

Terrorismo y Democracia en las Américas

Por Rut Diamint

Noviembre de 2003

Foro Interparlamentario de las Américas
Fórum Interparlamentar das Américas



Forum interparlementaire des Amériques
Inter-Parliamentary Forum of the Americas



Contenido

Síntesis	2
1. Introducción: El Terrorismo.....	3
2. El combate al Terrorismo	4
3. La estructura de seguridad de las Américas.....	5
4. Las nuevas preocupaciones de seguridad	6
5. Las Américas ante el terrorismo	7
6. Libertades civiles y terrorismo.....	8
7. El conflicto en Colombia.....	8
8. Los Congresos y su acción ante el terrorismo	9
9. Los parlamentarios y las instituciones nacionales.....	10
Bibliografía Auxiliar.....	12



Síntesis

Terrorismo y Democracia en las Américas

Estamos en presencia de lo que se conoce como “terrorismo catastrófico”, Este tipo de terrorismo crea un nuevo espacio virtual que es el mundo entero, expandiendo el terror a todas las naciones. Estos nuevos grupos son hipermóviles y sus acciones no se concentran en una nación, a diferencia de lo que ocurría en los tiempos de la Guerra Fría, en donde el enemigo era visualizable y localizable. Por ende, las nuevas amenazas crean mayor incertidumbre, pero tenemos la certeza de que no puede haber seguridad en ausencia de autoridad.

La Conferencia Especial sobre Seguridad, realizada en octubre pasado en el marco de la OEA, concertó la estructura de seguridad del continente. Dada la escasa tradición de los países latinoamericanos en debatir las cuestiones de seguridad, los representantes políticos de los ciudadanos tienen un nuevo espacio y una nueva demanda para involucrarse en el análisis y en dar respuestas al terrorismo y las demás preocupaciones de seguridad.

La falta de capacidad del Estado para manejar las expectativas de seguridad de los ciudadanos es potencialmente uno de los factores más desestabilizadores en la consolidación de la democracia. Ante el terrorismo, la democracia debería responder ampliando los derechos de ciudadanía, concediendo mayor participación en la gestión y control de lo público y mejorando la capacidad de las instituciones del Estado, rol que positivamente está en manos de los Congresos del hemisferio.



Terrorismo y democracia en América Latina

Documento preparado por Rut Diamint
Noviembre de 2003*

1. Introducción: El Terrorismo

Todos sabemos que el terrorismo no es un fenómeno nuevo. También sabemos que la forma adoptada por el terrorismo después del 11/S presenta nuevas características que impulsan a repensar las respuestas ante el terrorismo. Es además un dato ineludible que la nueva estrategia norteamericana presentada en septiembre de 2002, conocida como “preemptive action”, está generando cambios en el sistema internacional y que estos cambios tienen una incidencia directa en las políticas de seguridad de las naciones.

Un ligero repaso de la literatura existente muestra que terrorismo es un acto de violencia política contra una determinada población, con una finalidad política de carácter religioso, ideológico, social, económico y que causa emociones de miedo y odio, buscando un alto impacto mediático. El origen de su uso retrotrae al período del Terror de la Revolución Francesa, refiriéndose a la brutal purga sistemática del gobierno revolucionario contra el Antiguo Régimen. Se habló de terrorismo cuando grupos nativos lucharon por conquistar su independencia respecto de su situación colonial, aunque las Naciones Unidas reconocieron la legitimidad de estos movimientos. Se ha hablado también de Terrorismo de Estado para referirse a los gobiernos dictatoriales que avasallaron los derechos de los ciudadanos. Durante la Guerra Fría existieron numerosos grupos terroristas, guiados por intelectuales violentos que sostenían creencias políticas actuando contra sus propios gobiernos.

