estos ejemplos de buena gobernanza, transparencia y participación cívica en la toma de decisiones del sector de seguridad ofrecen ejemplos valiosos para países como Colombia. Sin embargo, el ejemplo alemán subraya que

sin voluntad política y sin un marco legal sólido para respaldar el papel de supervisión del poder legislativo, no puede haber cambios sustanciales en la forma en que opera el sector de seguridad.

El Caso de Suecia

El ejemplo sueco proporcionó tres lecciones importantes sobre la supervisión del sector de seguridad. En Suecia, la memoria colectiva de los «tiroteos de Ådalen», un incidente que ocurrió en 1931 donde unos manifestantes fueron abatidos por tropas que fueron llamadas como refuerzo por la policía, desencadenó un debate a nivel nacional sobre la importancia de supervisar el sector de seguridad, lo que llevó a un acuerdo político para impedir el uso de la fuerza militar contra civiles. **El despliegue de las fuerzas armadas para la seguridad interna sigue siendo altamente restringido** y debe someterse el mando de la policía si se utiliza. Además, queda prohibido su uso durante manifestaciones. El parlamento sueco tiene un amplio mandato para supervisar a las fuerzas armadas y participa activamente en la toma de decisiones en cuanto a la división de labores entre los ejes de seguridad y defensa, e incluso puede iniciar investigaciones cuando sea necesario. Un ejemplo es la Comisión de Revisión de la Defensa que está compuesta por expertos militares y parlamentarios, cuyo trabajo alimenta la formulación de políticas. El parlamento también se encarga de las auditorías y el control presupuestario. Se puede evidenciar dentro del contexto sueco que **las fuerzas armadas reciben el mismo trato que cualquier otra institución pública** y, por lo tanto, deben cumplir con los mismos estándares de responsabilidad y transparencia.

La tercera lección importante que se puede aprender del caso sueco es que **el fomento de la confianza entre las fuerzas armadas y la sociedad civil es clave**. La relación civil-militar en Suecia se fortalece a través de foros públicos organizados con políticos y representantes de las fuerzas armadas que ofrecen una plataforma donde la sociedad civil tiene el derecho de formular preguntas a estos mandatarios, contribuyendo así a un diálogo abierto y transparente entre los ciudadanos, el poder legislativo y las fuerzas armadas.

El ejemplo sueco también puede beneficiar el manejo de la supervisión de la inteligencia del estado Colombiano y proporcionar buenas prácticas en la regulación de la recopilación de datos y la invasión de la privacidad. En 2007, la Comisión de Seguridad y Protección de la Integridad (SIN por sus siglas en sueco) entró en funcionamiento, reemplazando a la Junta de Registro. El ímpetu para crear tal cuerpo se debió al aumento de los poderes de investigación que estaban en proceso de ser otorgados a la policía y la Policía de Seguridad. También se constató que la fiscalía y el control judicial solo verificaban si había una causa razonable para iniciar la vigilancia, y no había una supervisión post hoc. De este modo, se le dio al SIN una función de supervisión y de seguimiento sobre la vigilancia. El mandato de SIN es de garantizar que las actividades de vigilancia por parte de la policía, incluida la Policía de Seguridad, se realicen de conformidad con las leyes y otras normas internacionales, además de que la presentación de datos personales por parte de la Policía de Seguridad se realice de conformidad con las leyes y normas establecidas. Estas leyes incluyen los límites establecidos en la constitución sobre la divulgación de datos confidenciales. En relación con el contexto colombiano, la experiencia sueca sería un ejemplo de buenas prácticas, teniendo en cuenta que el gobierno colombiano todavía considera a ciertos grupos armados como terroristas, lo que significa que la recopilación de datos es esencial para garantizar la seguridad pública. Sin embargo, se deben establecer reglas claras para que los servicios de inteligencia y la policía nacional no excedan su mandato y alcance de acción.

CONCLUSIONES Y EL CAMINO POR DELANTE

Los intercambios de experiencias e ideas que este evento facilitó ha generado un nuevo interés y énfasis en la necesidad de contar con mecanismos de supervisión efectivos dentro del Congreso de Colombia; dedicados a supervisar, monitorear e influir el sector de seguridad colombiano para que pueda funcionar de manera eficiente y transparente. Las deliberaciones, las presentaciones y las discusiones subsiguientes fueron fructíferas y fomentaron una multiplicidad de perspectivas con un denominador común: promover una comprensión más amplia de la seguridad que incluya al poder legislativo como un pilar crucial para la buena gobernanza del sector de seguridad, además de pedir una mayor participación del Congreso en la supervisión del sector de seguridad.

Estos intercambios generaron muchas ideas y nuevas perspectivas, pero también plantearon un nuevo conjunto de preguntas relevantes para el contexto colombiano que vale la pena explorar a nivel nacional e internacional. Desde 2006, DCAF, en colaboración con Friedrich Ebert Stiftung, realizó numerosas iniciativas de creación de capacidad en la región del sudeste asiático. Sus conferencias dieron origen a la organización del Foro Interparlamentario sobre la gobernanza del sector de seguridad en el sudeste asiático. La creación de una plataforma similar para América Latina y el Caribe permitiría la promoción de intercambios similares entre parlamentarios de toda América Latina y el Caribe.

Los organizadores han expresado su interés en continuar trabajando juntos para dialogar abiertamente y de manera constructiva con legisladores y expertos colombianos a fines de analizar qué temas pueden ser de interés para el Congreso para ayudar a fortalecer sus capacidades internas con el fin de contribuir a una mejor supervisión del sector de seguridad.

