

El papel del parlamento en la defensa nacional

Marcela Donadio

Ser en el 2000

*Las democracias existen porque las hemos inventado,
porque están en nuestras mentes y en la medida en que comprendemos
cómo mantenerlas bien y vivas.*

Giovanni Sartori¹

Resumen

Una de las instituciones fundamentales de los regímenes democráticos se encuentra hoy en el centro de los debates acerca de su funcionamiento. El Parlamento, como lugar de representación y escenario de las distintas posiciones propias de un ambiente democrático, su trascendencia en la reconstrucción de la relación entre sociedad, Estado y fuerzas armadas no suele ser objeto de debates académicos o de prospectivas de escenarios y políticas de defensa en la región. Sin embargo, y a medida que la práctica democrática permanezca y se profundice en los distintos países, su papel en el control y conducción civil de la defensa comenzará, necesariamente, a adquirir otro nivel de debate y consideración. El siguiente artículo propone analizar las funciones que esta institución puede cumplir en la defensa, aportando al proceso de construcción del control y conducción civil.

Palabras claves: Gobernabilidad, Democracia, Parlamento, Política de Defensa.

Las debilidades de la democracia en América Latina se han convertido en un preocupante dato de la realidad. Que un 53% de los latinoamericanos diga que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, o que solamente un 28% se encuentre muy o más bien satisfecho con su funcionamiento², no representa precisamente una muestra de confianza en las bondades de la representación política ni un signo de esperanza en el devenir de la política como motor de crecimiento y desarrollo. Mas bien, habla de una desconfianza profunda hacia quienes ocupan las instituciones, aquellos a quienes Raymond Aron denominaba “la inteligencia del Estado personificado”.

1 Sartori, Giovanni. 1990. *Teoría de la Democracia*. REI Argentina, Buenos Aires, tomo I, p. 40.

2 *Informe Resumen Latinobarómetro* 2003. Disponible en www.latinobarometro.org

Ayudar a pensar en las funciones y perfiles que deben desarrollar quienes personifican esa inteligencia es parte de lo que puede aportarse desde las ciencias sociales. Y aunque la reflexión acerca de la seguridad y la defensa nos guía frecuentemente por los caminos de las amenazas y condiciones del mundo por venir, podemos al mismo tiempo dirigirla hacia las instituciones y hacia los actores políticos que deben hacerse cargo de darles vida. Tanto más cuando –en los contextos nacionales en que nos desenvolvemos– el corto plazo puede desviar o disminuir la importancia de una construcción institucional democrática que siempre aparece lejana y distante de las preocupaciones más básicas.

Una de las instituciones fundamentales del régimen –y en general la más joven– suele estar en el centro de la escena, tanto a la hora de percibir como de juzgar los vaivenes de la democracia: el Parlamento. Como lugar de la representación y escenario de las distintas posiciones propias de un ambiente democrático, su trascendencia en la reconstrucción de la relación entre sociedad, Estado y fuerzas armadas no suele ser objeto de debates académicos o de prospectivas de escenarios y políticas de defensa en la región. Sin embargo, y a medida que la práctica democrática permanezca y se profundice en los distintos países, su papel en el control y conducción civil de la defensa comenzará, necesariamente, a adquirir otro nivel de debate y consideración.

DEMOCRACIA, DEFENSA Y CONDUCCIÓN CIVIL

Detenerse a pensar en la democracia en América Latina hace inevitable referirse a los actores que en el pasado lideraron la práctica autoritaria. Democracia y defensa se presentan así como conceptos íntimamente relacionados en una realidad compleja donde se juega la construcción de instituciones vivas. En cualquier régimen democrático, la defensa es una más de las políticas públicas. Pero, ¿puede aplicarse esta afirmación a un país en el cual uno de los actores principales de dicha política –los militares– tomó a su cargo el conjunto de las políticas públicas? Habiendo sido las fuerzas armadas los actores principales de los períodos históricos en los que la democracia fue abortada, ¿no constituye su reinsertión en el régimen uno de los aspectos principales a atender una vez reinstaurada la democracia? Pues si la defensa es la capacidad de una nación para preparar y mantener su instrumento militar a fin de salvaguardar su seguridad de agresiones externas, tener esa capacidad supone en primer lugar controlar la posibilidad del uso de la fuerza y a quienes pueden ejercerla.

