



# PARLAMENTO Y DEFENSA EN AMÉRICA LATINA

## El Papel de las Comisiones

Vol. I: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay



Gilda Follietti - Luis Tibiletti  
(Editores)





**Gilda Follietti - Luis Tibiletti / (Editores)**

Parlamento y defensa en América Latina :  
El papel de las comisiones / Gilda

Follietti...[et al.]. – 1a. ed. – Buenos Aires : Ser en el 2000, 2004.  
160 p. ; 23x16 cm.

ISBN 987-21725-0-1

1. Relaciones Internacionales I. Follietti, Gilda  
CDD 327.1



Diseño de tapa: Julián Bueno

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que ellos contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las instituciones patrocinantes.

La publicación del presente libro se realizó gracias al apoyo financiero del National Endowment for Democracy (NED).



## ÍNDICE

<b>Introducción</b> Gilda Follietti – Luis Tibiletti	6
<b>Los Parlamentos y la Dimensión Institucional de las Políticas de Defensa</b> Pablo Celi	13
<b>Las Facultades Constitucionales del Parlamento en Defensa</b> Gilda Follietti	36
<b>El Parlamento y la Defensa en la Argentina</b> Pablo Martínez – Norberto Pascale	53
<b>Parlamento e Defensa: O Caso Brasileiro</b> Fernando Rocha – Héctor Luis Saint-Pierre – Sérgio Paulo da Silva	70
<b>Chile: Evaluación del Funcionamiento de la Comisión de Defensa del Parlamento</b> David Álvarez Veloso	94
<b>Política y Defensa en Uruguay</b> <b>Articulaciones Disfuncionales de Larga Data</b> Félix Besio	108
<b>El Caso Español: Evaluación del Funcionamiento de las Comisiones de Defensa de las Cortes</b> Jordi Marsal I Muntalá	123
<b>Epílogo: Acerca del Fortalecimiento de los Roles Legislativos en Seguridad y Defensa</b> Margaret Daly-Hayes	133
<b>Anexo: Metodología de Evaluación del Funcionamiento de una Comisión de Defensa Parlamentaria</b> Jaime Garreta – Juan Rial – Luis Tibiletti	141
<b>Los Autores</b>	151

## INTRODUCCIÓN

Gilda Follietti  
Luis Tibiletti

Uno de los desafíos más interesantes que nos presenta esta etapa de la historia latinoamericana es la de plasmar en la realidad las promesas de institucionalidad democrática que nuestros pueblos desean y merecen. El Parlamento es aquí una figura central, y los esfuerzos para comprender y analizar cómo la labor parlamentaria puede contribuir a la construcción de la democracia necesitan ser profundizados.

El presente libro tiene como pretensión abordar un tema que hasta la fecha no ha sido ampliamente tratado en los ámbitos académicos dedicados a la problemática de la seguridad y la defensa. Nos referimos al papel que corresponde desempeñar a los Parlamentos en la formulación y control de las políticas públicas del área.

La temática del Parlamento cobra importancia desde diferentes dimensiones, existen razones de carácter institucional, histórico, coyuntural y de proyección que nos alientan a trabajar en la cuestión parlamentaria.

Es inmenso el trabajo que la región tiene por delante para hacer del Parlamento una institución sólida que se desempeñe de acuerdo a la esencia que le es propia en un esquema de equilibrio entre poderes independientes. En la realidad, la difícil conformación de mayorías puede transformar al Parlamento en un obstáculo para la gobernabilidad, mientras que las mayorías progubernamentales pueden convertirlo, como era bastante común en el pasado, en extensión del Poder Ejecutivo.

El mecanismo de la división de poderes fue incorporado en nuestras formas de gobierno para evitar que cada uno de los poderes del Estado tuviera posibilidad de incurrir en prácticas autoritarias. Esta separación de poderes no debe entenderse entonces como enfrentamiento o extensión institucional sino de control y colaboración de acuerdo al reparto de funciones establecido en cada una de las Constituciones. En tal sentido, el Parlamento participa del conjunto de políticas públicas incluyendo, por supuesto, la seguridad y la defensa.

En particular y dado que el Estado moderno reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima, toda la arquitectura

institucional construida para su administración también estará involucrada en el manejo de ese monopolio. Así, los primeros Parlamentos representativos fueron pensados fundamentalmente como unas instituciones de “carácter protector” sobre todo en cuestiones presupuestarias y de defensa. De allí surge la tradicional expresión “del bolsillo y de la sangre se encargan los diputados”.

Estos mandatos constitucionales vigentes, el necesario ejercicio de la colaboración y control de poderes y la función esencial de representación se deben expresar en alguna forma práctica referido a los temas de seguridad y defensa. La función defensa exige el establecimiento de una política pública al respecto, al igual que lo exige la función educación o salud.

Avanzando un poco más allá de lo estrictamente institucional consideramos necesario explicar la importancia de este tipo de estudios desde una visión histórica pero también de coyuntura y proyección.

Desde el punto de vista histórico, es evidente que en Latinoamérica la relevancia de los Parlamentos no es similar a la de otras regiones. 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 Congresos –aún con una función más estrictamente legitimadora de iniciativas del 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.

Claramente este papel fue mucho menor en las décadas de la segunda mitad del siglo XX en los países en los que los gobiernos quedaron en manos de las propias instituciones militares o cuando 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 Parlamentos comenzaran a tener un rol más significativo, siempre considerando los diferentes modos y ritmos que las mismas presentaron en cada país.

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 la natural resistencia de las propias instituciones militares que habiendo retenido la totalidad de las funciones políticas no veían con buenos ojos la aparición de un nuevo actor en terrenos que siempre le habían pertenecido casi con exclusividad. Nos referimos al 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.

Al mismo tiempo esta “cuasianomía” societal tiene, en algunas visiones, orígenes en la baja percepción de amenazas externas de las sociedades y debería ser resuelta por la voluntad política de líderes responsables. Otras perspectivas otorgan mayor responsabilidad en la situación a la presencia histórica de los militares como principales referentes de la temática que llevaron a convertirla en una especie de “coto cerrado”. Finalmente algunos piensan que este fenómeno es una derivada en la región de lo ya estudiado en otras latitudes respecto a la retracción que la sociedad tiene para con los asuntos de defensa cuando funciona la idea de la existencia de conciudadanos convertidos en “enemigo interno” como sucedió en muchos de los países de la región.

Sin embargo en la subregión en análisis, el esfuerzo mancomunado de muchos actores, incluso extrarregionales, permitió que lentamente se vaya creando un grupo de especialistas civiles en los temas pero todavía insuficiente en cantidad. En algunos casos, éstos anclaron sus trabajos en el ámbito parlamentario o de los partidos políticos constituyendo cuerpos de asesores con mayor profesionalización en condiciones de subsanar estas falencias de los políticos y legisladores.

Otra razón de interés que cabe mencionar es que, de hecho, las comisiones de defensa se han ido constituyendo en un ámbito de interacción de las relaciones cívico militares. Esto había sido anticipado como posible y deseable al comienzo de la transición y es importante ya que todos los países de la región han tenido una historia difícil, no sólo en la relación político militar, sino también en la relación entre sus Fuerzas Armadas y la sociedad.

Fue esa historia difícil, en particular la de las décadas de los '60 y '70, la que produjo que desde la vuelta a la democracia en nuestros países mucho de lo que se ha hecho en el ámbito de la defensa tuvo y todavía tiene que ver con el saldo del pasado. De esta manera se dificultó la construcción de una política de defensa acorde con la realidad nacional e internacional.

Pasando de la visión histórica a la coyuntural, después de varios años de democracia, creemos importante comenzar a trabajar en todos los ámbitos, especialmente en el parlamentario, para ir construyendo las capacidades necesarias para enfrentar los desafíos que puedan presentarse

en el futuro. Al Parlamento le corresponde un papel fundamental en este sentido, debido a su función primordial que es la labor legislativa.

Las promesas de prosperidad que llegarían de mano de la desregulación del Estado y la apertura de la economía no se materializaron en la realidad. Lo cierto es que el nuevo siglo encuentra a América Latina frente a una serie de conflictos socio-económicos, que abrevan en causas estructurales pero que también dan cuenta de los problemas del modelo de desarrollo implantado durante la década pasada.

El Estado como unidad de referencia para solucionar los problemas de los ciudadanos se encuentra cuestionado desde la entrada en escena del concepto de globalización y la transnacionalización de la economía. Sin embargo, en nuestra región la crisis de legitimidad sobre el Estado se ha trasladado a sus instituciones y la forma de gobierno.

De esta manera, las instituciones de la democracia latinoamericanas están obligadas a justificar su existencia, a reimplantar en la sociedad civil la idea más elemental sobre democracia como “gobierno del pueblo” y hacer que los ciudadanos se identifiquen con las instituciones gubernamentales en lugar de sentirse víctimas de ellas. Por supuesto que el Parlamento no está ajeno a este proceso y además su capacidad para hacerlo se ve potenciada por su misma naturaleza al ser la institución en la cual la sociedad civil se encuentra representada ampliamente, en su diversidad ideológica-partidaria y territorial.

Si bien no existe una definición unívoca de defensa ya que cada país la define de una manera particular en función de una concepción propia, cada una de ellas lleva implícita la necesidad de generar una visión estratégica en función de los escenarios futuros que pondrán en peligro aquello que se desea defender. Producir marcos legales, la función parlamentaria más elemental, también requiere una visión estratégica. Las leyes reflejan un momento dado en el tiempo pero además tienen vocación de perdurar hacia el futuro.

Repensar el andamiaje legal de la defensa es una tarea pendiente en muchos de los países de la región, es necesaria una adecuación de los mismos a las épocas que corren en el ámbito nacional –transición y consolidación de los procesos democráticos– y en el regional e internacional.

Otra de las esferas en las que el Parlamento tiene un papel importante para desempeñar es en el ámbito presupuestario. Por principio económico, los recursos son escasos, pero la escasez parece haberse profundizado en los últimos años para nuestros países. El manejo de las finanzas públicas tiene, además, otra fuente de preocupación que son los repetidos manejos discrecionales que se hacen de los mismos. Pero por sobre todas las cosas es preciso comprender que el presupuesto es una declaración política ya que no es posible realizar absolutamente nada si no se cuenta con dinero asignado para tal fin.



El Parlamento tiene la posibilidad de intervenir en algunas etapas del proceso presupuestario, en especial en lo que respecta a la aprobación del proyecto de ley que le eleva el Ejecutivo. Pero también puede controlar la ejecución del proyecto aprobado a fin de corroborar en qué se está gastando y si tiene su correlato con lo estipulado en el presupuesto. La defensa se encuentra dentro del conjunto de temas sensibles de la esfera estatal, lo cual ha llevado a tratar ciertas cuestiones con carácter secreto. La cualidad de secreto ha servido en algunas ocasiones como paraguas para el manejo espurio de dinero público.

Podemos decir que este es un momento bisagra porque a pesar del panorama descrito debemos rescatar que por una serie de razones –que seguramente valdrá la pena explorar en futuros trabajos–, esta situación de regresión y debilidad institucional no afectó del mismo modo al trabajo parlamentario en nuestra materia. Así lo reflejan los estudios de caso cuando señalan que, más allá de las diferentes realidades en materia de peso específico de los Congresos, todos tuvieron en el último año o tienen en este momento temas significativos en la materia que, de ser asumidos en plenitud, les permitirán seguramente crecer en la consideración de sus conciudadanos y aportar a la consolidación democrática.

Si hablamos de una visión de proyección, es porque más allá de las distintas opiniones sobre la viabilidad de los distintos proyectos de integración subregional o el avance de cada uno de ellos, en los países en estudio, que son miembros del MERCOSUR AMPLIADO, una perspectiva académica no puede dejar de explorar el desafío que para los Parlamentos puede significar el tener que pensar sus políticas de defensa ya no sólo en una dimensión nacional sino también regional.

Por todo lo que hemos señalado hasta aquí, consideramos que el fortalecimiento de las capacidades civiles para desempeñarse en el ámbito de los Parlamentos constituye una faceta importante en el proceso de construcción de la conducción política de la defensa. Esto es algo que desde el inicio, los miembros de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) visualizaron con claridad. Es por ello que se ha fijado como objetivo contribuir a ese proceso en construcción.

En la práctica, la organización del trabajo dentro de la institución parlamentaria se realiza a través de las comisiones especializadas; con diferentes funciones según la normativa de cada país; es en ellas donde se lleva a cabo el grueso de las tareas derivadas de las facultades constitucionales en cada materia. Es decir que las comisiones de defensa se convierten en el referente por excelencia al querer conjugar Parlamento y Defensa. Por ello, hemos creído importante centrar el estudio en las actividades de estas comisiones y su relación tanto al interior de los propios Congresos como con las distintas estructuras del Poder Ejecutivo y de la sociedad civil.

Para ello comenzamos a trabajar en el diseño de la “Metodología de Evaluación del Funcionamiento de una Comisión de Defensa Parlamentaria”. Sobre la base del trabajo inicial desarrollado por tres especialistas, se recibieron las opiniones de los miembros de la red. Con la finalidad de someter a prueba dicho documento se realizó un Seminario en Buenos Aires en noviembre de 2003, al que asistieron legisladores, asesores y especialistas en la temática parlamentaria de diferentes países y se formularon interesantes propuestas para completar el documento.

El interés despertado en los miembros de la red por estos primeros trabajos, llevó a la convicción de que resultaba necesario profundizar las actividades en torno a la temática parlamentaria y entre otras surgió la preparación del presente libro.

En el mismo, Pablo Celi reflexiona sobre las nuevas exigencias y desafíos que la institución parlamentaria enfrenta en relación a las políticas de defensa y, en particular, el papel que las comisiones asesoras especializadas tienen por delante en virtud del momento histórico político que atraviesa la región.

Gilda Follietti, en el marco del desarrollo institucional del Poder Legislativo, presenta las facultades constitucionales que el Parlamento tiene en materia de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

En este sentido, destaca que el momento histórico que vive la región es propicio para retomar el desarrollo institucional parlamentario y hacer del mismo una institución sólida en el contexto de un Estado democrático.

A continuación se presenta el análisis de los casos en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Cada uno de ellos respeta el marco conceptual de la “Metodología de Evaluación del Funcionamiento de una Comisión de Defensa Parlamentaria” ya mencionada. La misma se incluye en el Anexo.

Se incluyó también el caso español ya que, si bien no forma parte de la región en estudio, por razones históricas, culturales y temporales ha tenido una influencia significativa como referencia en alguno de los casos analizados y especialmente en la literatura académica sobre los procesos de construcción de instituciones en transiciones democráticas.

En el caso argentino, Pablo Martínez y Norberto Pascale nos muestran las consecuencias de una transición no pactada, sino por ruptura. En tal sentido, señalan que desde el mismo momento del inicio de la etapa democrática, el Parlamento tuvo un papel destacado para construir una arquitectura legal en el retorno al cauce constitucional y en la búsqueda de un nuevo patrón de relaciones civiles militares que incluyese la conducción política de los asuntos de la defensa.

Destacan que los cambios han sido progresivos, acordados, consensuados y construidos en un proceso de consultas y debates



amplios debido a la pretensión de que la política de defensa fuese tratada como una política de Estado.

Posteriormente el caso de Brasil, nos muestra que si bien con la reforma constitucional de 1988 se abre un espacio para el aumento de las responsabilidades parlamentarias en materia de defensa, existen todavía una serie de factores que todavía reducen la capacidad del Parlamento para actuar en materia de defensa.

Sin embargo, los autores ponen de manifiesto que existen ciertos indicadores que podrían ayudar a superar algunas de las limitaciones existentes, como las reformas que se están llevando a cabo en el seno de la institución parlamentaria.

En el caso de Chile, David Álvarez Veloso analiza el funcionamiento de las comisiones de defensa en un contexto donde el Parlamento tiene ciertas limitaciones que emanan, por una parte, de una Constitución fuertemente presidencialista y, por otra, de la vigencia de prerrogativas militares y enclaves autoritarios pendientes de eliminación.

Sin embargo y más allá de detallar los desafíos pendientes para el Parlamento, señala la tendencia a la creciente normalización de las relaciones civiles-militares y una mayor fluidez en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en esta materia.

En relación al caso de Uruguay, partiendo de la base de que la institucionalidad política de los asuntos de defensa sigue siendo una materia pendiente, Félix Besio nos muestra que la ausencia de definiciones desde los actores políticos –que no hace más que representar el escaso interés de la sociedad– impide un debate adecuado sobre las doctrinas de seguridad nacional y defensa que dé legitimidad social a las políticas del área.

A pesar de ello, el autor destaca que, aunque impulsado más por razones administrativas y económicas (reforma del Estado) que estratégicas, el Parlamento ha empezado a participar de un modo más activo en la temática de defensa.

En el análisis del caso español, Jordi Marsal destaca el proceso de transformación profundo que significó a partir de la transición democrática la resolución de la “cuestión militar” que se plasmó en los debates acerca de la existencia o no de un “poder militar” y cuál debe ser el grado de autonomía corporativa de las Fuerzas Armadas en un Estado de Derecho.

Asimismo nos introduce en las problemáticas actuales que enfrenta el Parlamento español tanto en lo referido al ámbito nacional como en la adecuación de su accionar a los cambios producidos por la profundización del proceso de integración europeo.

## LOS PARLAMENTOS Y LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS DE DEFENSA

Pablo Celi

### EL REDIMENSIONAMIENTO DE LA DEFENSA COMO BIEN PÚBLICO

Las transformaciones en las condiciones globales de la seguridad y la evolución de su concepto, hacia uno de carácter multidimensional<sup>1</sup>, que dé cuenta de proyecciones no estrictamente militares, establecen nuevas exigencias y desafíos para el rol parlamentario en un ámbito tradicionalmente restringido a la conducción de la defensa nacional por el Poder Ejecutivo y a las funciones operativas de las Fuerzas Armadas.

Nuevas dimensiones institucionales de la seguridad y la defensa devienen indispensables a partir de la ampliación de los alcances de la seguridad internacional y el mayor peso relativo de los factores externos, incluidos los militares, sobre las condiciones internas de las sociedades y los Estados.

La seguridad es hoy vista, no como un fin en sí, sino como una condición política y social del desarrollo y estabilidad institucional de los Estados, trasciende a la defensa nacional y al factor militar del poder estatal y los subordina como un componente sectorial con funciones determinadas y dimensiones institucionales específicas.

La proyección holística de la seguridad internacional, despliega su condición integral, dinámica y multifuncional sobre las políticas de defensa, supone la integración plural de intereses y actores sociales y políticos y compromete diversas instancias del sistema político.

Los actuales escenarios de la seguridad no se circunscriben a los de tipo militar, incluso factores de riesgo violentos como el terrorismo,

<sup>1</sup> La *Declaración de Bridgetown*, de junio de 2002, ligó el enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica a aspectos políticos, económicos, sociales y ambientales. Esta perspectiva fue incorporada en la *Declaración de la Conferencia Especial sobre Seguridad* de la OEA, realizada en México en octubre de 2003 y en muchos de los Libros Blancos y documentos de seguridad y defensa nacionales en la región.



las guerras civiles, el crimen organizado, el tráfico y proliferación de armas ligeras o de destrucción masiva, trascienden a lo exclusivamente militar, en cuanto en sus determinaciones y efectos concurren factores económicos, sociales y políticos, tanto internos como internacionales.

Esta amplitud de la noción de seguridad, conlleva la necesidad de precisar la de defensa y asignarle dimensiones y esferas institucionales concretas, así como establecer los mecanismos reguladores de su responsabilidad y el marco normativo de su desempeño.

La responsabilidad de los Estados para con los sistemas de relaciones político-militares interestatales, no se reduce a las iniciativas gubernamentales en cada coyuntura, compromete las orientaciones de largo alcance en la actividad estatal, que requieren de una precisa definición de los componentes de la defensa en los sistemas políticos nacionales y una delimitación rigurosa de sus ámbitos institucionales, roles y funciones, así como de los procesos y niveles de decisión, ejecución y control de su desempeño.

El alcance de las decisiones en seguridad y defensa compromete la dimensión internacional de la acción del Estado y, a su vez, traslada al escenario interno las condiciones externas. En torno a esta interrelación de factores internos e internacionales, concurren diversas políticas estatales, fundamentalmente, exterior, económica y presupuestaria, además de las específicas de seguridad y defensa nacional.

Si la defensa se articula como una acción del Estado, en última instancia exterior, proyectada en el ámbito de las relaciones internacionales, su configuración y características están sujetas a determinaciones endógenas de los sistemas políticos, del ordenamiento institucional de los Estados y la naturaleza de los regímenes de gobierno.

Los problemas de la seguridad están ligados con las vulnerabilidades del Estado y cómo éstas se reflejan en las percepciones sociales, de qué manera afectan los intereses de los diversos actores sociales y bajo qué condiciones institucionales se enfrentan y resuelven.

Entendida la defensa como un bien público, en sus orientaciones están en juego un deber y un derecho de la sociedad en su conjunto, siendo responsabilidad del Estado el garantizar el marco institucional para su ejercicio, considerando los entornos global, regional y vecinal que comprometen su política exterior, en los que cobra forma concreta la defensa como componente de la seguridad.

El establecimiento del sector defensa en los sistemas políticos, su orientación y funciones, comprometen derechos políticos y sociales, en cuanto los problemas de seguridad se proyectan sobre las condiciones de vida de los pueblos y determinan su relación con otras sociedades, más allá del impacto que las políticas de defensa tengan sobre la cotidianidad de los ciudadanos y su identificación en las

percepciones colectivas.

El ejercicio democrático de la defensa como política pública exige su sujeción al escrutinio social y la responsabilidad política sobre su desempeño. Siendo la defensa un bien público, sus objetivos, orientaciones, medios y formas de ejercicio, deberán responder no sólo a intereses estatales, o de gobierno, sino fundamentalmente a derechos sociales sobre el manejo de las relaciones interestatales y de la relación del Estado con los ciudadanos.

Una política de defensa democrática estará basada en un amplio consenso social que cimiente la relación civil -militar, a partir de marcos institucionales rigurosos<sup>2</sup>, ajustados al carácter unitario e integral de la defensa del Estado y a la especificidad funcional de sus componentes y acciones, que determina los roles, funciones y responsabilidades del sector.

El despliegue de la política de defensa, como bien público, requiere de la acción articulada de las diversas instancias del Estado, (parlamentaria, ejecutiva, judicial, constitucional y de veeduría social), su definición, control y fiscalización.

La legitimidad de la política de defensa como política pública, exige de una conducción institucional por parte del poder político dentro del ordenamiento jurídico y constitucional que fundamenten su legalidad. Para ello es indispensable desarrollar las atribuciones y funciones constitucionales que amparen a la estructura institucional para su desempeño.

La formulación de la política de defensa y su institucionalización, han de dar cuenta de la necesidad de ampliar la representatividad y participación social en la formulación y gestión de la política de seguridad y defensa nacional como políticas de Estado y de incorporar los principios de control ciudadano, rendición de cuentas y responsabilidad política en el ámbito de la defensa nacional.

Esto demanda una redefinición de las bases jurídicas e institucionales de la defensa, a fin de que siendo un bien social, tenga en el conjunto de los poderes públicos las garantías y mecanismos para su funcionamiento, en correspondencia con derechos sociales y políticos.

El aseguramiento del principio de buen gobierno<sup>3</sup> en asuntos de seguridad y defensa, solo es posible si las distintas instancias del poder público se relacionan con el sector desde atribuciones y capacidades específicas e interrelacionadas, dando cuenta de los asuntos de

<sup>2</sup> GARRETA, Jaime. *Rol de las instituciones en el fortalecimiento democrático de las relaciones cívico-militares*. RESDAL, 2001.

<sup>3</sup> Una sistematización de esta noción puede encontrarse en: BORN, Hans, FLUIR, Philipp y JONSON Andres (Ed). *Control Parlamentario del sector de la seguridad. Principios, mecanismos y prácticas*. IPU/DCAF, Ginebra, 2003.



seguridad y defensa en sus respectivas dimensiones institucionales.

En la tradición constitucionalista moderna, el Poder Ejecutivo ejerce la dirección y el control directo sobre el sector defensa y es el responsable de la política, del planeamiento presupuestario y del orden de prioridades establecidas para el sector; mientras el Legislativo determina su marco legal, aprueba sus presupuestos, controla su ejecución y fiscaliza su desempeño institucional y, el Judicial vigila la aplicación del marco legal y sanciona las violaciones y delitos con arreglo a las leyes nacionales e internacionales.

En una perspectiva más amplia, los derechos sociales sobre la defensa, al incluir la transparencia y rendición de cuentas, dependen de las atribuciones reales que, frente al gobierno del sector, tengan instancias con funciones de Contraloría Pública, Defensoría del Pueblo y control constitucional.

La estructuración de la defensa sobre principios democráticos, vincula la responsabilidad política del Poder Ejecutivo sobre la conducción eficiente y transparente del sector, con la intervención parlamentaria en los procesos de discusión y adopción de políticas de seguridad, establecimiento de su estructura institucional, incluida la configuración de las Fuerzas Armadas, y la acción del Poder Judicial en la garantía jurídica del desempeño dentro de los fundamentos legales en los que se ampara la actividad y organización institucional del sector.

El gobierno de la seguridad y la defensa nacional, que incluye transparencia, responsabilidad política y rendición de cuentas, depende del real poder parlamentario frente al Ejecutivo y al sector militar, no sólo en lo que atañe a los fundamentos constitucionales y legales establecidos para su funcionamiento, sino al tipo de práctica vigente, los recursos para su ejercicio, el nivel de conocimiento e información para la toma de decisiones y la voluntad política para impulsarlas, teniendo en cuenta, además, que es el Parlamento el escenario institucional desde donde pueden desplegarse la acción y cooperación de las otras instancias en sus respectivas jurisdicciones.

Las relaciones entre Parlamento y gobierno en temas de seguridad y defensa deben ampliarse bajo el principio de responsabilidad compartida, que si bien reconoce roles y funciones específicas a cada instancia, establece niveles de corresponsabilidad en la definición, gestión y control de los procesos y las actividades en esta área fundamental del interés nacional. A partir del principio de corresponsabilidad es posible un mejor relacionamiento interinstitucional, para el desarrollo de la necesaria interacción entre los mandos políticos y militares en la estructuración del sector.

La consolidación de las capacidades del Poder Legislativo en materia

de seguridad y defensa, es esencial en un cambio de cualidad en las relaciones con el Poder Ejecutivo en sistemas políticos presidencialistas y un medio de ampliación y en profundización de la relación civil-militar, dentro de una cultura y una comunidad de defensa multisectorial y socialmente participativa<sup>4</sup>.

Se torna indispensable profundizar el análisis y las propuestas políticas en torno a las funciones de los Parlamentos en materia de seguridad y defensa, como un componente de la cultura de la defensa y su desarrollo institucional en contextos nacionales democráticos y escenarios internacionales concurrentes y cooperativos, coadyuvando a una valoración social de la normativa en esta materia.

El rol de los Parlamentos en la defensa y la seguridad, su relación con los ámbitos institucionales, particularmente las Fuerzas Armadas, debe abarcar el ordenamiento institucional y el abordaje político de las nuevas dimensiones de las agendas de seguridad, en tanto proyecta su labor como órgano representativo hacia un mejor tratamiento de las relaciones cívico-militares, que se enriquecen y transparentan a partir del adecuado ejercicio del control y la fiscalización parlamentaria en estos campos.

Los Parlamentos cumplen un rol fundamental en el desarrollo de los fundamentos jurídicos de los sistemas de seguridad y defensa, mediante el establecimiento del marco legal, la vigilancia de su cumplimiento, el control y la fiscalización de decisiones, acciones y procedimientos.

El debate parlamentario, puede influir y orientar decisiones de gobierno y su agenda política, lo cual coadyuva a una política de seguridad y defensa explícita, que supere el sometimiento a posteriori, inexorable e irreparable a las acciones de facto.

Los Parlamentos pueden ejercer, además, una importante función de mediación social e información sobre temas de seguridad y defensa, que permita aproximar su tratamiento y las políticas y acciones en este campo a los intereses y visiones sociales, actuando como vínculo con las prioridades ciudadanas a fin de que éstas se incorporen a las políticas públicas.

