

Capítulo 4:

Las facultades parlamentarias



Facultades constitucionales

En relación a la guerra y la paz

País	¿Puede declarar la guerra?	¿Se requiere su autorización para declarar la guerra?	¿Puede celebrar la paz?	¿Se requiere su autorización para celebrar la paz?	¿Se requiere su autorización para el ingreso de tropas extranjeras?	¿Se requiere su autorización para el egreso de tropas nacionales?
Argentina	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Bolivia	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Brasil	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ	N/R*
Colombia	NO	SÍ ^{1,3}	NO	SÍ	SÍ ¹	N/R*
Chile	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Ecuador	NO ⁴	SÍ ⁴	NO	SÍ	N/R*	N/R*
El Salvador	SÍ	N/A** ²	NO	SÍ	SÍ	N/R*
Guatemala	SÍ	N/A** ²	NO	SÍ	SÍ	N/R*
Honduras	SÍ	N/A** ²	SÍ	N/A** ²	SÍ	SÍ
México	SÍ	SÍ	NO	SÍ ¹	SÍ ¹	SÍ ¹
Nicaragua	NO	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Paraguay	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Perú	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ	N/R*
República Dominicana	NO ⁷	NO ⁷	NO ⁸	SÍ ⁸	N/A**	N/A**
Uruguay	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Venezuela	NO ⁵	NO ⁵	NO	SÍ	SÍ	SÍ

* N/R: No hay referencia.

** N/A: No aplica ya que es, per se, una facultad exclusiva del Poder Legislativo.

1 Corresponde al Senado.

2 Es el mismo Poder Legislativo quien detenta la facultad de declarar la guerra.

3 No requiere autorización para repeler una agresión extranjera.

4 El Presidente declara el estado de emergencia en caso de agresión externa y guerra internacional debiendo informar al Congreso quien puede revocar el decreto.

5 El Presidente puede declarar el estado de conmoción exterior en caso de conflicto externo. Su prórroga requiere aprobación de la Asamblea Nacional.

7 El Congreso puede declarar que existe un estado de emergencia nacional en caso de que la soberanía nacional se encuentre expuesta a un peligro grave e inminente.

8 No menciona la celebración de la paz, pero se refiere a la facultad del Congreso de aprobar o desaprobar los tratados y convenciones internacionales que celebre el Poder Ejecutivo.

Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución de cada país.

En relación al control

País	¿Se requiere su aprobación para el nombramiento de oficiales superiores de las FF.AA.?	¿Puede legislar en relación de las FF.AA.? ⁴	¿Puede acusar a oficiales de las FF.AA.? ¹	¿Puede juzgar funcionarios?	¿Participa en la elección de funcionarios de instituciones de control externo?	¿Puede introducir modificaciones en el presupuesto nacional?
Argentina	SÍ	SÍ ²	NO	SÍ ³	SÍ	SÍ
Bolivia	SÍ ³	SÍ	NO	SÍ ³	SÍ	SÍ
Brasil	NO	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Colombia	SÍ ³	SÍ	NO	SÍ ³	SÍ	SÍ
Chile	NO	SÍ ⁶	SÍ	SÍ ³	SÍ	SÍ
Ecuador	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
El Salvador	NO	SÍ	NO	NO	SÍ	SÍ
Guatemala	NO	SÍ	NO	N/R*	SÍ	SÍ
Honduras	SÍ	SÍ	NO	N/R*	SÍ	SÍ
México	SÍ ³	SÍ	NO	SÍ ³	SÍ	SÍ ⁵
Nicaragua	N/R*	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Paraguay	SÍ ³	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Perú	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
República Dominicana	NO	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Uruguay	SÍ ³	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Venezuela	NO	SÍ	NO	NO	N/R	SÍ

* N/R: No hay referencia.

1 Se ha considerado "SÍ" para los casos que se prevé un proceso similar a funcionarios de gobierno.

2 La iniciativa de las leyes sobre reclutamiento de tropas corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados.

3 Corresponde al Senado.

4 Cuando en el texto constitucional no hay mención acerca de si el Poder Legislativo tiene la facultad de emitir leyes sobre las fuerzas armadas, se entiende que no tiene restricción de iniciativa de ley en la materia.