Sentar la concepción de que la defensa es una más de las políticas públicas y no aquella que domina al resto representa entonces una de las problemáticas más sensibles para un régimen democrático reciente. Supone quitar del ámbito de lo que se entiende por “defensa” aquello que no le pertenece, y volver a ubicar el papel del instrumento militar en la arena nacional. Es una ingeniería delicada a través de la cual el poder político civil debe armar un nuevo esquema de relaciones entre los ciudadanos, el Estado, y los ejecutores de la fuerza estatal. Las decisiones políticas cotidianas aportan tanto como aquellas más trascendentes a la búsqueda de este nuevo equilibrio, en el cual no importa tanto la preponderancia de tal o cual actor, sino la igualdad de oportunidades para todos ellos.

Pero la práctica histórica no resulta siempre tan sencilla. Rivalidades, enconos del pasado, prejuicios, intereses sectoriales, y hasta las ubicaciones psicológicas individuales ante la posesión o renuncia de poder, son algunos de los condicionantes que actúan en la mente y en la voluntad de los actores a la hora del diseño y ejecución de una nueva forma de hacer política. Aquellos que estaban acostumbrados a recorrer los pasillos más imponentes del poder deben dejar paso a los nuevos ocupantes. Mas procediendo de un régimen autoritario, no sólo se renuncia a la posesión de poder, sino también a una forma de ejercerlo que puede producir una sensación de dominio, impunidad y arbitrariedad en el manejo de las relaciones interpersonales. Sea por estas razones en el caso de quienes participaron de una forma radicalmente diferente de entender la política, o por una inadecuada percepción de los alcances que ésta tiene (en el caso de quienes llegaran a una nueva posición de poder), el proceso de la toma de decisiones que involucran la vida y acciones de la gente suele estar teñido tanto de aciertos como de imperfecciones, que finalmente repercutirán en el desarrollo posterior de la historia.

Los tiempos y urgencias de la realidad política y social representan el contexto en el que se produce esta readaptación de los actores a la realidad. Si esos tiempos son turbulentos como suelen ser los posteriores a un cambio de régimen, obligan a decisiones rápidas, tajantes, firmes, que no siempre dejan espacio para la consulta y la negociación, herramientas básicas de la acción política. La reconstrucción de las instituciones debe lidiar con desafíos que poseen en sí la fuerza para provocar una turbulencia en el rumbo nacional. Como por ejemplo el grado de expectativa social respecto del cambio de gobierno, el tipo de opinión ciudadana al balancear el período histórico inmediatamente anterior, y las circunstancias que rodearon la decisión de abandonar la regla autoritaria, a los cuales se suman fuertemente en el caso lati-

noamericano la crisis del modelo económico y una historia rica en desencuentros políticos internos. Casos como el de Argentina en el 2001, o el de Bolivia en el 2003 ilustran una expresión máxima de estas turbulencias.

Ahora bien, al ser las fuerzas armadas el instrumento principal del monopolio estatal del uso de la fuerza –herramienta de violencia legítima–, es innegable que el vínculo entre los militares y la sociedad ha sido y continúa siendo un desafío principal para los pueblos, a la hora de prevenir, evitar o resolver la crítica situación en la que la espada se vuelve contra quien la forjó. La sociedad quiere a los militares porque los necesita, pero al mismo tiempo, desea tenerlos tan lejos como sea posible, actitud por cierto bastante natural si se considera que difícilmente alguien desee *per se* ver a su país involucrado en cualquier clase de conflicto armado que pueda suponer su muerte o la de sus seres queridos. Los militares son instituidos por la sociedad para asegurar la paz, y es por lo tanto correcta la percepción de que sólo van a aparecer en caso de conflicto. Como el hombre religioso convencional que recurre a Dios sólo cuando tiene problemas, la sociedad suele evitar mayores contactos con la realidad de los hombres de armas, para pasar a adorarlos cuando los necesita.

Este mensaje ambivalente no siempre es bien manejado por el sector militar. Si la institución militar no mantiene su estructura de valores y confunde sus objetivos profesionales, sea porque no acepta el “relegamiento” al que la confinan los “irresponsables” ciudadanos, o porque cae en el canto de sirenas de los “ultras” internos o externos que le rinden adoración, estamos en presencia de una segura crisis de las relaciones cívico-militares.

El concepto de *control civil* intenta responder a esta preocupación. En un régimen democrático, los civiles están a cargo de los asuntos de la nación y entre ellos, de controlar el uso de la fuerza por parte del Estado y sus instrumentos (tanto fuerzas militares como policiales). Para el caso latinoamericano la definición elaborada por Felipe Agüero incluye la problemática política característica a la región: el control (que él equivale a la ‘supremacía’) es en esta perspectiva “*la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisiones por parte de los militares, definir las metas y organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa, y supervisar la aplicación de la política militar*”³.