La socialización de los problemas de seguridad convoca la atención pública y permite desarrollar aproximaciones en las posiciones políticas sobre temas de agenda común nacional e internacional, fijando límites a la conducta unilateral basada en acciones de fuerza.

La debilidad institucional de los Estados sin decisión ni control parlamentario sobre el sector de seguridad y defensa, en particular sobre las Fuerzas Armadas, se evidencia frente al actual alcance y dimensión multidimensional e integral de la seguridad, que exige se precautelen

<sup>4</sup> Una visión de este relacionamiento intersectorial institucionalizado, desde la perspectiva de la experiencia europea, ha sido desarrollado por VAN EEKELLEN, Wim. En: *Democratic Control of Armed Forces: The National and International Parliamentary*. DCAF, Ginebra, 2002.



los fundamentos sociales de la política de seguridad y defensa nacional y la responsabilidad política de su formulación y ejercicio.

Es a través del Parlamento que debe asegurarse el control y la responsabilidad social, mediante el equilibrio en el poder de decisión sobre asuntos de interés de la sociedad en su conjunto y no sólo del gobierno en su instancia ejecutiva, lo cual establece necesarios límites al unilateralismo en las concepciones y prácticas de gestión gubernamental.

En una perspectiva internacional y regional, la valoración social del papel del Parlamento en materias de seguridad y defensa permite optimizar su actuación como órgano representativo del interés nacional, frente al horizonte de la seguridad cooperativa en contextos democráticos.

El rol del Poder Legislativo, en lo que se refiere a la defensa nacional y el control civil de las Fuerzas Armadas, constituye un factor fundamental de aproximación de las políticas de defensa en contextos regionales, para el afianzamiento de medidas de confianza y regímenes cooperativos en materia de seguridad y defensa, entre ellos, la implementación de mecanismos de homologación en la determinación de los presupuestos de defensa y gasto militar.

Un marco regional de cooperación es una condición propicia para una institucionalización democrática de la defensa en cada país. El desarrollo de relaciones de cooperación interestatal genera un ambiente externo favorable para el fortalecimiento de la capacidad institucional interna del sector defensa, sobre la base de una mejor articulación con el sistema político, que torna más eficaces las potestades de control y fiscalización y exigible su responsabilidad constitucional.

La institucionalización parlamentaria de los temas de seguridad y defensa, coadyuva a la acción preventiva, a la consolidación de los mecanismos de cooperación en materia de manejo de conflictos y a la regulación estricta de las condiciones y formas de intervención y acción reactiva frente a fenómenos de conflagración, confrontaciones políticas o guerras civiles.

Los Parlamentos deben deliberar y decidir sobre los esquemas de seguridad regional, que suponen compromisos que implican la asunción por parte de los Estados de concepciones, prácticas, acciones e instituciones internacionales que se proyectan sobre las condiciones externas de su actuación y la vida interior de los países y pesan sobre los mecanismos de decisión de los gobiernos.

En ausencia del Parlamento, la acción internacional en las áreas de defensa y seguridad puede estar reñida con el interés ciudadano y el principio de legitimidad democrática. La acción parlamentaria debe orientarse a transparentar el manejo de conflictos, al control sobre las instancias de ejercicio de la fuerza y la coacción legítima,

a la orientación de la política y la acción exterior y a la preservación de la legitimidad de las acciones en seguridad y defensa, precautelando el interés de la sociedad en su conjunto, frente a las decisiones y acciones en el campo internacional en general y fundamentalmente aquellas que comprometan situaciones, acciones o efectos de tipo militar o bélicos.

Si bien no existe una normativa internacional que homologue principios y procedimientos para el desempeño parlamentario en seguridad y defensa, desde una perspectiva internacional sistémica es necesario desarrollar compromisos y acuerdos sobre el control y la responsabilidad parlamentaria, como parte de las agendas de seguridad cooperativa, puesto que esta condición favorecería la eficacia y concordancia de los marcos políticos y jurídicos interestatales con los nacionales, a través de mecanismos institucionales verificables.

## **DISTORSIONES INSTITUCIONALES DEL SECTOR DEFENSA EN LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS**

Las democracias latinoamericanas han adolecido de un déficit en la institucionalidad de la seguridad y la defensa, tanto en sus funciones internas como en los mecanismos interestatales, en contextos de fragilidad de los sistemas políticos y reiteradas crisis e inestabilidad gubernamental.

La política de defensa y la estructuración de sus instituciones, han estado determinadas por el carácter presidencialista de los regímenes políticos, en los cuales, el sector de la defensa se ha configurado como una función supeditada a la conducción y acción predominante del Poder Ejecutivo y, en algunos aspectos, casi exclusivamente del ámbito militar.

A partir de este predominio y concentración funcional de la seguridad y defensa en la instancia ejecutiva, el sector permaneció como un espacio aislado del conjunto del sistema político y distante del interés y el escrutinio social, lo cual conduce a la aparición de conflictos de gestión en torno a la autonomía militar y los límites del control civil sobre su orientación política, organización, acciones y administración.

Esta configuración relativamente autónoma del sector defensa, ha determinado también la escasa vinculación de las políticas de defensa con las definiciones y la gestión en materia de política exterior, dando lugar, en algunos casos, a conflictos en la determinación de las agendas estatales e incluso a la aparición de una doble agenda sobre asuntos de seguridad internacional.

De otro lado, esta suerte de fuero institucional tiende a inducir hábitos



corporativistas que debilitan la institucionalidad de la defensa, tras la apariencia de cohesión asociativa del sector militar frente al civil, lo cual desgasta su soporte social y político y afecta su profesionalización.

La tendencia a la corporativización del sector defensa desconoce la condición de bien público de la defensa y reduce a los Ministerios de Defensa a la gestión de intereses castrenses ante el Poder Ejecutivo, desfigurando sus funciones y menoscabando su legitimidad social.

La autogestión del sector defensa y de la Fuerzas Armadas, ligada a su aislamiento y desconfianza hacia los actores sociales y a la constante negociación de prerrogativas, propias de un status institucional hermético, con los actores políticos, mediante relaciones coyunturales de mutuo condicionamiento y connivencia, conduce a su desinstitucionalización y desprofesionalización.

La dispensa de autorregulación del sector militar, devino en un status quo no discutido ni observable, a pesar de los desbordes autoritarios que pueden presentarse en situaciones de conflicto externo o crisis interna, cuando se ponen en evidencia la precariedad de los mecanismos institucionales desconectados del debate público y la acción ciudadana.

Esta tendencia distorsiona las relaciones civil-militares, cuyas oposiciones subrogan el debate público de los reales problemas de la defensa nacional, dilatando la determinación de las funciones sociales de la política de defensa y los marcos institucionales adecuados a un ordenamiento y práctica democráticos, lo que ha retardado la formación de una cultura de la defensa en el sistema político de nuestros países.

El autonomismo y corporativismo en el sector militar, coexisten con ámbitos institucionales exiguos, aislados y excluyentes, sujetos a un relacionamiento restringido con los Parlamentos, Cancillerías y sistema judicial, muchas veces condicionados por las reticencias políticas derivadas de la distorsión en las relaciones civil-militares heredadas de las intervenciones políticas de Fuerzas Armadas y de los momentos dictatoriales en Latinoamérica, que aún son fuente de recelos intersectoriales.

La desinstitucionalización de las relaciones del sector defensa es propicia al mantenimiento de una bifurcación en la perspectiva civil-militar, por la cual, los actores civiles y militares se ven desde ópticas diferentes, signadas por la desconfianza y las diferencias de expectativas, que dan lugar a relaciones no transparentes, mientras se recrean los prejuicios estamentales y conductas aislacionistas.

En estas condiciones, las relaciones con el campo político no se articulan en espacios institucionales, por el contrario, tienden a evadir el problema de la institucionalidad y no explicitan los contenidos de la política de defensa, al darlos como supuestos indiscutibles e inmutables.

La transformación de las prácticas y políticas en defensa, se verá

limitada en tanto no se modifique la relación política con el sector y se presuponga que las definiciones sobre política y acciones de defensa se dan en última instancia en el propio sector de la defensa y en el orden militar.

Esta escasa autoridad del sector político sobre el militar se ahonda, cuando el sector militar asume que las decisiones efectivas no se toman en el Parlamento<sup>5</sup>, en tanto éste no es una instancia orgánica ni trascendente sobre la dinámica de defensa ni un nivel de dirección y control al que está subordinado y ante el que debe rendirse cuentas, sino, a lo sumo, un escenario de relaciones o un condicionante externo.

La inercia de los conflictos civil-militares opaca el tratamiento compartido de las especificidades actuales de los temas de seguridad y defensa, al reducirlos en forma simplista, y muchas veces confrontativa, al imperativo del control civil y la subordinación no deliberante de las Fuerzas Armadas y a la imposición de restricciones presupuestarias, induciendo tensiones intersectoriales con el sector castrense.

El desfasaje institucional se reproduce en la desconfianza del sector militar y su percepción de desventaja en su posicionamiento institucional frente al Poder Legislativo, al que muchas veces se atribuye una predisposición adversidad y un desconocimiento de los imperativos de seguridad y defensa.

Desde una distancia crítica del elemento militar frente a los sectores políticos y su accionar parlamentario, se percibe que los Parlamentos carecen de condiciones para asumir los temas de seguridad y defensa por las fracturas y diferencias políticas y el riesgo de que esta problemática se subordine a las disputas políticas particulares, perdiéndose su perspectiva estratégica nacional, así como por la falta de conocimiento y letargo procedimental de la gestión parlamentaria.

Estas distorsiones en la relación de los Parlamentos con el sector de la defensa, se torna más abigarrada por las debilidades institucionales de los propios Parlamentos y sus límites, compartidos por nuestras democracias, en el tratamiento de la política de defensa y el carácter circunstancial de sus intervenciones en el campo de la seguridad y la defensa nacional.

En muchos casos, los Parlamentos han mantenido una relación pasiva con el sector defensa, enfrentados a crisis, emergencias o hechos consumados, se han circunscrito a respuestas reactivas, en ausencia de una agenda permanente y proactiva de alcance estructural.

El rol de los Parlamentos en la formulación de las políticas exterior y de defensa ha sido muy limitado, su actuación se ha reducido a coyunturas carentes de continuidad y perspectiva estratégica, lo cual ha debilitado el

<sup>5</sup> ALEGRÍA, Ciro. *El poder legislativo en las políticas de defensa*. RESDAL.  
En: <http://www.resdal.org.ar/docs-varona.html>



soporte social y político de estas áreas y la necesaria vinculación que deben guardar entre sí, desde una visión institucional del rol del Poder Legislativo en el sector de la defensa como concepto integral.

El proceso de institucionalización de las funciones parlamentarias en materia de defensa se ha caracterizado por la falta de continuidad y el carácter ocasional con que son abordados los temas de seguridad y defensa y la lenta dinámica jurídica que conserva marcos legales desfasados de los procesos institucionales y de los nuevos aspectos que implica una seguridad multidimensional.

Esta imprecisa y escasa institucionalización de la función de defensa ha determinado su débil inserción en la estructura y agenda parlamentarias y su rezagamiento en la dinámica de intereses presente en el Poder Legislativo, con lo cual los temas de defensa se presentan en forma marginal, siendo evidente su desconexión respecto de las agendas políticas.

Sin embargo, cuando la problemática no ha estado ausente en la agenda parlamentaria, en muchas ocasiones se han confundido los temas de seguridad y defensa con intereses y conflictos ajenos al sector, sometiéndolos a una politización utilitaria, clientelar e inmedatista.

Este letargo parlamentario, tiene mucho que ver con la ausencia de normativas actualizadas para las funciones de seguridad y defensa, el débil desarrollo de sus instituciones y la conservación de marcos jurídicos obsoletos, ligados a viejas nociones de seguridad nacional, que generan inconsistencias políticas y vacíos institucionales.

También ha limitado la acción parlamentaria, su escasa autonomía en el dominio de los temas de seguridad y defensa, dada la asimetría institucional frente a quienes debe controlar, el gobierno y las Fuerzas Armadas, en cuanto este control depende de la información que proviene del propio sector o del Ejecutivo.

A estas restricciones se deben añadir aquellas que surgen de la transitoriedad y carencia de especialización de parlamentarios, que impide acumular procesos institucionales.

Esta debilidad en la gestión institucional de la defensa desde los Parlamentos se pone en evidencia en el hecho de que la iniciativa para la formulación de proyectos de ley sobre seguridad y defensa, en la mayor parte de casos, ha partido de las propias Fuerzas Armadas, solamente en coyunturas políticas excepcionales el sector civil ejerce esta facultad parlamentaria.

La falta de iniciativa legislativa ha coadyuvado a la autonomía del sector militar en nuestros sistemas políticos, en detrimento de su responsabilidad en la conducción política de los asuntos de la seguridad y la defensa.

El escenario parlamentario como espacio para la formación de consensos en política de seguridad y defensa, se ve restringido por la ausencia de un debate de contenidos que impide que puedan plasmarse

iniciativas parlamentarias en las definiciones y en la gestión institucional de la defensa.

A esta situación concurren como factores políticos no propicios, el que los partidos no han ejercido una política parlamentaria en materia de defensa, carecen de definiciones políticas y compromiso en este ámbito, dada su irrelevancia en las agendas electorales y en las expectativas inmediatas de las clientelas políticas; y el hecho de que este tema requiere de acuerdos en torno a agendas comunes, por sobre las diferencias y disputas intraparlamentarias, difíciles de establecer al margen de los intereses inmediatos de las fuerzas políticas.

El Parlamento, por su carácter plural y representativo, tiene competencias, inherentes a sus funciones, para la superación de estas falencias que afectan la constitución armoniosa de una comunidad nacional de la defensa, a condición de remontar el débil relacionamiento y la falta de un vínculo institucional adecuado con el sector de la defensa, que ha conducido, en la práctica, a que su problemática pase desapercibida para la mayoría de los legisladores y para la opinión pública.

## **DESARROLLO DE LOS ROLES Y FUNCIONES PARLAMENTARIAS EN LA CONDUCCIÓN DEMOCRÁTICA DE LA DEFENSA**

La relación del Parlamento con las instituciones de la defensa, como instancias instrumentales de manejo legítimo del potencial de fuerza del Estado, es una condición necesaria para el ejercicio democrático de su control y conducción desde políticas públicas consensuadas y socialmente asumidas.

En el debate sobre las relaciones civil-militares, es necesario superar el escaso tratamiento de las funciones parlamentarias en materia de seguridad, defensa y Fuerzas Armadas, abordando el problema desde una nueva visión institucional del rol del Poder Legislativo en el sector de la defensa, como un concepto integral que atañe al funcionamiento democrático del sistema político y a la articulación orgánica de la defensa como uno de sus elementos.

Las funciones parlamentarias son un componente fundamental de la institucionalización de la defensa y de la conducción y control democráticos de la organización militar del Estado, al establecer los mecanismos y procedimientos para su desempeño funcional.

El desarrollo de funciones y atribuciones parlamentarias en relación con las definiciones políticas y la planificación de la seguridad y defensa nacionales, se convierte en un factor de superación de las tendencias autoritarias presentes en los sistemas presidencialistas, que los han restringido al ámbito del Ejecutivo, conduciendo al desentendimiento



político de estos temas en el sector civil y a su gestión desde una condición de autonomía militar que reproduce la tradicional fisura civil-militar.

En los procesos de modernización del Poder Legislativo, en los países de la región, se requiere profundizar la relación de los Parlamentos con el sector de la defensa, en sus aspectos normativos e institucionales, como un elemento fundamental para fortalecer la capacidad institucional de la seguridad y la defensa, legitimar sus funciones, hacer más eficaz el control y fiscalización dentro del sistema democrático y propiciar acuerdos en política exterior para una seguridad regional cooperativa que contemple el desarrollo de la democracia y la seguridad de la región.

El fortalecimiento del rol parlamentario en los asuntos de seguridad y defensa es un elemento fundamental de la conducción política y la institucionalización de estos ámbitos, indispensables para la consolidación de una relación civil-militar fluida en el marco democrático y una planificación y gestión de la defensa como bien público.

El desarrollo de las funciones parlamentarias en el ámbito de la defensa coadyuvará a dar fluidez a las relaciones cívico - militares, puesto que, en realidad, es en la dimensión legislativa donde debe establecerse y desarrollarse el marco jurídico e institucional adecuado para una formulación y administración de la defensa, que se traducirá en una mejor capacidad de gestión, control y legislación en los diversos campos de la defensa nacional y de las Fuerzas Armadas.

El relacionamiento interinstitucional del Parlamento con el sector defensa, permite desarrollar el principio de confianza y los mecanismos de cooperación, coadyuvando a mejorar la calidad de la relación civil-militar al facilitar la identificación de propósitos comunes, superando las percepciones prejuiciadas de "intervención externa" al sector.

Las ventajas de un fluido accionar entre el Parlamento y el sector de la defensa, deben ser vistas también en lo que atañe a la implementación de normas e instancias de gestión y vínculo con las fuentes militares, en términos de información y comunicación para el cumplimiento de las tareas legislativas, fiscalizadoras e investigadoras, en beneficio de una mejor capacidad de control y legislación en las áreas de la defensa y seguridad y su interrelación con la agenda de política exterior.

Esto requiere desarrollar su especialización mediante la incorporación de conocimientos, información y relaciones en el ámbito de su actividad, lo cual exige elevar los niveles de información e intercambio con las Fuerzas Armadas.

El rol parlamentario se afirma, en su aspecto jurídico, en el fundamento constitucional y la jerarquía de las resoluciones parlamentarias en lo que atañe al marco legal del sector defensa y al control y fiscalización de su rendimiento de cuentas y responsabilidad legal.

Sin embargo, esta capacidad jurídica demanda para su desempeño una voluntad política dispuesta a desarrollar una práctica y una cultura de defensa y seguridad como bien público sujeto al escrutinio, decisión y control ciudadano, superando el desinterés y desconocimiento partidario en la materia.

A fin de responder a la necesidad de contar con una agenda parlamentaria frente a temas de seguridad, defensa y política exterior y dar un tratamiento integral de los problemas de la seguridad y la defensa nacional por parte del Parlamento, es necesario apoyar sus competencias legales con canales y mecanismos de información y asesoría para su desempeño efectivo en estos campos, contando con la estructura orgánica para un adecuado enlace con el sector.

### **Rol y funciones de los parlamentos frente a la defensa**

Los fundamentos políticos y normativos de la relación entre los Parlamentos y el sector de la defensa nacional, responden a las particularidades de los sistemas políticos nacionales, sin embargo, en la región se presentan algunos problemas similares y formulaciones institucionales comunes a nuestros Estados<sup>6</sup>.

Entre las funciones parlamentarias, junto a las de legislación, aprobación del presupuesto del sector defensa, control y fiscalización, comunes a los Parlamentos de nuestros países, es necesario desarrollar aquellas referidas a la formulación de la política de seguridad y defensa nacional, lo cual exige valorar el papel del Parlamento en relación con las Fuerzas Armadas y su proyección para un mejor tratamiento de las relaciones cívico-militares y para la aproximación de las políticas exterior y de defensa.

Para el afianzamiento del rol de los Parlamentos en cuanto a la política de seguridad y defensa, es fundamental que sus atribuciones se extiendan a las definiciones de seguridad, la determinación de las amenazas o factores de riesgo, el manejo de crisis, los principios de estrategia y doctrina militar y la estructura y funciones de defensa, incluida la militar.

Esta inclusión de temas de política de seguridad y defensa en la agenda de los Parlamentos, se vincula con sus responsabilidades respecto de elementos de la política exterior, en cuanto, en la mayoría de casos, por sus propias facultades constitucionales, estos están llamados a aprobar tratados internacionales y regionales, autorizar toda alianza o acuerdo

<sup>6</sup> Acerca de las facultades constitucionales de los Parlamentos sobre seguridad y defensa, ver: *Atlas Comparativo de la Seguridad y la Defensa en América Latina*, RESDAL. En: <http://www.resdal.org.ar/atlas/main-atlas.html>



que afecte la seguridad nacional, permitir o no el despliegue militar en el exterior o el ingreso de fuerzas militares extranjeras y facultar la declaratoria de estados de excepción, movilización, emergencia o guerra.

Para garantizar su pleno ejercicio, estas funciones relacionadas con la política exterior, deben extenderse en forma general al conocimiento y aprobación de la participación del Estado en sistemas de seguridad y defensa colectivos, y a la aprobación de la asistencia externa en materia de defensa y programas de cooperación militar.

A pesar de que es común en la experiencia institucional latinoamericana la asignación al Parlamento de funciones de control y fiscalización del Poder Ejecutivo en todos sus niveles, estas funciones precisamente han tenido un débil desarrollo en su proyección sobre las áreas de seguridad y defensa.

El desarrollo de las atribuciones de control y fiscalización, debe darse en la perspectiva de una capacidad de gestión permanente, no solamente circunscritas a situaciones de excepción o intervenciones ocasionales.

La facultad parlamentaria en este aspecto está referida a solicitar o recibir informes a nivel ministerial y juzgar políticamente la conducta de los ministros de Estado, en lo que se incluyen las responsabilidades de la defensa nacional.

El Parlamento debe desarrollar sus funciones de control y supervisión de la actividad de defensa, contando con potestades no sólo aprobatorias de las propuestas provenientes del Ejecutivo sino también de iniciativa parlamentaria para la estructuración y fiscalización del sector, y determinación del marco legal que lo rige, sin que ello implique enfrentamiento ni obstrucción de los roles y funciones específicas de las Fuerzas Armadas, que en algunos casos se encuentran reguladas constitucionalmente.

El ejercicio del control y la fiscalización en materia de defensa, en ocasiones se encuentra limitado también en su eficacia por el manejo de la noción de “reserva” de seguridad.

Esta reserva, no puede fundamentarse en el arcana imperi de la antigüedad, si lo amerita debe ser expresa, normada y específica, sujeta por igual al control institucional y a la rendición de cuentas.

El Parlamento no sólo que deberá tener acceso a la información sino que está llamado a garantizar el carácter público de la misma. La confidencialidad no debe ser convertida en un dispositivo de autogobierno del sector defensa, por lo cual el carácter reservado de asuntos de seguridad no puede ser ilimitado, estará sujeto a una clasificación explícita y normada en el contenido, procedimientos y niveles de acceso y responsabilidad, con determinación de temporalidad de la reserva.

En la mayoría de nuestros países, los vínculos entre el sector militar y el Parlamento se han circunscrito a los aspectos presupuestarios. En este nivel hay una atribución que es común en la legislación de la región, que es la de considerar y aprobar el presupuesto anual del gobierno, que integra el presupuesto del sector de la defensa, que a su vez incluye el de las Fuerzas Armadas.

Una relación con el Parlamento restringida al establecimiento y, eventualmente, el control de los presupuestos, ha sido fuente de tensiones y confrontaciones de difícil procesamiento institucional, en la mayor parte de casos resueltas desde un status de no intervención negociada que conserva el hábito de la autonomía sectorial en ausencia de una forma institucional que lo supere.

Esta facultad constitucional del Poder Legislativo establece un primer nivel de relacionamiento institucional indispensable con el sector de la defensa, sin embargo, en muchos casos la determinación del presupuesto adolece de un desconocimiento de su condición de instrumento de planificación y se presenta desconectada del debate de orientaciones de política de defensa y sus dimensión funcional, con lo cual, se carece de elementos para el seguimiento y evaluación de su ejecución y para el control de la calidad del gasto.

Los principios políticos de transparencia y administrativos de planificación, deben asegurarse mediante un adecuado seguimiento técnico de la ejecución de los gastos de la defensa y el desempeño institucional, para lo cual, además de aprobar el presupuesto de defensa y para vigilar su ejercicio, el Parlamento puede llevar a cabo auditorías o investigaciones, que es necesario sustentar con un adecuado conocimiento del sector y la política que lo conduce.

El control presupuestario, además de abarcar la aprobación o modificación de las asignaciones presupuestarias, el control del presupuesto por programas, proyectos y uso de partidas, debe incluir la aprobación y control sobre la adquisición de armamento, teniendo el Ejecutivo la obligación de informar al Parlamento sobre decisiones de adquisición de armamento y éste la facultad para ejercer el control y fiscalización sobre los procesos de adquisición, proveedores, ofertas y destino de las adquisiciones.

El control presupuestario, desde el Parlamento debe extenderse también a la determinación de la legalidad, origen, forma y magnitud de los recursos no provenientes del presupuesto del Estado, entre ellos, fundamentalmente aquellos que provienen de asistencia militar extranjera.

En algunos países, las atribuciones parlamentarias incluyen elementos de administración del sector defensa, que deberían ser considerados para su homologación en la región: disposiciones sobre carrera militar, designación del número de integrantes de las Fuerzas Armadas, consulta o aprobación de procedimientos de ascenso a las



jerarquías de oficiales superiores, establecimiento de retiros y pensiones militares, supervisión y control de la capacitación y formación profesional.

A partir de estas atribuciones, los Parlamentos podrían coadyuvar a la consolidación del status legal y las garantías jurídicas para los integrantes de las Fuerzas Armadas, incluyendo la capacidad para considerar quejas, infracciones o demandas provenientes del sector y su procesamiento en otros organismos del Estado, Ejecutivo o Judicial.

Este aspecto es fundamental en la perspectiva de precautelar, desde la esfera parlamentaria, la integridad institucional del sector, la seguridad jurídica de sus miembros y una adecuada planificación de la política de recursos humanos destinados a la defensa.

Por la acción parlamentaria y las garantías legislativas, es factible y necesario desarrollar al sector defensa sobre la base del respeto a los derechos civiles, sociales, políticos e individuales y viabilizar las iniciativas, demandas y planteamientos sociales, de la ciudadanía, de las organizaciones políticas, del sector público, de los medios de comunicación en relación con el sector y con las Fuerzas Armadas.

El ejercicio pleno de todas estas competencias está ligado además a desarrollar la facultad de realizar investigación parlamentaria, que forma parte de una efectiva conducción y fiscalización, mediante el escrutinio minucioso de temas sensibles y la evaluación precisa de la política y acciones de gobierno.

El ejercicio de estas funciones institucionalizadas desde el Parlamento, podría plasmarse en un *Informe parlamentario sobre seguridad y defensa*, público y periódico, orientado a la difusión social y transparencia en el conocimiento de la política y el estado de la seguridad y defensa y la situación del sector.

### Las comisiones parlamentarias de defensa

Las comisiones parlamentarias de defensa son una instancia muy importante en cuanto al procesamiento, investigación, análisis, posicionamiento y asesoría sobre la problemática, sin embargo, la responsabilidad fundamental está en el Parlamento en pleno, de ahí la importancia que el conjunto de los parlamentarios y sus agrupaciones políticas tengan interés y conocimiento de la problemática del sector defensa, al tiempo que en la estructura y funciones parlamentarias se consolide un espacio específico y especializado dedicado a esta problemática<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> RIAL, Juan, TIBILETTI, Luis y GARRETA, Jaime. *Metodología de evaluación del funcionamiento de una comisión de defensa parlamentaria*. PEITHO/SER 2000, Serie Papeles de Trabajo de RESDAL, agosto, 2003.

El escaso desarrollo institucional de los Parlamentos en relación con el área se manifiesta en la inexistencia, confusión funcional o debilidad de las comisiones de defensa y en la ausencia de instancias de coordinación permanente con el sector defensa y Fuerzas Armadas.

En algunos de los países de la región no existe una comisión parlamentaria específica que se ocupe de esta problemática, o esta función se encuentra subsumida en comisiones de otro tipo, con lo cual se debilita su trascendencia y proyección institucional en el seno del Parlamento y las relaciones con el sector de la defensa.

Es una práctica común en algunos Parlamentos de la región el que los asuntos de seguridad y defensa sean tratados por diverso tipo de comisiones, denominadas de seguridad nacional, de Fuerzas Armadas, de asuntos internacionales, de relaciones exteriores, con lo cual se vuelven imprecisas sus funciones y se debilita el posicionamiento y tratamiento particular de la problemática<sup>8</sup>.

La eficacia de las comisiones de defensa guarda relación con su especificidad y especialización funcional, pero éstas deben proyectarse mediante la acción interrelacionada entre diversas comisiones parlamentarias para el tratamiento común de los temas de seguridad y defensa, a partir de sus especializaciones, fundamentalmente entre las comisiones de defensa, relaciones exteriores y presupuesto.