5 Facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

6 La Cámara de Diputados tiene iniciativa de ley en materia de reclutamiento. Corresponde al Presidente la iniciativa de leyes que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como, asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él.

Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución de cada país.

Estados de excepción

País	Denominación	Causa	Participación del Poder Legislativo
Argentina	Estado de sitio	Conmoción interior.	Es declarado por el Congreso ¹ .
		Ataque exterior.	Requiere aprobación del Senado.
Bolivia	Estado de sitio	Conmoción interna. Guerra internacional.	Requiere aprobación del Congreso ¹ .
Brasil	Estado de defensa	Grave o inminente inestabilidad institucional. Calamidades de grandes proporciones de la naturaleza. Conmoción grave de repercusión nacional.	Requiere aprobación del Congreso.
	Estado de sitio	Hechos que comprueben la ineficiencia del estado de defensa. Declaración de estado de guerra. Respuesta a una agresión armada externa.	
Colombia	Estado de guerra exterior	Guerra exterior.	Requiere aprobación del Senado salvo cuando sea necesario repeler la agresión.
	Estado de conmoción interior	Grave perturbación del orden público.	La declaración de un tercer período consecutivo requiere aprobación del Senado.
	Estado de emergencia	Hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico o que constituyan calamidad pública.	El Congreso examinará las causas y medidas que lo determinaron y las adoptadas y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.
Chile	Estado de asamblea	Guerra externa.	Requiere acuerdo del Congreso.
	Estado de sitio	Guerra interna. Grave conmoción interior.	Requiere acuerdo del Congreso.
	Estado de catástrofe	Calamidad pública.	El Presidente debe informar al Congreso las medidas adoptadas. Requiere acuerdo del Congreso en caso se extenderse por más de un año.
	Estado de emergencia	Grave alteración del orden público. Grave daño para la seguridad nacional.	El Presidente debe informar al Congreso las medidas adoptadas. Requiere acuerdo del Congreso en caso se extenderse por más de quince días.
Ecuador	Estado de emergencia	Inminente agresión externa. Guerra internacional. Grave conmoción interna. Catástrofes naturales.	El Congreso puede revocar el decreto de estado de emergencia.
El Salvador	Régimen de excepción	Guerra. Invasión del territorio. Rebelión. Sedición. Catástrofe. Epidemia u otra calamidad general. Graves perturbaciones del orden público.	Es decretado por el Órgano Legislativo o el Órgano Ejecutivo. En el caso de la suspensión de ciertas garantías se requiere el acuerdo del Órgano Legislativo.
Guatemala	Estado de prevención Estado de alarma Estado de calamidad pública Estado de sitio Estado de guerra	Invasión del territorio. Perturbación grave de la paz. Actividades contra la seguridad del Estado. Calamidad pública.	El Congreso puede ratificar, modificar o improbarlo.
Honduras	Estado de sitio	Invasión del territorio nacional. Perturbación grave de la paz. Epidemia o cualquier calamidad general.	El Congreso puede ratificar, modificar o improbar el decreto enviado por el Presidente dentro de los treinta días.
México	Suspensión en todo el país o en lugar determinado de las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación suscitada.	Invasión. Perturbación grave de la paz pública. Cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro. Conflicto.	Requiere aprobación del Congreso.
Nicaragua	Estado de emergencia	Cuando lo demande la seguridad nacional. Cuando lo demande las condiciones económicas. Catástrofe nacional.	La Asamblea puede aprobar, modificar o rechazarlo.
Paraguay	Estado de excepción	Conflicto armado. Grave conmoción interior que ponga en inminente peligro la Constitución o el funcionamiento de los órganos creados por ella.	Puede ser declarado por el Poder Ejecutivo o por el Congreso. Si es declarada por el Poder Ejecutivo requiere aprobación del Congreso.
	Estado de defensa	Agresión externa.	Requiere aprobación del Congreso.
Perú	Estado de emergencia	Perturbación de la paz o del orden interno. Catástrofe o graves circunstancias que afecten la vida de la Nación.	Decretado por el Presidente con acuerdo del Consejo de Ministros debe dar cuenta al Congreso.
	Estado de sitio	Invasión. Guerra exterior. Guerra civil. Peligro inminente de que se produzcan.	Decretado por el Presidente con acuerdo del Consejo de Ministros debe dar cuenta al Congreso. La prórroga más allá de los 45 días requiere aprobación del Congreso.
República Dominicana	Estado de sitio	Alteración a la paz. Calamidad pública.	Declarados por el Congreso, y por el Presidente si éste no estuviera reunido (con posterior informe).
	Estado de emergencia nacional	Peligro grave o inminente a la soberanía nacional.	
Uruguay	Medidas prontas de seguridad	Ataque exterior. Conmoción interior.	Requiere resolución de la Asamblea General.
Venezuela	Estado de alarma	Catástrofes y calamidades públicas que pongan seriamente en peligro la seguridad de la Nación, o de sus ciudadanos y ciudadanas.	La prórroga requiere aprobación de la Asamblea Nacional.
	Estado de emergencia económica	Circunstancias económicas extraordinarias que afecten gravemente la vida económica de la Nación.	
	Estado de conmoción interior o exterior	Conflicto interno o externo que pongan seriamente en peligro la seguridad de la Nación, o de sus ciudadanos y ciudadanas o de sus instituciones.	