El nuevo terrorismo, como señala el especialista Bruce Hoffmann, se caracteriza por contar con recursos tecnológicos sofisticados y diversos, fanatismo religioso, sentimientos paranoicos respecto al Orden Mundial y por su carácter global. Walter Laqueur, otro reconocido experto en el tema, señala que a diferencia de los grupos terroristas de los años 60 y 70, este nuevo terrorismo no busca crear ejércitos de militantes, sino que por el contrario, se organiza sobre la base de pequeños grupos con mucha movilidad. Asimismo, otra particularidad es que borra los límites entre actores estatales y no estatales, llevando el concepto de seguridad hacia áreas externas al Estado por medio de redes transnacionales, en un espacio en el cual no existen normas que regulen la violencia, como si sucede en los contornos de una nación. Por ende, crean un nuevo espacio virtual que es el mundo entero. De esta forma se expande el terror, pues el objetivo a atacar no reconoce fronteras sino objetivos. Estos nuevos grupos terroristas son hipermóviles y sus acciones no se concentran en una nación. A diferencia de las luchas

* Profesora de la Universidad Torcuato Di Tella de Argentina y Università di Bologna, representación en Buenos Aires. Coordinadora de Argentina@Wilson Center, Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, de Washington, D.C.



guerrilleras tradicionales, el nuevo terrorismo explota la asimetría de poder ampliando la percepción de vulnerabilidad de las potencias.

2. El combate al Terrorismo

Los gobiernos han expresado mayoritariamente su voluntad de luchar contra el Terrorismo. Entre los mecanismos acordados para combatir a los ataques terroristas están la Resolución para el Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo (2001); la Convención para la Supresión de Bombardeos Terroristas (2001); la Declaración sobre un Esfuerzo Global Contra el Terrorismo, del Consejo de Seguridad de la ONU (2001); la Resolución del Consejo de Seguridad 1373 (2001); Financial Task Force on Money Laundering- FATF (1998) o Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), una ONG europeo-estadounidense que promueve la transparencia en los movimientos de capitales– con el objetivo de evitar el lavado de dinero proveniente del narcotráfico, y que hoy ayuda además a controlar los fondos internacionales que financian el terrorismo.

Si bien es cierto que estamos ante un “terrorismo catastrófico”, ello no implica que sólo se pueda actuar con medidas “excepcionales”. Las medidas para confrontar al Terrorismo se centran en los mecanismos de inteligencia, controles satelitales, control de movimientos de personas, registros sobre movimientos financieros, intercambio de informaciones entre estados, mejoramiento de las inspecciones aduaneras, supervisión de los desarrollos científico-tecnológicos, mayor control de comercio y exportación de material sensible, perfeccionamiento de los organismos de migraciones. No puede haber seguridad en ausencia de autoridad. El consenso acerca de la ilegalidad de los actos terroristas no provee automáticamente legalidad a los medios para combatirlos.

El consenso acerca de la ilegalidad de los actos terroristas no provee automáticamente legalidad a los medios para combatirlos.

Estas acciones han realizado dos dilemas. Primero, como lograr un justo balance entre los requerimientos de la seguridad y la preservación de los derechos civiles. La legislación antiterrorista tiende a exagerar las facultades para combatir el crimen, limitando derechos tradicionales de la democracia. Juristas especializados sostienen que los terroristas deben ser tratados por medio de la legislación criminal convencional, pues de esta forma se les niega un status de víctima política.

Segundo, estos nuevos grupos terroristas globalizados han puesto en cuestión si estamos ante fenómenos de carácter interno, que deberían combatirse por medio de instituciones domésticas como las fuerzas de seguridad, las aduanas, las oficinas de migraciones y sobre todo la justicia, o por el contrario, si son identificados como grupos que operan desde el exterior, y por lo tanto, se admite la utilización de fuerzas armadas, encargadas por definición de la defensa externa. Este dilema es particularmente importante en las sociedades de Latinoamérica y el Caribe, en las que las fuerzas armadas han actuado en el pasado fuera de la ley. Por otra parte, cabe recordar que George W. Bush en su discurso en West Point, el 1º de junio de 2002, dijo “estas redes no pueden disuadirse por medios militares tradicionales, porque no tienen un territorio fijo o una población que defender” por lo cual la militarización del combate al



terrorismo, tal como han afirmado los líderes europeos, no da resultados positivos. Sólo con ejércitos, por más cualificados que sean, los gobiernos no ganarán estas guerras.

3. La estructura de seguridad de las Américas

En el ámbito hemisférico existen regímenes para enfrentar las amenazas, a lo que se debe recurrir también para evitar el avance del terrorismo. La estructura de seguridad de las Américas está conformada por la Junta Interamericana de Defensa, JID, de 1945; el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR o Pacto de Río, de 1947; el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá) de 1948; la Carta de la OEA de 1948; el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, la Resolución 1080, llamada Democracia Representativa y la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), los tres últimos de 1991 y la Conferencia Regional de Medidas para el Fomento de la Confianza y la Seguridad (CSBMs), de 1995.