La consolidación de las comisiones parlamentarias de defensa guarda relación también con su proyección política e institucional, en lo que atañe a la composición, estabilidad y continuidad de sus elementos y el soporte técnico y administrativo para sus actividades. La transitoriedad y movilidad de los miembros de las comisiones de defensa y su limitada dedicación funcional a esta problemática, ahondan la carencia de una visión global del planeamiento estratégico en el área de defensa y la acumulación de una experticia con información y conocimiento del sector.

En cuanto a la composición de las comisiones es fundamental el pluralismo, que permite un reconocimiento de intereses sociales en el tratamiento de los problemas de la seguridad y la defensa nacional, y promueve una difusión más amplia y un mayor comprometimiento ciudadano.

Para esto, junto al carácter plural en la orientación política, es importante asegurar la autoridad social y parlamentaria de sus integrantes, la calidad de su representación, su conocimiento e información sobre la problemática y su relación con el sector defensa.

<sup>8</sup> Para una visión integrada de la ubicación de los problemas de la defensa y la seguridad en las Comisiones Parlamentarias en Latinoamérica ver: *Atlas Comparativo de la Seguridad y la Defensa en América Latina*, RESDAL. En: <http://www.resdal.org.ar/atlas/main-atlas.html>



Una significativa limitación para un mejor desempeño de las comisiones de defensa está en la carencia de expertos parlamentarios en materia de seguridad y defensa, que conlleva una reducción de su tratamiento a aspectos políticos generales, a circunstancias coyunturales y a un relacionamiento institucional frágil e inestable, de escasa trascendencia en la dinámica del sector defensa y poco eco en la actividad parlamentaria.

En la construcción de una institucionalidad permanente es imprescindible la formación de un cuadro de profesionales civiles y un funcionariado especializado, articulados a instancias parlamentarias de investigación, asesoría y gestión interinstitucional en áreas de seguridad y defensa, que consolide y procese el necesario soporte técnico y de información generada desde el propio sector de la defensa.

El fortalecimiento funcional de las comisiones de defensa se traduce en una mejor capacidad de gestión, control y legislación, para lo cual se requiere desarrollar su especialidad temática y su especialización mediante la incorporación de conocimientos, información y relaciones en el ámbito de su actividad, elevando los niveles de información e intercambio con las Fuerzas Armadas, lo cual coadyuva a la fluidez en las relaciones cívico-militares.

En el debate regional ha ido creciendo el postulado acerca de la necesidad de contar con la estructura orgánica pertinente, para un vínculo funcional de los Parlamentos y la defensa, en el entendido de que para un tratamiento integral de los problemas de la seguridad y la defensa nacional por parte del Parlamento se requiere apoyar su competencia legal con los canales de información y asesoría para su desempeño efectivo en estos campos, lo cual plantea la búsqueda de mecanismos institucionales para mejorar el desarrollo de su labor legislativa y su vinculación con las Fuerzas Armadas.

Para un posicionamiento parlamentario en política de seguridad y defensa, las comisiones de defensa están llamadas a analizar y canalizar las iniciativas, acciones y orientaciones de política de defensa y seguridad, y realizar un permanente seguimiento, evaluación, control y fiscalización de la gestión ministerial de defensa.

En los aspectos de legislación, a las comisiones les compete el análisis y recomendación al Parlamento sobre legislación del sector defensa y sus reformas, así como informar sobre la pertinencia de tratados y acuerdos internacionales.

En cuanto a la gestión institucional del Parlamento, las comisiones de defensa suponen un conjunto de funciones relacionadas con la observación permanente del estado del sector defensa, situación institucional, conflictos y demandas sociales y del sector militar, el monitoreo de las relaciones civil-militares, el análisis de las

designaciones militares realizadas por el Ejecutivo, y en general, la evaluación de la situación y organización del sector defensa.

El ejercicio efectivo del control presupuestario, exige que las comisiones de defensa deban realizar una acción conjunta con las de presupuesto a fin de conocer e informar sobre presupuestos y gastos en defensa y realizar recomendaciones de mecanismos de auditoría.

En una perspectiva más amplia, las comisiones de defensa deben desarrollar sus funciones en relación con la responsabilidad parlamentaria sobre la consulta, información y difusión social de temas y problemas de seguridad y defensa.

El desarrollo de las funciones de las comisiones parlamentarias de defensa, puede verse plasmado en una amplia gama de subcomisiones por áreas específicas, que permitan un mayor grado de especialización y dominio de la problemática: legislación en seguridad, institucionalidad militar, presupuestos de defensa, adquisiciones militares, industria militar, comercio de armamento, administración de la defensa, relaciones civil-militares, etc.

La actividad de las comisiones de defensa puede verse reforzada mediante la estructuración de dependencias administrativas, que funcionen como oficinas de enlace permanente entre el Parlamento y el sector defensa, a través de las cuales se canalice la comunicación, información y el trabajo conjunto, como instancia de gestión y facilitación de relaciones e intercambios interinstitucionales.

De igual forma, la conformación de equipos asesores civiles y militares permite elevar la calidad de los vínculos y visiones intersectoriales y optimizar los niveles de discusión y decisión sectorial, introduciendo en el accionar parlamentario una visión estratégica del área de defensa, soportada en el procesamiento de la información necesaria a efectos de realizar el análisis y sustentación de las disposiciones legales a nivel político y de gestión.

## LA DEMOCRATIZACIÓN DEL SECTOR DE LA DEFENSA Y LA AGENDA LEGISLATIVA

Los Estados latinoamericanos vienen atravesando una larga transición en el tratamiento de los problemas de seguridad y en la estructuración del sector de la defensa, en medio de procesos políticos internos e internacionales que obligan a precisar los medios institucionales para el funcionamiento de la seguridad y la defensa en condiciones democráticas<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Una amplia visión de las limitaciones y potencialidades de esta relación la ha desarrollado DIAMINT, Rut. *Democracia y seguridad en América*. Nuevohacer – GEL, Buenos Aires, 2001.



La pregunta acerca de cómo puede la democracia ser defendida con una organización no democrática de la seguridad y la defensa, nos enfrenta a una paradoja institucional que rebasa a la fórmula tradicional de Huntington<sup>10</sup>, acerca del control civil y la diferenciación de roles políticos y militares.

A partir del reconocimiento del impacto social y económico de decisiones de seguridad y defensa y de las implicancias políticas de las decisiones y acciones militares, es necesario avanzar, desde los supuestos huntingtonianos, hacia una visión más integral basada en la interdependencia y cooperación entre los sectores civil y militar y la complementariedad de su roles, sobre la base de la institucionalización funcional del sistema político.

El control civil es un prerrequisito pero no es un supuesto suficiente para el control democrático, éste se afirma mediante el establecimiento de mecanismos institucionales, que implican la articulación de las funciones ejecutivas y parlamentarias en la conducción y gestión del sector de la seguridad con la contraloría social.

El redimensionamiento institucional implica una aproximación sistémica a la determinación política y funcional de la seguridad y la configuración de un marco legal que regule la organización y administración del sector de la defensa.

En el relacionamiento interinstitucional se debe advertir la interdependencia de los elementos civiles y militares: las instancias políticas dependen de las militares para el ejercicio de una política de defensa y seguridad efectiva y un eficiente desempeño institucional; mientras que la institucionalidad militar se encuentra subordinada a la institucionalidad política, de la que depende su legitimidad.

El gobierno democrático del sector defensa, marca la diferencia entre control civil y control democrático<sup>11</sup> y tiene que ver con el aseguramiento de los marcos legales, los fundamentos institucionales, la funcionalidad de los roles sectoriales, el interés nacional, las demandas sociales y los derechos civiles y políticos.

Una reforma del sector defensa en dirección de los actuales problemas y los nuevos desarrollos de la seguridad, debe considerar que éste incluye instituciones que tienen la autoridad legítima para el uso de la fuerza, desde las que la autorizan hasta las que ejecutan las acciones, lo cual exige el más sistemático control sobre su desempeño y la mayor transparencia en sus decisiones y actividades, en relación con lo cual, el gobierno del sector defensa concierne a los derechos humanos, civiles y políticos.

<sup>10</sup> HUNTINGTON, Samuel. *The soldier and the state: the theory and politics of civil-military relations*. New York, Vintage books, 1964.

<sup>11</sup> LUNN, Simon. "The democratic control of Armed Forces in Principle and Practice". En: BORN, H, FLURI, P, LUNN, S (eds.) *Oversight and guidance: the relevance of parliamentary oversight for the security sector and its reform*. DCAF, Bruselas/Ginebra, 2003.

La composición y funcionamiento del sector de la defensa deben ajustarse tanto a los principios legales internos como a los compromisos internacionales, como un supuesto para el desempeño de las instancias de organización militar orientadas a proveer seguridad interna y externa a la sociedad en su conjunto, a cada ciudadano y al Estado, mediante mecanismos institucionales legítimos y eficientes.

La institucionalidad militar debe encontrarse integrada en el funcionamiento democrático, los marcos legales, el respeto de los derechos civiles y políticos y el reconocimiento y sujeción a los intereses sociales. Las estructuras y acciones que no se encuentren integradas a la institucionalidad pública y legítima de la defensa, deberán considerarse ilegales, su proscripción compromete la responsabilidad política de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El debate acerca de la democratización de los procesos institucionales en el sector de la defensa abarca un conjunto de factores que pueden establecer diversas perspectivas y direccionamientos en su tratamiento y resolución, dificultando el establecimiento de modelos funcionales unívocos. Entre estos factores se destacan:

a. La determinación de los modelos institucionales y su normativa por las condiciones históricas, políticas y culturales presentes en los sistemas políticos y la naturaleza de los regímenes de gobierno.

b. La relevancia y especificidad del debate social y político acerca de los roles y funciones de las Fuerzas Armadas en el contexto de reestructuración institucional de las democracias latinoamericanas.

c. El carácter y la magnitud del impacto de los factores militares en la política de cada uno de los Estados.

d. La incidencia de la asistencia y la cooperación militar en las relaciones internacionales y en las condiciones y situaciones políticas internas.

e. Las dinámicas de la cooperación interestatal en seguridad y defensa y las tendencias hacia la configuración de sistemas de seguridad regional y la relación que guardan con las políticas de defensa nacional de los Estados de la región.

Más allá de las particularidades funcionales y formas institucionales que puedan surgir de la combinación específica de estos factores en cada situación nacional, es un supuesto común el de que el desarrollo de una seguridad democrática, sólo es posible mediante la vigencia de marcos legales e institucionales para el quehacer político, económico y social y la legitimidad de la autoridad y gestión pública<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> *Commonwealth of independent states model law on the parliamentary oversight or the state military organization*. DCAF, Ginebra, 2002.



Una débil institucionalidad, con mecanismos interinstitucionales frágiles o inexistentes, funciones concentradas y carentes de control político y ciudadano, favorece condiciones propicias a la arbitrariedad, el abuso, la corrupción y la pérdida de profesionalismo en el sector defensa, en detrimento de sus funciones legítimas y del gobierno democrático de sus procesos y componentes<sup>13</sup>.

Las formas de estructuración del sector y los ámbitos y funciones institucionales que permiten la decisión y el control democráticos de sus políticas y acciones, guardan profunda relación con los poderes parlamentarios para determinar los objetivos, recursos y mecanismos institucionales para la organización y funcionamiento de la defensa y su relación con las dimensiones diversas de la seguridad.

El rol parlamentario en este aspecto es trascendental en cuanto previene tendencias autoritarias y autonomistas en el sector de la defensa y permite establecer los parámetros legales para su organización y funcionamiento; pero además, fundamentalmente, en cuanto se ocupe de que la política de defensa responda a prioridades sociales y a derechos ciudadanos y el que su financiamiento no afecte el desarrollo y la sostenibilidad de la economía.

La acción parlamentaria deberá atender a los fundamentos legales de los sistemas de seguridad y defensa para su funcionamiento y garantizar su concordancia con los derechos humanos, sociales, económicos, civiles y políticos, precautelando la transparencia en el sector, el acceso a la información, el rendimiento de cuentas, la veeduría ciudadana y la integración civil-militar.

El ejercicio del control parlamentario sobre la seguridad y la defensa, incluidas las organizaciones militares, debe consolidar su institucionalización democrática mediante recursos legales y medidas de gestión, administración y dirección.

En esta perspectiva es fundamental la interacción del Parlamento con las otras instancias del Estado y con las instituciones de la sociedad civil en el proceso de democratización de la seguridad y la defensa, en pos de una seguridad que proteja los intereses nacionales en la dirección y estructuración democrática de las Fuerzas Armadas.

Esta integración democrática del sector defensa, tiene también una proyección institucional de gran trascendencia para el sector militar, puesto que consolida y garantiza las demandas y derechos de los miembros de las Fuerzas Armadas y demás ciudadanos vinculados a la defensa, precautelando su seguridad jurídica sobre principios democráticos.

<sup>13</sup> Sobre la oposición entre institucionalización y desinstitucionalización de la defensa y su impacto en los sistemas democráticos, ver: BORN, Hans y FLUIR, Philipp. *Oversight and guidance: the relevance of parliamentary oversight for security sector reform*. DCAF, Ginebra, 2003.

La acción parlamentaria debe orientarse a asegurar transparencia en la estructura militar del Estado y una adecuada interacción con el conjunto de los poderes públicos, con los medios de comunicación, con los diversos sectores sociales y con los partidos y movimientos políticos.

La articulación de la política, estructura y recursos del sector defensa con las demandas del desarrollo económico, debe contribuir a su sostenibilidad, en el entendido de que un descuido o una hipertrofia de los componentes de la seguridad y la defensa afectan las condiciones de inversión y distribución social de los recursos.

En su dimensión social y política, interna e internacional, las orientaciones de la seguridad y la estructura de la defensa deben dar cuenta de una efectiva prevención de conflictos en procura de garantías de estabilidad social y política, solución pacífica de controversias y desarrollo de medidas de confianza entre los Estados.

Una visión amplia y concurrente acerca de la seguridad y el sector de la defensa, está ligada a la necesidad de abordar su reforma institucional en la perspectiva de consolidar la democracia, el desarrollo económico y social y la configuración de regímenes interestatales cooperativos.

Una reforma trascendente del sector de seguridad y defensa en la región, tanto en sus aspectos políticos como en su desarrollo funcional y estructural, puede constituir un factor de la arquitectura sistémica de la seguridad cooperativa, a la cual favorecen la transparencia y la legitimidad democrática de las políticas e instituciones nacionales de defensa, como paradigmas de confianza mutua y responsabilidad internacional de los Estados.



## LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PARLAMENTO EN DEFENSA

Gilda Follietti

La Constitución es el instrumento fundamental del ordenamiento político estatal. Su letra nos cuenta cuál fue la inspiración que conjugó una realidad política nacional determinada con las concepciones políticas más universales del momento. Es la expresión del pensamiento político que dio luz y vida a la organización nacional.

Es por ello que para evaluar el funcionamiento que en materia de defensa desarrollan los Parlamentos, debemos en primera instancia remitirnos a lo que las Constituciones prescriben. El presente capítulo intenta destacar el espíritu de cada una de las funciones que el Poder Legislativo tiene en el área de la defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, y cómo ellas se insertan en un ordenamiento político más amplio e integral que se viene delineando desde los tiempos de la independencia hasta la actualidad.

### EL ESPÍRITU CONSTITUCIONALISTA DEL SIGLO XIX

La declaración de la independencia en Argentina, Chile y Uruguay planteó un gran desafío hacia el futuro, al cortar con las instituciones coloniales y diseñar otras nuevas que respondieran a una idea de país que tenían los hacedores de nuestra independencia. Si bien en torno a esta idea se suscitaban diferencias que en algunos países generaron prolongadas luchas internas, finalmente se optó por una forma particular de organización que emana del movimiento constitucionalista cuyo primer hito fue la Constitución de los Estados Unidos.

En el caso de Brasil, en un primer momento se ensayó una forma de ordenamiento monárquico moderado. Como es sabido, la situación brasileña contó con la particularidad del traslado de la familia real portuguesa a Río de Janeiro, lo cual marcó una impronta distinta a la de las colonias españolas. Sin embargo, la forma de gobierno brasileña que se adoptó definitivamente no es distinta a la de los demás países de la región.

Como es sabido, los grandes sucesos que se tomaron como referencia en América Latina fueron la Independencia de los Estados Unidos y la Revolución Francesa, abrevando esta última también de las ideas de los patriotas de aquel país. La impronta marcada por las dos grandes revoluciones mencionadas no se relacionó tanto con la innovación teórica sino más bien con la posibilidad de llevar adelante principios políticos que filósofos y teóricos más antiguos habían pensado (tales como la libertad y el ideal de progreso), a la organización de un Estado concreto, de existencia objetiva.

Inspirados principalmente en las obras de John Locke, los precursores de la independencia norteamericana reivindicaron la existencia de una serie de derechos inherentes a la naturaleza humana que no podían ser desconocidos ni avasallados por los gobernantes. Ese pensamiento fue plasmado en la Declaración de la Independencia, la cual especifica que “todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; que para garantizar estos derechos se instituyen entre los hombres los gobiernos, que derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados; que cuando quiera que una forma de gobierno se haga destructora de estos principios, el pueblo tiene el derecho a reformarla o abolirla e instituir un nuevo gobierno que se funde en dichos principios, y a organizar sus poderes en la forma que a su juicio ofrecerá las mayores probabilidades de alcanzar su seguridad y felicidad”<sup>1</sup>.

Otro de los grandes principios que los patriotas norteamericanos llevaron a la realidad fue la idea de la separación de poderes. La necesidad de que todas las funciones de gobierno no estén reunidas en una misma persona ya había sido señalada por Montesquieu. Con este espíritu se pensó en la formación de tres poderes del Estado recayendo en cada uno de ellos la función ejecutiva, legislativa y judicial, erigiéndose así un mecanismo de contrabalanceo del poder.

Los representantes de la corriente de pensamiento escolástica ya habían introducido la idea de que la soberanía reside en el pueblo, aunque creyendo que la manera de canalizarla consistía en la delegación en el monarca. Los pensadores de las revoluciones burguesas creyeron que la posesión de esa soberanía implicaba además participación. De esa manera generaron un mecanismo para canalizar esa participación popular surgiendo así otro de los principios fundamentales de las

<sup>1</sup> Estados Unidos de América. *Declaración de la Independencia*. 4 de julio de 1776. Documentos Fundamentales de la Historia de los Estados Unidos (versión en español), Information Resource Center Public Affairs Section, Buenos Aires. Disponible en español en <http://usembassy.state.gov/posts/ar1/www0056.html>



Constituciones norteamericana y francesa: la representatividad. En esa distribución funcional pensada, fue el Parlamento la institución creada para depositar este fundamental principio. De esta manera, además de la función de producir el marco legal para regular la convivencia social, le corresponde al Parlamento también participar en el proceso de construcción de políticas con la vocación de representar las voces de la ciudadanía.

Sin embargo, en el siglo XIX esa representatividad y participación eran entendidas en un sentido restringido, pues no todos los ciudadanos podían participar de las elecciones para elegir representantes. Esta figura de voto calificado se fundaba en la creencia de que el ejercicio de tal derecho requería de ciertas capacidades con las que no contaban todos los integrantes de la nación.

Estos fueron en síntesis los principios que estuvieron presentes en las primeras Constituciones diseñadas en nuestros países al principio de su vida independiente, generando de esta manera un marco institucional propicio para sustentar valores que han perdurado en el tiempo y que actualmente aspiramos a mantener y perfeccionar.

El Parlamento, en este pensamiento, se erigió entonces como la institución que debía expresar en su seno la esencia misma de la representación, garantizando que se recorriera el camino político que alejaba al gobierno de la suma del poder público para acercarlo a la expresión de la soberanía popular. Así, en las áreas fundamentales de gobierno se distribuyeron funciones de manera tal que el Poder Legislativo pudiera presentar su opinión (al menos expresada en consentimiento o rechazo), sobre las decisiones emanadas del Poder Ejecutivo.

## LAS INTERRUPCIONES AL DESARROLLO INSTITUCIONAL

El diseño de instituciones está pensado para su perdurabilidad, ésta es precisamente su esencia. En ese diseño estructural se considera una serie de factores que incidirán dinámicamente sobre la vida institucional y que, por ello, pueden terminar afectando la salud y perdurabilidad del diseño, tales como intereses particulares y sectoriales, elementos culturales, situaciones internacionales, entre otros.

Estos factores cobran precisamente importancia porque pueden constituirse en la base sobre la que las instituciones se asienten y desarrollen o –por el contrario– pueden transformarse en agentes de erosión que las debiliten y hasta propicien su derrumbe.

Durante el siglo XX las instituciones garantizadas por las Constituciones vigentes fueron desconocidas, y se apeló a gobiernos de corte autoritario fundados en diversos argumentos, tales como el

restablecimiento del orden y de la justicia, o garantizar las condiciones necesarias para la democracia o el desarrollo nacional.

Los sectores políticos nacionales que eligieron un camino distinto al que prescribían las Constituciones necesitaron como respaldo la fuerza para imponer su ideario en la arena política, y es por ello que en esta dinámica de interrupción institucional las Fuerzas Armadas fueron actores e instrumentos en un proceso cuyas causas ya han sido profusamente analizadas<sup>2</sup>. Sí vale puntualizar que nuestros países han pasado por un largo período en el cual las prácticas asociadas al ejercicio limitado del poder, al respeto por las libertades fundamentales y la representatividad de los ciudadanos estuvieron seriamente afectadas, con el consecuente impacto sobre el desarrollo de las instituciones que habían nacido para garantizarlas.

En el transcurso de las dictaduras militares, la institución parlamentaria se vio particularmente afectada debido a la incompatibilidad existente entre una forma de gobierno cuya fuente de poder es la neutralización y/o desconocimiento de la oposición, por un lado, y una institución como la parlamentaria que tiene como función llevar al ámbito institucional las diversas visiones que se presentan en el conjunto de la sociedad. Aunque el Congreso no siempre fue disuelto, (como sucedió en Brasil), en el marco de un gobierno autoritario que restringe la participación ciudadana, los Parlamentos carecen del espíritu con el cual fueron erigidos y pasan a ser una figura de existencia formal que respalda las decisiones gubernamentales.

## TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA Y REVALORIZACION DE LA CONSTITUCIÓN

El impulso democrático que tuvo lugar en América Latina a partir de la década de 1980 plantea la necesidad de recuperar el espíritu de las instituciones que sostienen y canalizan esa democracia. En cierto sentido, significa retomar el desarrollo institucional que se pensó en el siglo XIX con la expectativa de lograr materializar, esta vez, dicho espíritu en el cotidiano funcionamiento institucional.

Así, producir el pasaje hacia un ordenamiento democrático ha traído aparejado un consenso general en la región acerca de la necesidad de ceñirse a las prescripciones constitucionales como la fuente en la cual se encuentran vertidos los principios fundamentales y el diseño institucional compartidos por la ciudadanía.

<sup>2</sup> Algunos de los títulos que pueden consultarse al respecto son: O'DONNELL, Guillermo. *Modernización y Autoritarismo*; O'DONNELL, Guillermo. *El Estado burocrático autoritario, triunfos derrotas y crisis*; ROUQUIÉ, Alain. *Poder Militar y sociedad política en la Argentina*; STEPAN, Alfred. *Brasil. Los militares y la política*.



Esta aspiración se plasmó en el marco hemisférico a través de la adopción de la Carta Democrática Interamericana<sup>3</sup> en 2001, la cual expresa en su primer artículo que la democracia es tanto un derecho de los pueblos como una obligación para los gobiernos que deben promoverla y defenderla.

El Parlamento en este contexto, vuelve a constituirse como un poder del Estado que, en calidad de representante de la ciudadanía, debe participar en la construcción de políticas públicas; pero al mismo tiempo esta capacidad está ahora potenciada ya que la representatividad se ha ampliado a la totalidad de la ciudadanía a través del sufragio universal.

## **LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DEFENSA**

La estructura general de los textos constitucionales en América Latina cuenta con una primera parte donde se enumeran una serie de principios, derechos, deberes y garantías que la nación se propone sostener y defender, mientras que en una segunda parte se estipula la forma en que se organizará el gobierno en virtud de materializar esos principios fundamentales, derechos, deberes y garantías. Tanto en su parte declarativa como en la funcional, encuentran su fuente en las Constituciones de las revoluciones antes mencionadas. Es preciso además señalar que, en el momento en el que los países recién independizados diseñaban sus estructuras institucionales, acababan de finalizar las guerras de independencia y encarando a veces otras nuevas luchas internas, motivadas por el modelo político a adoptar o por cuestiones fronterizas con los vecinos por la consolidación territorial. En este contexto, las facultades de guerra cobraron una dimensión importante.

Refiriéndonos ya a los cuatro países considerados en este volumen, garantizar la defensa de la nación es una función del Estado que todos los textos constitucionales instituyen. El Preámbulo de la Constitución argentina, por ejemplo, enumera una serie de principios fundamentales entre los cuales se encuentra “proveer a la defensa común”. La ley fundamental brasileña, por su parte, en el art. 21 destaca entre las competencias de la União -República Federativa do Brasil- “asegurar la defensa nacional”. El art. 1 de la Constitución Política de Chile sitúa como deber del Estado “resguardar la seguridad nacional”. Mientras que la Constitución uruguaya, en el art. 2, considera que la República

<sup>3</sup> Disponible en internet en <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=S&sLink=http://www.oas.org/documents/spa/documents.asp>

“es y será para siempre libre e independiente de todo poder extranjero”, dejando implícito el deber de su defensa. Señala además el texto fundamental de Uruguay que una de las competencias de la Asamblea General es expedir leyes relativas a la seguridad de la República (art. 85, inc. 3), y que corresponde al Presidente de la República (actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros), la conservación de la seguridad en lo exterior (art. 168, inc. 1).

Las Constituciones de Brasil y Chile contemplan un apartado especial para las Fuerzas Armadas<sup>4</sup>, adquiriendo rango constitucional su misión, composición e incorporaciones, entre otras. Muchas Constituciones latinoamericanas contemplan capítulos específicos sobre el instrumento militar, con excepción de Argentina y Uruguay que mantuvieron el estilo liberal del siglo XIX.

La división de poderes y el control que cada uno de ellos ejercerá sobre el otro están garantizados en las Constituciones no sólo a través de su declaración, también puede inferirse de las facultades que cada uno de ellos no puede llevar a cabo si no es con la autorización de otro.

De esta manera la Constitución genera un juego entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo que obliga al consenso para llevar diferentes acciones, creando un mecanismo que evita decisiones autoritarias pero que también le da al Legislativo la función de ejercer la representación ciudadana al tener la capacidad de intervenir en las decisiones fundamentales de gobierno.

En el caso del área de la defensa, los textos constitucionales, en general, suelen atribuir funciones al Parlamento en temas como:

- establecer las tropas
- establecer normas para las Fuerzas Armadas
- declaración de guerra
- celebración de la paz
- ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional
- egreso de tropas nacionales del territorio nacional
- nombramiento de los oficiales superiores de las Fuerzas Armadas

### Establecimiento de la tropa

Las ideas al estilo kantiano sobre la paz perpetua y la consecuente carencia de sentido de mantener ejércitos regulares nunca encontraron en la práctica un fundamento sustancial<sup>5</sup>. Generalmente, fueron las

<sup>4</sup> La Constitución de Chile incluye en el mismo apartado las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública: Carabineros e Investigaciones.

<sup>5</sup> RIAL, Juan. *Estructura legal de las Fuerzas Armadas del Uruguay*. CIESU/PEITHO, Montevideo, 1992.



discrepancias por cuestiones limítrofes o las desconfianzas vecinales las que condujeron al debate sobre la necesidad de mantener Fuerzas Armadas permanentes. Tras la decisión política de cubrir esa necesidad, fue menester definir las características de ese instrumento. Estas definiciones no se realizan en forma aislada. El diseño de las Fuerzas Armadas debe estar sustentado en una estrategia nacional a la que la institución armada sirva como instrumento para cumplir los objetivos sectoriales que contribuyan a su consecución.