3 Agüero, Felipe. 1999. “Las Fuerzas Armadas en una Época de Transición: Perspectivas para el Afianzamiento de la Democracia en América Latina”, en DIAMINT, RUT (ed.), *Control Civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Universidad Torcuato Di Tella, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, p. 91.

A lo largo de los últimos cincuenta años diversos aportes teóricos han construido este concepto y lo han enriquecido, como por ejemplo los últimos debates acerca de la necesidad de hablar de *conducción* antes que de control⁴. Más recientemente, los estudios realizados por Peter Feaver y Richard Kohn han planteado la necesidad de entender el control civil como un *proceso*, antes que como un concepto estático que se define por su existencia o ausencia. Así, no es suficiente poner el foco en la subordinación a la autoridad civil (como proponía Huntington⁵) o en la profesionalización militar y la integración con la sociedad (como presentaba Janowitz⁶). La explicación al control civil debe buscarse en el establecimiento de otro tipo de variables: el *grado de delegación civil* a los militares y las *clases de monitoreo* que se adoptan para regular esa delegación. Valdrá recordarlas al enfocarnos sobre la acción parlamentaria.

Para el caso latinoamericano, puede resultar útil comprender la cuestión de la *conducción* planteada por Feaver, relacionándola con la delegación y el monitoreo que deben realizar las autoridades civiles. En el marco de la teoría del *principal/agente*, el control civil puede ser observado en la relación cotidiana que se establece entre los decisores civiles y los actores militares⁷. No basta con que el poder civil establezca la delegación: allí comienza un proceso a través del cual constantemente deben medirse las respuestas y las iniciativas militares, las cuales a su vez conducen a respuestas e iniciativas civiles. Y aunque muchos de los fundamentos propuestos por este autor (preocupado por contrarrestar la influencia del poderoso establecimiento militar norteamericano) no se aplican al caso regional, la cuestión de la *conducción* y el refuerzo de la influencia civil aparecen como cuestiones vitales en la construcción de instituciones democráticas a la hora de contrarrestar el papel que las fuerzas armadas han jugado en la historia latinoamericana.

4 Ver un mayor desarrollo del estudio sobre las teorías de control civil y su aplicación en el caso latinoamericano en Donadio, Marcela. “*Las relaciones cívico-militares y la construcción de instituciones en América Latina: enfrentando la crisis de las jóvenes democracias*”. Ponencia presentada en la reunión de 2003 de la Latin American Studies Association (LASA), Dallas, Texas, Marzo 27-29, 2003.

5 Huntington, Samuel. 1995. *El Soldado y el Estado*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

6 Janowitz, Morris. 1967. *El Soldado Profesional*. Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires.

7 “Se trata de formas en las que el principal puede moldear la relación de forma de asegurar que ha contratado empleados [agentes] que llevarán adelante sus deseos”. Feaver, Peter. 1996 *Delegation, Monitoring, and Civilian Control of the Military: Agency Theory and American Civil-Military Relations*. Harvard University, John M. Olin Institute for Strategic Studies, Project on U.S. Post Cold-War Civil-Military Relations, Working Paper N° 4, Mayo. p. 9.

Superar la visión que enlaza el control civil a la existencia de una subordinación formal supone entonces observar y analizar cómo funciona en la práctica la relación entre las instituciones civiles y militares, y cómo el control se construye a través de un proceso en el que los civiles asumen la *conducción*, concepto que incluye una función de control pero también las de supervisión y elaboración de políticas. Richard Kohn, en este sentido, aporta la atención sobre las problemáticas de los nuevos regímenes democráticos, y la necesidad de tomar el control del proceso de toma de decisiones de la política de defensa⁸. Traduciendo este aporte a la problemática propia de nuestra región, podemos decir que la construcción de instituciones democráticas y la predominancia política sobre los asuntos militares –y más aun, la no intervención en política– necesita un *ambiente de pensamiento* democrático donde desarrollarse, una *conducción* de parte de quienes son electos para esa tarea, y la *respuesta* de los mandos militares de adherir al sistema. De esta manera, la problemática de la construcción institucional democrática y del control civil verá desarrollarse básicamente la interacción de tres tipos de actores que se comportan de maneras diversas e influyen unos sobre otros:

- Una institución militar cuya mentalidad profesional debe ser progresivamente transformada para alejarla de la intervención en política, y para acercarla a su papel de instrumento del Estado;
- Representantes electos que deben asumir la responsabilidad de conducir;
- Una sociedad que sostiene el ambiente democrático sobre el cual se apoya el control.

En este proceso de construcción de control civil y conducción de la defensa, dentro de los actores políticos se encuentra un grupo fundamental que funde en sí mismo la posibilidad de acción política directa y la representación social: el Parlamento.