El 27 y 28 de octubre de 2003, se realizó en México la Conferencia Especial sobre Seguridad, en el marco de la OEA, con el propósito de revisar la estructura de seguridad del continente a la luz de los cambios iniciados en los noventa y para dar respuesta a las nuevas amenazas, con el impulso ulterior de los actos terroristas de 2001. Esta reunión tuvo la particularidad de convocar a numerosos encuentros previos en los cuales, por medio de un amplio debate, se fue acomodando la agenda prevista a los intereses de las naciones participantes. Hubo nueve reuniones preparatorias en el marco de la OEA y diversas sesiones bilaterales y subregionales, por ejemplo Argentina realizó tres con Chile y dos con Brasil (formales e informales).

Ello demuestra un mayor compromiso de los países en pos de organizar una agenda que responda a los intereses nacionales y no necesariamente, a los objetivos de la potencia hemisférica, y al mismo tiempo, da cuenta de la preocupación actual por las cuestiones de seguridad.

El proyecto aprobado establece algunos criterios novedosos que requerirán de medidas de implementación en los estados miembros. Especialmente, resaltamos dos conceptos: la noción de multidimensionalidad de la seguridad y la idea de una arquitectura flexible.

En la Declaración de Bridgetown, Barbados, en junio de 2002, se aprobó que “las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”. Se desprende de este párrafo la idea de que la seguridad no es una única manifestación y que cada estado puede considerar como riesgos, situaciones de carácter muy diferente.

Es importante entender que el aspecto multidimensional se refiere al conjunto hemisférico, pero tal como lo expresa la misma declaración, “cada Estado tiene el derecho soberano de identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad, conforme a su ordenamiento jurídico, y con el pleno respeto del derecho internacional y las normas y principios de la Carta de la OEA y la Carta de las Naciones Unidas”.



En la Asamblea de la OEA también se ratificó que las nuevas amenazas son transnacionales, pero no debe asumirse que ambos conceptos son equivalentes, porque limita la respuesta nacional que cada estado administra para enfrentar a esas amenazas, de acuerdo con sus objetivos políticos y su normativa legal vigente. También se acordó que deben emplearse todos los recursos estatales existente (militares, inteligencia, legales, diplomáticos) para enfrentar las amenazas, pero no se estipuló que esos medios deben estar bajo la órbita militar. Este reparo se relaciona con la noción de arquitectura flexible, o sea los instrumentos, recursos e instituciones que cada Estado compromete en las cuestiones de terrorismo y otras amenazas, sumado a las múltiples y no excluyentes iniciativas bilaterales y subregionales que junto con los instrumentos hemisféricos, proveen a la seguridad de las sociedades.

El consenso sobre la multidimensionalidad de la seguridad ha dejado conforme a unos y disconforme a otros. Para aquellos que esperaban que la reunión de México finalizara en una serie de acciones concretas para lidiar con el nuevo terrorismo, este acuerdo se parece a una "shopping list" en donde está puesto todo lo necesario, pero con lo cual no se puede preparar ninguna comida. Quienes temían que este acuerdo impusiera condiciones contrarias a la legislación nacional, encuentran la declaración como una base aceptable para fijar los valores sobre los que se construirán medidas a futuro.

4. Las nuevas preocupaciones de seguridad

Una peculiaridad de lo que se llama nuevas amenazas, y que incluye además del terrorismo al narcotráfico, la criminalidad organizada, las migraciones masivas, el deterioro del medio ambiente, el tráfico ilegal de armas, niños, órganos, las catástrofes, es que son preocupaciones que no se encierran en los límites de una nación. Las respuestas efectivas comprenden al menos relaciones bilaterales, pero mayormente alcanzan el nivel subregional.

Y como bien lo refleja el FIPA, los congresistas no están ausentes de la cooperación hemisférica, en su doble función de representantes de las sociedades nacionales y de supervisores de las políticas del Poder Ejecutivo.