ORGANIZADORES

El Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad (DCAF, por sus siglas en inglés) es un centro de excelencia en la gobernanza del sector de justicia y seguridad. DCAF se dedica a hacer que los estados y las personas sean más seguros a través de servicios de seguridad y justicia más eficaces y responsables. Desde el año 2000, DCAF ha facilitado, impulsado y configurado la política y la programación de la reforma del sector de seguridad en varios países. DCAF ayuda a los estados socios a desarrollar leyes, instituciones, políticas y prácticas para mejorar la gobernanza del sector de seguridad a través de reformas inclusivas y participativas basadas en normas internacionales y buenas prácticas. En todo lo que hace, DCAF se adhiere a los principios de imparcialidad, apropiación local, participación inclusiva e igualdad de género. Con la apertura de una Unidad dedicada a América Latina y el Caribe (LAC) en junio de 2017, DCAF reforzó su compromiso de apoyar y mejorar la gobernanza del sector de seguridad como un medio para fortalecer la seguridad ciudadana en LAC.

La Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (FESCOL) busca estimular el análisis y el debate de las políticas públicas a la vez que apoya los procesos de aprendizaje e intercambio de experiencias internacionales, así como mejorar la visibilidad y el reconocimiento de los esfuerzos de consolidación de la paz. Como fundamento socialdemócrata, FESCOL se guía por los valores de libertad, justicia y solidaridad. A través de actividades temáticas, FESCOL ofrece un espacio para la reflexión y el análisis a nivel nacional, promoviendo el trabajo en equipo y las alianzas institucionales con universidades, grupos de expertos, medios de comunicación y organizaciones políticas progresistas.

La Academia Folke Bernadotte (FBA) es la agencia gubernamental sueca para la paz, la seguridad y el desarrollo. La FBA apoya las operaciones internacionales de paz y la cooperación internacional para la paz y la seguridad. La agencia lleva a cabo la capacitación, investigación y el desarrollo de métodos para fortalecer la consolidación de la paz y ayudar en las actividades de construcción del estado en países en situaciones de posconflicto, así como en los países que actualmente experimentan conflictos armados. La FBA también recluta y despliega personal y expertos civiles destinados a operaciones de paz y misiones de observación de elecciones, en la mayoría de los casos liderados por la UE, las Naciones Unidas y la OSCE. La agencia lleva el nombre del Conde Folke Bernadotte, el primer mediador de la ONU.

La Embajada de Suecia en Colombia: La Embajada tiene como objetivo fomentar las relaciones entre Suecia y Colombia, promover el comercio entre los dos países, cooperar al unísono para el desarrollo sostenible, promover el intercambio personal y humano. La Embajada cuenta con el apoyo de un gran número de Consulados, tanto en Colombia como en otros países de la región, que están bajo su supervisión.



ANEXO I

Artículo de reflexión de DCAF N° 1

EL ROL DEL PARLAMENTO EN LA BUENA GOBERNANZA DEL SECTOR DE SEGURIDAD Y EL PROCESO DE PAZ



Preparado por el

Dr. Mario Joyo Aguja para DCAF, para el evento “Intercambio de experiencias legislativas sobre la gobernanza del sector de seguridad en Colombia”, en Bogotá, Colombia

6 de diciembre de 2018

LA GOBERNANZA DEL SECTOR DE SEGURIDAD (GSS) Y LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD (RSS)

¿Quiénes son los actores en el sector de seguridad?

En todas las sociedades, el sector de seguridad desempeña un papel importante en la provisión de seguridad del estado y las personas. Como sector, está formado por todas las estructuras, instituciones y personas responsables de la provisión, gestión y supervisión de la seguridad a nivel nacional y local. Incluye tanto a los actores que utilizan la fuerza como a aquéllos responsables de controlar la manera en que ésta se utiliza a través de su gestión y supervisión: estos actores son los **proveedores estatales y no estatales del servicio de seguridad** y los responsables de la **gestión y supervisión de la seguridad**, entre los que se encuentra la **sociedad civil**. Las definiciones más acotadas del sector de seguridad incluyen sólo las instituciones de seguridad estatales, mientras que las definiciones más habituales son más comprensivas e incluyen a todos los actores estatales y no estatales que tienen influencia sobre la seguridad y la justicia de un estado. La Figura 1 muestra una definición amplia del sector de seguridad.

¿En qué consiste la reforma del sector de seguridad?

Debido al importante papel que desempeña el sector de seguridad en toda sociedad, es necesario implementar reformas continuas con el fin de asegurar una respuesta adecuada a los nuevos desafíos que surgen en materia de seguridad. La RSS consiste en el proceso político y técnico de mejora de la seguridad del estado y de las personas mediante una provisión, gestión y supervisión de la seguridad más efectiva y responsable, en un marco de control civil democrático, imperio de la ley y respeto por los derechos humanos. Entre sus objetivos se encuentra aplicar los principios de buena gobernanza al sector de seguridad.

Involucra a todos los actores estatales y no estatales responsables de la provisión, gestión y supervisión de la seguridad, con énfasis en las relaciones entre sus funciones, responsabilidades y acciones. La RSS también comprende aspectos referidos a la provisión, gestión y supervisión de la justicia, en tanto que la seguridad y la justicia están estrechamente relacionadas. Las iniciativas de reforma abarcan desde actividades que abordan todos los aspectos políticos y técnicos de la seguridad, incluidas las iniciativas legislativas, entre otras; el desarrollo de políticas; campañas de concientización e información pública; desarrollo de capacidades de gestión y administración; desarrollo de infraestructura; hasta mejoras en la capacitación y herramientas.

¿Por qué reformar el sector de seguridad?

Existen numerosas razones por las cuales el sector de seguridad necesita reformas. Todas ellas tienen como fin garantizar la provisión eficiente y efectiva de servicios de seguridad al estado y a las comunidades, a saber⁷:

En primer lugar, un sector de seguridad que no es efectivo es incapaz de ofrecer seguridad, mientras que un sector de seguridad que no es responsable puede poner en peligro a la población y al estado. Si el sector es ineficaz e irresponsable, esto genera una variedad de problemas que pueden resolverse mediante el proceso de RSS.