8 “Construir un cuidadoso set de procedimientos y políticas, y hacerlos funcionar, requerirá tres cosas: coraje de parte de los civiles para insistir; aquiescencia de parte de los militares para someterse; y el sostén del público que animará a ambos (...) a alcanzar una relación de cooperación y respeto mutuo que funcione”. Kohn, Richard. 1997. *The Forgotten Fundamentals of Civilian Control of the Military in Democratic Government*. Harvard University, John M. Olin Institute for Strategic Studies, Project on U.S. Post Cold-War Civil-Military Relations, Working Paper N° 11, Junio, p. 29 [traducción propia].

EL CONTROL PARLAMENTARIO

A menudo el Parlamento es visto en nuestros países como una suerte de apéndice del Poder Ejecutivo, como si se tratara de una institución formal que por disposiciones constitucionales obliga a realizar allí la legitimación de las propuestas presidenciales. El espíritu de la democracia va sin embargo mucho más allá de eso.

Por constituir el ámbito en el que se expresa la representación de las distintas voces de los ciudadanos, el Parlamento es un actor privilegiado en la creación y el cuidado de la memoria institucional que sostendrá, en el tiempo, la profundización de la convivencia democrática y el proceso de control civil. Los representantes elegidos recrean allí, en el juego de las mayorías y minorías, un ámbito de discusión para las distintas expresiones políticas de la sociedad⁹. Ello se concreta, más particularmente, en los productos que —a través de leyes y otros tipos de proclamaciones diferentes de acuerdo a cada país— orientan y supervisan al Poder Ejecutivo y dan sustento a la acción del Poder Judicial, constituyendo el principal espejo de la acción parlamentaria.

El papel ocupado por el Parlamento en el desenvolvimiento de la vida democrática se remite principalmente a dos funciones: la *generación de las normas comunes* de aplicación a toda la sociedad (cuerpo legislativo), y el *control* sobre las acciones del Ejecutivo y las instituciones que de él dependen. Libre de la presión y del tiempo de la ejecución y la administración que tiene el Presidente, se caracteriza por una mecánica de funcionamiento que trata de poner en juego constante la negociación y la discusión políticas a fin de maximizar la posibilidad de lograr consensos. Esta característica convierte a esta institución en blanco predilecto de los regímenes autoritarios, que suelen suspender su funcionamiento mientras resguardan la presencia de una autoridad de ejecución y otra de justicia aunque sus plazas no sean cubiertas mediante elecciones populares. Por ello, el Parlamento vuelve a nacer junto con la instauración del nuevo régimen democrático, habiendo quedado en el camino no sólo memoria institucional sino también protagonistas culturalmente preparados para una práctica políticamente convivencial de la que la sociedad en su conjunto se ha distanciado durante la regla autoritaria.

9 En la obra antecitada, Sartori sigue a David Easton en la categorización de tres niveles de consenso que explican la democracia: el consenso a nivel de comunidad o básico (esencialmente valores fundamentales); el consenso a nivel de régimen (reglas de juego o procedimientos); y el consenso a nivel de acción política (las políticas específicas). Es en este último nivel donde se produce la mecánica del consenso y disenso, propios de la función del partido político que —agregamos— se canaliza institucionalmente a través del Parlamento. Ver Sartori, Giovanni. *Teoría de la Democracia*, op. cit. pp. 121-126.

En gran parte de los países latinoamericanos la acción parlamentaria ha sido vilipendiada entre otras razones por no producir resultados concretos en sus funciones específicas de generación de marcos y de control. Un caso paradigmático ha sido el argentino, cuya población comenzó en octubre de 2001 colocando figuras de personajes de historieta en los sobres de votación durante las elecciones parlamentarias, para terminar cubriendo las calles en el mes de diciembre al grito de “que se vayan todos”. Unos y otros –quienes han atacado a esta institución por su “inutilidad” y quienes siendo sus protagonistas se han limitado a jugar con la política antes que a construirla–, sufren el mismo patrón cultural producido por el entorno autoritario: la incapacidad de comprender vitalmente que la democracia es el gobierno de la mayoría para mayorías y minorías, y que la ética de la representación está basada no en el dominio personal sino en la responsabilidad.

Las constantes interrupciones del libre juego democrático a lo largo de la historia latinoamericana han representado un obstáculo para la generación de una pauta cultural que enaltezca el papel de esta institución en la vida democrática, a lo cual se suma el hecho de que los acuciantes tiempos de la realidad económica y social no siempre se corresponden con los de la generación de una institución. La imagen del Parlamento ante la población (en general más proclive a decisiones rápidas y ejecutivas que a discusiones y debates de mediano y largo plazo) se ve ciertamente afectada, en este sentido, por escándalos, negociaciones o desidias en el ejercicio de la acción política, bastante lejanos a la idea de representación de la ciudadanía.