En este sentido, la facultad para establecer la tropa puede parecer una cuestión meramente administrativa, pero tiene raíces más profundas que comportan una concepción general que remite al para qué de las Fuerzas Armadas. La decisión sobre la estructura del instrumento militar a través del cual se gerencia el monopolio de la violencia física legítima –que constituye el rasgo esencial del Estado–, no está depositado en uno solo de sus poderes y a ello responde la intervención parlamentaria en estas cuestiones.

Esta facultad recae en el Poder Legislativo en Argentina y en Uruguay. En Chile las fuerzas de aire, tierra y mar se fijan a través de un decreto supremo de acuerdo con la ley orgánica constitucional teniendo, de esta manera, un respaldo como pieza legislativa pero sin emanar del Parlamento. La Constitución brasileña sitúa la fijación y modificación de los efectivos de las Fuerzas Armadas como atribución del Congreso Nacional en el artículo 48, y al mismo tiempo, en el 61 la coloca como materia de ley con iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Es destacable que, aún cuando explícitamente los textos constitucionales coloquen la fijación de efectivos como atribución del Congreso, el Poder Legislativo normalmente la realiza a través del presupuesto y como el proyecto de presupuesto, sin excepción, tiene iniciativa en el Poder Ejecutivo, termina siendo una facultad parlamentaria bastante limitada.

### **Establecimiento de normas para las Fuerzas Armadas**

Cuando no existe legislación que provea un marco de acción, es más propicia la posibilidad de actuar en forma discrecional. La promulgación de una ley implica la existencia de un debate y la generación de un mínimo de consenso en torno a lo que se legisla, sin ley no hay debate ni consenso y por lo tanto la acción queda al juicio del ejecutor de la misma.

En el contexto de la vida institucional de cada uno de nuestros países, existe una necesidad a la que deben hacer frente desde el fin de los gobiernos autoritarios de corte militar: repensar las Fuerzas Armadas

en un sistema democrático, lo cual implica la generación de un nuevo andamiaje legal que estipule misiones, grados de responsabilidad, criterios para su educación, etc.

Que los Parlamentos tengan iniciativa de ley en materia de Fuerzas Armadas significa que tienen la posibilidad 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”<sup>6</sup>. De no tener iniciativa de ley, su función queda reducida a asentir o no a las propuestas del Poder Ejecutivo, cumpliéndose el principio de balance de poder pero quedando restringida la capacidad del Poder Legislativo para la construcción de políticas públicas.

Veamos qué sucede en cada país con esta función. El Congreso argentino puede dictar las normas para la organización y gobierno de las Fuerzas Armadas. En Brasil la iniciativa de ley en materia de régimen jurídico de las Fuerzas Armadas es exclusiva del Presidente. En Chile “las normas básicas referidas a la carrera profesional, incorporación a sus plantas, previsión, antigüedad, mando, sucesión de mando y presupuesto”<sup>7</sup> se efectúan por “decreto supremo, en conformidad a la ley orgánica constitucional correspondiente”<sup>8</sup>. En Uruguay, es una atribución del Poder Legislativo expedir leyes para la seguridad del Estado, sin embargo, en la práctica la norma más relevante para el área es la de presupuesto y, como se dijo con anterioridad, es una ley cuya iniciativa recae en el Poder Ejecutivo.

## Declaración de guerra

Decidir sobre la declaración de guerra es decidir sobre el empleo del instrumento de la defensa por excelencia, las Fuerzas Armadas, en su misión más elemental como es el caso del conflicto armado con otra nación.

Los Parlamentos no están facultados para declarar la guerra. En Argentina y Brasil, cuando se señalan las atribuciones del Poder Legislativo se consigna que le corresponde autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra, por lo que se entiende que sólo el Ejecutivo puede hacerlo. Lo significativo es que aún cuando es el Poder Ejecutivo es el que declara la guerra, requiere de la autorización parlamentaria. La Constitución chilena dentro de las atribuciones del Congreso no hace referencia a la declaración de guerra, sin embargo especifica que

<sup>6</sup> DONADIO, Marcela. “El Papel del Parlamento en la Defensa Nacional”. En Revista *Fuerzas Armadas y Sociedad*. 2004 Año 18(1-2), p. 148.

<sup>7</sup> República de Chile. *Constitución Política*, 1980. art. 94.

<sup>8</sup> República de Chile. *Constitución Política*, 1980. art. 94.



la misma es una atribución del Presidente de la República para lo cual requiere autorización por ley, interviniendo el Parlamento de todos modos. En Uruguay, para que el Presidente pueda llevar a cabo este acto, debe mediar resolución parlamentaria.

En suma, las distintas Constituciones garantizan la intervención del Parlamento en la decisión de declarar la guerra. Un esfuerzo bélico involucra a toda la sociedad que, además de aportar vidas, sufre la transferencia de recursos hacia las actividades relacionadas con el conflicto armado en detrimento de otras. Por lo tanto, en la decisión de si vale la pena emprender tal esfuerzo es justo que el Parlamento, en su carácter de representante de toda la sociedad, mayorías pero también minorías, tenga la facultad de intervenir.

### **Celebración de la paz**

En algunos países la celebración de la paz es una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo, y esto es así en Argentina, Brasil y Uruguay pero la autorización del Congreso es requerida.

La Constitución de Chile no hace referencia a la celebración de la paz; es el Presidente de la República, el encargado de negociar y concluir tratados con naciones extranjeras. En este sentido creemos que la facultad de celebrar la paz comporta una negociación y firma de un instrumento legal que declare el cese de hostilidades con el país en conflicto, por lo tanto sería el Poder Ejecutivo el encargado de celebrar la paz, y para llevar a cabo esas acciones requiere del acuerdo parlamentario.

La participación del Parlamento en la celebración de la paz, comporta el mismo razonamiento que la declaración de la guerra. En todos los países considerados el Parlamento interviene en tal decisión.

### **Ingreso de tropas al territorio nacional**

Desde hace algunas décadas, en la región se ha ido avanzando hacia un clima de cooperación que necesariamente implica cambiar la percepción que se tiene del vecino, el cual ya no es el enemigo que despierta suspicacias sino el potencial y confiable socio. Sin embargo este pasaje de la suspicacia a la confianza no es automático, sino que es un proceso de construcción permanente.

En este sentido debemos destacar el trabajo llevado a cabo por la Organización de Estados Americanos (OEA) al fomentar en la región la puesta en marcha de Medidas de Confianza Mutua. Este concepto apunta a “lograr una relación más abierta y transparente entre las

fuerzas armadas de los estados vecinos”<sup>9</sup> y prevé la realización de ejercicios combinados entre las Fuerzas Armadas de distintos países.

La realización de ejercicios combinados tiene su faceta política como mencionamos anteriormente al referirnos a su carácter de Medida de Confianza Mutua. Pueden además representar un beneficio técnico para las Fuerzas Armadas cuando se trata de ejercicios con fuerzas que cuentan con equipamiento de última generación como es el caso de las fuerzas norteamericanas o de la participación en Misiones de Paz, pero esto no excluye el intenso debate político que estas instancias generan. Particularmente, sobre una serie de cuestiones como las consideraciones acerca de la inmunidad que se dará a los efectivos extranjeros que ingresan al territorio nacional.

Hacia fines de 2003 hubo así en Argentina un debate acerca de las inmunidades que debían ser otorgadas a militares norteamericanos en ocasión de la realización del ejercicio Aguila III. Este debate ponía de manifiesto el juego entre el Poder Ejecutivo y el Congreso en torno a las consideraciones que en materia de relaciones exteriores tiene esta temática. En marzo de 2004 se aprobó la “Ley Marco sobre el Ingreso y Egreso de Tropas”<sup>10</sup>, proyecto en el cual se venía trabajando con anterioridad, mediante la cual se establece el procedimiento por el cual el Poder Ejecutivo debe solicitar la autorización al Congreso de la Nación, requerida en el texto constitucional. Estipula además la información básica que el Ejecutivo debe presentarle al Congreso para la consideración del ejercicio.

También en Uruguay el ingreso de Fuerzas Armadas extranjeras en el propio territorio requiere autorización del Parlamento. Chile no requiere la autorización parlamentaria pero sí que se proceda de acuerdo a la ley en la que indudablemente el Órgano Legislativo ha tenido que participar necesariamente. En Brasil, permitir que fuerzas extranjeras transiten o permanezcan en su territorio es señalada como una atribución del Presidente de la República de acuerdo a la ley complementaria.

Las Constituciones se limitan a establecer la necesidad que existe o no del Parlamento para autorizar el ingreso de las tropas extranjeras, las directivas en cuanto a las condiciones en las que les es permitido su entrada no están reguladas a nivel constitucional.

<sup>9</sup> VARAS, Augusto y CARO, Isaac (ed.). *Medidas de Confianza mutua en América Latina*. FLACSO, Stimson Center, SER, Santiago, 1994. p. 9.

<sup>10</sup> <http://www.resdal.org.ar/Archivo/d0000294.htm>



## Egreso de tropas del territorio nacional

Las situaciones que requieren el egreso de tropas nacionales involucran en la actualidad, por ejemplo, la participación en Misiones de Paz, o la intervención en un conflicto, como es el caso de la intervención llevada a cabo en Irak en 1990. Esto nos indica que el envío de tropas al exterior es una decisión que pone de manifiesto los compromisos que el país asumirá en el ámbito de las relaciones internacionales, elemento que también está presente en la decisión sobre permitir el ingreso de tropas extranjeras.

En la Declaración sobre Seguridad de las Américas emanada de la Conferencia Especial sobre Seguridad realizada en la Ciudad de México en 2003, los Estados americanos comprometieron su participación con las Operaciones de Paz. “Reconocemos que nuestro Hemisferio está en condiciones de contribuir a la paz y la seguridad mundiales y, por ende, convenimos en colaborar con la capacitación y organización de misiones de mantenimiento de la paz, de manera que cada Estado pueda, de acuerdo con sus posibilidades y de permitirlo su orden jurídico interno, participar en operaciones de esta índole que lleven a cabo las Naciones Unidas”<sup>11</sup>.

Tal como lo destaca la Declaración mencionada, la participación en Operaciones de Paz, comporta el compromiso con la paz y la seguridad mundiales, por un lado y el reconocimiento del sistema de Naciones Unidas, por el otro. La temática de la participación en este tipo de misiones comporta especial interés para Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, debido a que en el ámbito latinoamericano, constituyen los mayores contribuyentes a las mismas, especialmente para Uruguay donde más de 12.000<sup>12</sup> militares han participado en tareas relacionadas con el mantenimiento de la paz en los últimos 65 años.

Los países que especifican la facultad parlamentaria de autorizar la salida de tropas son Argentina y Uruguay. En Chile, para el egreso de tropas rige el mismo proceso que para el ingreso de tropas extranjeras: se requiere una ley que reglamente el procedimiento. La Constitución brasileña no contempla la situación de la salida de tropas.

En suma en aquellos países donde está especificado que para el ingreso y salida de tropas debe mediar autorización del Poder

<sup>11</sup> *Declaración sobre Seguridad en las Américas* CES/dec.1/03. 23 de Octubre de 2003. En: [http://www.oas.org/documents/spa/DeclaracionSecurity\\_102803.asp](http://www.oas.org/documents/spa/DeclaracionSecurity_102803.asp)

<sup>12</sup> “*Incertidumbre sobre el envío de militares uruguayos a Haití*”. En: El País. Martes 25 de mayo de 2004. Internet Año 9- N° 2849. [http://www.elpais.com.uy/04/05/25/ultmo\\_95061.asp](http://www.elpais.com.uy/04/05/25/ultmo_95061.asp)

Legislativo tiene su fundamento en que la decisión reviste significativa importancia debido a las implicancias que tiene en materia de relaciones internacionales.

### Nombramientos de oficiales superiores

En una institución como la militar en la cual el mando y la obediencia son elementos esenciales de su conformación, la necesidad de que determinada jerarquía de oficiales requieran la aprobación del poder político para su ascenso tiene una importante significación política. Aquellos que vayan a ocupar los cargos más altos de cada una de las instituciones armadas tienen por misión la conducción de las mismas. La intervención del poder político en la designación de esos oficiales implica en un plano simbólico la subordinación del poder militar al poder político.

El nombramiento de oficiales superiores, es otra de las facultades que en el ámbito de la defensa están contempladas por los textos constitucionales. En este aspecto, la Constitución de Chile, estipula que se realizará por “decreto supremo, en conformidad a la ley orgánica constitucional correspondiente”<sup>13</sup>. Mientras que las Constituciones argentina y uruguaya prevén que el Parlamento brinde su consentimiento sobre el nombramiento de oficiales superiores. En cambio, en la Constitución brasileña el nombramiento de oficiales se encuentra dentro de las atribuciones del Presidente de la República y no se hace mención a la necesidad de consentimiento del Poder Legislativo.

### LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

Si bien no se relacionan directamente con la política de defensa, la declaración de los estados de excepción puede originarse a partir de un ataque exterior, situación a la que está orientada a prevenir o repeler la defensa. En otros casos, la declaración del mismo puede que no tenga origen en la circunstancia expuesta anteriormente, pero en el transcurso de su duración pueden suponer la utilización del último recurso de fuerza estatal como son las Fuerzas Armadas. Por estos motivos, las atribuciones que el Parlamento tenga en relación a los estados de excepción, se relacionan de manera cercana al área de la defensa, porque supone decidir sobre el empleo de las Fuerzas Armadas.

<sup>13</sup> República de Chile. *Constitución Política*, 1980. art. 94



La cantidad de estados de excepción, las causas que los originan, los derechos restringidos o suspendidos en el transcurso de los mismos difieren en cada uno de los países; en virtud de presentar esa información claramente se incluye cuadro en la pág. 49.

En general, los Parlamentos no tienen la atribución de declarar estados de excepción. En Argentina, Brasil y Uruguay la facultad recae únicamente en el Poder Ejecutivo pero es necesaria la autorización del Parlamento. En Chile, el Órgano Legislativo no interviene en la decisión en caso de guerra externa (estado de asamblea), emergencia o calamidad pública (estado de emergencia o catástrofe); por el contrario si lo que genera la declaración del estado de excepción es guerra interna o conmoción interior (estado de sitio), sí se requiere la autorización del Congreso.

Por su misma naturaleza, los estados de excepción constituyen un tema muy sensible ya que suponen la suspensión de los derechos y garantías que emanan de la Constitución. La participación parlamentaria en la declaración de los mismos es indispensable para corroborar la legítima necesidad de ellos y evitar que sean utilizados como medio para incurrir en conductas autoritarias.

## CONTROL SOBRE EL EJECUTIVO

Las Constituciones estipulan mecanismos para el monitoreo de un poder por otro que no están directamente vinculados con la temática de la defensa pero influyen en la conducción de cada una de las políticas sectoriales. Estos mecanismos son conocidos e involucran procedimientos tales como:

- solicitar informes a los funcionarios del gobierno
- acusar a los funcionarios del gobierno
- juzgar a los funcionarios del gobierno
- aprobación y control en materia presupuestaria

No hay excepción sobre la capacidad que tienen los Parlamentos latinoamericanos para solicitar informes a los funcionarios del Poder Ejecutivo, lo que pone de manifiesto que dichas instituciones pueden realizar un monitoreo de lo que en determinados temas se está haciendo.

Otra posibilidad que proporcionan algunas Constituciones es la capacidad de poder hacer responsables a los funcionarios del gobierno por sus actos. A esta posibilidad apelan los parlamentarios cuando acusan y/o juzgan a funcionarios. En Argentina, Brasil, Chile, y Uruguay es un recurso disponible para la institución parlamentaria.

### Regulación y Funcionamiento de los Estados de Excepción

PAÍS	ESTADO DE EXCEPCIÓN	CAUSA	APROBACIÓN DEL CONGRESO	DERECHOS SUSPENDIDOS/RESTRINGIDOS	LIMITACIONES
Argentina	Estado de Sitio	Conmoción interior Ataque exterior	Sí	Garantías Constitucionales	El presidente de la República no podrá condenar por sí ni aplicar penas. Su poder se limitará en tal caso respecto de las personas, a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro de la Nación, si ellas no prefiriesen salir fuera del territorio argentino
Brasil	Estado de Defensa	Grave o inminente inestabilidad institucional. Calamidades de grandes proporciones de la naturaleza	Sí	Reunión. Secreto de la correspondencia. Secreto de las comunicaciones telefónicas y telegráficas	
	Estado de Sitio	Conmoción seria de repercusión nacional Hechos que prueben la ineficacia de las medidas del Estado de Defensa. Declaración del Estado de Guerra o respuesta a agresión armada externa	Sí	Libertad de circulación. Inviolabilidad de la correspondencia. Secreto de las comunicaciones. Prestación de información y libertad de prensa, radiodifusión y televisión. Libertad de reunión. Propiedad privada. Inviolabilidad del domicilio	
Chile	Estado de Asamblea	Guerra externa	No	Libertad personal. Derecho de reunión. Libertad de información y de opinión Libertad de trabajo. Derecho de asociación y de sindicación. Libertad de correspondencia y comunicaciones Derecho de propiedad.	En ningún caso las medidas de restricción y privación de la libertad podrán adoptarse en contra de los parlamentarios, de los jueces, de los miembros del Tribunal Constitucional, del Contralor General de la República y de los miembros del Tribunal Calificador de Elecciones. Las requisiciones que se practiquen darán lugar a indemnizaciones en conformidad a la ley. También darán derecho a indemnización las limitaciones que se impongan al derecho de propiedad cuando importen privación de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, y con ello se cause daño.
	Estado de Sitio	Guerra interna Conmoción interior	Sí	Derecho de reunión. Libertades de locomoción, de información y de opinión.	
	Estado de Emergencia	Grave alteración del orden público. Daño o peligro para la seguridad nacional, sea por causa de origen interno o externo	No, pero el Ejecutivo debe informarle las medidas tomadas	Libertad de locomoción Derecho de reunión	
	Estado de Catástrofe	Calamidad pública	No, pero el Ejecutivo debe informarle las medidas tomadas	Libertad de circulación de las personas y el transporte de mercaderías. Libertades de trabajo, de información y de opinión, y de reunión. Derecho de propiedad.	
Uruguay	Medidas Prontas de Seguridad	Ataque exterior Conmoción interior	Sí		En cuanto a las personas, las medidas prontas de seguridad sólo autorizan a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro del territorio, siempre que no optasen por salir de él. El arresto no podrá efectuarse en locales destinados a la reclusión de delincuentes.



Un caso particular en este ámbito es el de Chile, que es el único país que constitucionalmente introduce la posibilidad de acusar a miembros de las Fuerzas Armadas. La particularidad no se refiere sólo a que es el único Parlamento facultado para hacerlo, sino que los generales y almirantes contemplados comparten listado, y por lo tanto jerarquía, con el Presidente de la República, los Ministros de Estado, los magistrados de los tribunales superiores de justicia y del Contralor General de la República, intendentes y gobernadores.

La temática presupuestaria merece una consideración especial. El presupuesto constituye un documento de intención política, ya que la inclusión o exclusión de temas en el mismo evidencian las prioridades gubernamentales. Cuando el Parlamento aprueba el proyecto de ley de presupuesto que le envía el Poder Ejecutivo de alguna manera está refrendando las acciones que se llevarán a cabo en el año presupuestario.

La posibilidad de intervenir en el proceso presupuestario significa entonces poder ponderar las prioridades gubernamentales y cotejarlas con la representación que el Parlamento tiene de los distintos sectores de la ciudadanía. En este aspecto, todos los Parlamentos tienen la atribución de aprobar el presupuesto nacional.

Y esta facultad no tiene carácter administrativo sino que se inserta en el juego de reparto de funciones entre los poderes del Estado.

La administración de las finanzas públicas comporta la preocupación en torno al manejo que se haga del dinero del Estado. Las Constituciones establecen una serie de agencias que funcionan como órganos de control, la participación que en este tipo de organismos tiene el Poder Legislativo indica una voluntad de abrir el juego de la fiscalización a otro actor distinto de los encargados directo del manejo de las finanzas públicas.

En Argentina, es función del Congreso Nacional el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, para lo cual cuenta con la Auditoría General de la Nación. La máxima autoridad de dicho organismo es designada a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

El control externo también está a cargo del Congreso Nacional en Brasil, el mismo lo ejerce con la ayuda del Tribunal de Contas da União cuyos miembros son elegidos en un tercio por el Presidente con acuerdo del Senado y los dos tercios restantes por el Congreso.

Del mismo modo en Uruguay, los miembros del Tribunal de Cuentas, órgano de control, son designados por el Poder Legislativo. Sobre este Tribunal recae la vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de contralor de toda gestión relativa a la Hacienda Pública.

En cambio en Chile, el Contralor General de la República al frente de la Contraloría General, encargada del control de la legalidad de los actos de la Administración, de la fiscalización del ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; de examinar y juzgar las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; de llevar la contabilidad general de la Nación, es designado por el Presidente con acuerdo del Senado.

## CONSIDERACIONES FINALES

La Constitución se erige como ley fundamental que crea los marcos de acción en los cuales se desarrollará la vida política de un Estado, definiendo para tal fin, conceptos, derechos, obligaciones, formas de organización y funciones. De ella podrán derivarse ordenamientos legales de menor jerarquía que puntualicen y operacionalicen los principios fundamentales que emanan de la Constitución.

En el ámbito de la defensa, durante mucho tiempo parece haber primado la concepción de que la misma era patrimonio militar. Revertir esta concepción comienza por asumir el papel que a todos los poderes del Estado le corresponde en esta política pública. Es necesario rescatar la institución parlamentaria de un papel muchas veces deslucido, y no confundir control civil sobre la defensa con monopolio del Poder Ejecutivo sobre la misma.

De la propia mirada a las facultades constitucionales surge cómo el Parlamento tiene aportes específicos para el ámbito de la defensa. Desarrollar estas atribuciones significa, así, el desafío de poner a la defensa en su correspondiente lugar dentro de las decisiones nacionales, desde la casa misma de la representación. Los vaivenes de la democratización, la necesidad de posicionamientos frente a un ambiente de seguridad internacional cambiante, o las definiciones acerca del instrumento militar nacional, son algunas de las situaciones políticas en las cuales se espera la participación de los representantes. En este sentido, la asunción de las prerrogativas parlamentarias en materia de defensa es parte de la responsabilidad que en todas las políticas públicas la ciudadanía reclama tal como lo muestran estudios recientes en la región. Según la encuesta Latinobarómetro 2004, una de las instituciones que goza de menor confianza es el Parlamento: los latinoamericanos confían más en la Iglesia (71%), las grandes empresas (42%), los bancos (41%), las Fuerzas Armadas (40%), los presidentes (37%), la policía o carabineros (37%), la televisión (36%), las municipalidades (34%), El Poder Judicial (32%) y el gobierno (30%) que en el Parlamento (24%), quedando únicamente por debajo de éste



último los partidos políticos. Asimismo, es destacable que la confianza de los ciudadanos en el Congreso ha aumentado con respecto a la misma encuesta de 2003 ya que la de ese año arrojaba un guarismo del 17%<sup>14</sup>.

Podrán –no sin razón– esgrimirse diversas circunstancias para explicar un papel parlamentario escaso en las definiciones y en la dinámica de la defensa nacional. Interrupciones en el orden político, tradiciones presidencialistas, y una visión de la carrera política alejada de la búsqueda del bien común, serán algunos de los condicionamientos que explicarán las dificultades históricas de la región para constituir instituciones parlamentarias acordes con su papel constitucional. Evidentemente, la democracia requiere de algo más que un texto constitucional incluso cuando éste contemple mecanismos como la división de poderes o garantice el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona humana. Un efectivo funcionamiento del régimen democrático supone entonces comenzar a dotar de vida a instituciones que muchas veces en la historia no han constituido más que estructuras formales por las cuales no pasaba la verdadera dinámica del poder. El espíritu de las Constituciones –y la relevancia que en ellas tiene el Parlamento en materia de defensa– puede ser la guía que este tiempo histórico está necesitando.

<sup>14</sup> CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe Resumen Latinobarómetro 2004. Una década de mediciones*. Agosto 2004. En: <http://www.latinobarometro.org/>

## EL PARLAMENTO Y LA DEFENSA EN LA ARGENTINA\*

Pablo Martínez  
Norberto Pascale

### 1. INTRODUCCIÓN

La cuestión militar ha sido un tema central de la historia política contemporánea en la Argentina, ya que la inestabilidad institucional ha estado claramente asociada a los niveles de autonomía de la corporación militar y a la utilización de las Fuerzas Armadas como instrumento para dirimir en cada oportunidad la distribución del poder. La recurrencia de los golpes de Estado, las constantes interferencias en la vida política que condicionaban las decisiones de los gobiernos constitucionales y la verdadera existencia de un partido militar que intervenía en todos los asuntos públicos, fueron una constante en la vida pública.

Entonces, una vez que se volvió al cauce constitucional en 1983, la inserción de las Fuerzas Armadas en el sistema institucional, la subordinación de éstas al imperio de la ley y la instauración de una conducción civil de la defensa fueron motivo de intenso debate que culminó con la sanción de normas legales que le dieron a la defensa una arquitectura completamente distinta a la que rigió en el pasado inmediato.

Esto supuso no sólo una transformación profunda de la cultura militar sino que junto con ese cambio también se abandonaron viejas prácticas políticas que eran incompatibles con la vigencia de la democracia. En el campo político se construyó un pacto tácito que consistió en no utilizar las Fuerzas Armadas como instrumento de la lucha por el poder, ni intentar de ninguna manera su politización. Se optó claramente por encuadrar a las instituciones militares dentro de la estructura del Estado, bajo conducción civil.

Del mismo modo, la defensa pasó a ser una política de Estado, construida con metodologías participativas que privilegiaron el consenso, aunque ello supusiera tiempos más largos de realización. De

\* Los autores desean agradecer la colaboración del Secretario de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, Sr. Darío Domenech y el encargado de la Comisión de Defensa del Senado Contador Daniel Silva.



hecho, la política de defensa no se utilizó como herramienta de lucha electoral entre los partidos políticos. Además fue concebida como un instrumento subordinado a la política exterior del país, poniendo término a la perversa autonomía de la defensa respecto de otras políticas públicas.

La Guerra de Malvinas fue la expresión quintaesencial de ese desencuentro, pues mientras la Argentina estaba participando en forma encubierta en la guerra sucia de América Central, el gobierno militar se lanzó en forma aventurera a reconquistar las islas ocupadas ilegalmente por el Reino Unido desde hace más de un siglo, lo que llevaba inevitablemente a un choque con la potencia hegemónica en la región, que sin duda iba a privilegiar su alianza estratégica e histórica con Gran Bretaña.

Algo similar sucedió con la cuasi guerra con la vecina República de Chile, luego de desconocer el laudo de la Corona Británica referido a los límites en el extremo sur del continente. Mientras ambos países llegaron casi al inicio de acciones bélicas, sus Fuerzas Armadas eran protagonistas activas de la Operación Cóndor, mediante la cual se encaró la supresión clandestina de los opositores políticos a las dictaduras militares en el Cono Sur de América. La estrecha cooperación en la actividad policial clandestina coexistía con los aprestos bélicos en ambos lados de la frontera, generando un verdadero escándalo conceptual.

Puede decirse que el gobierno democrático surgido de las elecciones de 1983 y junto con él las fuerzas políticas mayoritarias necesitaban, casi como una medida de autodefensa, cambiar en forma absoluta la relación del poder constitucional con las Fuerzas Armadas, pues de otra forma la gobernabilidad corría peligro. La reforma del Código de Justicia Militar, para permitir el juzgamiento de las juntas militares por la justicia ordinaria, fue la primera prueba que debió soportar la democracia y la superó con éxito.

Sucesivos levantamientos de fracciones del Ejército, que fueron conjurados con alto costo político y concesiones que debilitaron al gobierno constitucional, así como la comprobación práctica de que las Fuerzas Armadas como tales no se subordinaban al poder democrático, aceleraron los tiempos para la sanción de las leyes esenciales que ordenan la defensa.

La oportunidad era única, porque el fin de la dictadura militar coincidió con un enorme desprestigio de las Fuerzas Armadas debido a la derrota en la Guerra de Malvinas y a las masivas violaciones de los derechos humanos que fueron responsabilidad mayoritaria de los altos mandos durante las décadas de los '70 y los '80. A ello se sumó el aislamiento en el que había caído la dictadura argentina

debido a su comportamiento errático y para nada confiable, y también al desastre económico que dejó como herencia ilevantable.