En segundo lugar, la RSS mejora la capacidad del sector para brindar seguridad al estado y a las personas. Un sector de seguridad ineficaz e irresponsable no puede cumplir con credibilidad sus misiones en los ámbitos de defensa nacional, cumplimiento de la ley o asistencia pública y constituye en sí mismo una amenaza tanto para el estado como para la población.

7 Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF). 2015. "Security Sector Reform" (La reforma del sector de seguridad), SSR Backgrounder Series. Ginebra: DCAF

Figura 1

DEFINICIÓN AMPLIA DEL SECTOR DE SEGURIDAD



Proveedores de servicios de seguridad y justicia

Proveedores estatales de seguridad

- Fuerzas armadas y servicios auxiliares
- Policía, agencias especializadas responsables del cumplimiento de la ley
- Gendarmerías
- Guardias presidenciales, fuerzas de protección cercana
- Guardias nacionales, defensa civil
- Servicios secretos y de inteligencia
- Servicios de aduanas y fronteras
- Etc.

Proveedores no estatales de seguridad

- Grupos armados no oficiales (milicias, facciones armadas)
- Grupos de autodefensa
- Proveedores comerciales de servicios de seguridad, tales como empresas de seguridad privadas, empresas militares privadas
- Vigilancia de vecindarios
- Asociaciones de mujeres
- Proveedores de seguridad consuetudinarios
- Etc.



Proveedores de justicia

Estado

- Tribunales, jueces y profesionales de la justicia estatales
- Servicios de defensa y fiscalías
- Autoridades de prisiones y de centros de corrección y detención
- Sistemas de justicia militar
- Mecanismos de resolución de controversias promovidos por el estado
- Etc.

No estatales

- Abogados y asistentes legales
- Asociaciones de abogados
- Organismos de asistencia legal y programas de representación pública
- Grupos de apoyo a víctimas
- Proveedores de justicia consuetudinarios
- Mecanismos de resolución de controversias de la comunidad
- Etc.



Supervisión

Estado

- Legislaturas/Parlamentos y sus comités especializados
- Autoridades judiciales
- Instituciones de defensoría del pueblo
- Comisiones de derechos humanos
- Organismos independientes de gestión de reclamaciones
- Oficinas de auditoría
- Etc.

Pública y de la Sociedad Civil

- ONGs interesadas en la aplicación de estándares elevados en la provisión de seguridad y justicia
- Defensores de derechos humanos
- Medios de comunicación
- Agrupaciones de víctimas
- Asociaciones de mujeres
- Instituciones académicas
- Institutos de investigación independientes y think tanks
- Sindicatos y asociaciones empresariales
- Partidos políticos
- El público interesado
- Etc.



Gestión

- Ministerio del Interior, Seguridad Nacional, Seguridad Pública
- Ministerio de Justicia
- Ministerio de Defensa
- Ministerio de Hacienda

- Consejos públicos
- Consejos judiciales
- Servicios judiciales, comisiones de derecho
- Etc.

En tercer lugar, la RSS hace posible un uso más eficiente de los recursos públicos en el sector de seguridad. Un sector de seguridad ineficiente desperdicia los recursos públicos, limita los fondos disponibles para otros servicios públicos esenciales y posiblemente haga incurrir al estado en deudas innecesarias.

En cuarto lugar, la RSS reduce las oportunidades de corrupción al mejorar la supervisión y el profesionalismo. Un sector de seguridad ineficaz e irresponsable promueve prácticas corruptas que perjudican la buena gobernanza en todos los sectores públicos y privados, con consecuencias negativas en el desarrollo económico, social y político.

En quinto lugar, la RSS protege la independencia profesional del personal de seguridad para que puedan cumplir sus misiones legítimas de manera efectiva. Un sector de seguridad irresponsable es vulnerable a interferencias por parte de políticos civiles, quienes pueden forzar al personal de seguridad a realizar actos ilegales ante el derecho nacional o internacional o manipular a las fuerzas de seguridad en su competencia por poder político.

Gestión y supervisión de la seguridad

En sexto lugar, la RSS eleva los estándares profesionales y fortalece la rendición de cuentas, reduciendo los abusos contra la población.

Un sector de seguridad ineficaz e irresponsable abusa de su poder, ya sea porque el personal de seguridad es incompetente o porque actúa motivado por intereses personales, políticos o corporativistas.

En séptimo lugar, la RSS favorece la provisión inclusiva de seguridad y la igualdad de oportunidades dentro del sector. Un sector de seguridad incapaz de reconocer las diferentes necesidades de seguridad de hombres, mujeres, niños y niñas de todos los grupos sociales, étnicos y religiosos es discriminatorio e incapaz de ofrecer seguridad de manera efectiva a toda la población.

En octavo lugar, la RSS previene el conflicto al promover la unidad, neutralidad política, igualdad y profesionalismo dentro del sector de seguridad. Un sector de seguridad ineficaz e irresponsable puede intervenir en la política, generalmente en beneficio de los intereses de una elite con poder por sobre los intereses del público y a menudo desencadena en conflictos violentos.

En noveno lugar, la RSS hace posible la defensa nacional y, a la vez, contribuye a la seguridad y paz internacional. Un sector de seguridad ineficaz e irresponsable representa una amenaza para otros estados, ya sea por convertirse en refugio de elementos políticos o criminales potencialmente hostiles o por sucumbir el sector mismo a conflictos violentos.