En el campo de la defensa podemos encontrar dificultades adicionales: las debilidades para tomar acción en un área que aparece compleja, fuera del alcance técnico y de la formación profesional de los representantes electos, y con pocos réditos electorales. Sin embargo, existen al menos cuatro razones principales por las cuales la actuación parlamentaria en esta materia es crucial:

- El Parlamento representa la piedra angular de la democracia para prevenir tentaciones autocráticas.
- No puede pensarse en el manejo del presupuesto sin el control de aquellos que representan a la ciudadanía.
- Es el encargado de crear los marcos legales necesarios para el área.
- Es el puente entre el Ejecutivo y el público¹⁰.

10 Centre for the Democratic Control of the Armed Forces e Inter-Parliamentary Union. 2003. *Parliamentary Oversight of the Security Sector. Principles, Mechanisms and Practices*. Handbook for Parliamentarians. N° 5. Geneva, Ginebra, pp. 18 y 19.

El control parlamentario se compone de dos aspectos. El primero de ellos alude al papel dinámico que la institución tiene en un proceso político e histórico de construcción del orden democrático y del consiguiente control civil: es *la política que se hace para alcanzar y maximizar el control*. El segundo se refiere al cumplimiento de las misiones de contralor que le ha otorgado el marco legal vigente: las funciones propias de control en áreas específicas, o en otras palabras, *cómo se ejerce y se mantiene el control*.

a) Cómo puede el Parlamento influir en el proceso del control civil (política para el control)

Existe en nuestra región una tradición presidencialista que invita a colocar en el Ejecutivo la responsabilidad total en el diseño del tipo de control y conducción que se hará sobre la defensa y la política militar. Sin embargo, el establecimiento de nuevas reglas de juego, y la elaboración de una política inserta en la estrategia de seguridad nacional necesita del consenso y voluntad de la sociedad, que se expresa a través de sus representantes. Cuanto más afianzado esté el nuevo diseño en esa voluntad, mayor será la posibilidad de su concreción y su permanencia en el tiempo¹¹.

Ello fue resaltado por distintos parlamentarios¹² de América Latina de la siguiente manera: “La formación de consensos amplios es fundamental para lograr un adecuado nivel de gobernabilidad. Existen diferentes formas de generar consensos: una, a través de la existencia de voceros, es decir, transformar a pocos legisladores en los referentes de cada partido en el tema en cuestión y de tal modo, aunque otros colegas de bancada expresen sus opiniones de manera más agresiva, la concordancia entre esos referentes minimizará el daño. También es posible generar acuerdos propositivos a través de una red de asesores que provengan de distintas experiencias académicas, políticas y profe-

11 Esto se ha visto claramente en el caso argentino. La labor parlamentaria en el diseño de las nuevas concepciones de defensa y seguridad –posible también gracias a excepcionales circunstancias producidas por una transición no condicionada– logró el concurso de las diversas fuerzas políticas para sentar lo que el país entiende por defensa, seguridad interior y misiones de las fuerzas armadas. Se generó así una corriente de pensamiento que se mantiene hasta la actualidad, atravesando ya veinte años de diversas administraciones ejecutivas.

12 RESDAL. 2003. *Informe del Seminario La Acción Parlamentaria en la Defensa Nacional*. Buenos Aires, noviembre. Disponible en www.resdal.org/main-parlamento-defensa.html

sionales en el campo civil y militar. Otra forma de generación de consenso es la promoción de los debates a través de actividades apoyadas por el Congreso o por medio del apoyo a la acción de organizaciones no gubernamentales que los parlamentarios pueden desarrollar”.

Esta función parlamentaria para la ubicación de la defensa en el conjunto de la estrategia nacional, básicamente se compone de:

Repensar el *diseño* institucional del instrumento militar en el marco de una política de defensa.

El control no se compone solamente de quitar a un actor del centro del sistema político, sino también de otorgarle un papel claro que le brinde una misión específica en el conjunto de las instituciones estatales, y medios para cumplirla. Primordialmente se trata de analizar cuál es la misión de las fuerzas armadas, qué estructura deben poseer, qué marcos legales deben regirlas, y cuál es la porción presupuestaria que la nación pagará por contar con este bien. De allí, rediseñar –si así se requiriese– aquellos elementos que pudieran resultar perturbadores en la búsqueda de un control civil más efectivo y una mejor incorporación de las fuerzas armadas a su nuevo rol.