Esto explica el amplio margen de maniobra que tuvo a su disposición el gobierno democrático surgido de las elecciones de 1983, lo que en modo alguno desmerece su decisión de dar vuelta la página de la historia y comenzar una transformación de fondo que se inició con el juicio a las juntas militares.

En consecuencia, la transición a la democracia fue en la Argentina un proceso mucho más radical y profundo, al mismo tiempo que de más rápida implementación, con relación al resto de los países de la región. La corporación militar no tuvo el más mínimo margen para imponer condiciones y debió aceptar el nuevo rumbo que propuso el gobierno democrático.

También es justo reconocer que la clase política había hecho un ejercicio de aprendizaje durante la última dictadura y sabía, así fuera por instinto de supervivencia, que no podía repetir viejos errores. Oportunidades como aquella no se presentan muchas veces en la historia y dejarla pasar hubiera sido un error imperdonable.

Para encarar esa transformación, además de hacer realidad la igualdad ante la ley y en consecuencia juzgar a las cúpulas militares, se imponía primero definir la estrategia nacional y convertir esa definición en una política exterior. La apuesta a la integración en el Cono Sur de América fue la respuesta, y ello trajo luego como consecuencia inevitable la solución de los conflictos fronterizos con Chile y en muy menor medida con Paraguay, así como el abandono del clima de sospechas y recelos con Brasil, que pasaría a ser el socio estratégico de la Argentina y columna vertebral del Mercado Común del Sur.

En esa tarea la llamada diplomacia parlamentaria fue un aporte muy valorado en la solución de los conflictos fronterizos. Las reuniones de congresistas que integran las comisiones de defensa en los parlamentos de la región fueron creando una red de vínculos informales muy apreciados a la hora de proponer soluciones que fueran aceptables para el sistema político y para la misma sociedad.

Cumplida esa etapa de reencauzamiento institucional y de reposicionamiento de la Argentina en el mundo, se abrió el camino para la reforma de la legislación que ordenaba la defensa y que tenía una impronta claramente vinculada a la tristemente célebre doctrina de seguridad nacional. Se imponía una distinción tajante entre defensa y seguridad interior, para alejar a las Fuerzas Armadas de las tareas policiales, actividades éstas ajenas a las misiones y funciones del instrumento militar. Había terminado una triste experiencia en la que el mismo pueblo argentino fue concebido como el enemigo interno



con el cual se enfrentaron las Fuerzas Armadas. A todo ello respondió la sanción en 1988 de la Ley de Defensa Nacional, y la de Seguridad Interior en 1992.

En 1995 se abandona el sistema del servicio militar obligatorio, reemplazándolo por el voluntariado, mediante la correspondiente ley y en ese mismo año el Senado abre el proceso de audiencias públicas para abordar la sanción de la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, cosa que sucedería recién en 1998.

La cantidad de leyes aprobadas referidas a la defensa no es una prueba de morosidad en la actividad del Congreso. Cuando se trata de políticas de Estado como lo es precisamente la defensa, es lógico que los cambios sean progresivos, acordados, consensuados y construidos en un proceso de consultas y debates amplios. No es de esperar entonces una gran cantidad de normas. Lo que importa en todo caso es darle respuesta institucional a una transformación que tiene avances y retrocesos, pero que es también un tránsito estratégico ininterrumpido.

Por otra parte es obvio que la defensa no es una prioridad en sociedades como la argentina que están acosadas por el derrumbe de la economía, el quiebre del sistema financiero, la explosión social y el crecimiento vertiginoso del desempleo y la inseguridad, todo ello con el telón de fondo de una agobiante deuda externa.

El Congreso ha mantenido una tarea activa respecto de la legislación de defensa.

A fines del año 2001 se sancionó la Ley de Inteligencia y con posterioridad se le puso fin a un desajuste con el texto constitucional como lo era el procedimiento utilizado a fin de autorizar el ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional y la salida de efectivos argentinos fuera de él.

Hasta el año 2004 el Ejecutivo decidía al respecto pese a que en la Constitución Nacional está claramente establecido que esa es una facultad indelegable del Congreso de la Nación. Este año se ha sancionado la ley que regula el procedimiento para que entren o salgan efectivos militares del territorio nacional y, a posteriori, también se han sancionado varias leyes autorizando la participación de fuerzas de paz en Haití, o en ejercicios militares con otras naciones.

La consecuencia más directa es que frente a una misión de paz riesgosa, especialmente en términos políticos, la actividad de las Fuerzas Armadas se ha legitimado con la decisión mayoritaria de ambas cámaras. Esto seguramente acotará el costo de decisiones que en algún momento pueden tener un fuerte impacto en la población y acostumbrará paulatinamente a la sociedad a aceptar las inevitables consecuencias de las acciones de gobierno.

Otra iniciativa importante que está a consideración de la Cámara de Diputados es la futura ley de obtención de medios para la defensa, más conocida como Ley de Producción para la Defensa. En el Senado se sigue trabajando en una Ley de Secreto de Estado, una asignatura pendiente desde 1988, cuando se sancionó la Ley de Defensa y se asumió el compromiso de resolver un viejo problema que es el exceso de secreto, incompatible con la máxima republicana de la publicidad de los actos de gobierno.

En cambio el tema presupuestario no ha merecido hasta el presente una consideración sistemática y sólo en algunos casos muy puntuales el Congreso se ha interesado por algún programa de equipamiento. La racionalidad del gasto y el orden de prioridades en función de los objetivos estratégicos, exigiría un involucramiento más efectivo por parte del Congreso.

Al respecto es de señalar que se carece de una Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación que le dé a los legisladores los insumos necesarios para abordar el análisis concreto y puntual de las partidas correspondientes a la jurisdicción defensa, para hacer incluso el seguimiento de la ejecución presupuestaria. En ausencia de ese instrumento todo queda librado a la iniciativa de algún legislador en particular y los esfuerzos en tal sentido tienen un bajo rendimiento.

## 2. NORMAS JURÍDICAS

### La Defensa en la Constitución Argentina

Nuestra Constitución ha previsto la existencia de Fuerzas Armadas y, a lo largo de su texto, ha delimitado sus funciones y expuesto con adecuada claridad las normas que guíen su organización y gobierno.

El objetivo de las Fuerzas Armadas ha sido consagrado de manera indubitable en la ley fundamental a través de un artículo que es único en los anales legislativos nacionales y extranjeros. El artículo 21 ha puesto la defensa de sus preceptos a la par de la defensa de la patria: "Todo ciudadano argentino está obligado a armarse en defensa de la patria y de esta constitución, conforme a las leyes que al efecto dicte el Congreso y a los decretos del Poder Ejecutivo Nacional".

He aquí expresado en forma inequívoca la finalidad de la existencia de las Fuerzas Armadas: la defensa de la patria y la Constitución, alcanzando esta obligación a la ciudadanía en conjunto, puesto que la ley fundamental ha querido que sea el pueblo incorporado a las Fuerzas Armadas el custodio de sus propios derechos básicos.

Son atribuciones del Congreso Nacional, conforme el artículo 75, incisos 2, 16, 25, 26, 27, 28 y 29 las siguientes:

- 1) Imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio nacional siempre que la defensa, seguridad común y bien general del estado lo exijan.
- 2) Proveer a la seguridad de las fronteras.
- 3) Autorizar el Poder Ejecutivo a declarar la guerra o hacer la paz.
- 4) Facultar al Poder Ejecutivo para ordenar represalias y establecer reglamentos para las presas.
- 5) Fijar las Fuerzas Armadas, en tiempo de paz y de guerra. Dictar las normas para su organización y gobierno.
- 6) Permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio nacional y la salida de fuerzas nacionales fuera de él.
- 7) Declarar en estado de sitio en uno o varios puntos de la Nación en caso de conmoción interior, y aprobar o suspender el estado de sitio declarado, durante su receso, por el Poder Ejecutivo.

Las atribuciones del Presidente de la Nación de acuerdo con el artículo 99, incisos 12, 13, 14, 15 y 16 son las siguientes:

- 1) Ser Comandante el jefe de todas las Fuerzas Armadas de la Nación.
- 2) Proveer los empleos militares de la Nación, con acuerdo del Senado en la concesión de empleos o grados de oficiales superiores, y por sí solo en el campo de batalla.
- 3) Disponer de las Fuerzas Armadas y correr con su organización y distribución según las necesidades de la Nación.
- 4) Declarar la guerra y ordenar represalias con autorización y aprobación del Congreso.
- 5) Declarar en estado de sitio en uno o varios puntos de la Nación en caso de ataque exterior y por un término limitado, con acuerdo del Senado. En caso de conmoción interior sólo tiene esta facultad cuando el Congreso está en receso porque es atribución que corresponde a ese cuerpo. Rigen las limitaciones del artículo 23.

Recordando estos aspectos trataremos de aclarar algunas de las prescripciones constitucionales que, en algunos casos por haber sido superada en la evolución del Derecho Internacional y en otros por una mala aplicación de la misma, sus conceptos pueden ser interpretados de manera distinta a la prevista por los constituyentes:

Por razones que se originan en la forma de su ejercicio, las atribuciones militares previstas en la Constitución Argentina se dividen en dos categorías: poderes de mando y poderes de organización. En la primera categoría se hallan comprendidos: la facultad de comandar a las fuerzas militares (C.N. Art. 99, inciso 12) y de disponer de las mismas corriendo con su distribución según las necesidades de la Nación (Ib., 99 inciso 14). A la segunda pertenecen: el poder de organizar el servicio militar (C.N., Art. 21), el de proveer los empleos militares (Ib., 99, inciso 13) y el de fijar las Fuerzas Armadas (Ib.75, inciso 27).

Fuera de los poderes enunciados, la Constitución prevé otros más que, estrictamente, no entran en la clasificación y son los que se ejercen en situaciones excepcionales. Tales son: el autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz (C.N. Art. 75, inciso 25 y Art. 99, inciso 15); permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación y la salida de las fuerzas nacionales de él (Ib., 75, inciso 29 Art. 99, inciso 16); proveer los empleos militares en el campo de batalla (Ib., 99 inciso 12 in fine).

Estas atribuciones que integran lo que algunos tratadistas denominan “poderes de guerra” o “poderes militares en tiempo de guerra” pertenecen, en sentido originario, al Congreso Nacional. Pero como Comandante en Jefe el Presidente los ejerce, en forma amplia y discrecional –que no es lo mismo que arbitraria–, porque debe subordinarse a dos géneros de leyes: las de Derecho Internacional, impuestas por la cultura de todos los pueblos, y a las leyes de defensa del país.

En lo que hace al ejercicio de los poderes de mando no existe discrepancia alguna en el sentido de que aquellos pertenecen, de manera exclusiva, al Presidente de la República. La naturaleza misma del Poder Ejecutivo y la finalidad de asegurar la eficiencia de aquellos se explica, con creces, que esas atribuciones sólo hayan sido conferidas al “Jefe Supremo de la Nación” (C.N. Art. 99, inciso 1).

Pero no acontece lo propio con los poderes de organización, cuya distribución, según la letra de las provisiones constitucionales, no es del todo clara como sería menester.

El carácter de los mismos y el espíritu que guió la sanción de dichas cláusulas concurren para fundar la tesis que esos poderes de organización son compartidos en su ejercicio por el Congreso y el Presidente de la República.

Esta aseveración halla su asidero en el artículo 21 de la Carta Magna, que dispone la obligación de armarse en defensa de la Patria y de la Constitución, “conforme a las leyes que al efecto dicte el Congreso y a los Decretos del Ejecutivo Nacional”.



Dentro de los poderes militares del Congreso están comprendidos todos los que entrañan reglas fundamentales destinadas a hacer efectiva la organización de la Fuerzas Armadas, y corresponde al Presidente la aplicación y reglamentación de sus normas como uno de los atributos del mando que ejerce por sí o por intermedio del Ministerio que corresponda.

Dichas normas constitucionales deben entenderse para consolidar las funciones de ambos poderes, según nuestra interpretación, de la siguiente manera:

Congreso: fijar efectivos, medios y recursos para cada una de las fuerzas a fin de constituir la fuerza permanente y la transitoria en *Casus Belli* y de las leyes y reglamentos para su gobierno.

Poder Ejecutivo: organizar, estructurar y distribuir dichos efectivos y medios según las necesidades que afecten al interés nacional.

Estado de Sitio: se aprecia conveniente hacer referencia al mismo pues creemos que sus finalidades incluyen algunas circunstancias en las que se puede o debe emplear el instrumento militar.

Según lo expresa con toda claridad Sánchez Viamonte<sup>1</sup>, la expresión "Estado de Sitio" tiene connotación militar y supone la situación de apremio y el recurso extraordinario de fuerza originado por una invasión exterior que pone sitio a una plaza militar. En una palabra, invoca las necesidades y urgencias de la guerra, contemplada desde una ciudad o plaza militar sitiada por fuerzas enemigas. Por esa razón el estado de sitio involucra, en algunos supuestos, el estado de guerra, lo prevé y arbitra los medios gubernativos necesarios para asegurar la defensa.

Como surge del texto constitucional, dos son los motivos que pueden originar la medida excepcional: invasión exterior y conmoción interior. La primera de las hipótesis no admite dudas y se encuadra en lo expresado anteriormente. Con respecto al segundo su explicación es más compleja, pues puede ir desde un movimiento contrario al orden público hasta movimientos insurreccionales armados. Todo depende del criterio de interpretación que se utilice. En tal sentido es útil recordar que no toda conmoción justifica el estado de sitio, pues de acuerdo a la ley fundamental debe ser de tal carácter que "ponga en peligro el ejercicio de la Constitución o de las autoridades creadas por ella".

Nuestra historia nos demuestra que esta falta de precisión en el texto, sumado a la ausencia de la Ley reglamentaria que limite y esclarezca sus principios, han sido causas de un uso arbitrario de esta medida de excepción. Es evidente entonces que el Estado de Sitio no es una medida de gobierno sino un recurso extremo para proveer a la defensa común.

<sup>1</sup> SANCHEZ VIAMONTE, Carlos. *Ley Marcial y Estado de Sitio en el Derecho Argentino*. Editorial Perrot, Montevideo 1931. p 21.

Pese a la ausencia de la citada reglamentación, a partir de la sanción de la Ley de Defensa y la Ley de Seguridad Interior se establece la delimitación entre invasión exterior, que corresponde a la Defensa Nacional (Ley 23.554, Art. 2) y conmoción interior (Ley 24.059, Art. 2 y 3). En relación a la declaración de Estado de Sitio para casos de conmoción interior, la Ley de Seguridad Interior prevé que cuando situaciones excepcionales en que el sistema de seguridad interior resulte sobrepasado en sus funciones de restablecer la paz interior y sea necesario emplear a las Fuerzas Armadas en apoyo del mencionado sistema, fija como condición previa la declaración de Estado de Sitio (Art. 31 y 32).

### **Antecedentes históricos del ordenamiento jurídico de la Defensa**

#### **Ley 3.318 de Organización del Ejército y de la Guardia Nacional**

Es el primer antecedente relacionado con la legislación de Defensa en la República Argentina fue sancionada en 1895 y se refiere esencialmente a la división entre Ejército permanente y Guardias Nacionales. Contemplaba también varios principios que posteriormente servirían de base para la Ley del Servicio Militar Obligatorio.

#### **Ley 4.031 de Organización del Ejército**

Conocida también como Ley del Servicio Militar Obligatorio, fue sancionada por el Congreso de la Nación el 6 de diciembre de 1901. Establecía el reclutamiento de ciudadanos para formar la tropa del ejército permanente. Asimismo unificaba el reclutamiento de los Oficiales por medio de un único instituto de formación, que aseguraría una gran homogeneidad al cuerpo de oficiales. Otro aspecto en el que avanzaba la ley fue la organización militar del país, dividiendo el territorio en diez regiones militares con el concepto de movilizar dentro de cada una los elementos necesarios para la conformación de una división de Ejército.

#### **Ley 4.707 Orgánica del Ejército**

Sancionada en 1905, reglamentaba el servicio militar, fijando el período de prestación bajo bandera en un año para el Ejército y dos para la Armada. Cumplido ese tiempo, los hombres pasaban a la reserva hasta los treinta años.

#### **Creación de las Comisiones de Defensa en el Parlamento**

En 1925 tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, se fusionaron las comisiones existentes de guerra y marina en una sola denominada Comisión de Defensa.



### Ley 13.234 de Organización de la Nación para tiempo de Guerra

Fue sancionada en 1948 durante la presidencia del General Juan Domingo Perón, constituyendo el instrumento básico sobre el cual se estructuró por primera vez la Defensa Nacional en la República Argentina.

Llama la atención que por casi cuarenta años no existió preocupación por sancionar una legislación que modernizara aspectos jurídicos, orgánicos y de movilización de la Defensa Nacional. Muchas son las causas de ese atraso conceptual y orgánico, pero podemos señalar como algunas de ellas el desconocimiento de las dirigencias políticas en la problemática de la defensa, la creencia de que la situación geográfica del país lo ubicaba fuera de los alcances de la Segunda Guerra Mundial y que junto a la política de neutralidad adoptada, influía en la conciencia colectiva de la sociedad, en el sentido que el país estaba lejos de ser alcanzado por sus repercusiones.

La sanción de la ley coronó una serie de esfuerzos e iniciativas en el área de Defensa que el Poder Ejecutivo venía sancionando por Decretos, como el Consejo de Defensa Nacional (1943), el Comando General del Interior (1942), y el Comando General de Defensa Antiaérea (1944).

Fundamentalmente, la Ley 13.234 preveía la preparación del país desde tiempo de paz, para la guerra y determinaba la conducción de la misma por el poder político, resaltando el carácter de Presidente de la Nación como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y creando órganos asesores para la coordinación de todos los factores del potencial nacional en el apoyo del esfuerzo al conflicto armado.

### Ley 16.970 de Defensa Nacional

Fue sancionada en octubre de 1966 por el régimen de facto instalado en junio de ese año mediante un golpe militar contra el gobierno radical del Dr. Arturo Illia. Esta Ley, que deroga la de 1948, también modifica la concepción de la Defensa Nacional, otorgando al nuevo sistema una amplitud que excedía al área de defensa, interviniendo los conceptos de Seguridad y Defensa con lo cual la solución de los conflictos quedaban bajo la solución de la Fuerzas Armadas, cualquiera fuera su naturaleza.

El sistema planteado por la Ley 16.970 fue concebido para mantener sistemas autoritarios otorgando un amplio espacio político para la intervención del poder militar en cuestiones de competencia de otros factores de poder.

## Normativa Legal Vigente

### Ley 23.554 de Defensa Nacional

La citada norma, sancionada en 1988, plantea una conceptualización moderna de la defensa, delimitando el campo de la misma al supuesto de una agresión externa que requiera el empleo de las Fuerzas Armadas y separándola de la función de seguridad que, aclara la ley, deberá ser regida por una ley especial.

## Normas Legales Concurrentes

### Ley 24.059 de Seguridad Interior

Sancionada en 1992, establece el sistema de seguridad interior que involucra a las Fuerzas de Seguridad (Prefectura Nacional Marítima y Gendarmería Nacional) y Fuerzas Policiales federales y provinciales. Estas últimas, previa adhesión al sistema atento al carácter federal de la República Argentina. La ley contempla la eventual participación de las Fuerzas Armadas en apoyo de las operaciones de seguridad interior mediante la actuación de los servicios de arsenales, sanidad, transporte, como también elementos de Ingenieros y Comunicaciones (artículo 27). Pero también el artículo 32 establece el empleo subsidiario de elementos de combate de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad solamente en casos excepcionales y siempre y cuando las fuerzas del sistema resultaran insuficientes. En todos los casos previa declaración del estado de sitio.

### Ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas

Sancionada en 1998, determina las bases políticas y funcionales para la modernización de las Fuerzas Armadas, fijando en sintonía con las responsabilidades constitucionales del Poder Legislativo principios para el empleo, organización y despliegue del Instrumento Estratégico Militar. También establece normas sobre los sistemas educativos de las Fuerzas Armadas buscando un mayor nivel de excelencia en la formación de los cuadros. La producción para la defensa ocupa un importante lugar en la ley, buscando impulsar la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías, estimulando el interés y la participación privada tanto nacional como en asociación con otros países, en particular con los del MERCOSUR.

Resulta importante señalar que cuando el Congreso inició el debate para la sanción de esta ley se organizó, por iniciativa de la Comisión de Defensa del Senado y con la participación de su par de la Cámara de Diputados, un ciclo de audiencias públicas que se prolongó desde agosto



de 1995 a marzo del siguiente año. Durante ese ciclo se contó con la presencia de expertos venidos de Estados Unidos de América, Francia, la República Federal Alemana, España y Brasil, junto con militares en actividad y situación de pasividad, académicos, ex ministros del área y hasta representantes de los gremios de trabajadores involucrados en la producción de armamento, la administración y la enseñanza en institutos militares.

#### Ley 24.429 del Servicio Militar Voluntario

Sancionada en 1994, reemplaza al sistema obligatorio por un nuevo esquema que transforma a las Fuerzas Armadas en totalmente profesionales. La cantidad de soldados a incorporar y los cupos por Fuerza son fijados en forma anual por el Poder Ejecutivo.

#### Ley 25.529 de Inteligencia Nacional

Sancionada en el año 2001, su elaboración estaba prevista en la Ley 23.554 de Defensa Nacional. Establece un sistema de inteligencia nacional conformado por la Dirección de Inteligencia Estratégica Militar que depende del Ministerio de Defensa, con responsabilidad en aquellos aspectos que interesen al Planeamiento Estratégico Militar; la Dirección de Inteligencia Criminal, que depende del Ministerio de Justicia y Seguridad, con responsabilidad en las funciones de inteligencia policial, y la Secretaria de Inteligencia, que se ocupa de la elaboración de la inteligencia nacional y de la contrainteligencia, y además tiene a su cargo la coordinación del sistema.

#### Ley 25.880 Ley Marco sobre el ingreso y egreso de tropas

Aprobada en marzo del 2004, fija el procedimiento para reglamentar la autorización que prevé el artículo 75, inciso 28 de la Constitución para permitir la introducción de tropas extranjeras y la salida de fuerzas nacionales del país. La ley establece un procedimiento anual por el cual se autorizan los egresos e ingresos del año en consideración, incluyendo en cada caso información detallada sobre los fundamentos, tipo y configuración de la actividad a desarrollar.

Este tipo de información que anteriormente no se requería, fue especialmente conformada y experimentada en el caso del envío de tropas a la República de Haití, en cumplimiento de una solicitud de las Naciones Unidas para integrar la misión de paz a ese país. El tratamiento legislativo originó un amplio debate que incluyó la presencia de los Ministros de Defensa y Relaciones Exteriores, para aclarar las dudas y los requerimientos de los senadores y diputados de ambas comisiones reunidos en sesión conjunta.

### 3. ESTRUCTURA DE LAS COMISIONES

#### Cámara de Diputados

El Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación determina las comisiones permanentes de la misma en treinta y una, entre las cuales figura la Comisión de Defensa Nacional. La composición de la comisión está regulada por el mismo reglamento, que en general establece un criterio de proporcionalidad de acuerdo al número de diputados que cada partido posee. El número de integrantes de las comisiones permanentes varían entre quince y treinta y un diputados, los que duran dos años en sus funciones y cuya renovación es coincidente con la renovación electoral.

En la actual composición de los treinta y un diputados, diecisiete pertenecen al Partido Justicialista, bloque mayoritario de la cámara, cuatro de la Unión Cívica Radical, dos del Frente Grande, dos del Frente Popular Bonaerense y los restantes a diversos partidos provinciales. Hay también una cierta proporcionalidad a la cantidad de diputados provenientes de cada provincia. Así tenemos que catorce son de la Provincia de Buenos Aires, cuatro de la Capital Federal, tres de la Provincia de Córdoba, dos de Santa Fe y ocho de otras provincias, a razón de uno por cada una.

#### Cámara de Senadores

La composición de la comisión es una prueba del creciente interés que despierta en los legisladores integrar la Comisión de Defensa Nacional en el Senado de la Nación. En su actual conformación que corresponde al año 2004, en el que se produjo la renovación de autoridades, pueden observarse varias características dignas de destacar. Por primera vez preside la comisión una mujer, la senadora María Cristina Perceval. Junto con ella, otras cuatro senadoras integran la comisión, sobre un total de quince miembros, magnitud que es igual al del resto de las comisiones, por disposición reglamentaria. Analizando la presencia de las provincias debe señalarse que aquellas importantes como Buenos Aires, Córdoba y Mendoza están representadas, junto a otras de menor peso demográfico.

Otros datos significativos son que entre los integrantes está el presidente del bloque de senadores del mayor partido de la oposición, la Unión Cívica Radical, quien durante la presidencia del doctor Eduardo Duhalde fue el vicepresidente provisional de la Nación.

Entre los miembros actuales también se cuentan dos ex gobernadores de provincia y la esposa del presidente de la Nación, Senadora por la Provincia de Santa Cruz, Cristina Fernández de Kirchner.



#### 4. FUNCIONES DE LAS COMISIONES

##### Cámara de Diputados

Según el artículo 76 del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados, “Compete a la Comisión de Defensa Nacional dictaminar sobre todo asunto o proyecto relativo a la organización, armamento y disciplina de las Fuerzas Armadas de tierra, mar y aire de la Nación, y sus servicios auxiliares y afines; así como las cuestiones atinentes con las misiones que a estas fuerzas corresponden y las que se refieren a recompensas, honores y demás asuntos comprendidos en esta legislación”.

Los proyectos que esta comisión trata, provienen de los remitidos por el Poder Ejecutivo Nacional, los presentados por los diputados de la comisión y los provenientes del Senado de la Nación en revisión a la cámara baja. Cualquier otro diputado que no pertenezca a la comisión también puede presentar proyectos, en este caso la comisión debe invitarlo especialmente a la reunión donde se trate el mismo.

##### Cámara de Senadores

El nuevo Reglamento del Senado ha definido las incumbencias de la comisión en los mismos términos del anterior, y ha establecido que “corresponde a la Comisión de Defensa Nacional dictaminar sobre lo relativo a la organización, armamento y disciplina de las fuerzas armadas de tierra, mar y aire de la Nación y sus servicios auxiliares y afines, las cuestiones atinentes con las misiones que a estas fuerzas corresponden y las que se refieren a recompensas, honores y todo otro asunto referente al ramo de la defensa nacional”.

Las cuestiones referidas a la seguridad interior y la lucha contra el narcotráfico corresponden a una comisión específica. Y lo mismo sucede con los ascensos de los oficiales superiores de las Fuerzas Armadas, que se tratan en la Comisión de Acuerdos.

#### 5. LA RELACIÓN CON EL PODER EJECUTIVO

Aunque no ha habido desencuentros importantes entre el Ejecutivo y el Legislativo respecto a la defensa en casi 21 años de democracia, todavía no se ha logrado una relación fluida. Esa relación se ha mantenido dentro del espíritu de cooperación de poderes que caracteriza a esta temática, pero suele suceder que las agendas se construyen sin canales constantes de comunicación entre ellos.

También, a menudo, las iniciativas del PEN –en particular las vinculadas al ingreso y egreso de tropas– llegaban con urgencias que complicaban el tratamiento en sede legislativa, también a raíz de la ausencia de modernización en el propio funcionamiento parlamentario. Esto es lo que se ha buscado resolver con la reciente sanción de un instrumento reglamentario específico.

Otra innovación importante en lo que hace a las relaciones institucionales del Congreso con el sistema de defensa fue la creación de la oficina de enlaces de las Fuerzas Armadas, integrada por oficiales superiores de las tres Fuerzas y del Estado Mayor Conjunto (EMCO) que vinculan a los legisladores con los Estados Mayores Generales y con el EMCO, a fin de proveerles la información solicitada u organizar las visitas de los parlamentarios a las unidades militares. Esta tarea depende, en el caso de las fuerzas, de las respectivas secretarías generales, que son las que tienen la responsabilidad de mantener la relación con el exterior, siempre en el terreno institucional. Además de contribuir positivamente a las relaciones civiles militares, los enlaces sirven eficazmente para aportar a los congresistas no sólo información oficial fehaciente y confiable, sino también la visión que las Fuerzas tienen sobre los problemas en debate.