¹ Corresponde a la Cámara de Diputados considerar la cuenta del estado de sitio que debe presentar el Ejecutivo, si fuera declarado durante receso legislativo.

Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución de la cada país.



Ámbito de actuación de la comisión de defensa



Fuente: Elaboración propia en base a la información que suministran las páginas web del Poder Legislativo de cada país.

El gráfico muestra el espectro de temáticas consideradas por las comisiones que abordan las cuestiones de defensa. Los países que cuentan con poderes legislativos bicamerales, cuentan con comisiones homólogas en ambas cámaras, excepto en los países que se especifican.

Argentina:	Comisión de Defensa Nacional (ambas cámaras)
Bolivia:	Diputados, Comisión de Defensa y Fuerzas Armadas. Senadores, Comisión de Gobierno, Defensa, Policía Nacional y Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas.
Brasil:	Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional (ambas cámaras)
Chile:	Comisión de Defensa Nacional (ambas cámaras)
Colombia:	Comisión Segunda (ambas cámaras)
Ecuador:	Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional (unicameral)
El Salvador:	Comisión de Defensa Nacional (unicameral)
Guatemala:	Comisión de Defensa Nacional (unicameral)
Honduras:	Comisión de Defensa Nacional y Seguridad Pública (unicameral)
México:	Comisión de Defensa Nacional (ambas cámaras)
Nicaragua:	Comisión de Defensa y gobernación (ambas cámaras)
Paraguay:	Diputados, Comisión de Defensa Nacional, Seguridad y Orden Interno. Senadores: Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional
Perú:	Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, inteligencia, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas
Rep. Dominicana:	Diputados, Comisión de Fuerzas Armadas. Senadores: no tiene comisión de defensa.
Uruguay:	Comisión de Defensa Nacional (ambas cámaras)
Venezuela:	Comisión de Defensa y Seguridad (unicameral)

Fuente: Elaboración propia en base a la información que suministran las páginas web y los Reglamentos Internos del Poder Legislativo de cada país.

Documento de análisis:

Partidos Políticos y Defensa en América Latina

Luis Tibiletti*

■ Cuando propusimos hace ya varios años a RESDAL trabajar la temática de Parlamento y Defensa, sabíamos por los años de experiencia como asesores parlamentarios que estábamos ante un debate mucho mayor, como es el del papel de los partidos políticos en América Latina frente a estos asuntos.

Desde el punto de vista histórico, es evidente que en nuestra región la relevancia de los Parlamentos no es similar a la de otras. Nuestra tradición política, a partir de las guerras de la independencia, estuvo mucho más centrada en las distintas formas de expresión del Poder Ejecutivo que en el parlamentarismo. De todas maneras pueden rastrearse, en distintos momentos de la construcción del Estado moderno a fines del siglo XIX, e incluso en los primeros años del siglo XX, etapas en las cuales los Parlamentos -aún con una función más estrictamente legitimadora de iniciativas de Ejecutivo que como formulador de propuestas- tuvieron en casi todos los países cierta participación en los asuntos de seguridad y defensa, fijando las estructuras básicas de las fuerzas armadas modernas.