EL ROL DEL PARLAMENTO EN LA BUENA GOBERNANZA DEL SECTOR DE SEGURIDAD

En una democracia donde rige el republicanismo, el pueblo elige democráticamente a sus representantes para formar un órgano de deliberación llamado parlamento/congreso. Como representante del pueblo, el parlamento ocupa un papel importante como “intermediario entre la acción del gobierno y las demandas de los ciudadanos”.⁸ Según Vaclav Havel, un parlamento eficaz otorga sentido político a la soberanía de los humanos⁹. En particular, el parlamento cumple un rol crucial en términos de “reconstruir la confianza en las instituciones gubernamentales, fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y reconectar a los ciudadanos con el estado”.¹⁰ En general, aunque con grandes variantes, los parlamentos de todo el mundo ejercen numerosas facultades en

8 Frazer-Moleketi, “*Pathways to Peace, Security and Democracy: The Role of Parliamentarians*” (Caminos hacia la paz, seguridad y democracia: el rol de los parlamentarios), discurso de apertura durante la Conferencia Parlamentaria Internacional sobre la Consolidación de la Paz: Remediar la Fragilidad del Estado (6 de febrero de 2010, Reino Unido).

9 IPU-DCAF 2003, pág. 15.

10 Frazer-Moleketi.

materia de legislación, presupuesto, elecciones y supervisión. Desempeña un papel importante en cuestiones de seguridad, cuya provisión, al igual que cualquier otro servicio público, es vital para el bienestar del pueblo. Ejerce el poder como una potente fuerza que impulsa la transformación social.

La creación y el mantenimiento de un entorno estable que propicie el desarrollo es tanto un deber como una expectativa social que recae sobre los miembros de los parlamentos. Muchas constituciones establecen el mandato para los parlamentos de construir una sociedad justa y humana, y son investidos de amplios poderes con el fin de asegurar la consecución de estos mandatos. Por otro lado, el pueblo espera que los representantes elegidos no sólo garanticen la seguridad del estado, sino también que, al mismo tiempo, garanticen la “seguridad humana” – donde las personas puedan desarrollar todo su potencial al amparo del imperio de la ley y el respeto por los derechos humanos.

Si bien se considera que el ejecutivo tiene el “deber natural” de la política de seguridad, el “parlamento es el encargado de verificar y controlar al ejecutivo”.¹¹ Como parte de su poder de supervisión, se citan las siguientes razones por las cuales la supervisión parlamentaria es crucial en materia de seguridad: **En primer lugar**, es un pilar fundamental de la democracia el prevenir el régimen autocrático. La supervisión del sector de seguridad por parte de los representantes del pueblo es un elemento esencial del ejercicio compartido del poder a nivel estatal y, si es efectivo, establece límites al poder del ejecutivo o del presidente. **En segundo lugar**, existe un principio de no imposición de impuestos sin representación. El sector de seguridad utiliza una parte sustancial del presupuesto estatal. Es responsabilidad de los representantes del pueblo “los contribuyentes” garantizar el uso efectivo y eficiente de estos recursos económicos. **Por último**, la creación de parámetros legales para cuestiones de seguridad continúa siendo una atribución del parlamento. Aunque a menudo propuestas por el ejecutivo, es un derecho inherente de todo parlamento el asegurar que estas políticas reflejen las necesidades de seguridad actuales y respeten los valores democráticos y, por

11 IPU-DCAF 2003, pág. 9.

Tabla 1

FUNCIONES DEL PARLAMENTO APLICADAS A LA GOBERNANZA DEL SECTOR DE SEGURIDAD

Legislativa

Promover iniciativas de nuevas leyes en el sector de seguridad; revisar y modificar leyes propuestas por el ejecutivo, leyes existentes y legislación secundaria; y verificar si las obligaciones internacionales relacionadas con el sector de seguridad se encuentran recogidas en las leyes nacionales.

Supervisión

Realizar actividades de supervisión de rutina en el sector de seguridad, incluidas audiencias, inspecciones y visitas a cuarteles generales, estaciones, ejercicios, despliegues en el exterior, y actividades de supervisión ad hoc, incluidos interrogatorios.

Control presupuestario

Evaluar las propuestas presupuestarias presentadas por el ejecutivo para el sector de seguridad, verificar gastos pasados del sector y proyectos de seguridad costosos y supervisar las adquisiciones en materia de seguridad.

Representativa

Organizar audiencias y reuniones con representantes de la sociedad civil y expertos para conocer sus opiniones e inquietudes en relación con el sector de seguridad, así como reuniones con las partes interesadas para el diálogo e intercambio de opiniones relacionadas con las actividades y políticas del sector de seguridad.

Electoral

Evaluar los nombramientos de funcionarios de seguridad y altos cargos del gobierno y confirmar estos nombramientos.

Fuente: Aguja, Mario y Hans Born (editores). 2016. “*Good Governance of the Security Sector in Southeast Asia: What Role for Parliament?*” (La buena gobernanza del sector de seguridad en el Sudeste Asiático: ¿cuál es el rol del parlamento?) Ginebra: Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF).

lo tanto, tiene la responsabilidad de garantizar la correcta implementación de estas políticas en su integridad.

“*The Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*” (La supervisión parlamentaria del sector de seguridad: principios, mecanismos y prácticas), un libro muy revelador publicado por la Unión Interparlamentaria y DCAF en 2003, destacó algunas de las posibles funciones de los parlamentos en lo que respecta al sector de seguridad en las siguientes áreas:

1) **Comandante en jefe:** en algunos países, el parlamento debate el nombramiento y/o designa al comandante en jefe; 2) **Política de seguridad:** debate y aprueba conceptos en materia de seguridad, promulga leyes; 3) **Presupuesto:** aprueba el presupuesto;

4) **Leyes de defensa:** adopta leyes; 5) **Personal:** en algunos países, el parlamento tiene competencia para aprobar los nombramientos principales; 6) **Adquisiciones:** revisa y/o aprueba los proyectos de adquisición de armas más importantes; 7) **Envío de tropas al exterior/Anfitrión de tropas extranjeras:** responsable de la aprobación *a priori*, aprobación *a posteriori* o sin poder de aprobación; y 8) Tratados internacionales, alianzas: aprobación. Estas funciones han sido resumidas recientemente en cinco funciones principales (remitirse a la Tabla 1).