Esto induce a una mayor cooperación entre los estados con otra particularidad: si antes era notorio que las acciones externas se concentraban casi exclusivamente en los Ministerios de Relaciones Exteriores, por medio de reuniones de Cancilleres, hoy el ámbito americano convoca a diferentes jurisdicciones, ministerios de gobierno, de economía, de defensa, encuentros entre autoridades policiales, la creciente participación de organizaciones de la sociedad

civil, que incluso han logrado tener voz antes los organismos multilaterales como la OEA. Y como bien lo refleja el FIPA, los congresistas no están ausentes de la cooperación hemisférica, en su doble función de representantes de las sociedades nacionales y de supervisores de las políticas del Poder Ejecutivo.

Esta participación se hace más necesaria si acordamos que a diferencia de lo que ocurría en los tiempos de la Guerra Fría, en donde el enemigo era visualizable y localizable, las nuevas amenazas crean mayor incertidumbre, al mismo tiempo que generan una reflexión acerca de si los instrumentos tradicionales de defensa del Estado, son eficaces para combatir estos



peligros. El gobierno de Estados Unidos ha decretado una “guerra al terrorismo”, comprometiendo a los países del hemisferio en su prioridad. La influencia norteamericana por una parte, y la escasa tradición de los países latinoamericanos en debatir las cuestiones de seguridad, que tradicionalmente se manejaron con exclusividad en el ámbito de las fuerzas armadas, por otra parte, obligan a los representantes políticos de los ciudadanos a involucrarse en el análisis y en dar respuestas al terrorismo y las demás preocupaciones de seguridad.

5. Las Américas ante el terrorismo

No excusa a ninguno de los estados del continente la remota eventualidad de que se vean sometidos a la acción destructiva del terrorismo. Las diferentes formas de asociación entre Estados Unidos y las naciones del Caribe y América Latina, ya sean estas la contribución de tropas como sucede en el caso de El Salvador, Nicaragua y República Dominicana, o los procesos de integración económica (el NAFTA) o el turismo en las paradisíacas islas caribeñas, cualquiera de estas situaciones puede desencadenar un ataque terrorista organizado por grupos fundamentalistas islámicos.

En la Declaración de México 2003, los países del continente, los estados miembros, se comprometen a tomar acciones ante el terrorismo que “constituye una grave amenaza a la seguridad, a las instituciones, a los valores democráticos de los Estados y al bienestar de nuestros pueblos”.

Esta afirmación es una responsabilidad asumida por cada una de las naciones, las cuales arbitrarán sus recursos políticos y legales para luchar contra la amenaza terrorista. Las instancias regionales para responder a este riesgo se centran en la labor de la Comisión Interamericana de Combate al Terrorismo, CICTE, bajo el paraguas de la OEA.

Tal como ha sido expresado por otras naciones desarrolladas que enfrentan largas décadas de conflictos y acciones terroristas internos, las formas más eficientes de combatir el problema pasan por la información, la justicia, los controles migratorios, pero en ninguno de los casos se reconoce que las medidas militares han sido eficientes para lidiar con la guerrilla. El deber de los parlamentarios es asegurar que los mecanismos para combatir al terrorismo no cercenen las libertades civiles. Todos los instrumentos que los gobiernos establezcan para bregar con este problema requieren su legitimación por medio de leyes aprobadas en los Congresos.

El deber de los parlamentarios es asegurar que los mecanismos para combatir al terrorismo no cercenen las libertades civiles.

La compatibilización de legislaciones es necesaria para controlar estas nuevas formas de terrorismo, puesto que divididas sólo suman impotencia.

La prioridad en el combate al terrorismo, es por lo tanto, la vigencia de un orden político sostenido en una amplia legitimidad étnica, religiosa y de clase. El multilateralismo, la diplomacia, las mediaciones y negociaciones e incluso las sanciones económicas son recursos primordiales de la seguridad y la defensa, y sólo se recurriría a las acciones militares



en el último extremo. La compatibilización de legislaciones es necesaria para controlar estas nuevas formas de terrorismo, puesto que divididas sólo suman impotencia.

6. Libertades civiles y terrorismo

La tendencia a militarizar la lucha contra el terrorismo en Estados Unidos conlleva riesgos en democracias incipientes y frágiles, como son las de América Latina y el Caribe. La mayoría de los estados del continente están en el proceso de consolidar la democracia y reformar y fortalecer las instituciones de gobierno. El rol de los legisladores, que fue suprimido o restringido durante las administraciones autoritarias, aún no ha logrado un justo equilibrio en los sistemas de gobierno nacionales.