El tipo de mentalidad profesional militar tiene aquí un valor clave: los valores primordiales y los códigos recibidos por el profesional militar desde su ingreso a la institución informan su pensamiento y construyen concepciones acerca de su misión que pueden trasladarse a la intervención política. Por ejemplo, existe en la mayoría de los ejércitos latinoamericanos una concepción misional transmitida de promoción en promoción, sobre que el Ejército es anterior a la nación, y que en él recae la última responsabilidad de supervisar y, de ser necesario, guiar, el destino nacional. Las percepciones que la institución construye acerca de la realidad nacional, regional e internacional contribuyen también a moldear una mentalidad. Una fuerza con misiones claras y dedicada a construir un ambiente de paz regional e internacional –por ejemplo– podrá ser menos proclive a inmiscuirse en asuntos de política interna.

El Parlamento puede influir en este diseño acercando a los proyectos del Ejecutivo la visión de las distintas fuerzas políticas, y contribuyendo al pensamiento de una política de defensa nacional a través de la consideración legislativa de temas como la educación militar, los tipos de carrera, el establecimiento de un marco legal claro para la defensa y misiones de las fuerzas armadas, y el presupuesto.

Resguardar la subordinación militar al poder político y la defensa del orden y práctica democrática.

Así como los golpes militares fueron alentados o al menos soportados por gran parte de la población, la adhesión a los ideales democráticos es el más fuerte freno para la intervención militar. El Parlamento puede constituir una voz de alerta ante posibles tentaciones autoritarias por parte del Ejecutivo o de sus instituciones dependientes, y plantear límites a las mismas.

También –a través del ejercicio de sus facultades constitucionales– puede controlar que el principio de subordinación de las fuerzas armadas al poder civil sea fielmente observado. Influye, a través de sus iniciativas, en la lectura que la nación irá haciendo de la propia historia con la sanción de cuerpos normativos que se refieran a la evaluación y juzgamiento de hechos del pasado autoritario, y puede amalgamar la acción de los partidos políticos para la construcción de memoria colectiva y el mantenimiento de la política pública hacia lo militar y la defensa que la nación ha comenzado a establecer en el nuevo régimen.

b) Cómo ejerce el Parlamento sus funciones propias de control (áreas):

En cada país la Constitución establece cuáles son las funciones del Parlamento en materia de defensa. Esas funciones delimitan áreas principales en las cuales debe desenvolverse el control del Parlamento en materia de defensa, las cuales generalmente son:

Marcos legales

Si bien resguardar el cumplimiento de las normas legales es materia del Poder Judicial, el Parlamento es la caja de resonancia donde las distintas vertientes políticas supervisan si determinadas acciones del Ejecutivo pueden estar en discordancia con el andamiaje legal, y prevenir que ello ocurra. Existen al mismo tiempo disposiciones que corresponden más al ámbito administrativo que al judicial (como por ejemplo declaraciones públicas de miembros de las fuerzas armadas que contradigan el espíritu de la legislación), cuyas sanciones pueden ser según el país y el caso, solicitadas por el Poder Legislativo al Ejecutivo.

Políticas del Poder Ejecutivo (exterior, de seguridad y de defensa)

Es potestad de los representantes del pueblo requerir a las autoridades ejecutivas toda información o rendición de cuentas respecto de la política que en materia de seguridad se sigue con respecto a otros países, así como de la política de defensa. Los pedidos de informes, los requerimientos de presencia de ministros o secretarios, acuerdos de ascensos, etc., son algunas de las formas a través de las cuales se ejerce esta potestad.

Temas presupuestarios

Al Parlamento corresponde no sólo la aprobación del presupuesto de defensa (para lo cual debe involucrarse activamente tanto en el conocimiento de lo que se le pide que sancione como en el requerimiento de modificaciones), sino también el control y supervisión de la ejecución posterior del gasto. La cuestión es aún más delicada en esta materia, si nos referimos a contextos de escasa transparencia respecto del gasto estatal, agravados por una cultura de secreto hacia lo militar en general. El presupuesto de defensa continúa siendo una especie de caja negra en los diversos países de la región, y la medida en que los representantes electos se involucren en su conocimiento resultará fundamental para un efectivo control sobre el área. En este sentido, la transparencia se produce cuando el presupuesto propuesto por el Ejecutivo se relaciona en el análisis con la política de defensa (explícita o tácita), lo cual convierte a esta función del Parlamento en un ítem de elevada importancia para la calidad del ambiente democrático.