Con el fin de asegurar un sector de seguridad eficaz y responsable, el parlamento debe asumir un rol clave en la gobernanza de los instrumentos coercitivos del estado: el sector de seguridad. Sin embargo, los parlamentos enfrentan muchos desafíos a la hora de cumplir efectivamente su rol en la gobernanza del sector de seguridad

TABLA 2

LA PRUEBA DE LA TRIPLE A EN LA BUENA GOBERNANZA DEL SECTOR DE SEGURIDAD

Autoridad (facultades legales)

Muchos parlamentos alrededor del mundo carecen de la autoridad legal necesaria para ejercer la supervisión del sector de seguridad. En muchos países, el parlamento carece de un mandato legal para cubrir todas las instituciones del sector de seguridad y, por ejemplo, en algunos países, las guardias presidenciales, los servicios de inteligencia y el despliegue de tropas en el exterior están totalmente fuera del ámbito de supervisión parlamentaria. Además, los parlamentos a menudo carecen de la autoridad legal para obligar a los funcionarios del gobierno y del sector de seguridad a testificar en audiencias, responder preguntas del parlamento o facilitar la información necesaria.

Aptitud (recursos)

Muchos parlamentos no poseen la capacidad para ejercer la supervisión parlamentaria del sector de seguridad y, en este sentido, carecen de experiencia o conocimiento específico, recursos económicos o sistemas técnicos (computadoras, bases de datos) para comprender o intervenir en el sector de seguridad.

Actitud (voluntad política)

Incluso si el parlamento posee la autoridad legal o los recursos suficientes, si no tiene la voluntad de hacer uso de estos poderes, no existirá supervisión parlamentaria alguna del sector de seguridad. Esta falta de voluntad suele ocurrir cuando el partido o los partidos del gobierno prohíben a sus miembros en el parlamento plantear cualquier pregunta o inquietud crítica.

Fuente: Hans Born, 2017. “*Parliaments and the Oversight of the Security Sector*” (Los parlamentos y la supervisión del sector de seguridad), artículo de reflexión preparado durante el laboratorio de aprendizaje “Mejorar la gobernanza del sector de seguridad (GSS) en el Sudeste Asiático” Siem Reap, 1-2 de marzo de 2017.

(GSS). La prueba de la “Triple A” en la supervisión parlamentaria del sector de seguridad “Autoridad, Aptitud y Actitud” es considerada un desafío crucial para la mayoría de los parlamentos (remitirse a la Tabla 2).

Aunque los desafíos anteriores se aplican a todos los parlamentos en diversa medida, los parlamentos de estados en vías de democratización enfrentan desafíos adicionales, tales como la falta de experiencia o tradición parlamentaria, un grupo militar fuerte y numeroso que posee prerrogativas políticas e institucionales, un marco legal desactualizado o inexistente que regule el sector de seguridad y la falta, o incluso ausencia, de un poder judicial efectivo y órganos de supervisión independientes. Como resultado, en muchos estados luego de la transición a la democracia, durante décadas, la seguridad permanece dentro del ámbito exclusivo del ejecutivo, sin lugar para que el parlamento ejerza un rol significativo. La función de esta institución estuvo a menudo reducida a la de mero sello de aprobación de todas las decisiones del ejecutivo y nunca se le permitió desempeñar su función constitucional de supervisión y control del ejecutivo y sus agencias, especialmente las agencias de seguridad. La era política de múltiples partidos no produjo un cambio significativo en este legado.

La aplicación efectiva de la supervisión parlamentaria del sector de seguridad dependería de la “Triple A” descrita más arriba. La falta de poderes legales podría derivar en una situación donde el parlamento tenga poco o ningún acceso a la información presupuestaria clasificada, donde las autoridades de defensa ignoren las citaciones a audiencias parlamentarias o donde el parlamento no participe o simplemente apruebe sin más cualquier nombramiento de altos cargos. Por lo tanto, la realidad que enfrentamos es que no todos los parlamentos ejercen igualmente, e incluso efectivamente, las funciones genéricas referidas a la GSS. La fuerza de la democracia en un país determinado parece tener un impacto general sobre la función de los parlamentos en la gobernanza del sector de seguridad. Definitivamente, no existe un “prototipo” del rol

del parlamento en materia de GSS. En general, es prerrogativa de cada parlamento asumir el desafío, considerando sus propias fortalezas y debilidades, así como el escenario político específico en el que actúa.

LOS PARLAMENTOS Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

En países donde existen conflictos violentos, los parlamentos “tienen un rol fundamental que cumplir en los procesos de consolidación de la paz, incluida la supervisión de la reconstrucción, en la legislación de garantías de los derechos humanos y en el abordaje de la seguridad postconflicto”.¹² Esta diversidad de roles abarca desde supervisar las negociaciones de paz en curso y legislar los acuerdos de paz, hasta proporcionar un presupuesto que sustente las iniciativas de consolidación de paz. También a menudo cumplen la tarea de introducir políticas para respaldar el proceso de paz. Estas actividades incluyen la reforma del sector de seguridad y la justicia transicional:

Antes y durante las negociaciones de paz. Como representante del pueblo y agente del estado, el parlamento desempeña un papel crucial en la creación de un entorno propicio para las negociaciones de paz, tales como promulgar leyes que contemplen la rendición pública de cuentas y los derechos humanos, promover programas para combatir la pobreza o directamente respaldar el proceso de paz (por ejemplo, un presupuesto para las negociaciones de paz y otras medidas destinadas a generar confianza) e indagar acerca de las causas raíz del conflicto. También puede realizar un trabajo de supervisión en la implementación del acuerdo de cese al fuego.