Dos déficit reconocidos son la fragilidad del imperio de la ley y de la consolidación del estado de derecho. A ello se suma un precario control sobre las fuerzas armadas que mantienen espacios de autonomía y, en muchos casos, no han resignado antiguas prerrogativas, mientras que los ministerios de defensa han demostrado poca capacidad para conducir la política de defensa. Ante este cuadro, la actuación de los representantes de la ciudadanía, conduce al respeto de los procedimientos legales y el cumplimiento de los derechos humanos.

Los Parlamentos, en cooperación con la prensa, las organizaciones de la sociedad civil, de mujeres, ambientalistas, las organizaciones defensoras de los derechos humanos, deben velar conjuntamente por la eficiencia del Estado. La prioridad es superar las actuales limitaciones de la justicia civil, evitando que el estado de derecho sea doblegado por la reacción militarista.

La criminalización de una comunidad no es un medio efectivo para luchar contra el terrorismo. Debe resguardarse la protección de la privacidad. Ante el terrorismo, la democracia debería responder con la ampliación los derechos de ciudadanía, concediendo mayor participación en la gestión y control de lo público y mejorando la capacidad de las instituciones del Estado en la solución a las demandas legítimas de los habitantes.

7. El conflicto en Colombia

Estos argumentos adquieren relevancia ante los conflictos más relevantes del continente. Si bien persiste un movimiento guerrillero de forma tradicional como Sendero Luminoso en Perú, la preocupación mayor refiere a las FARC, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. El papel de los Congresos ante este problema puede tomar dos aspectos. Por una parte, y ante las numerosas denuncias de abusos contra los derechos humanos, los congresistas de las Américas pueden apoyar la labor del Parlamento Colombiano y de organizaciones regionales reconocidas, como la Comisión Andina de Juristas, para fortalecer un combate a las FARC dentro del imperio del derecho. En esa misma tónica, plantear medidas de apoyo a los desplazados por la violencia, que se estima que en 2002 fueron 400.000.

Por otra parte, el Plan Colombia ha recibido numerosas críticas por militarizar el conflicto, desestimando otras formas de combate. Los parlamentarios pueden contribuir a un debate más

Los parlamentarios pueden contribuir a un debate más amplio y público, alentando soluciones alternativas que mitiguen los costos de vidas del Plan Colombia.



amplio y público, alentando soluciones alternativas que mitiguen los costos de vidas del Plan Colombia. Se debe destacar que esa ausencia de debate comprende también al gobierno norteamericano, donde hubo pocas expresiones críticas respecto de los magros resultados obtenidos con este plan. En una de ellas el diputado McGovern (D-MA) resaltó que había que limitar la ayuda militar y propuso “enviar un mensaje poderoso de que el Congreso cree que el respeto a los derechos humanos es esencial, y que la impunidad de altos oficiales de las fuerzas armadas que hayan cometido abusos contra los derechos humanos, debía finalizar”.

En el supuesto de que no sea posible una victoria militar en Colombia y que el conflicto siga prolongándose, será necesaria la injerencia de otros países, como recientemente propuso José Dirceu, titular de la Casa Civil de la presidencia de Brasil. Ante estas eventualidades, el rol de los parlamentarios será vital, para que los gobiernos tomen decisiones en correspondencia con las expectativas de la sociedad que ellos representan. Nuevamente, el aporte debe orientarse a construir mecanismos que conduzcan a una paz justa, evitando daños colaterales en la población colombiana y reforzando la justicia y la primacía del derecho.

8. Los Congresos y su acción ante el terrorismo

Aunque no es una práctica habitual, la presencia de congresistas en dependencias policiales, de fuerzas de seguridad y militares, para conocer con más detalle los problemas de seguridad y crear conciencia entre los oficiales acerca de la importancia que revisten en los regímenes democráticos la labor de los legisladores. En segunda instancia, permite que los representantes adquieran mayor información y conocimiento sobre los temas, demostrando además la responsabilidad con la cual los miembros de los Congresos asumen su tarea. Estas visitas deben ser una rutina, y no un evento social. En algunos países persiste la idea de que cualquier actividad vinculada con la seguridad debe mantenerse en secreto. Ello responde a una tradición de autonomía de las fuerzas armadas y de seguridad que en democracia debe revertirse para lograr la consolidación del régimen.