Este papel fue mucho menor en las décadas de la segunda mitad del siglo XX. Esto se entiende si pensamos que en la mayoría de los países los gobiernos quedaron en manos de las propias instituciones militares, o que éstas cumplían claras funciones de arbitraje de la vida política. Fue precisamente al calor de los procesos de transición a las democracias, a partir de mediados de los '80, cuando se dieron las condiciones para que los representantes parlamentarios comenzaran a tener un rol más significativo, siempre considerando los diferentes modos y ritmos que las mismas presentaron en cada país.

■ Nuestra tradición política, a partir de las guerras de la independencia, estuvo mucho más centrada en las distintas formas de expresión del Poder Ejecutivo que en el parlamentarismo.

* SER en el 2000. Actualmente Secretario de Seguridad Interior en Argentina.



Claro que la asunción de estas facultades no fue un proceso fácil ya que se debían superar una serie de limitaciones. La primera de ellas tuvo que ver con el proceso conocido como la transferencia de prerrogativas entre las instituciones militares y las políticas durante las transiciones.

Cuando de algún modo este obstáculo fue superándose por el propio afianzamiento del Estado de Derecho surgió una segunda dificultad, consistente en la escasísima preparación de los hombres de la política para comprender los asuntos de seguridad y defensa. Esta dificultad común a todos los países de la región reconoce distintos análisis. Para algunos tiene una relación directa con la deficiencia en los procesos de formación de los líderes políticos lo que, a su vez, responde a las peculiaridades de cada historia política. Para otros es una consecuencia natural de la despreocupación de las sociedades por los temas de la defensa que no presionan a sus representantes a tener opinión sobre el tema. Aquí vamos a detenernos sobre la cuestión vinculada a los líderes políticos.

Lo primero que surge al analizar la historia institucional de nuestros países es la muy firme imbricación que siempre ha existido entre los partidos políticos (aún antes de su estructuración moderna a fines del siglo XIX), y los militares.

Volviendo al tema de las guerras de la independencia, claramente tuvieron un componente ideológico (si es que no queremos llamar partido, por ejemplo, a la Logia Lautaro), que nutrió a los patriotas a lo largo y a lo ancho de América Latina, sin diferencias entre los pocos militares profesionales que participaron de ellas (como San Martín) y los "generales" hechos en el trajinar de las batallas como Bolívar, Sucre, Sandino y tantos otros próceres. De esta simbiosis originaria entre hombres de armas y dirigentes políticos, sociales y hasta religiosos fue que se derivó hacia nuestras estructuras modernas de Estado una concepción de lo político militar, que sin duda sigue presente en la región hoy en casos como los de los "Comandantes" Castro, Chávez u Ortega, o los Coroneles Gutiérrez o Humala.

La aparición, a partir de mediados del siglo pasado, de militares que encarnaron la etapa de inclusión social de las masas excluidas (tales como Perón en Argentina o Vargas en Brasil, por la vía del movimiento cívico militar y luego la legitimación masiva en los votos; el posterior reformismo militar en Perú y Ecuador con su carga de expectativas populares; el caso del General Liber Seregni, fundador del actualmente gobernante Frente Amplio en Uruguay; o la histórica unión entre Colorados y militares en Paraguay) volvió a reforzar esa simbiosis, agregando ahora un nuevo componente: los partidos políticos ya modernos nacidos por la gestión de un caudillo militar.

De allí que casi todos los partidos políticos en América Latina procuraran siempre tener un ala militar, es decir militares en actividad y retiro que fuesen "propia tropa", usando la misma jerga castrense para definirlos. Por supuesto, no es ajeno a ello el hecho del rol político que las propias instituciones militares cumplieron, como tales, a lo largo del siglo XX. Y valga aquí cualquiera de las versiones que intentan explicar este rol, sea la idea muy europea del equilibrio político tal como planteó Alain Rouquié, o la función de instrumento del imperialismo de los Estados Unidos, como siempre han sostenido nuestras izquierdas. Es evidente que, si las instituciones militares tenían por lo menos la capacidad de regular el

■ Lo primero que surge al analizar la historia institucional de nuestros países es la muy firme imbricación que siempre ha existido entre los partidos políticos y los militares.

sistema de acceso y salida del poder estatal, los partidos debían procurar tener su "rama militar" para aspirar a ejercerlo.