Distinto es el caso del enlace del Ministerio de Defensa que suele ser un político con experiencia en los asuntos parlamentarios. También aquí la experiencia reciente parece marcar una tendencia hacia una mayor institucionalización de esta figura quedando pendiente el debate sobre si los enlaces de la fuerza y el EMCO le deberían responder funcionalmente al representante del ministerio.

Un trabajo más coordinado del Ministerio de Defensa con el Congreso, y sobre todo la construcción de una agenda estratégica, redundaría en beneficio de todas las partes. Quizás el avance más concreto que se ha realizado es la redacción de la *“La defensa nacional en la agenda democrática”*, un informe construido con la participación de especialistas del Ministerio de Defensa, asesores del Congreso y académicos que busca dar cuenta de los cambios ocurridos en la escena internacional, regional y local. Ese trabajo, que luego será llevado a las provincias para interesar a las universidades, ONGs y autoridades locales sobre los temas de la defensa, es un intento exitoso para lograr, primero, la participación de diversos estamentos del poder, superando el reducido círculo de los especialistas, para buscar después que la sociedad también se involucre.



## 6. PERCEPCIÓN DE LA RELEVANCIA DE LA ACCIÓN DE LAS COMISIONES

El descrédito del sistema político en Argentina que alcanzara su pico en las jornadas de diciembre del 2001 con el reclamo del “que se vayan todos” sin duda ha afectado la percepción de la sociedad en relación a la tarea parlamentaria. Por lo tanto, cualquier consideración específica en relación a una comisión no puede escapar del contexto general. Esto explica el esfuerzo que en algunas cuestiones como las vinculadas a la transparencia se están desarrollando en ambas Cámaras. En el caso del Senado, las reuniones son públicas y se pueden seguir a través de Internet, ya sea las plenarias como las reuniones de comisión. Esto ha dado como resultado un cambio copernicano en la actividad legislativa, con mayor presencia de los legisladores en la actividad cotidiana y una activa relación con los medios de comunicación. Es usual incluso que representantes de las ONGs se incorporen a las reuniones de asesores cuando el tema es de su incumbencia, así como su participación como espectadores de las reuniones de tablas o de las reuniones informativas de las comisiones.

En el artículo 98 de dicho reglamento se ha establecido que “Las reuniones de comisión son públicas. Sólo puede declararse su carácter reservado por decisión de los dos tercios de sus miembros y cuando los asuntos a tratar requieran de estricta confidencialidad”.

Además se ha previsto un régimen de audiencias públicas “cuando deban considerarse proyectos o asuntos de trascendencia pública”, con lo que es común la presencia de expertos para ofrecer información y enfoques especializados que sirven como un elemento referencial para el tratamiento del proyecto de ley en cuestión. Esto facilita claramente la sanción de leyes con mayor grado de consenso.

Más allá de las consideraciones sobre la percepción social ya formuladas sí se puede rescatar como positiva la percepción que tienen las instituciones militares con respecto a las tareas de las Comisiones. Probablemente esto se deba al papel que el Congreso desempeñó en los últimos 20 años como impulsor de las principales construcciones normativas en la materia.

## 7. CONCLUSIONES

Las características particulares (ruptura) de la transición a la democracia durante la década de los '80 en Argentina permitieron que el Congreso asumiera un papel en relación a las políticas de

defensa y militar que no había cumplido en ningún otro momento histórico, y ello se plasmó tanto en la estructura normativa y funcional del sistema de defensa como en las propuestas generadoras de políticas en la materia.

En este proceso, las comisiones de defensa parlamentarias tuvieron una destacada labor para sostener dicha asunción de roles, convirtiéndose en semillero de expertos civiles en la temática y usina generadora de propuestas a los congresistas, y también en ámbito valioso de la relación civil-militar.

A pesar de esto y en relación con las facultades constitucionales asignadas es mucho lo que podría desarrollarse tanto en materia de generación de consensos políticos sobre orientaciones estratégicas, últimamente más dificultosos por el impacto de la crisis de representatividad, como sobre las acciones de contralor, especialmente todo lo referido a la asignación de recursos ya sea en el trabajo –hoy ausente- durante el ciclo presupuestario o en lo referido a las previsiones para los procesos de modernización en tecnologías y equipamiento para la defensa.





## PARLAMENTO E DEFESA: O CASO BRASILEIRO

Héctor Luis Saint-Pierre  
Sérgio Paulo da Silva  
Fernando Rocha

### 1. INTRODUÇÃO

Independentemente das diferentes percepções filosóficas sobre o fundamento do direito, poderíamos dizer que a inclusão constitucional de uma lei reflete e cristaliza uma determinada correlação de forças políticas de determinada conjuntura. Sem pretender realizar uma hermenêutica constitucional, apenas tentaremos ilustrar isto na primeira parte deste breve artigo circunscrevendo a análise à construção normativa do exercício legítimo da força na institucionalização da Defesa e da Segurança. Para mostrar historicamente duas conjunturas que refletem constelações políticas bem diferentes, analisaremos em primeiro lugar, a Constituição de 1937 “outorgada” por Getúlio Vargas e chamada, pela semelhança com aquela, “a polaca” para, em segundo lugar, discutirmos a constituição de 1988, conhecida como a “cidadã”. Na primeira nota-se uma concentração de poder no executivo que relega ao legislativo à impotência, na segunda uma distribuição de responsabilidades pelos poderes constituídos abrindo o espaço para um paulatino aumento da responsabilidade parlamentar nos assuntos relativos à Defesa. Finalmente apresentamos a relação do legislativo com o executivo na sua gestão e controle da defesa por intermédio da Comissão parlamentar de Defesa.

#### A Constituição de 1937: a “Polaca”

Na madrugada de 10 de novembro de 1937, o Senado e a Câmara dos Deputados foram cercados por soldados da força policial do Distrito Federal, impedindo-se a entrada dos legisladores. Não houve grandes manifestações de protesto. Os ministros militares divulgaram não haver sido sua a iniciativa do movimento, alegando

apenas apoiar uma decisão tomada pelo Chefe da Nação e pelos líderes políticos<sup>1</sup>.

Na manhã do dia 10, numa reunião de generais realizada no Ministério da Guerra, Dutra afirmou que dentro de dez minutos o país teria nova Constituição, e não estava exagerando, pois as prensas já rodavam os primeiros exemplares da extraordinária criação de Francisco Campos, a qual assinada no Palácio do Catete, entrou imediatamente em vigor<sup>2</sup>. É interessante salientar que a busca por uma corporificação jurídica, encabeçada por uma Constituição, naquele momento, foi uma particularidade brasileira que esteve ausente tanto no regime fascista italiano<sup>3</sup> quanto no nazismo alemão<sup>4</sup>.

Aparentemente, o dia 10 de novembro foi um dia tranqüilo. Sob rigorosa censura, os jornais anunciaram com ênfase –mas em meio ao noticiário corrente– as primeiras iniciativas dos progenitores do novo regime. Às 14 horas, a edição de *O Globo* informou que o Sr. Ministro da Justiça, Francisco Campos, havia declarado estarem dissolvidos o Senado e Câmara, bem como as Assembléias Legislativas Estaduais e as Câmaras Municipais.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> SILVA, Paulo Sérgio da. *A constituição brasileira de 10 de novembro de 1937: Um retrato com luz e Sombra*. Franca: Faculdade de História, Direito e Serviço Social, 2002. pp. 110-111. (Dissertação Mestrado em História).

<sup>2</sup> Id. *Ibid.*

<sup>3</sup> O fascismo italiano ligou a sua visão totalitária a um cesarismo assentado no culto do Estado (“tudo pelo Estado, nada contra o Estado”). Bastante pragmático, o fascismo não se instalou como um sistema novo, inseriu-se numa monarquia constitucional, retirando-lhe a efetividade, e não se preocupou por reformulá-lo. Deste modo, o sistema constitucional italiano, entre 1922 e 1943, apresentava uma face dupla: previa-se a existência de um rei, um Parlamento e um Governo – [nos moldes da Constituição] – assim como previa precariamente a existência de 22 corporações, divididas em Câmara dos Fascio e Câmaras das Corporações [em 1939, substituiu a Câmara dos Deputados] reunidas no Grande Conselho do Fascismo, o qual era encabeçado pelo chefe de governo, o verdadeiro detentor do poder. Ou seja, havia um poder legal e um poder de fato, que não se preocupou em tornar-se legal. - Para uma visão sintética do processo de ascensão do fascismo como sistema de governo, assim como de seus traços gerais recomenda-se à leitura de POULANTZAS, Nicos. *Fascismo e ditadura*. Martins fontes, São Paulo, 1978. pp. 375-381.

<sup>4</sup> No caso alemão, o sistema político constitucional do nacional socialismo (1933-45) foi ainda mais radical, violento e efêmero, pois foi dissolvido o Estado no Partido e mais especificamente na figura do Führer, por meio da personalização do poder, num processo em que o Estado passou a ser a institucionalização do poder pessoal do Führer, justificado em nome do nacionalismo e do racismo.

Aproveitando a delegação de poderes que recebeu do Reichstag, em 1933, Hitler fundiu no cargo do Führer as funções que pelo texto de Weimar pertenciam ao Presidente e ao chanceler, transformou a Alemanha em Estado unitário e assumiu o supremo poder de direção e todos os poderes – Legislativo, Executivo e até mesmo Judiciais – como intérprete do espírito do povo alemão e seu guia, e o Führer não era um órgão do Estado ou um agente passageiro do exercício do poder, era o próprio poder sem intermediário, pertencia ao Führer e somente dele poderia partir qualquer idéia de direito, ele era o próprio direito.

<sup>5</sup> CAMARGO, Aspásia (et all). *O Golpe Silencioso: as origens da República corporativa*. Rio Fundo, Rio de Janeiro, 1989. pp. 227-8



À noite do mesmo dia, no salão nobre do palácio Guanabara, ante o microfone do Departamento de Difusão Cultural e na presença de grande número de autoridades, entre as quais os ministros de Estado, o chefe da polícia do Distrito Federal e o presidente do Tribunal de Segurança Nacional, Getúlio Vargas fez um pronunciamento à Nação acerca das alterações efetuadas na antiga ordem constitucional pelo programa *A Hora do Brasil*. De acordo com Vargas, naquele momento, as exigências do interesse coletivo levavam-no a adotar medidas de transformação institucional com vistas a fornecer ao governo “os meios adequados ao enfrentamento dos graves problemas que perturbavam a ordem pública”. Criticou a Constituição de 1934 e censurou o Congresso qualificando-o de “inoperante”. Referiu-se também ao estado de guerra solicitado pelas Forças Armadas para fazer frente ao ressurgimento das ambições comunistas, favorecidas pelo clima confuso da campanha eleitoral. Sublinhou a crise do modelo liberal, manipulado por partidos inescrupulosos, os quais, sem consciência ideológica, presos a ambições pessoais e projetos nacionalistas, acabariam por levar o país à violência ou à guerra civil, e concluiu: “Quando as competições políticas ameaçam degenerar em guerra civil é sinal de que o regime constitucional perdeu o seu valor prático”<sup>6</sup>.

A ditadura foi implantada numa sociedade já preparada para a decretação do golpe, parecia haver o consenso de que a melhor forma de realizar o progresso econômico e garantir a ordem social era por meio de um regime autoritário. Anacronicamente, tinha-se a impressão que a verdadeira democracia somente poderia se concretizar por meio de um governo forte, apenas o Estado Novo seria capaz de moralizar as instituições, livrando-as de seus antigos vícios e permitindo a democracia.

A nova constituição, que passou a vigorar em 10 de novembro de 1937, foi obra individual de Francisco Campos e trouxe explicitamente as marcas do seu autor, assim como a influência dos ares do período em que foi concebida. Enfim, é filha de seu tempo e fruto do pensar Campos, conectada à realidade brasileira daquele período e as pretensões de Getúlio.

Na ótica de Francisco Campos, a nova Carta Constitucional, síntese dos princípios e normas primordiais do Estado Novo, não poderia ser obra de combinações, ajuste ou coordenação parlamentar ou uma obra especulativa de ideólogos. Ela deveria ser obra política, prática, simples, direta; inspirada num longo passado de tentativas frustradas, tendo por missão tornar o governo um fato. O grande desafio era fundar instituições adequadas às vocações do país e, ao mesmo tempo,

<sup>6</sup> SILVA, Paulo Sérgio da. Op. cit. p. 112.

assegurar aos brasileiros os direitos próprios à dignidade humana, sem esquecer, todavia, de conferir à nação as garantias essenciais à preservação da sua unidade, da sua segurança e da sua paz. Estabelecer um regime onde a sua sombra, “todos os brasileiros podem viver em concórdia e em harmonia uns com os outros, desde que não coloquem acima do Brasil, pessoas, opiniões, credos ou ideologias”.<sup>7</sup>

De acordo com seu mentor, a nova Constituição era um todo sistêmico que primava pela unidade. Nela havia vários poderes e um só Poder, pois onde existem diversos poderes, mas não há um centro de vontade forte, ou seja, um Poder, não há governo, pois governar exige unidade de pensamento e ação. Não sendo agnóstica, ela trazia e reconhecia valores supremos e os retirava do fórum de discussões, nas palavras de Campos: “se com isto, um fútil intelectualismo é privado do prazer de dançar em público com certas idéias elegantes e suspeitas, a Nação ganha em substância, em consciência de si mesma, em tranqüilidade, bem estar e segurança”.<sup>8</sup>

A Constituição Brasileira de 1937 é um texto conciso. Inicia-se com um preâmbulo e contém 187 artigos, alguns dos quais trazendo diversos incisos. Não apresenta subdivisões em capítulos ou sessão, estando os artigos dispostos nos seguintes itens: da organização nacional (37 art.), do poder legislativo (8 art.), da câmara dos deputados (4 art.), do conselho federal (7 art.), do conselho de economia nacional (7 art.), das leis e resoluções (3 art.), da elaboração orçamentária (6 art.), do presidente da república (11 art.), da responsabilidade do presidente da república (3 art.), dos ministros de Estado (2 art.), do poder judiciário (7 art.), do supremo tribunal federal (6 art.), da justiça dos estados, do distrito federal e dos territórios (11 art.), da justiça militar (3 art.), do tribunal de contas (1 art.), da nacionalidade e da cidadania (7 art.), dos direitos e garantias individuais (2 art.), da família (4 art.), da educação e da cultura (7 art.), da ordem econômica (21 art.), dos funcionários públicos (4 art.), dos militares de terra e mar (1 art.), da segurança nacional (5 art.), da defesa do Estado (8 art.), das emendas à Constituição (1 art.) e disposições transitórias e finais (13 art.).

Pela Constituição de 10 de novembro de 1937, as Forças Armadas assumiram a condição de instituições nacionais permanentes, erigidas sob uma base organizacional de disciplina hierárquica e da fiel obediência à autoridade do Presidente da República (art. 161).

<sup>7</sup> Cf. CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. José Olympio, Rio de Janeiro, 1940. p. 222. Discurso proferido em 10 de novembro de 1938.

<sup>8</sup> Id. Op. cit. Pp. 67-8.



## A Segurança Nacional

Com relação a Segurança Nacional resolveu-se que todas as questões relativas a este tema seriam estudadas por um Conselho de Segurança Nacional, a ser formado pelos ministros de Estado e pelo chefe do Estado maior do Exército e da Marinha e presidido pelo Presidente da República, e pelos órgãos especiais criados para atender à emergência da mobilização (art. 162).

Competia ao Presidente da República exercer a chefia suprema das Forças Armadas da União, administrando-as por intermédio dos órgãos do alto comando (art. 74, “e”), assim como a direção geral da guerra, sendo as operações militares da competência e da responsabilidade dos comandantes-chefes, de sua livre escolha (art. 163).

Previu-se que dentro de uma faixa de cento e cinquenta quilômetros ao longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação poderia efetivar-se sem audiência do Conselho Superior de Segurança Nacional, sendo que se providenciaria, por meio de lei específica, que nas indústrias situadas no interior da referida faixa predominassem capitais e trabalhadores de origem nacional (art. 165, *caput*). Mesmo assim, eventuais indústrias que interessassem à Segurança Nacional somente poderiam estabelecer-se nessa faixa após ser ouvido o Conselho de Segurança Nacional, que organizaria a relação das mesmas, podendo a todo o tempo revê-la e modificá-la (art. 165, *parágrafo único*).

Estabeleceu-se a obrigação a todos os brasileiros de prestar o serviço militar, assim como outros encargos que eventualmente fossem necessários à defesa da pátria, nos termos e sob as penas da lei (art. 165), vedando-se a qualquer brasileiro de exercer função pública em face de prova de que não cumprira efetivamente todas as obrigações e os encargos determinados por lei para com a segurança nacional (art. 165, *parágrafo único*).

## A Defesa Do Estado

Previu-se para a defesa do Estado dois remédios constitucionais: O estado de emergência e o estado de guerra.

Nos casos de ameaça externa ou na eminência de perturbações internas, ou existência de concerto, plano ou conspiração, tendentes a perturbar a paz pública ou pôr em perigo a estrutura das instituições,

a segurança do Estado ou dos cidadãos, o Presidente da República poderia declarar o estado de emergência em todo o território do País, ou na porção do território particularmente ameaçada. No entanto, desde que fosse necessário empregar as Forças Armadas para a defesa do Estado, o Presidente da República poderia declarar o estado de guerra em todo o território nacional, ou em parte dele (art. 166).

Para declarar o estado de emergência ou o estado de guerra, o Presidente não necessitaria de autorização do Parlamento Nacional que tampouco teria poder para suspendê-lo (art. 166, *parágrafo único*). O estado de guerra motivado por conflito com país estrangeiro seria declarado no próprio decreto de mobilização das forças armadas.

Determinou-se que os atos praticados durante o estado de emergência ou estado de guerra não ficariam sob a alçada dos juizes e tribunais (art. 170). Os crimes, que durante a sua vigência fossem cometidos contra as estruturas das instituições, a segurança do Estado e dos cidadãos, seriam submetidos a tribunais militares (art. 173).

Encerrados os motivos da declaração de estado de emergência ou do estado de guerra, o Presidente da República deveria comunicar à Câmara dos Deputados as medidas tomadas durante o mesmo (art. 167). Neste caso, se a Câmara de Deputados não aprovasse as medidas adotadas pelo Presidente da República, promoveria a responsabilidade do Presidente da República, mas a este restaria o direito de apelar da deliberação da Câmara para o pronunciamento do país, mediante a dissolução da mesma e a realização de novas eleições (art. 167, *parágrafo único*).

Com relação às similaridades e as especificidades do estado de emergência e do estado de guerra, nota-se as seguintes semelhanças:

- a) A decretação, de um ou de outro, era da competência privativa do Presidente da República (art. 74, "K");
- b) As hipóteses cabíveis querem do estado de emergência ou do estado de guerra eram as mesmas, a saber, existência de ameaça externa ou iminência de perturbação interna (art. 166).
- c) Em ambas as situações, não eram necessárias autorizações do Parlamento Nacional e o mesmo não poderia suspender nenhuma das medidas (art. 166, *parágrafo único*);
- d) Dos atos praticados em virtude do estado de emergência ou do estado de guerra não poderiam conhecer os juizes e tribunais (art. 170);
- e) Encerrados os motivos da declaração de qualquer dos dois estados, o Presidente da República deveria comunicar à Câmara dos Deputados as medidas tomadas durante o período de vigência de um ou de outro (art. 167).



Por sua vez no campo das diferenças, segundo o artigo 166, exigia-se que para a decretação do Estado de guerra deveria constatar-se a necessidade do emprego das Forças Armadas para a defesa do Estado. Todavia, tal limitação era inócua, pois as hipóteses de incidência, do estado de emergência e do estado de guerra, eram as mesmas, ou seja reportavam-se às hipóteses, maneiras e situações pelas e nas quais poderia haver a decretação da mobilização das Forças Armadas. E mais, de acordo com o artigo 74, “K”, decretar a mobilização das Forças Armadas era competência privativa do Presidente da República, lembrando que a Constituição silenciava quanto aos limites e situações da capacidade expressa nesta alínea.

Portanto, o fato era que presente uma ou várias das hipóteses previstas no artigo 166 (ameaça externa, eminência de perturbações internas, existência de concerto, plano ou conspiração, tendentes a perturbar a paz pública ou por em perigo a estrutura das instituições, a segurança do Estado ou dos cidadãos), conjugada(s) a competência privativa do Presidente da República, expressa no art. 74, “K” e “I” (que atribuíam ao presidente da república a capacidade privativa de decretar o estado de emergência ou o estado de guerra, assim como a faculdade de decretar a mobilização das forças armadas) e considerando o *parágrafo único* do art. 116 (que determinava que para a decretação, quer seja do estado de emergência ou do estado de guerra não era necessário à autorização do Parlamento Nacional) entende-se que a conveniência de decretar o estado de emergência ou o estado de guerra era uma questão exclusivamente presidencial. Era decisão pessoal do Presidente da República, sendo na prática exclusivamente sua a capacidade de opção entre os dois remédios. A restrição legal da aplicação do estado de guerra somente aos casos em que houvesse a necessidade da utilização das forças Armadas para a Defesa do Estado era letra morta. Pois, nas circunstâncias, oportunidades e com finalidades determinadas por exclusivo juízo discricionário do Presidente da República, inclusive em todas as hipóteses previstas pelo artigo 166, ele poderia decretar a mobilização e, portanto, a utilização das Forças Armadas, o que o “habilitaria legalmente” a decretar o estado de guerra.

A diferença substancial entre estado de emergência e estado de guerra residia tão somente na extensão das medidas a serem adotadas numa ou em outra situação. Segundo o disposto no artigo 168, na vigência do estado de emergência as medidas autorizadas ao Presidente da República estariam limitadas a: detenção em edifício ou em local não destinado a réus de crimes comuns; desterro

para outros pontos do território nacional ou residência forçada em determinadas localidades do mesmo território, com privações de liberdade de ir e vir; censura da correspondência e de todas as comunicações orais e escritas; suspensão da liberdade reunião e busca e apreensão em domicílio.

Na vigência do estado de emergência, o Presidente da República poderia, ainda, pedir à Câmara ou ao Conselho Federal a suspensão da imunidade de qualquer dos seus membros envolvido em concerto, plano ou conspiração contra a estrutura das instituições, a segurança do Estado ou dos cidadãos (art. 169). Nesta hipótese, caso a Câmara ou o Conselho Federal não resolvesse em doze horas ou recusasse a licença, o Presidente poderia deter os membros implicados sob a sua responsabilidade e independentemente da comunicação a qualquer das Câmaras se a detenção fosse de manifesta urgência (art. 169, § 1º). É importante frisar que ao ser outorgada a Constituição, em 10 de Novembro de 1937, foi declarado em todo o país o estado de emergência (art. 186).

Agora se os poderes conferidos ao Presidente da República durante a vigência do estado de emergência eram extremamente estendidos, no caso de estado de guerra simplesmente deixaria de vigorar a Constituição nas partes que fossem indicadas pelo Presidente da República (art. 171).

### A Constituição de 1988: a “Cidadã”

Em 31 de março de 1964 as Forças Armadas derrubaram o presidente eleito João Goulart. Mais uma vez na história brasileira, algumas forças políticas procuraram beneficiar-se do poder de fogo dos militares e pediram o seu apoio. Entretanto, desta vez os militares não fizeram tão somente uma rápida intervenção, pelo contrário, permaneceram no poder durante cerca de duas décadas. Sob a vigência do regime autoritário de base militar realizou-se um processo de modernização no país aprimorando-se a economia, aprofundou-se o capitalismo industrial nacional e diversificou-se a estrutura social, sendo que a diferenciação daí decorrente resultou na criação de uma série de grupos e organizações, possibilitando o surgimento de novas arenas de participação e de defesa de interesses democratizantes.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato R. “A consolidação democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesse”. In: DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato; LESSA, Renato. *Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República*. Revista dos Tribunais, Vértice, São Paulo 1989. p. 23.



A *descompressão política* que recolocou os parâmetros democráticos na crista da onda foi iniciada no seio dos governos militares, mais especificamente no governo Geisel, responsável pela criação de uma nova base de permanência do regime. A partir de então, a linha dura foi constrangida a aceitar as mudanças face ao “fortalecimento da direção política das Forças Armadas por parte da Presidência da República”. Deste modo, ao iniciar-se o governo Figueiredo o quadro de controle do processo havia sido alterado, e naquele momento já havia um peso maior da sociedade civil e da oposição efetivando a negociação da transição, entendida a partir daquele momento como sendo a pedra de toque do regime.<sup>10</sup>

A construção da democracia não foi o propósito central da “abertura”, o processo foi conduzido com vistas a operar com segurança a institucionalização de um autoritarismo de natureza civil. Para tanto, o caminho escolhido foi a ampliação do “espaço de competição no poder no Estado, renovando periodicamente o grupo dirigente por cooptação, mas sem admitir a inserção da sociedade civil neste jogo”. Ou seja, o intuito da liberalização concedida relacionava-se ao imperativo de se construir uma “nova legitimidade” para o regime, mas sem baixar os níveis de coesão e consenso internos e sem permitir que o conflito atingisse níveis considerados “intoleráveis”. Neste sentido, manteve-se a cautela, preservando-se todo o “potencial de ação repressiva” contido na legislação discricionária, inclusive o *Ato Adicional nº. Cinco*, somente removido após a instituição de “salvaguardas eficazes”, ou seja, no momento em que a própria ditadura militar reconhecia que os riscos ao regime não mais existiam e que a oposição política já não mais era considerada ameaça à ordem interna estabelecida, da mesma forma em que a “configuração da relação de forças políticas era favorável ao autoritarismo”, quando a esquerda estava derrotada e a direita consolidaria facilmente a sua ascensão.<sup>11</sup>

A ditadura militar imprimiu o ritmo e a direção do “processo de transição”, realizado-o de maneira cuidadosa e sistemática, “lento e gradual”, a partir de uma “concepção político estratégica articulada em torno de pressupostos claros, de objetivos tangíveis e manobras reguladas ao ritmo e a direção desejada. Dela foram excluídas a alternância no poder e a possibilidade da sociedade civil

<sup>10</sup> SOARES, Samuel Alves. *Forças Armadas e Sistema Político na democracia*. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000. (Tese de doutoramento em Ciência Política) pp. 51, 61 e 62.

<sup>11</sup> CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. “Autonomia militar e construção da potência”. In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. *As Forças Armadas no Brasil*. Espaço e Tempo, Rio de Janeiro, 1987. p. 70.

produzir os seus agentes políticos fora dos quadros políticos partidários consentidos. A ditadura impôs as regras adequadas à natureza do regime vigente e não aquelas desejadas pela oposição política, já que as regras do jogo democrático não se aplicavam a uma realidade autoritária”.<sup>12</sup>

Desta feita, a “Nova República” iniciada a partir da transferência do poder militar a um governo civil foi concretizada por meio das regras do autoritarismo, ou seja, os militares conduziram a organização de um governo confiável, mantendo-se o sistema de segurança vigente. Não se negociou a sua autonomia, nem os espaços que elas mantinham ocupados, em suma: “antes mesmo de nascer, ou melhor, para poder nascer, a Nova República teve de aceitar, dos chefes militares da ditadura em extinção, toda uma série de exigências que representam uma pesada hipoteca sobre o futuro democrático do país”.<sup>13</sup>

A transição política do governo militar para o governo civil teve como marca fundamental a ausência de uma ruptura institucional. A ordem jurídica e política sob a qual nasceu o primeiro governo civil foi substancialmente a mesma legada pelo regime militar no período do governo Figueiredo. Estrutura marcada por um presidencialismo exacerbado, em que o Parlamento e os partidos possuíam funções governativas restritas e caráter representativo limitado, num cenário de nítida predominância da União em relação aos estados e municípios e com canais reduzidos de participação popular, tanto pela restrição à sua intervenção eleitoral (eleições indiretas para Presidente da República) quanto pelas distorções na representação política.<sup>14</sup>

Depois de eleito, Tancredo Neves, na composição de seu ministério, sentiu todo o peso dos compromissos assumidos com aqueles que o apoiaram e teve de cuidadosamente “repartir” entre seus eleitores, tendências político-partidárias, representantes de facções político-regionais, agrupamentos sediados na máquina estatal e de controle da *opinião pública*. Evidenciando-se que ele não pairava acima das forças políticas que o conduziram à vitória, mas ao contrário, viu-se na contingência de exercer o poder em conformidade com elas.<sup>15</sup>

Com a morte de Tancredo Neves, assumiu o vice-presidente, José Sarney, e as ambigüidades inerentes a tal situação foram exacerbadas pela presença, no controle do Executivo, de um representante dos quadros civis do regime autoritário. Este fato gerou uma discussão

<sup>12</sup> Id. Op. cit. pp. 64-5.