Durante las negociaciones de paz. El parlamento puede hacer uso de su posición privilegiada para

¹² Frazer-Moleketi, “Pathways to Peace, Security and Democracy: The Role of Parliamentarians” (Caminos hacia la paz, seguridad y democracia: el rol de los parlamentarios), discurso de apertura durante la Conferencia Parlamentaria Internacional sobre la Consolidación de la Paz: Remediar la Fragilidad del Estado (Reino Unido, 2010).

brindar apoyo al proceso mediante el diálogo con las partes involucradas en las negociaciones, con el fin de mantenerlas actualizadas y servir de guía en materia de legislación. También puede mantener comunicación con sus electorados acerca del proceso de paz en curso con el fin de generar conciencia pública y, en el mejor de los casos, obtener su apoyo.

Después de la firma del acuerdo de paz.

Transformar un acuerdo de paz en una paz duradera plantea un desafío formidable. Los parlamentos ratifican el acuerdo de paz (por ejemplo, el proceso de paz de Indonesia, Colombia, Nepal) o bien promulgan numerosas leyes para dar cumplimiento o contenido a las disposiciones del acuerdo de paz (por ejemplo, Filipinas). Esta tarea puede hasta incluso implicar la modificación de la constitución (por ejemplo, en el caso de Nepal) para recoger aspectos estructurales sustanciales contemplados en el acuerdo de paz. El parlamento también cumple un rol esencial en la provisión del presupuesto necesario para implementar el acuerdo (por ejemplo, apoyo al proceso de desarme, desmovilización y reintegración - DDR-, justicia transicional y reforma del sector de seguridad) y en la supervisión de las leyes promulgadas en respaldo del acuerdo de paz.

A la vez, se espera que el parlamento aborde la problemática de la “privación relativa” y la “revolución de las expectativas crecientes”. La “privación relativa” es la sensación de una parte significativa de la población que considera que su estatus y situación económica están por debajo del resto de la sociedad debido a la desigualdad, (la cuál es generalmente la causa y la consecuencia del conflicto violento). Con el proceso de paz en curso, las personas comienzan a creer que ahora tienen la posibilidad de mejorar su vida y la de sus familias. Las personas comienzan a tener esperanzas de una vida mejor: esperan salir de la cadena de pobreza intergeneracional, del abandono por parte del gobierno y de la inseguridad. Por otra

parte, las facciones en disputa esperan recibir los “dividendos de la paz”: la provisión o expansión de servicios que fueron afectados por el conflicto. Estos pueden ser en las áreas de seguridad, gobernanza/imperio de la ley, recuperación económica y aspectos sociales.¹³ El fin del conflicto ofrece al estado la posibilidad de incrementar el presupuesto para servicios sociales (al reducirse los fondos destinados a fines militares). La expansión de los servicios sociales, especialmente para las comunidades más afectadas por el conflicto, promueve la unión y estabilidad social. A su vez, genera confianza en el proceso de paz donde el estado adquiere legitimidad y las comunidades optan por la paz. A menudo se afirma que el desafío de reconstruir una sociedad después de un conflicto violento es esencialmente un desafío en términos de desarrollo, más que una tarea militar/ de seguridad o humanitaria. Es donde los actores del estado, el parlamento incluido, cumplen un rol crucial en la reconstrucción post-conflicto donde la gobernanza “centrada en el ciudadano” - provisión de seguridad de las personas- adquiere mayor interés.

Existe consenso general en cuanto a que, después de la firma del acuerdo de paz, el mayor desafío radica en “transformarlo en un régimen político duradero a través del proceso de reconstrucción política, económica y psicológica con el fin de sentar las bases para el desarrollo sustentable futuro”.¹⁴ El desarrollo no necesariamente equivale a la paz. Es, por lo tanto, necesario integrar las cuestiones de “paz” y “conflicto” en el marco del desarrollo para poder asegurar que las iniciativas de desarrollo tengan un impacto positivo sobre la consolidación de la paz. Es aquí donde el rol de la buena gobernanza, la participación de la sociedad civil, la descentralización y el rol de las mujeres se vuelven necesarios. El parlamento se encuentra en la mejor posición para crear este entorno social propicio para que la paz y el desarrollo inclusivo prosperen.

13 *“United Nations Peacebuilding Support Office, Peace Dividends and Beyond: Contribution of Administrative and Social Services to Peacebuilding”* (La Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz, los dividendos de la paz y más: la contribución de los servicios administrativos y sociales a la consolidación de la paz). (Nueva York, 2012).

14 *The Challenge of Peace (TCP), “The War-Torn Societies Project”* (El desafío de la paz, “El proyecto sobre sociedades abatidas por la guerra”, abril de 1995).



ANEXO II

Artículo de reflexión de DCAF N° 2

LOS PARLAMENTOS Y LOS PROCESOS DE PAZ

**Reseña con especial énfasis
en el Sudeste Asiático y
Filipinas**

Preparado por el

Dr. Mario Joyo Aguja para DCAF, para el evento "Intercambio de experiencias legislativas sobre la gobernanza del sector de seguridad en Colombia", en Bogotá, Colombia

6 de diciembre de 2018

EL DESAFÍO DEL SUDESTE ASIÁTICO EN LA GOBERNANZA DEL SECTOR DE SEGURIDAD

Diversidad y persistencia de conflictos violentos en el Sudeste Asiático

El Sudeste Asiático continúa siendo una región diversa. Los diferentes países definen y promueven su forma de democracia mientras que a la vez luchan contra los desafíos internos: el desarrollo económico, la diversidad étnica, disputas territoriales y la prevención del extremismo violento. Los conflictos violentos abundan en el Sudeste Asiático. Presentan diversas formas y son generalizados en toda la región, entre los cuales los más prominentes son los denominados “conflictos subnacionales secesionistas” (SNCs, por sus siglas en inglés) – conflictos armados por el control de territorio subordinado dentro de un estado soberano. La mayoría de los conflictos violentos post-independencia en el Sudeste Asiático tienen su origen en la forma en que estas naciones-estados estaban organizadas por autoridades coloniales y, posteriormente, en la manera en que los estados independientes continúan marginalizando a otros grupos. El estado actual de desigualdad en el desarrollo y la provisión de seguridad en muchas comunidades constituye el principal catalizador de insurgencias, conflictos violentos y radicalización, que, a su vez, reflejan una marginalización sistemática de ciertos grupos. El estado de desigualdad en la región refleja la ausencia de “democracias que funcionen bien”.