¿Quién, o quienes, iban entonces a pensar cómo conducir a esas instituciones cuasi partidarias? Pues, precisamente, los miembros de la rama militar del partido, ya que el resto de los cuadros muy difícilmente se acercaría a un mundo con códigos cerrados y palabras como la de los "estrategócratas", imposibles de asir para mortales no iniciados.

En esta lógica, si hablamos de conducir lo hacemos en el sentido limitado de "cómo evitar que nos vuelvan a echar", síndrome claro por ejemplo en el caso argentino de la Unión Cívica Radical, objeto frecuente de los golpes militares (y sujeto activo cuando éstos eran contra los gobiernos justicialistas). Las muy escasas posibilidades de conflictos armados entre Estados (y no *dentro* de los Estados, situación por cierto más extendida) no generaba ninguna exigencia respecto a qué hacer con la Defensa Nacional en la sociedad. El tratamiento del tema era otra vez un debate entre los expertos militares, quienes las más de las veces usaban el argumento de la indefensión sólo como ariete político, generalmente por "derecha". De hecho, cuando en muchos países los militares ocuparon el gobierno "institucionalmente" y no por la acción de un caudillo político militar, tampoco generaron mejores condiciones de Defensa. Por el contrario, en un caso como el de Argentina, la última dictadura militar fue el peor ejemplo de "Indefensión", tras embarcar al país en conflictos con todos los vecinos y finalmente perder una guerra delirante contra la OTAN.

Es decir -retomando planteos más teóricos- que los partidos sólo se preocupaban por la "política militar" en un sentido pequeño (cómo hacer para que no nos echen, en qué entretenerlos, qué misiones darles). O, en un sentido más amplio y moderno, por el problema de "la subordinación militar al estado de derecho" en clave de relaciones civiles militares, tema excluyente de la última oleada democratizadora en la región a partir de las dos últimas décadas del siglo pasado.

Poco lugar queda así para los temas de defensa, entendidos éstos no como parte de la subordinación sino de algo mucho más complejo como la *conducción política* de los militares, ya no como sujetos de la política sino como parte del poder estatal por antonomasia (el monopolio de la fuerza y de las relaciones exteriores). Obviamente, ello implica un nivel de conocimiento similar al que se requiere para la formulación de cualquier otra política pública como la economía, la educación o la salud. Economistas, docentes o médicos pululan desde jóvenes en la arena política, pero ¿dónde formar a los que elaborarán las concepciones doctrinarias de los partidos en materia de defensa nacional?

Es aquí donde se entra en una de las falencias de nuestro mundo hispano/luso-americano, y que repite lo que sucede incluso hoy en las viejas metrópolis. La vigencia de un antimilitarismo obseso de origen decimonónico, y agravado por los roles políticos de las instituciones en la historia, determina que no existan como en el resto del mundo, estudios superiores habituales en temas inherentes a la defensa nacional. Piénsese que, por ejemplo, en Francia pueden detectarse cerca de trescientos estudios de grado y posgrado en temas tanto políticos como tec-

■ La conducción política del área implica un nivel de conocimiento similar a la de otras políticas públicas.



■ Resulta fundamental que las universidades públicas asuman el compromiso de crear estudios vinculados a los asuntos de seguridad internacional y defensa.

nológicos vinculados a la defensa nacional. Sin contar que no puede imaginarse, por ejemplo, a un egresado de la famosa École National de Administration (la ENA, de la cual salen los cuadros de conducción del Estado), que no pueda discutir de igual a igual con un general francés las tesis de Raymond Aron sobre la guerra y la paz.

Por ello es que tanto se ha insistido en la necesidad de promover los estudios conjuntos de militares y civiles en ámbitos "realmente" académicos, y no en meras escuelas militares que procuran cooptar civiles para su próxima aventura político-militar, o para tener a su vez ellos como "partido militar" a algunos políticos "propia tropa". Resulta fundamental que las universidades públicas asuman el compromiso de crear estudios vinculados a los asuntos de seguridad internacional y defensa, donde los futuros cuadros de conducción política adquieran en lo posible junto a los jóvenes oficiales militares, el conocimiento necesario para poder conducir los asuntos de la política de defensa.