<sup>13</sup> MORAIS, João Quartim de. “A função das Forças Armadas num Brasil democrático”. In. Idem (et all). *A tutela militar*. Vértice, São Paulo, 1987. p. 90.

<sup>14</sup> JUNIOR, Brasílio Sallum; KUGELMAS, Eduardo. “O Leviathan declinante: a crise brasileira dos anos 80”. In: *Estudos Avançados*. Vol. 05. n. 13. pp. 152-3.

<sup>15</sup> Ibid. pp. 156-7.



acerca das potencialidades da Presidência enquanto instituição e do poder efetivo de seu ocupante, enfim, acerca da dinâmica e eficácia política da transição.<sup>16</sup> Entretanto, o grande desafio era consolidar e definir os rumos da democracia, ou seja, efetuar a acomodação dos interesses, dos projetos e dos próprios atores políticos e sociais, inserido-se entre estes inclusive as próprias Forças Armadas.

Presenciou-se o crescimento das reivindicações dos movimentos populares e dos setores liberais pela realização de uma Assembléia Constituinte. No entanto, não havia consenso acerca da forma da realização da mesma, setores ligados ao governo, em especial a burocracia militar, defendiam um *Congresso com poderes constituintes* (onde o regime militar tinha deixado sua representação através dos chamados senadores “biônicos” -porque não tinham sido normalmente eleitos), setores liberais e movimentos populares, defendiam a eleição de uma Assembléia com poderes exclusivos para a elaboração de uma nova constituição.

Na perspectiva do governo Sarney, a constituinte era um ponto de fuga e para ela foram alocadas todas as indefinições correntes. Em 28 de março de 1985, antecipando-se para evitar o crescimento do movimento popular por uma assembléia constituinte exclusiva, o Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional uma mensagem, que fora posteriormente transformada na Emenda Constitucional de nº 43, e que transformava a legislatura seguinte em Congresso Constituinte. Além dos Deputados e Senadores a serem eleitos em novembro de 1986, esse Congresso contaria, ainda, com a presença dos senadores biônicos, remanescente do regime militar que foram indicados em 1982.

Definiu-se, portanto, em 1985, o papel e o alcance do Congresso Constituinte a ser eleito em novembro de 1986. Graças a uma artimanha regimental, concebida e levada a efeito pelas lideranças da Aliança Democrática no congresso e com o patrocínio do Executivo, decidiu-se que a Constituinte seria congressual, isto é, segundo a normalidade institucional, respeitando o calendário eleitoral e tendo nos partidos igualmente congressuais os elos exclusivos com o eleitorado. Desta forma, talvez o Brasil tenha sido o único país na história mundial que incluiu na sua Constituição um dispositivo –emenda constitucional– convocando uma Assembléia Constituinte. Ao final, o processo constituinte nasceu sob o controle do consórcio político vitorioso em 1985.<sup>17</sup>

Tão logo teve início o funcionamento da Assembléia constituinte, nos primeiros meses do ano de 1987, a direção institucional das Forças Armadas passou a exercer todo o seu peso e a implementar a sua

<sup>16</sup> Ibid. p. 157.

<sup>17</sup> LESSA, Renato. “Reflexões Sobre a Gênese de uma Democracia Banal”. In: DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato; LESSA, Renato. Op. Cit. p 108.

capacidade de influência e ação sobre o Congresso Nacional, o governo, os governadores e a imprensa, com a finalidade de atingir um conjunto de objetivos obedientes aos seus interesses corporativos, particularmente, aqueles que garantissem nichos de autonomia militar no Estado. Em síntese, buscou assegurar no aspecto *estrutural e organizativo* a renovação tecnológica de cada arma, a continuidade da indústria de armamentos e dos programas nucleares, além buscar obter melhores condições funcionais, particularmente verbas e salários. Já no *plano institucional*, elas utilizaram o seu pesos político para assegurar a manutenção da definição constitucional em vigor, a qual reserva as Forças Armadas “a defesa da Pátria e a garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem”.<sup>18</sup>

A preocupação central da grande maioria dos constituintes de 1988 foi redefinir os marcos democráticos para o Estado brasileiro; discurso retórico que legitimava as suas próprias atuações. Em oposição ao governo centralizado que havia sido substituído recentemente –ou melhor, que se fizera substituir, pois é bom lembrar que a transição deu-se por iniciativa dos militares– os constituintes gritavam em altos brados o termo democracia tomada como lema central e como manto redentor das mazelas brasileiras.

Já no preâmbulo da constituição, os constituintes, ostentando as insígnias de representantes do povo brasileiro, alegaram estarem reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático. Ou seja, o dogma já fora definido de pronto, o modo da correlação dos poderes, a funcionalidade, a finalidade, o sentido, o alcance da estrutura estatal de poder a ser implantado no Brasil, a partir daquela Constituição, tomaria a forma de um Estado Democrático.

Ainda no preâmbulo, os constituintes buscaram identificar os bens e os objetivos últimos a serem perseguidos a partir da nova Constituição, assim estipulados: “assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias”. Ou seja, num primeiro plano buscou-se contemplar a esfera do indivíduo, no seu domínio coletivo e particular, assegurando-se o exercício dos direitos sociais e

<sup>18</sup> OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. “Constituinte, Forças Armadas e Autonomia Militar”. IN. OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de.; FILHO, Geraldo L. Cavagnari.; MORAES, João Quartim de.; DREIFUSS, René Armand. Op. Cit. pp. 148-9.



individuais. Todavia, os constituintes não puderam furtar-se de prever os mecanismos, formas e instrumentos de aplicação da força para o caso da defesa interna, definindo situações em que haverá a possibilidade desta aplicação.

Ao definirem as formas de defesa do Estado, os constituintes não abandonaram a preocupação formal e retórica com a democracia ao definiram o título quinto como “Defesa do Estado e das instituições democráticas”. Institui-se, no capítulo V, não somente instrumentos de defesa do Estado, mas das instituições democráticas e vice-versa, pois os constituintes de 1988 pretenderam fundir, no desenho institucional e legal, Estado e Democracia.

### **Mecanismos constitucionais de Defesa do Estado: o “estado de defesa” e o “estado de sítio” na CF/88**

Como instrumentos de defesa do Estado democrático estabeleceram-se duas medidas: o Estado de defesa (art. 136) e o Estado de sítio (art. 137 e ss.). Em ambos os casos a competência exclusiva para a decretação é privativa do Presidente da República (art. 84, IX).

No caso do Estado de Defesa o Presidente da República, após ouvir o Conselho da República<sup>19</sup> e o Conselho de Defesa Nacional<sup>20</sup>, com o intuito de preservar ou prontamente restabelecer a ordem pública ou a paz social ameaçada por grave e iminente instabilidade institucional ou atingida por calamidades de grandes proporções na natureza, poderá decretar tal medida. Visando especificar e restringir as possibilidades de utilização do Estado de Defesa, foram enumerados alguns esclarecimentos e limites. No próprio caput do art. 136 estipulou-

<sup>19</sup> Art. 89. O Conselho da República é o órgão superior de consulta do Presidente da República e dele participam:

I – O Vice-Presidente da República;

II – O Presidente da Câmara dos Deputados;

III – O Presidente do Senado Federal;

IV – Os líderes da maioria e da minoria na Câmara de Deputados;

V – Os líderes da maioria e da minoria do Senado Federal;

VI – O Ministro da Justiça;

VII – seis cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara de Deputados, todos com mandato de três anos, vedada a recondução.

Art. 90. Compete ao Conselho da República pronunciar-se sobre:

I – Intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio. (Lei de regulamentação, 8.041/90 – Organização e funcionamento do conselho da República).

<sup>20</sup> Art. 91. **O Conselho de Defesa Nacional** é o órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do estado democrático, e dele participam como membros natos:

se a primeira amarra ao seu estabelecimento, o Estado de Defesa deve estar adstrito a locais restritos e determinados, ou seja, pontos especificados e particularizados, jamais a todo o território nacional.

Em continuidade, seguindo-se a lógica da defesa que tal medida pudesse oferecer as prerrogativas individuais e ao funcionamento normal das instituições democráticas estatuídas naquela carta, foram postas severas amarras ao Estado de Defesa, tais como: a necessidade de que o decreto de instituição determine o tempo de sua duração (um mês, prorrogável, uma única vez, por mais 30 dias, caso persista as condições que determinaram a sua decretação -art. 136. § 2), especifique as áreas a serem abrangidas e indique, nos termos e limites da lei, as medidas coercitivas a vigorarem. (art. 136, § 1º). Por sua vez, a extensão e o teor das medidas coercitivas, a serem adotadas por ocasião do Estado de Defesa, é dada na própria Constituição e limita-se a restrições aos direitos de reunião (ainda que exercida no seio de associações), sigilo de correspondência e de comunicações telegráfica e telefônica (art. 136. § 1º, I, a, b e c).

Determinou-se que na vigência do Estado de Defesa, qualquer prisão efetuada pelo executor da medida deverá ser imediatamente comunicada ao juiz competente que a relaxará, se não for legal, facultado ao preso requerer exame de corpo de delito a autoridade policial (art. 136, § 3º, I), sendo que tal comunicação deverá ser acompanhada de declaração, pela autoridade, do estado físico e mental do detido no momento de sua autuação (art. 136, § 3º, II). E mais, a prisão ou detenção de qualquer pessoa não poderá ser superior a dez dias, salvo quanto autorizada pelo Poder Judiciário, sendo também vedada à incomunicabilidade do preso (art. 136, § 3º, III e IV).

O Congresso Nacional foi colocado como instituição cabal para o efetivo controle acerca da real necessidade e da reta aplicação do Estado de Defesa. Assim, o Parlamento foi elevado à condição de principal guardião dos interesses da sociedade nacional. Deste modo, decretado o estado de defesa ou a sua prorrogação, o Presidente da República,

- 
- I – O Vice Presidente da República;
  - II – O Presidente da Câmara de Deputados;
  - III – O Presidente do Senado Federal;
  - IV – O Ministro da Justiça;
  - V – Os Ministros Militares;
  - VI – O ministro das Relações Exteriores;
  - VII – O Ministro do Planejamento.
- § 1º Compete ao Conselho de Defesa Nacional:
- II – Opinar sobre a decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal. Regulamentação pela lei 8.131/91 e decreto 893/93.



dentro de vinte e quatro horas, submeterá ao Congresso Nacional a sua deliberação e as justificativas de seu ato, e aquele decidirá, por maioria absoluta (art. 163, § 4.º), e se for rejeitado cessará imediatamente o estado de defesa (art. 163, § 7º).

No caso do Estado de Sítio não foi muito diferente. Instituiu-se severos limites a aplicação deste mecanismo, somados a estreitos e potentes cerceamentos na condução e aplicação da mesma. Para decretar o Estado de Sítio o Presidente da República, após ouvir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, deverá solicitar a autorização ao Congresso Nacional, estando tal medida restrita aos casos de comoção grave de repercussão nacional e/ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa e/ou a declaração do estado de guerra ou enquanto resposta a agressão armada estrangeira (art. 137, *caput* e I e II).

Percebe-se claramente, que o Estado de Sítio destina-se as duas variantes clássicas da noção de soberania, ou seja, aos casos de ameaça de desintegração interna e ao risco da supressão e/ou ameaça externa. O que distingue o Estado de Sítio do Estado de Defesa –que em síntese destina-se também a resolução de situação de ameaça interna– é a extensão das medidas possíveis de serem adotadas. No caso do Estado de Sítio existe um campo maior de margem de atuação do executor das medidas; ou seja, nesta última situação, as inserções no campo das liberdades individuais e sociais podem ser mais profundas.

De modo semelhante ao que ocorreu com a medida do Estado de Defesa, foram colocados, também, no caso do Estado de Sítio, potentes cadeados cujas chaves ficaram garantidas nas mãos do Congresso. Determinou-se, pelo parágrafo único do art. 137, que a solicitação por parte do Presidente da República ao Congresso Nacional, para a decretação da medida em foco, deverá ser acompanhada da exposição dos motivos determinantes para a sua adoção, sendo que o Congresso deverá decidir por maioria absoluta. A duração e as normas necessárias à execução do estado de sítio, assim como as garantias constitucionais que ficarão suspensas, deverão estar indicadas no decreto que o instaura. Do mesmo modo, depois de publicado o referido decreto, o Presidente da República deverá designar o executor das medidas específicas e as áreas abrangidas. (art. 138, *caput*). Em relação à duração foram feitas duas distinções. No caso de comoção interna, a duração é de um máximo de trinta dias, prorrogável, uma única vez, por mais trinta. No caso de guerra e/ou agressão armada estrangeira, poderá ser decretado por prazo indeterminado (art. 138, § 1º).

Cabe salientar que a aplicação da força será sempre através das Forças Armadas, pois as mesmas são situações excepcionais –no funcionamento

rotineiro normal os poderes constituídos têm como mecanismos de defesa a polícia e o judiciário—, nas quais o emprego das forças Armadas é possível, pois o Presidente da República exerce o comando supremo das Forças Armadas (art. 84, XIII) e como tal pode promover a sua completa mobilização.

Os constituintes de 1988, inseridos no contexto político que os antecederam, não puderam alijar-se dos ares nos quais encontravam-se imersos. Saídos de um clima em que a necessidade era a definição de marcos legais pautados e voltados para a funcionalidade e a implantação de uma estrutura de poder voltada para a democracia, pretenderam integrar de maneira permanente Estado e o regime democrático ao longo das determinações que foram adotadas. Desta feita, ao edificarem as medidas referentes à aplicação interna de medidas de exceção, Estado de Defesa e Estado de Sítio, tiveram uma constante preocupação em assegurar e buscar garantir que os marcos das liberdades individuais e sociais não fossem afetados. Ao mesmo tempo, impetraram potentes vedações a possíveis deturpações por parte do Presidente da República da aplicação de tais medidas; neste sentido foram estabelecidos os limites relacionados à duração, a extensão das medidas e o olhar e controle correlato do Congresso Nacional.

## 2. NORMAS JURÍDICAS

### Constituição

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República:

III – fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas;

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

II – autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;

IV – aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;

XIV – aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares;

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias .....



Art. 91. O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático, e dele participam como membros natos:

II – o Presidente da Câmara dos Deputados;

III – o Presidente do Senado Federal;

Regimento Interno da Câmara dos Deputados

Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade:

XI – Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional:

f) política de defesa nacional; estudos estratégicos e atividades de informação e contra-informação;

g) Forças Armadas e Auxiliares; administração pública militar; serviço militar e prestação civil alternativa; passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional; envio de tropas para o exterior;

h) assuntos atinentes à faixa de fronteiras e áreas consideradas indispensáveis à defesa nacional;

i) direito militar e legislação de defesa nacional; direito marítimo, aeronáutico e espacial;

j) litígios internacionais; declaração de guerra; condições de armistício ou de paz; requisições civis e militares em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;

Resolução nº 30/72

Art. 23. As Comissões Permanentes são:

XIII – Comissão de Segurança Nacional;

Resolução nº 05/89

Art. 1º. O art. 23 da Resolução nº 30, de 31 de outubro....passa a vigorar com a seguinte redação: “.....

XI – Comissão de Defesa Nacional;

Resolução nº 15/96

Art. 32

XI – Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional:

Com Resolução nº 27/02 se cria a

Art. 32

XVIII – Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico.

### 3. ESTRUTURA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES

A Câmara dos Deputados possui hoje 19 Comissões Permanentes, abaixo relacionadas, com os seus respectivos números de parlamentares que as integram:

- Agricultura e Política Rural – 51 membros
- Amazônia e Desenvolvimento Regional – 35 membros
- Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática – 51 membros
- Constituição e Justiça e de Redação – 57 membros
- Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias – 25 membros
- Desenvolvimento Urbano e Interior – 25 membros
- Direitos Humanos – 35 membros
- Economia, Indústria e Comércio – 25 membros
- Educação e Cultura – 31 membros
- Finanças e Tributação – 37 membros
- Fiscalização Financeira e Controle – 25 membros
- Legislação Participativa – 25 membros
- Minas e Energia – 28 membros
- Relações Exteriores e de Defesa Nacional – 43 membros
- Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico – 35 membros
- Seguridade Social e Família – 44 membros
- Trabalho, de Administração e Serviço Público – 25 membros
- Turismo e Desporto – 31 membros e
- Viação e Transportes – 39 membros.

O Regimento Interno da CD passou recentemente por uma reforma (Resolução 30/2004) que mudou o número de Comissões Permanentes que passaram para 20. Pode-se afirmar que a cada ano muda a composição político partidária das Comissões Permanentes devido a proporcionalidade partidária e a opção do parlamentar em fazer parte ou não da Comissão.



A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), era composta de 43 membros titulares e respectivos suplentes mas, a partir da recente reforma supra citada (Resolução 30/2004), esse número passou para 25, pois cada parlamentar só pode fazer parte de uma comissão permanente como titular -antes ele poderia em até 3 comissões.

A CREDN possui nos seus quadros parlamentares de diversos partidos, profissões e de variado grau de conhecimento sobre diversos assuntos. O Presidente da Comissão é o Deputado Carlos Melles, terceiro a exercer a presidência na história desta Comissão. A Vice-presidente é a Deputada José Maria Maninha e, ainda, fazem parte desta comissão mais cinco mulheres, todas muito atuantes. Integra também a CREDN, o Deputado Enéas, o parlamentar que obteve 1,5 milhões de votos na última eleição. Há apenas três ex-militares (1 Capitão do Exército e 2 Oficiais da Polícia Militar).

A estrutura da CREDN é considerada pequena quando se trata do número de proposições que tramitam anualmente, comparada com outras, mas foi a 4ª escolhida na atual legislatura e se destaca pela importância dos temas que estão na mídia, tais como: ALCA, MERCOSUL, Projeto Sivan/Cipan, Calha Norte, Aramar, Base de Alcântara (Base de Lançamento de Foguetes), compra de aviões e reaparelhamento das Forças Armadas, Acordos de transferência de Tecnologia Militar, dentre outras.

Quanto à estrutura da Secretaria, a CREDN possui hoje no seu quadro funcional 11 funcionários permanentes, além de dispor de uma consultoria técnica que auxilia o parlamentar na formulação dos Pareceres às Mensagens oriundas do Poder Executivo. Cada Presidente de comissão pode contratar até 2 assessores (cargo de livre recrutamento). A remuneração de um parlamentar é equivalente a de um Comandante de uma das Forças Armadas ou a de um Ministro de Estado, mas existem diferenças salariais entre os servidores civis e militares da União.

#### 4. FUNÇÕES DAS COMISSÕES

De acordo com o artigo 46 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados "As Comissões reunir-se-ão na sede da Câmara, em dias e horas prefixados, ordinariamente de terça a quinta-feira, a partir das nove horas, ressalvadas as convocações". Por sua vez, o artigo 48 dispõe que as reuniões serão públicas, salvo deliberação em contrário.

As Reuniões deliberativas da CREDN, ou seja, aquelas de discussão e votação de matérias, geralmente ocorrem as quartas-feiras, sempre às 10:00 horas, mas existem reuniões de Audiências Públicas que se realizam todas as terças-feiras e quintas-feiras para ouvir diversas autoridades da área de Defesa Nacional. Entre as autoridades

convidadas a estas audiências para falar sobre o tema “Política Externa e de Defesa Nacional do Brasil no Século XXI” encontram-se, entre outros, os candidatos à Presidência da República, os Comandantes das 3 Forças (Marinha, Exército e Aeronáutica) além do próprio Ministro da Defesa. Os assuntos debatidos vão desde o crime de “lavagem de dinheiro”, passando pelo incidente ocorrido nas fronteiras e em outros países (invasão do Iraque), indo até o Orçamento da Defesa Nacional, mas eles não ocuparam mais do que o 1/3 do total das Audiências Públicas ocorridas na CREDN.

As matérias que são discutidas e votadas na área de Defesa Nacional tratam também de projetos polêmicos como: “Lei do Abate” (contra aeronaves que invadam o espaço aéreo nacional e depois de esgotados os procedimentos de identificação), “Lei do Serviço Militar”, garantindo às mulheres o direito de opção ao serviço militar, acordo internacional entre Brasil/EUA sobre Salvaguardas Tecnológicas nos lançamentos realizados desde o Centro de Lançamento de Alcântara, entre outros.

O que cabe ressaltar é que as mensagens recebidas do Executivo são oriundas de Acordos, Protocolos, Convenções e Tratados Internacionais ou entre países, já assinados pelos Executivos, e que são submetidos ao Congresso apenas ratificá-los. Mas, hoje, dentro do Parlamento, existe uma crescente preocupação por não ratificar nada que não tenha sido objeto de discussão aprofundada de maneira a assegurar que os conteúdos dessas mensagens não coloquem em risco a soberania nacional.

Apenas para entender melhor o funcionamento da tramitação de um projeto na CREDN, ilustramos o procedimento tomando como exemplo a Mensagem nº 974/2002 do Poder Executivo que “submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Federação da Rússia sobre Cooperação no Domínio de Tecnologias Militares de interesse mútuo”, celebrado em Moscou, em 9 de abril de 2002. Esta proposição foi votada em 12 de junho de 2003, nesta comissão e encaminhada ao órgão competente para receber uma nova denominação, ou seja, Projeto de Decreto Legislativo; em seguida, foi à Comissão de Segurança Pública e, depois, à Comissão de Constituição e Justiça para darem seus respectivos pareceres. Logo após, este Projeto de Decreto Legislativo irá ao Senado Federal, pois o sistema parlamentar do Brasil é bicameral, para, posteriormente, ser promulgado. Como mostra este exemplo, é um processo que envolve as duas Casas (Câmara e Senado), mas que não pode ser modificado pelo Legislativo senão apenas ratificado ou não, embora, já tenha sido assinado pelo Executivo. Até hoje somente o acordo entre o Brasil e os EUA sobre a autorização para lançamento de



foguetes da Base de Alcântara foi retirado pelo Governo para melhor análise, ante a polêmica desatada no Legislativo. Acordo “semelhante” foi assinado com a Ucrânia e aprovado pelo Congresso sem muita polêmica, pois não previa restrições como aquele dos EUA.

## 5. RELAÇÃO CREDN/PODER EXECUTIVO

A CREDN mantém contato com o Ministério da Defesa através de sua Assessoria Parlamentar que é composta de civis e militares ligados diretamente ao Ministro. Em toda reunião da comissão está presente um assessor do Ministério para colher e trocar informações necessárias ao bom desempenho dos trabalhos. Convidar o Ministro para falar sobre a Política de Defesa Nacional e também temas específicos requerer informações oficiais, receber, em palestras, alunos e oficiais das Escolas Militares e discutir sobre as emendas orçamentárias são algumas das atividades normalmente realizadas.

As Forças Armadas também estão presentes nas reuniões ordinárias da CRDN representadas pela assessoria de cada uma das Forças, pois é necessário o acompanhamento quase que diário dos assuntos. É sempre feito o convite aos Comandantes das Forças para que possam ser ouvidos pelos parlamentares da comissão sobre atuação e área de competência, objetivando contribuir para o fortalecimento da instituição. Hoje a questão orçamentária é o gerador de toda a discussão entre os comandos, pois projetos como: Calha Norte, Sivam, Tecnologia Aeroespacial e Nuclear dependem de verbas da União para sobreviverem.

## 6. IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DA CREDN NO ATUAL CONTEXTO

O desempenho da CREDN é relevante na formulação da Política de Defesa do Brasil. No ano de 2002 foi realizado o seminário “Política de Defesa para o Século XXI” que se destacou como marco de referência, pois não há registros de reuniões semelhantes para debater o tema na comissão ou no Congresso Nacional. Neste debate público buscou-se recolher as preocupações sobre o desenho atual do cenário internacional marcado pela emergência de uma ordem baseada na hegemonia incontestada de uma superpotência e na doutrina de intervenção em assuntos internos às nações. Para isso convocaram-se expertos, nos meios militares, acadêmicos, parlamentares e formadores de opinião, procurando um consenso que permitisse satisfazer a necessidade do país de construir uma Política de Defesa que leve em conta as potencialidades e vulnerabilidades nacionais e sintonizada com o contexto internacional.

Destaca-se, também, na formulação e aprovação do orçamento do Ministério da Defesa. Embora este instrumento seja o meio mais eficaz para exercer o controle civil das ações de defesa nacional, este mecanismo de ação parlamentar é ainda pouco explorado pelos dois lados (Executivo-Legislativo). A CREDN pode apresentar até 5 emendas à Comissão Mista de Orçamento (Deputados e Senadores) para a manutenção e ou aumento de recursos destinados à área de Relações Exteriores e de Defesa. O Programa Calha Norte, Modernização de Organizações Militares, Aquisição de Aeronaves para a Força Aérea, Manutenção do Projeto do Submarino Nuclear, Programa de Adestramento e Operações Militares da Marinha, foram algumas das emendas acolhidas pela CREDN e que serão defendidas no orçamento deste ano.

Por último, a CREDN tem se desdobrado para atuar com equilíbrio na área das Relações Exteriores e na Defesa, duas áreas distintas, porém, muito próximas nos dias atuais. Na verdade, ambas são as duas caras da mesma moeda, as duas faces da política externa, as duas gramáticas da lógica de inserção internacional do Brasil. A evolução e a preocupação em debater determinados assuntos têm levado esta comissão a buscar alternativas junto a instituições tais como: PARLATINO, Escola de Comando do Exército, FAPERJ, Escola Superior de Guerra, Escola de Guerra Naval, IPRI – Fundação Alexandre de Gusmão, Comissão Permanente de Defesa Nacional e Relações Exteriores da Câmara dos Deputados da Argentina, Comissão Permanente de Política Exterior e de Defesa e Segurança da Assembléia Nacional da Venezuela, através de Memorandos de Entendimentos firmados, visando aumentar a participação desta Comissão na Política de Defesa Nacional.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Talvez pelo prolongado monopólio militar sobre os assuntos relativos à área da Defesa ou porque a imprensa não tenha destacado nunca suficientemente estes assuntos ou pelos aspectos sensíveis inerentes à área, a política de Defesa Nacional ainda não é considerada uma política pública no Brasil. Nem nas formas constitucionais que concentravam o poder nas mãos do Executivo nem naquelas que o distribuíam entre os poderes constitucionalmente constituídos, as questões da Defesa foram visivelmente discutida pelo parlamento, nem veiculadas amplamente pela imprensa e, em conseqüência, tampouco foi reconhecida sua importância pela sociedade brasileira.



As Comissões parlamentares (deputados e senadores), que tratam das questões da Defesa, não tem sido das mais procuradas pelos parlamentares, e seus ocupantes parecem pouco interessados pelo tema que não conhecem satisfatoriamente. A última reforma que diminuiu o número de parlamentares por comissão, somado à impossibilidade de que cada parlamentar possa participar como titular em mais de uma comissão, pode vir a melhorar este aspecto. Com efeito, tendo que escolher, possivelmente os parlamentares o façam conforme seus conhecimentos ou vocações e se dediquem mais intensamente ao tema. Outro aspecto que dificulta a especialização parlamentar no tema da defesa talvez seja o fato de que a comissão envolva não apenas a Defesa Nacional, mas também as Relações Exteriores. Assim, a assessoria parlamentar deve ser dividida entre os dois temas. Ainda sobre a assessoria de funcionários estáveis da casa, é notória a ausência de civis especialistas na matéria entre os mesmos.

Alguns acontecimentos deram certa dinâmica a esta comissão que permitem manter algum otimismo com relação a um futuro funcionamento da mesma. Um deles foi a criação do Ministério da Defesa que, dos três militares originários, ocupados por cada uma das forças, passou a ser apenas um e comandado por um civil. Isto permitiu uma certa aproximação entre o Executivo e o Legislativo e um maior e melhor trânsito das matérias entre as duas casas. Outro foi a formulação da Política de Defesa por parte do Executivo que, no seu passo pelo Legislativo, ainda esperando regulamentação complementar, originou interessantes debates.