Los periódicos de la región están repletos de historias sobre conflictos violentos, desde Myanmar, Tailandia del Sur, Papúa en Indonesia y la insurgencia comunista en las Filipinas, hasta los movimientos secesionistas y el extremismo violento en el sur de Filipinas. Otras formas de violencia que predominan en la región son los disturbios intercomunales, pogromos (por ejemplo, el caso de los rohinyá en Myanmar) y conflictos relacionados con las tierras y los recursos naturales (por ejemplo, Myanmar, Camboya, Filipinas). Violencia electoral (como en el caso de Filipinas, Indonesia, Tailandia y Camboya), crimen urbano (por ejemplo, la guerra por las drogas en Filipinas). La violencia de género es también otra forma

predominante de violencia que debe ser abordada en la región.

Los principales actores de la seguridad frecuentemente tienen un rol activo en la escalada de los conflictos violentos y, por ende, tienen un rol igualmente importante en la desescalada de estos conflictos, así como en su prevención futura. En general, los conflictos violentos se agravan y vuelven más visibles cuando los actores de la seguridad responden con violencia y, a menudo, sin respeto por la ley. La violencia por parte de los actores de la seguridad desencadena en confrontaciones mayores y sirve como una potente fuerza de movilización de la comunidad contra el estado. El ciclo de violencia y la pobreza intergeneracional resultante se considera como el responsable del germen del extremismo violento en diferentes países de la región.

Reforma del sector de seguridad y prevención de conflictos violentos

La reforma del sector de seguridad dirigida a la esencia más profunda de los actores del sector que son ampliamente conocidos por violaciones de los derechos humanos, especialmente durante dictaduras militares, continúa siendo un asunto urgente en el Sudeste Asiático. Los abusos por parte de estos actores, justificados en nombre de la seguridad nacional en el pasado, y aun en la actualidad, impiden crear confianza pública y han desencadenado en conflictos violentos. En este contexto, la RSS resulta necesaria para el proceso de democratización y sirve como estrategia para mitigar los conflictos violentos. Entre las primeras reformas del sector de seguridad que se introdujeron en la región durante los comienzos de la democratización (por ejemplo, la Revolución del Poder del Pueblo en Filipinas y *Reformasi* en Indonesia) fue la separación entre la policía y las fuerzas armadas. Actualmente, los esfuerzos están dirigidos a profesionalizar las fuerzas armadas y darle un carácter “más civil” a la policía. Por ejemplo, las fuerzas armadas de Filipinas e Indonesia fueron sometidas a profundos procesos de RSS y actualmente respetan la constitución y el imperio de la ley. Por el contrario, la policía

continúa teniendo problemas para ganar el respeto del público. La actual guerra del gobierno contra las drogas en Filipinas y la corrupción en Indonesia son síntomas de que se necesitan reformas más profundas en la fuerza policial.

Mantener el principio de supremacía civil por sobre la militar en la región continúa siendo problemático en la práctica, a pesar de elecciones regulares. Las soluciones militaristas ante la disidencia o el conflicto social continúan siendo populares entre los regímenes militares (por ejemplo, Tailandia o Myanmar), así como entre líderes con antecedentes militares o populistas (como es el caso de Hun Sen o Duterte). En Filipinas e Indonesia, existen órganos de supervisión parlamentaria. Como representantes del pueblo, los parlamentos sirven como mecanismo inclusivo y participativo en la toma de decisiones y, de este modo, contribuyen a prevenir los conflictos violentos. Sin embargo, en la práctica, la calidad de una supervisión efectiva del sector de seguridad deja bastante que desear.

La iniciativa DCAF-FES en el Sudeste Asiático

Es en este contexto DCAF, en asociación con la fundación FES, realizan desde 2006 numerosas iniciativas destinadas a fortalecer la capacidad en la región. Sus conferencias dieron lugar a la creación del Foro Interparlamentario para la Gobernanza del Sector de Seguridad en el Sudeste Asiático (IPF-SSG, por sus siglas en inglés) “con la misión de apoyar el rol de los parlamentos en la gobernanza del sector de seguridad fomentando la revisión por pares y el diálogo entre parlamentaristas y las partes interesadas de la región”. Al día de hoy, el IPF-SSG cuenta con más de 300 participantes, incluidos miembros del parlamento, personal parlamentario, funcionarios del gobierno y la seguridad, expertos académicos y representantes de la sociedad civil de Camboya, Indonesia, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur y Tailandia. El Foro ofrece, entre otras actividades, talleres regionales que abordan temas específicos de la supervisión parlamentaria del sector de seguridad, tales como el desarrollo de políticas de seguridad nacional, adquisiciones y presupuesto para la defensa, la gobernanza y reforma policial así que la reforma judicial. Del mismo modo, se han realizado publicaciones basadas en documentos seleccionados de sus conferencias (enlace para acceder a estas publicaciones: www.dcaf.ch/resources).