Desenvolvimiento de la vida institucional militar

No puede controlarse lo que no se conoce; y lo que se conoce necesita ser evaluado a la luz de la construcción democrática que el país está realizando y del diseño que se está pensando. Los parlamentarios necesitan interiorizarse de las actividades de las instituciones armadas, así como de los elementos que conforman su desenvolvimiento cotidiano: su educación, entrenamiento, estado operativo, operaciones, traslados de unidades, etc. Un punto importante a este respecto es el que se refiere a movimientos de tropas fuera del país, y ejercitaciones con fuerzas armadas de otros países.

Fronteras y Espacios Soberanos

Los temas que hacen al resguardo del territorio, del espacio aéreo y marítimo son también parte de la responsabilidad de los representantes, pues hacen al ejercicio de la soberanía nacional por parte del Estado.

Utilización de los Bienes de la Defensa

La procuración de medios es parte del área presupuestaria. La utilización que se hace de los mismos, sin embargo, constituye un área específica en la que se requiere control parlamentario, resguardando que su destino sea aquel para el cual se ha decidido otorgar una porción del erario público. Por otra parte, si bien la política de modernización y adquisiciones suele ser competencia preferente del Poder Ejecutivo, a través del manejo presupuestario el Parlamento puede ciertamente incidir en el tipo de sistemas que el Estado obtendrá para garantizar la defensa nacional.

Temas Administrativos

Existen además otras materias administrativas en las que regularmente se ejerce también una función de control al requerirse un tratamiento parlamentario. Varían de acuerdo con la legislación local (por ejemplo, contratos con proveedores).

CONCLUSIÓN: DISEÑANDO UNA ACCIÓN PARLAMENTARIA EN DEFENSA

Construir una institución parlamentaria vital que responda a las necesidades de la democracia en los distintos países de América Latina es uno de los desafíos más relevantes que enfrentan nuestros países. En el campo de la defensa nacional, el pasaje cultural de una visión militarista de la defensa a aquella que otorga prerrogativas y responsabilidades a la conducción civil representa un proceso dinámico de construcción cotidiana.

La realidad internacional y regional no permite, por otra parte, reflexiones y actitudes estáticas. Los desafíos de la seguridad nacional son dinámicos y requieren cada vez más de amplios consensos sociales y debates que abarcan desde el equilibrio entre seguridad y libertades individuales hasta la asignación y uso del dinero de los impuestos. El Parlamento, por su responsabilidad como poder del Estado, está destinado a afrontar estos desafíos y a constituirse en una de las instituciones que construyen el control civil efectivo y democrático de los asuntos de defensa.

En la preparación para esa tarea será imperioso en cada país la consideración de la historia nacional, y de las características culturales que rodean la construcción de ciudadanía. Y para ello, en coherencia con su ca-

rácter abierto y pluralista, recurrir al aporte de distintos actores políticos, académicos, militares y de organizaciones no gubernamentales que pueden apoyar con el debate este proceso de construcción institucional. Entretanto, será necesario definir estrategias para abordar algunos rasgos comunes a la región en el camino de la acción parlamentaria en defensa.

Recordando que en términos de control y conducción civil sobre la defensa, el Parlamento participa tanto a través de la *política para el control* (o grado de delegación que se desea establecer), como de las *áreas de control específico* (clases de monitoreo que regulan la delegación), algunas preguntas pueden servir para reflexionar cómo abordar esta participación de una manera eficaz, en la circunstancia presente. ¿Cómo podríamos pensar, al interior de cada país, las formas de ir construyendo una acción parlamentaria eficaz?

Una primera reflexión a realizar —y principalmente si los marcos legales no han sido reformulados luego de los cambios a nivel nacional e internacional— se centrará en el grado de delegación que la institución desea realizar. Esto es, preguntarse acerca del lugar del instrumento militar en el sistema nacional, de la relación que el Parlamento va a establecer con la administración ejecutiva en materia de defensa y con los actores militares, y de las formas prácticas en que se plasmarán los mandatos impuestos al Parlamento por el andamiaje constitucional. Como uno de los poderes del Estado, esta institución debe necesariamente encarar este tipo de reflexiones y ejercer el papel que le cabe en la conducción civil de la defensa.

Por ejemplo: ¿cuáles son las problemáticas más sensibles que condicionan y/o debilitan lo que el Parlamento realiza? ¿Cómo ayudar a que la defensa sea considerada una política pública de interés de la sociedad toda? ¿Cuál es el estado de nuestro marco legal, respecto de la realidad nacional e internacional? ¿Cuál es la misión de las Fuerzas Armadas en nuestra concepción de la defensa nacional? ¿Qué tipo de relación posee el Parlamento con las instituciones militares, y qué evaluación se hace de ello hacia el futuro? ¿Puede pensarse en mecanismos eficaces que ayuden a que estas relaciones influyan positivamente en el devenir de la defensa nacional?