Además, sólo por medio de un conocimiento más detallado de las actividades relacionadas con la seguridad, los parlamentarios pueden debatir el presupuesto y asignar recursos, que es una de las tareas fundamentales con las cuales el Parlamento contribuye a la democracia. El control y la reasignación presupuestaria realizada por el Congreso es la medida más clara para conocer el grado de división de poder existente en una sociedad.

Asimismo, los congresistas deben fiscalizar los flujos de ayuda militar proveniente de Estados Unidos, determinar, de acuerdo a la legislación vigente en cada país, la conveniencia o no de que las fuerzas armadas asuman algún liderazgo en la lucha contra el narcotráfico —en lugar de la policía—. El gobierno de Washington provee de ayuda militar vinculada a esas tareas, que en algunos casos restituye a los sectores castrenses su añorado protagonismo político. Estados Unidos en los últimos años ha cambiado a antiguos adversarios convirtiéndolos en aliados. Las Américas han tenido, por el contrario, una relación más estable con la potencia. Por ello, también tienen una voz de larga legitimidad para negociar acuerdos. Los congresistas pueden desempeñar un papel importante en fijar esos estándares de cooperación, representando los intereses de cada una de las naciones.



Los legisladores pueden recurrir al CICTE que se está constituyendo como una red interamericana de recopilación, comunicación y transmisión de información y que provee de asesoramiento a las Legislaturas para la formulación de leyes antiterroristas. Es más, una colaboración más estrecha entre FIPA y CICTE aumentaría la legitimidad de estas iniciativas. Conjuntamente, contribuiría a cumplir con las directivas del Comité de Contraterrorismo de las Naciones Unidas, que propuso una serie de medidas concretas para fijar normas de comportamiento ante la amenaza del terrorismo, orientaciones para el control de aduanas, migraciones, extradiciones, tráfico ilegal de armas, así como para establecer leyes de control financiero y códigos comunes para la intervención de las policías.

El nuevo acuerdo de seguridad llegó a un consenso referido a la multidimensionalidad de la seguridad como a la arquitectura flexible. No obstante, no se ha definido la operacionalización de ambas ideas. En pos de legitimar ambos conceptos y contribuir a fortalecer a las decisiones de gobierno, los parlamentarios tienen que hacer oír su voz frente a estos temas, colaborando activamente en su debate interno y subregional.

9. Los parlamentarios y las instituciones nacionales

Es conocida la preocupación acerca de la fortaleza democrática en las Américas. En los últimos años asistimos a la destitución de varios presidentes, a intentos de golpe de estado, a crisis políticas y manifestaciones populares violentas, al debilitamiento de partidos políticos históricos, a fuerzas armadas que parecen un estado dentro del estado, a la desconfianza ciudadana en sus políticos. Muchos países sostienen un delicado equilibrio entre avances democráticos y amenazas a la gobernabilidad.

En varios países de las Américas las policías están bajo sospecha ciudadana por actos de corrupción, por excesos en el uso de la violencia. Los parlamentarios tienen que supervisar estas instituciones forzando al cumplimiento estricto de la ley, estableciendo guías claras para el empleo gradual de las armas. La falta de capacidad del Estado para manejar las expectativas de seguridad de los ciudadanos es potencialmente uno de los factores más desestabilizadores en la consolidación de la democracia. Los jefes de gobierno, en ocasiones, prefieren no establecer controles externos sobre las fuerzas de seguridad, porque ello permite su uso discrecional en función de sus intereses de poder. Los Congresos pueden limitar estos desvíos realizando una supervisión institucionalizada sobre las fuerzas de seguridad y la comunidad de inteligencia.

En la mayoría de los países latinoamericanos, en donde las fuerzas armadas estuvieron implicadas en graves violaciones a los derechos humanos y abusos de poder, el hecho de que las nuevas autoridades indicaran sin rodeos su compromiso con la justicia y su intención de terminar con la impunidad constituyó un hito fundamental en el proceso de construcción democrática.

La falta de capacidad del Estado para manejar las expectativas de seguridad de los ciudadanos es potencialmente uno de los factores más desestabilizadores en la consolidación de la democracia.