EL ROL DEL CONGRESO FILIPINO EN LA GOBERNANZA DEL SECTOR DE SEGURIDAD

En Filipinas, su Congreso bicameral – el Senado y la Cámara de Representantes – posee amplias facultades de supervisión a través del ejercicio de su poder en realizar nombramientos y el poder sobre los presupuestos y en materia de legislación, incluida la realización de investigaciones en apoyo de la legislación. Para cumplir sus funciones de supervisión, está investido de poderes de citación y sanción por desacato. Estas facultades del Congreso le han sido atribuidas por la Constitución de 1987. Son ejercidas individualmente o conjuntamente por ambas cámaras del Congreso. La facultad de efectuar nombramientos es ejercida por el Comité Conjunto de Nombramientos. Los miembros del gabinete, diplomáticos y oficiales de las fuerzas armadas con rango de coronel o superior son evaluados por este Comité. La competencia presupuestaria es ejercida por el Comité de Apropiaciones en la Cámara de Representantes y por el Comité de Cuentas en el Senado. Los numerosos comités existentes en ambas cámaras se ocupan de otras tareas legislativas y de supervisión. El Senado, compuesto por 24 (veinticuatro) miembros, cuenta con un total de 36 (treinta y seis) comités, mientras que la Cámara de Representantes, integrada por 291 (doscientos noventa y uno) miembros, cuenta con 60 (sesenta) comités permanentes y 15 (quince) comités especiales. Son de especial interés los comités que realizan una supervisión directa del sector de seguridad, tales como el Comité de Defensa y Seguridad Nacional y el Comité del Orden Público y la Seguridad, en la Cámara de Representantes, y los Comités de Defensa y Seguridad Nacional y del Orden Público y Drogas Ilegales, en el Senado.

Supervisión del proceso de paz por parte del Congreso

El Congreso filipino desempeña igualmente un papel esencial en los procesos de paz. Ante la amenaza de los comunistas – el Partido Comunista de Filipinas, la Nueva Armada del Pueblo y el Frente Democrático Nacional (CPP, NPA y NDF,

respectivamente) y sus facciones – y los grupos secesionistas musulmanes en el sur de Filipinas – el Frente Moro de Liberación Nacional y el Frente Islámico de Liberación Mora y sus facciones – el Congreso tuvo un rol activo en las relaciones a menudo intensas y generalmente de amor y odio entre el gobierno nacional y los grupos rebeldes. El Congreso ha creado comités dedicados a la supervisión de los procesos de paz. En la Cámara de Representantes, el Comité Especial para la Paz, Reconciliación y Unidad tiene competencia sobre todos los asuntos directos y principalmente relacionados con las negociaciones y otras iniciativas de políticas y programas destinados a consolidar el proceso de paz y la reconciliación nacional, el cese de hostilidades causadas por conflictos armados internos y el bienestar de los rebeldes-repatriados. En el Senado, el Comité para la Paz, Unificación y Reconciliación se ocupa de atender todos los asuntos relacionados con la paz, la resolución de conflictos armados internos, la negociación política, el cese de las hostilidades, amnistía, rebeldes repatriados, la integración y el desarrollo y la unificación así que reconciliación a nivel nacional. Cuando se produce un impasse entre el gobierno y los grupos rebeldes durante las negociaciones o surgen discusiones acerca de la implementación del acuerdo de paz, el Congreso sirve como la principal plataforma de diálogo entre las partes. Del mismo modo, también hace uso de su autoridad para escuchar a las partes interesadas en el proceso de paz, especialmente en la promulgación de leyes que respalden el acuerdo de paz. En muchas ocasiones, especialmente durante las negociaciones con movimientos secesionistas en el sur de Filipinas, el Congreso logró con éxito promulgar leyes o destrabar las negociaciones. Algunas veces, también cumple la función de observador durante las negociaciones.

En Filipinas, un elemento esencial en la mismísima estructura del acuerdo de paz es la reforma del sector de seguridad con el fin de brindar seguridad acorde a las necesidades de las personas y recuperar la confianza de la población. Como análisis final, la efectividad de la RSS en la prevención de conflictos violentos depende invariablemente de la relación entre las causas raíz del conflicto y el sector de seguridad. En este sentido, es de especial importancia de qué manera y en qué medida el sector de seguridad

contribuyó a prevenir el conflicto violento, en lugar de incitar a la violencia mediante respuestas de “mano dura”, corrupción, discriminación y sistemas de clientelismo. Por lo tanto, la RSS no puede implementarse en un vacío. Debe ser específicamente adaptada al contexto en el que ha de formar parte de la solución.

Si bien el marco legal de supervisión del Congreso en Filipinas es fuerte, todavía quedan desafíos pendientes. Uno de los principales desafíos es mejorar la calidad de la supervisión. En muchos casos, la supervisión del sector de seguridad sólo tiene lugar cuando se denuncia abiertamente un hecho (por ejemplo, corrupción, abusos), o incluso se lo escandaliza, en los medios. La supervisión del sector de seguridad por parte del Congreso en muchas ocasiones se convirtió en el escenario para la grandilocuencia de políticos que aprovechaban la atención de los medios en beneficio de su propia agenda electoral en lugar de la agenda de la reforma del sector de seguridad. La rápida rotación y el breve período de ejercicio de los legisladores, especialmente en la Cámara de Representantes, afectan la capacidad del legislador individual para desarrollar las competencias necesarias para una supervisión efectiva del sector de seguridad.

Por último, el ejercicio de la voluntad política también plantea un gran desafío. El partidismo político, especialmente cuando el presidente posee la mayoría en el Congreso, impide una supervisión profesional y eficaz del sector de seguridad. Este ha sido siempre el caso durante las sesiones en el pasado en las que el presidente quería “comprar” la lealtad de las fuerzas armadas, especialmente para asegurar su propia perpetuidad política, y los esfuerzos políticos se concentraban en proteger al sector de seguridad de las indagaciones profundas del Congreso. Esto no sólo demora las reformas necesarias, sino que también politiza el sector de seguridad y disminuye la confianza general en el Congreso. En conclusión, si bien la supervisión del sector de seguridad está considerablemente activa, existe todavía la necesidad de reconciliar las brechas entre “capacidad, expectativa y desempeño” generadas por la distancia entre las instituciones formales y las prácticas informales emanadas de la calidad institucional y la voluntad política.