La segunda y necesaria reflexión que se debe realizar es acerca de cómo se va a monitorear aquello que se ha establecido. Estipular los mecanismos de control es en este sentido tan importante como el diseño político con el que el Parlamento contribuye al quehacer de la defensa nacional. Pensar y poner en marcha esta clase de mecanismos será una de las mayores contribuciones que puedan hacerse a la institucionalización, sobre todo si se tiene en cuenta la alta rotación de personas existente en el ámbito parlamentario.

Respecto de las áreas específicas de control, pueden observarse mayores debilidades si la defensa no constituye una preocupación del debate político. Tal vez sea necesario evaluar que el control funcionará más “rápidamente” si se refiere a áreas no problemáticas (como cuestiones administrativas o de relaciones interinstitucionales), pero que aquellas que necesitan de cierta especialización e interés del representante requerirán un trabajo más delicado y de mediano plazo que incluya a la sociedad y a los partidos políticos. Este es el caso del presupuesto, o del diseño y operatividad de las fuerzas armadas, temas que están lejos de constituir una herramienta electoral o que requieren energía para el conocimiento y disposición necesarios que convoquen a la negociación. Contraponer interés electoral y labor específica necesita una búsqueda constante de equilibrio y de responsabilidad en los representantes, que resguarde el bien público que hace a la razón misma del Estado. La evaluación periódica y sistemática de organismos externos (tales como instituciones académicas o no gubernamentales) puede resultar de utilidad en esta tarea.

La labor parlamentaria sopesa constantemente los tiempos políticos, y en nuestras democracias debe realizarse un esfuerzo adicional para acelerar los tiempos de la construcción institucional. La reflexión general sobre la defensa en el Parlamento será parte del ejercicio cotidiano si se sostiene en el tiempo por una estructura que resguarde la memoria y profesionalice cada día más la acción. Creación o reorganización de comisiones parlamentarias, capacitación, presencia de cuerpos profesionales permanentes, recursos tecnológicos, y mecanismos de participación y transparencia que ayuden a reconciliar a la institución con la sociedad que la generó, son algunos de los desafíos que los programas de acción parlamentaria en la defensa deberán abordar. Si la toma de decisiones, la influencia en el debate que lleva a ellas, y la contraposición de ideas y objetivos son una parte esencial de la política, el papel de los representantes de la ciudadanía en un área tan sensible a la existencia y futuro nacional no puede más que ser alentado y esperado.

REFERENCIAS

- Agüero, Felipe. 1999. “Las Fuerzas Armadas en una Época de Transición: Perspectivas para el Afianzamiento de la Democracia en América Latina”, en Diamint, Rut. (ed.), *Control Civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Universidad Torcuato Di Tella, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Corporación Latinobarometro. 2003. Informe Resumen Latinobarómetro. www.latinobarometro.org
- Feaver, Peter. 1996. *Delegation, Monitoring, and Civilian Control of the Military: Agency Theory and American Civil-Military Relations*. Harvard University, John M. Olin Institute for Strategic Studies, Project on U.S. Post Cold-War Civil-Military Relations, Working Paper N° 4, Mayo.
- Kohn, Richard H. 1997. *The Forgotten Fundamentals of Civilian Control of the Military in Democratic Government*. Harvard University, John M. Olin Institute for Strategic Studies, Project on U.S. Post Cold-War Civil-Military Relations, Working Paper N° 11, Junio.
- Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces e Inter-Parliamentary Union. 2003. *Parliamentary Oversight of the Security Sector. Principles, Mechanisms and Practices*. Handbook for Parliamentarians. N° 5, Ginebra.
- Sartori, Giovanni. 1990. *Teoría de la Democracia*. REI Argentina, Buenos Aires.

Autor

Marcela Donadio es Licenciada en Ciencia Política, Master en Ciencias Sociales de FLACSO Argentina, Candidata a Doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad Católica Argentina. Presidente de SER en el 2000 (Argentina). Ha sido becaria de organismos nacionales e internacionales para la realización de investigaciones y cursos. Se desempeña desde 1992 como profesora de seguridad internacionales en universidades argentinas, y de la Escuela de Defensa Nacional desde 2004. Su última publicación es “Raymond Aron: un hombre entre dos mundos, o la búsqueda de la comprensión del escenario mundial”, *Revista Colección*. UCA, Buenos Aires, abril 2004.

E-mail: marcela@ser2000.org.ar