Los abusos del antiguo régimen y la militarización de las fuerzas policiales han dejado el triste legado de la impunidad policial. Las limitaciones de los gobiernos latinoamericanos y los procesos de



reforma (del autoritarismo a la democracia, de la guerra interna a la paz y de economías cerradas a economías integradas) dejó para tiempos posteriores la innovación de los organismos policíacos, con un claro perfil civil en términos de entrenamiento y profesionalismo, doctrina, inteligencia, equipamiento, reclutamiento y condiciones de vida. Ahora que se plantea la necesidad de contar con fuerzas policiales modernas que puedan responder a las nuevas formas de criminalidad organizada, esta tarea resulta sumamente urgente. En otros casos, frente al desborde de las fuerzas del orden, se auspicia que las fuerzas armadas se encarguen de la seguridad pública. La participación de los militares en funciones de mantenimiento del orden público y de inteligencia interna pone en entredicho los fundamentos del control democrático.

Se ha visto que varias naciones tienen déficit en la administración de justicia. El mejoramiento de la Justicia conduce a restablecer la confianza pública en sus instituciones. Los Congresos tienen facultades para modernizarlo y agilizarlo, así como para cuestionar su accionar cuando responde a intereses privados o sectoriales.

Las comunidades de inteligencia de América Latina y el Caribe continúan teniendo un fuerte componente militar y están sometidas a un limitado control jurídico. Las actividades secretas del Estado, la recolección de información sobre actores privados y el uso de esa información no son actividades militares. Son actividades de policía y deben incluir formas de escrutinio responsable por parte del Congreso o de comisiones externas a fin de evitar el uso político de los datos o la ilegalidad de los procedimientos.

En definitiva, se trata de darle un sentido al desastre y ese sentido es la cooperación. La única lucha eficiente contra el terrorismo es la cooperación internacional institucionalizada, a través de los organismos multilaterales globales y regionales. El "buen gobierno" con instituciones que cumplen cabalmente con sus responsabilidades es el mejor antídoto para la aparición local de grupos terroristas. Los Congresos deben liderar la recuperación de la credibilidad en la política, pues las nuevas amenazas no cederán ante medidas militares, sino cuando se disminuya sus apoyos, atacando las causas del descontento ciudadano.

* * * * *



Bibliografía Auxiliar

- ? Adam Isacson y Ingrid Vaicius, "The 'War on Drugs' Meets the 'War on Terror': The United States' Military Involvement in Colombia Climbs to the Next Level," Center for International Policy, Washington, D.C., February 2003, <http://ciponline.org/colombia/0302ipr.pdf>.
- ? Bruce Hoffman, Inside Terrorism, New York, Columbia University Press, 1998.
- ? Conferencia sobre Transición y Consolidación Democráticas, Madrid, Siddhath Mehta Ediciones, 2002.
- ? Christopher Greenwood, "International Law and the 'War against Terrorism'," London, International Affairs, No 78, Vol. 2, 2002.
- ? Fernando Reinares, Terrorismo y Antiterrorismo, Barcelona, Paidós, 1998.
- ? Gabriel Marcella y Donald Schulz, Colombia's Three Wars: U.S. strategy at the Crossroads, Strategic Studies Institute, Washington, 1999.
- ? Ken Booth y Tim Dunne, Worlds in Collision. Terror and the Future of Global Order, New York, N.Y., Palgrave Macmillan, 2002.
- ? Mary Kaldor, Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global, Barcelona, Kriterion-Tusquets, 2001.
- ? Michael Renner, Fighting for Survival. Environmental Decline, Social Conflict, and the New Age of Insecurity, New York, W.W. Norton & Company, 1996.
- ? Oliver P. Richmond, "Realizing Hegemony? Symbolic Terrorism and the Roots of Conflict," Studies in Conflict and Terrorism, Vol. 26, No 4, July-August 2003, Philadelphia, PA, Taylor & Francis.
- ? Parliamentary Oversight of the Security Sector. Principles, Mechanisms and Practices, Handbook for Parliamentarians No 5, Lausanne, Suiza, Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces and Inter-Parliamentary Union, 2003.
- ? Rafael Pardo Rueda, "The Prospects for Peace in Colombia," Inter-American Dialogue, Washington, D.C., Working Paper, Julio 2002.
- ? Roy Godson, "Transstate Security", en Richard Shultz, Jr.; Roy Godson y George H. Quester, Washington, Security Studies for the 21st Century, Brassey's, 1997.
- ? Thomas F. Homer-Dixon, Environment, Scarcities and Violence, New Jersey, Princeton University Press, 1999.
- ? Walter Laqueur, The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction, New York, N.Y., Oxford University Press, 1999.