Muito importante também tem sido a discussão de algumas matérias de forte impacto na imprensa e já mencionadas neste texto, como o Projeto Sivam, o tiro de abate, os acordos com países vizinhos na área da Defesa e Segurança, a compra de aviões, o envio de tropas ao Haiti e o emprego de Forças Armadas no apoio a segurança interna entre outros. Este último exemplo, a nosso ver, insuficientemente discutido e acelerado pelo calor da opinião pública acuada ante a dificuldades de combater o crime organizado.

Finalmente, não seria justo esquecer o empenho pessoal de alguns parlamentares que deram forte impulso e visibilidade aos assuntos da defesa, tanto dentro do Parlamento quanto nacionalmente. Particularmente do Deputado do Partido Comunista do Brasil, Aldo Rebelo, que, no seu breve passo pela presidência da CREDN, promoveu um importante debates e um seminário sobre a Defesa no Século XXI convocando a especialistas na matéria, tanto civis quanto militares, o que mostrou para os parlamentares a

profundidade e complexidade deste tema e para a opinião pública a importância do mesmo.

Constatamos que o tema da Defesa está ganhando espaço na imprensa<sup>21</sup> e que a sociedade cada vez mais se interessa pelo mesmo (longe ainda dos padrões observados na Argentina e no Chile). Notamos também uma preocupação cada vez maior por parte de alguns parlamentares por aprender os segredos do tema ou por contar com boa assessoria especializada. Mas, embora tenha aumentado notoriamente o volume de matérias tratadas nesta comissão e que os parlamentares mostrem melhor conhecimento do tema, é preciso reconhecer que o Brasil ainda está longe de ter um Parlamento consciente e ativo nas questões da defesa. As justificações para isto são muitas e não entraremos aqui nessa questão. Baste talvez lembrar a resposta do atual presidente do Partido dos Trabalhadores, José Genoino Neto, quando ainda era deputado e fora questionado por nos sobre o por que do desinteresse dos políticos pelo tema da Defesa. Naquela oportunidade ele disse “Porque em períodos democráticos não dá votos e em fechamento do regime dá ‘cana’<sup>22</sup>”.

<sup>21</sup> Ver o “Observatório do Cone Sul de Defesa e Forças Armadas” no qual pode se comparar os boletins de informações semanais sobre estas matérias correspondentes a Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. Pode-se solicitar gratuitamente estes informes a [observatorio@franca.unesp.br](mailto:observatorio@franca.unesp.br).

<sup>22</sup> “Cana” na gíria brasileira significa “cárcere”.



## CHILE: EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN DE DEFENSA DEL PARLAMENTO

David Álvarez Veloso

### 1. INTRODUCCIÓN

Ya sea por las altas cifras de dinero involucradas en el gasto militar, por el desconocimiento general de la población por los temas de defensa, por el secreto con que se manejan sus asuntos o por las preferencias alternativas en cuanto al uso de los dineros fiscales<sup>1</sup> lo cierto es que la defensa nacional es quizás, una de las dimensiones de la organización del Estado que más controversia genera en la opinión pública en general.

A pesar del desconocimiento en la materia, lo cierto es que la preservación de la nación, la mantención de la independencia política, el aseguramiento de la soberanía y la proyección internacional son objetivos permanentes del Estado<sup>2</sup> que están directamente involucrados con la dimensión de la defensa.

En efecto, dentro de las funciones primarias que establece la Constitución Política de Chile se encuentran las de gobierno interior, relaciones exteriores, administración de justicia, la asignación de los recursos financieros y la defensa. Esta última se encuentra jurídicamente regulada por dos leyes principales; la Constitución de la República de Chile y la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas. Otros instrumentos legales regulan aspectos generales de la administración del Estado y contienen normativas que atañen al sector defensa como la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, y Ley de Administración Financiera del Estado.

La conducción de la defensa nacional recae en el Presidente de la República, quien, a su vez, cuenta con una serie de órganos que cumplen funciones de acuerdo a la institucionalidad vigente. El Ministerio competente en estas materias es el de Defensa, cuyo rol es colaborar directamente con el Presidente en asuntos de administración del sector

<sup>1</sup> El clásico dilema económico: cañones o mantequilla.

<sup>2</sup> República de Chile. *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, 2002. Ministerio de Defensa Nacional, Santiago de Chile. p. 23.

y en las políticas del área. Para ayudar a las tareas del Ministerio, la cartera cuenta con la asesoría de la Junta de Comandantes en Jefe, el Estado Mayor de la Defensa y otras instancias que están definidas en la Constitución y se explicitan en el Libro de la Defensa Nacional.

### Estructura Superior de la Defensa Nacional<sup>3</sup>



Como órgano asesor principal en materia de defensa, el Presidente cuenta con el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), compuesto por el Presidente del Senado, de la Corte Suprema, el Contralor General de la República y los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas más el Director General de Carabineros. De dilatada discusión, el COSENA ha recibido fuertes críticas, principalmente por el poder de veto y convocatoria que poseen los jefes castrenses, quienes dentro de la organización son mayoría. Si bien, durante la democracia nunca se ha reunido por petición de los representantes militares lo cierto es que incorpora una situación legal que añade incertidumbre y resta autonomía al poder civil. Transcurridos catorce años de democracia, aún está pendiente la eliminación de una serie de prerrogativas militares y enclaves autoritarios así como modificaciones a la Constitución.

La estructura organizacional de la defensa está encabezada por el Presidente de la República, sin embargo, la responsabilidad es asumida principalmente por el Estado Mayor de la Defensa “incidiendo negativamente en la interpenetración político estratégica y por tanto, que ella sea percibida como una necesidad del Estado que incumbe a todo el país”<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Ibid. p. 127. Para un análisis detallado de la estructura de la defensa en Chile ver: ARELLANO, Julio y POLANCO, Gonzalo. “Análisis de la Estructura y Proceso de Toma de Decisiones de la Defensa Nacional de Chile”. En: *Estudios de Defensa*. Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile. N°2, 2001. Puede consultarse en [www.puc.cl/icp/webcp/Papers/def2.pdf](http://www.puc.cl/icp/webcp/Papers/def2.pdf)

<sup>4</sup> ARELLANO, Julio y POLANCO, Gonzalo. Ibid. p. 28.



Si bien el Congreso ocupa el nivel más alto dentro de la Estructura Superior de la Defensa Nacional<sup>5</sup> –al mismo nivel que el COSENA– lo cierto es que su participación en general es acotada. El carácter fuertemente presidencialista de nuestra Constitución entrega la mayoría de las atribuciones al Poder Ejecutivo, limitando la función del Congreso en estas materias a la discusión de leyes de iniciativa presidencial y a otorgar su autorización para el ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional y la salida de tropas nacionales al exterior.

A pesar que la Constitución Política de la República concede al Poder Ejecutivo y Legislativo atribuciones colegisladoras (ambos poderes concurren a la formación de la ley), lo cierto es que el Presidente cuenta con la iniciativa exclusiva en una serie de materias (art. 62) que, en el ámbito de la defensa, incluye la declaración de guerra y la fijación de las tropas sobre el territorio nacional. Como se detallará más adelante, la participación del Congreso en el ciclo presupuestario y la asignación de recursos al sector defensa es en extremo acotada. A pesar de lo anterior, es importante señalar que la limitada participación del Legislativo en la formación de las leyes no se restringe al ámbito de la defensa y más bien obedece, como se señaló, a la extrema importancia del Presidente en el ciclo legislativo en todos los temas de la administración del Estado<sup>6</sup>.

Modificaciones al Servicio Militar Obligatorio o al sistema de pensiones de las Fuerzas Armadas son hoy temas de discusión al interior del Congreso por iniciativa del Ejecutivo. Las posturas en el Parlamento se refieren más bien al juego político gobierno-oposición –el primero con una leve mayoría en ambas cámaras, en todo caso insuficiente como para realizar reformas a la Constitución u otras leyes que requieren quórum calificado– y obedecen en menor medida a criterios técnicos. En general, el Parlamento se limita a discutir las materias y aprobar o rechazar el mensaje presidencial sin contar con iniciativa legislativa. En este marco, podemos afirmar que la labor del Congreso Nacional en el ámbito de la defensa nacional es –y ha sido tradicionalmente<sup>7</sup>– en extremo limitada y como veremos más adelante, participa de aspectos más bien formales de ratificación de decisiones del Ejecutivo.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Información detallada sobre el ciclo legislativo se encuentra en el sitio web de la Cámara de Diputados: [www.camara.cl](http://www.camara.cl)

<sup>7</sup> Con la aprobación de la Constitución de 1980 se eliminó la facultad de “venia” del Congreso sobre los ascensos a oficiales que tenía el Senado. Hoy, la ratificación de los ascensos a Generales está en manos del Presidente.

## 2. NORMAS JURÍDICAS

### Constitución

La Constitución Política de la República de Chile<sup>8</sup> establece que el Poder Legislativo está compuesto de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado (art. 42). Ambas ramas concurren a la formación de la ley y cuentan con atribuciones exclusivas, correspondiendo a la Cámara la fiscalización de los actos del gobierno y declarar si han o no lugar las acusaciones en contra de un número de personas, que incluye a los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las fuerzas de la defensa nacional por comprometer el honor y la seguridad de la Nación (art. 48, 2c.).

El Senado, por su parte, analiza las acusaciones que entabla la Cámara, decide la eventual admisión de acciones judiciales, presta o niega su consentimiento a actos del Ejecutivo en los casos que la Constitución lo requiera, entre otras (art. 49 1,2,5). La misma Constitución, establece en el artículo 50 las atribuciones exclusivas del Congreso, entre las que destacan en la materia la aprobación o rechazo de los tratados internacionales que presente el Presidente a consideración del Legislativo y pronunciarse respecto del estado de sitio de acuerdo al artículo 40, 2 de la Carta Fundamental.

La iniciativa de ley, en su mayoría, es de exclusiva responsabilidad del Presidente de la República, quien a través de un mensaje lleva a consideración del Congreso la discusión y aprobación de las mismas. Dentro de las materias de ley que son de interés para este trabajo se encuentran las que fijan las fuerzas del aire, mar y tierra en tiempos de paz o guerra y las normas que permiten la salida de tropas nacionales al exterior como la entrada de tropas extranjeras a territorio nacional. Además, es materia de ley la autorización de guerra, a propuesta del Presidente de la República (art. 60, 13,15).

### Leyes

Dentro del ordenamiento jurídico del país, la Ley N° 18.948, denominada Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, se concentra específicamente en las ramas de la defensa, conteniendo en sus articulados las disposiciones que regulan el accionar, configuración, carrera, ascensos, entre otros de las Fuerzas Armadas. De sus 107 artículos, sólo uno hace referencia –en forma indirecta– a la participación del Congreso en materias de Defensa, en lo que se refiere al presupuesto del sector.

<sup>8</sup> República de Chile. *Constitución Política*, 1980. Disponible en internet en [www.congreso.cl](http://www.congreso.cl)



En efecto, el articulado establece que “el presupuesto de las Fuerzas Armadas estará integrado por los recursos económicos que disponga la ley de presupuesto” (art. 93(96))<sup>9</sup> que se debate en el Congreso Nacional, como parte del ciclo presupuestario de la Nación.

A pesar de lo anterior, la Ley Orgánica limita explícitamente la discusión que pudiese darse al interior del Poder Legislativo en lo relativo al debate presupuestario al señalar en su artículo 96(99) que el presupuesto mínimo que se otorga a las Fuerzas Armadas no debe ser inferior al aprobado el año 1989<sup>10</sup>. Del mismo modo, la Ley Reservada del Cobre destina el 10% de las ganancias provenientes de las ventas de cobre nacional a las adquisiciones militares por lo que no cabe la discusión parlamentaria al respecto.

En la Constitución, queda expresamente señalado que es de exclusiva facultad del Presidente la elaboración del presupuesto, el cual debe ser presentado al Congreso quien; “no podrá modificar la estimación de ingresos, sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de ley, salvo los que estén establecidos por ley permanente”, como es el caso de la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas<sup>11</sup>.

En una Comisión Especial Mixta de Presupuesto, compuesta por 13 senadores e igual número de diputados (divididos a su vez en 5 subcomisiones especializadas) se discute la propuesta presidencial, que en el caso de las Fuerzas Armadas ha tomado como promedio en los últimos años sólo tres días<sup>12</sup>, lo que da cuenta claramente de las limitaciones existentes. Como señalamos, el debate se torna inútil con un conjunto de leyes que establecen un aporte mínimo para la defensa. Al contrario de lo esperado, el piso establecido por los constitucionalistas hoy se ha convertido en el tope de los aportes entregados a la defensa, puesto que cada año sólo se aumenta

<sup>9</sup> Adicionalmente, el artículo 94 (97) señala que “La ley de presupuestos de la nación deberá consultar anualmente los recursos para el desarrollo de las actividades de las Fuerzas Armadas. Con tal objeto, los Comandantes en Jefe de las respectivas instituciones propondrán al Ministerio de Defensa Nacional sus necesidades presupuestarias.

<sup>10</sup> “Sin perjuicio de los recursos que correspondan para gastos de personal, los que se reajustarán periódicamente conforme a las normas que regulan estas materias, la Ley de Presupuestos deberá asignar como mínimo para los demás gastos de las Fuerzas Armadas, un aporte en moneda nacional y extranjera no inferior al asignado en la Ley de presupuestos aprobada y ejecutada para el año 1989, corregido el aporte en moneda nacional por el factor que resulte de dividir el valor del índice promedio de precios al consumidor del año en que rija la Ley de presupuestos y el promedio del año 1989”.

<sup>11</sup> Un análisis detallado del ciclo presupuestario se encuentra en: PATILLO, Guillermo. *Asignación de recursos a las Fuerzas Armadas en Chile. Situación actual y propuesta, Estudios Públicos*, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, N° 89, 2003 y ROJAS, Francisco. *Chile y el gasto militar: un criterio histórico y jurídico de asignación*. En ROJAS, Francisco (ed), *Gasto militar en América Latina*, CINDE/FLACSO-Chile, Santiago, 1994.

<sup>12</sup> PATILLO, Guillermo. *Ibid*.

marginalmente los montos considerando el presupuesto de 1989 y las fluctuaciones en el Índice de Precios al Consumidor (IPC). La Comisión, que no puede ni recortar ni proponer nuevos gastos, sólo le resta dar su venia a la propuesta presentada por el Ejecutivo.

### 3. ESTRUCTURA DE LAS COMISIONES

Como se mencionó anteriormente, el Poder Legislativo en Chile está compuesto por dos ramas que concurren a la formación de la ley; la Cámara de Diputados y el Senado. La Cámara de Diputados está compuesta por 120 miembros elegidos por votación directa y se renueva en su totalidad cada cuatro años (art. 43). Por su parte, el Senado está compuesto por 38 senadores electos por votación directa que se renuevan por parcialidades cada ocho años (art. 45). La Constitución establece la existencia de nueve senadores institucionales, quienes ejercen su cargo por ocho años. Adicionalmente, los ex presidentes que hayan desempeñado su cargo en forma continua por 6 años tienen derecho a ocupar un sitial en el Senado de manera vitalicia. Entre los nueve senadores institucionales, cuatro corresponden a ex altos funcionarios de las Fuerzas Armadas que hayan desempeñado su cargo por al menos dos años continuos (Un ex Comandante en Jefe de Ejército, uno de la Armada, otro de la Fuerza Aérea y un ex General Director de Carabineros, art. 54d).

El funcionamiento de ambas ramas del Legislativo está claramente definido a partir de tres leyes principales: La Constitución, La Ley Orgánica del Congreso Nacional y el Reglamento Interno del Senado y de la Cámara de Diputados respectivamente.

#### Cámara de Diputados

En lo que respecta al Reglamento de la Cámara, el artículo 212 señala que como parte del proceso legislativo existirán comisiones de carácter permanente, mientras que el artículo 213 menciona que cada una de ellas estará compuesta por 13 miembros, correspondiente al 10,8% del total del Parlamento. De las 19 comisiones permanentes, una corresponde a la Defensa Nacional y no comparte funciones con otra comisión.

La composición de las comisiones está regulada por el mismo Reglamento, que en términos generales establece el criterio de proporcionalidad de acuerdo al número de diputados de cada partido electos en el período. Para su funcionamiento normal, la Comisión de Defensa requiere un quórum de cuatro miembros como mínimo, número equivalente a todas las otras comisiones.

De los trece miembros, doce lo componen como integrantes, quienes son designados por los comités parlamentarios<sup>13</sup> por todo el período (4 años) y uno ejerce la presidencia durante un período que varía según el acuerdo de los miembros de la comisión. Cuatro de los parlamentarios pertenecen a la Unión Demócrata Independiente (UDI), quien a su vez ejerce la presidencia de la mesa, más tres miembros de Renovación Nacional (RN), ambos partidos de oposición. La Concertación de Partidos por la Democracia –alianza gobernante– está representada por dos Demócrata Cristianos (DC), dos representantes del Partido Por la Democracia (PPD), un Radical Social Demócrata (PRSD) y un diputado perteneciente al Partido Socialista (PS). Esta composición es similar en cada una de las 19 comisiones puesto que obedecen a criterios de proporcionalidad. Todos los diputados tienen las mismas posibilidades de pertenecer a alguna comisión de acuerdo a sus intereses. No depende de la cantidad de votos obtenidos en forma personal.

De los ciento veinte diputados que componen la cámara, quince representantes son mujeres (6,6%), de las cuales sólo una es parte de la Comisión de Defensa (0,83%).

Según el currículum de los integrantes, ninguno de ellos perteneció a las Fuerzas Armadas como funcionario activo, siendo tres de ellos abogados, dos sociólogos, un periodista y el resto provenientes de distintas profesiones.

El sistema electoral chileno, denominado binominal, no es mayoritario ni proporcional, lo que impide obtener un ranking de diputados de acuerdo a su número de votos<sup>14</sup>.

Cada comisión, para su funcionamiento, cuenta con el apoyo de dos abogados que cumplen funciones secretariales y asesoría técnica-jurídica. Al igual que las otras comisiones, defensa no posee asesores especiales dentro del personal permanente, puesto que los propios parlamentarios contratan a sus propios asistentes. Además de los abogados, la sala cuenta con una secretaria que cumple labores administrativas.

<sup>13</sup> Comités Parlamentarios son los organismos que, constituidos de conformidad al reglamento de la Cámara, agrupan a un número de Diputados y a través de su Jefe permiten la relación de la Mesa de la Cámara con la Corporación, con el fin de hacer más expedita la tramitación de los asuntos sometidos a su conocimiento. (Reglamento de la Cámara de la Cámara de Diputados, art. 5)

<sup>14</sup> En términos generales, en cada uno de los 60 distritos en competencia el sistema binominal concede un escaño a la primera mayoría y otro al segundo lugar en caso de corresponder a coaliciones en competencia. Si la primera y segunda mayoría de votos de un distrito pertenecen a la misma coalición, quien obtiene el escaño es la tercera mayoría a menos que los dos primeros lugares doblen en número de votos al pacto del candidato que obtuvo la tercera mayoría. Este entramado sistema electoral obliga a la formación de dos grandes coaliciones que se dividen al electorado en dos mitades y distorsiona la obtención de un ranking por el número de votos. En la práctica, la alianza puede haber obtenido un 35% de los votos y sin embargo un 50% de los escaños.

La remuneración que recibe cada parlamentario es estandarizada y no depende de la labor en comisión, para el año 2003 ésta era de aproximadamente US\$ 3.100 por mes, más asignaciones para gastos propios de la función parlamentaria. Dentro de los emolumentos está considerada la contratación de asesorías que paga el diputado directamente de acuerdo a contratos individuales (no estandarizados).

En la actual composición de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, sus integrantes no cuentan con una preparación específica para el ámbito de la seguridad y la defensa. Las asesorías se contratan para labores generales y no para el funcionamiento particular de alguna comisión. La comisión no posee asesores ni civiles ni militares de ninguna naturaleza, puesto que como ya se mencionó, son los propios parlamentarios quienes las contratan.

## Senado

Según el reglamento del Senado, la función legislativa se realiza principalmente a través de comisiones<sup>15</sup>, que son instancias de estudios permanentes para materias relacionadas con determinados sectores. Al igual que la Cámara de Diputados, el Senado cuenta con 19 comisiones permanentes, ésta vez, compuestas por cinco senadores cada una.

Cada senador debe, al menos, pertenecer a una comisión, quienes son electos por la Asamblea Plena a propuesta del presidente de la corporación y permanecen en su cargo por un período que, por lo general, nunca es menor a dos años, sin embargo, no hay un tiempo definido específicamente en el Reglamento de la institución. De sus cinco miembros, cuatro son integrantes y uno oficia de presidente, quien dura en su puesto el tiempo acordado en la propia comisión.

En la actual composición del Senado sólo dos mujeres ocupan un asiento en la Cámara Alta, ninguna de ellas es parte de la Comisión de Defensa. La Comisión está compuesta por un senador Demócrata Cristiano (DC), un senador de Renovación Nacional (RN), un representante del Partido por la Democracia (PPD), un senador perteneciente a la Unión Demócrata Independiente UDI, (quien además preside la comisión) y un senador institucional, ex General de Ejército y Vice Comandante en Jefe del Ejército hasta 1985. El Senador Julio Canessa ocupa su cargo por elección del Consejo de Seguridad Nacional.

<sup>15</sup> República de Chile. *Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional*, art. 17: "El Senado y la Cámara de Diputados establecerán en sus respectivos reglamentos las comisiones permanentes que consideren necesarias para informar los proyectos sometidos a su consideración".

En el caso del Senado, no se puede obtener un ranking de los representantes por las mismas razones que la Cámara, más la existencia de Senadores institucionales que no son electos por sufragio universal sino que ocupan su cargo de acuerdo a lo establecido en la Constitución.

Cada comisión cuenta con un profesional del Poder Legislativo que hace las veces de secretario de la misma y actúa como Ministro de Fe. En general quienes cumplen esta función son abogados, y al igual que la Cámara de Diputados, no son expertos en la materia de la comisión, sino más bien tienen conocimientos en la formalidad del funcionamiento del Senado. La comisión no cuenta con asesores profesionales como parte de su equipo y son los mismos senadores lo que contratan colaboradores que los asesoran en las distintas materias. Esta modalidad es común a todas las comisiones. La actual composición cuenta con un ex militar y los otros integrantes vienen del sector civil, cuyas profesiones no están directamente relacionadas al mundo de la defensa.

La dieta líquida de un senador es de aproximadamente US\$ 6.000 por mes, más gasto de representación, secretariales, viajes y otros que incluyen la contratación de personal de apoyo.

La comparación con un empleado militar es difícil de asegurar, y a pesar de ser información de carácter público, es tratada como reservada. La escala de sueldos del sector defensa es diferente a la escala única de sueldos del sector público y para el grado de General de cuatro estrellas es semejante a la de un diputado, sin considerar las asignaciones ni beneficios.

#### 4. FUNCIONES DE LAS COMISIONES

Las disposiciones reglamentarias sobre el funcionamiento de las comisiones se encuentran en los reglamentos de la Cámara de Diputados y el Senado. En cada uno de ellos, se establece cuál es el rol que cumplen todas las comisiones dentro del proceso de formación de la ley. En términos generales, toda comisión cumple con la función primordial de legislar, abocarse al estudio de un proyecto de ley y derivarlos a la Sala (mesa) para su discusión en general.

En el caso de la Cámara de Diputados, el Reglamento de la Corporación, en su Libro II trata el funcionamiento de las comisiones y de las normas reglamentarias aplicables en su interior. Se establece que "todo proyecto de ley sometido a la consideración de la Cámara deberá ser informado por la Comisión competente, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 228"<sup>16</sup> (que prevé la existencia de comisiones unidas). De esta forma, queda establecido que al menos

<sup>16</sup> Reglamento de la Cámara de Diputados, Título IV, art. 118.

los dos primeros trámites de una ley son derivados a las distintas comisiones de acuerdo a los temas de su competencia.

Para el Senado, el Título IV de su Reglamento interno, en su artículo 27 y siguientes habla de las distintas comisiones, su funcionamiento, disposiciones generales, y el rol de las comisiones en el proceso legislativo. En ninguno de los dos casos se establece el rol específico de la Comisión en Defensa y no se hace referencia a ninguna en particular, con excepción de la Comisión de Régimen Interior y de Hacienda.

Ambas Comisiones (Diputados y Senadores) se reúnen con regularidad, una vez a la semana, en horarios estipulados al comienzo del período legislativo. Esto es igual para todas las otras comisiones de la corporación, con excepción que se trate alguna ley especial que requiera de tiempo adicional.

La comunicación que las distintas comisiones tienen con la Sala se relaciona con el tratamiento legislativo en general. Cualquier proyecto de ley que ingresa al Parlamento debe seguir una formalidad que comienza en el Senado o la Cámara de Diputados, la cual pasa a denominarse Cámara de origen.

Como primer trámite, el proyecto de ley es derivado a alguna de las 19 comisiones según la correspondencia del tema. Sólo por especial acuerdo de alguna de las Cámaras se puede obviar este paso pero en la práctica es muy poco frecuente. También está la posibilidad que la Cámara forme una comisión mixta cuyo objetivo es abocarse al estudio de una legislación específica o a recopilar antecedentes sobre una materia determinada, debiendo informar a la Sala.

Si la comisión ordinaria aprueba la idea de legislar, presenta a la Sala sus conclusiones y esta discute el proyecto en general, si ésta lo aprueba, el proyecto vuelve a la comisión para su discusión en particular, que de aprobarse vuelve a la Sala y después pasa a la Cámara revisora en donde la ley sigue un proceso equivalente al señalado.

Es importante consignar que en ninguno de los dos reglamentos aparece estipulado cuáles son los temas específicos que ve cada comisión. Es la secretaría quien deriva, de acuerdo a los temas, los proyectos de ley a las respectivas comisiones.

En el caso de la defensa, es la Comisión Ad hoc la que analiza todas las leyes relacionadas con el sector. A grandes rasgos, el papel del Poder Legislativo es muy limitado en estas materias, y sus facultades se restringen a básicamente cinco materias.

Como ya se mencionó, es la Comisión de Defensa la encargada de estudiar el presupuesto del sector. La Ley Orgánica Constitucional señala en su artículo 94(97) que el presupuesto de la Nación deberá contemplar recursos para el gasto en la defensa y el desarrollo de las actividades en las Fuerzas Armadas. Si bien, la comisión debería

analizar en profundidad el presupuesto se dan en la práctica al menos cuatro limitantes:

- Según la Constitución, el Congreso no puede ni aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos, sólo reducir los gastos del proyecto de ley de presupuesto, con la excepción del presupuesto que se aplica a las Fuerzas Armadas (art. 64).

- Los plazos de discusión de la ley de presupuesto están definidos por la Constitución y de no cumplirse las fechas estipuladas rige el proyecto presentado por el Presidente de la República (art. 64).

- La Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas señala a los recursos asignados en el año 1989 como el mínimo que debe ser destinado al sector defensa, corregidos de acuerdo al IPC, lo que en la práctica deja casi nula cualquier discusión de montos (art. 96(99)).

El presupuesto chileno es por partida y no por programa. El proyecto de ley establece los montos globales, sin un objetivo asociado a la asignación, lo que en la práctica dificulta una discusión acabada del presupuesto.

En segundo lugar, todas las comisiones de la Cámara de Diputados tienen la facultad de fiscalizar los actos del gobierno. Esta facultad le es exclusiva, de acuerdo a lo señalado en la Constitución y en su uso, tienen el derecho de citar a Ministros de Estado para clarificar las irregularidades investigadas y en donde es posible que puedan pedir antecedentes a las Fuerzas Armadas como organismos partes de la estructura de la defensa. Las comisiones permanentes pueden efectuar investigaciones, pero existe la posibilidad de convocar a comisiones unidas (dos comisiones de la misma corporación) o mixtas, con representantes del Senado y la Cámara de Diputados.

Relacionadas con la anterior, la Cámara de Diputados cuenta con la facultad de acusar constitucionalmente a ciertos funcionarios de la Administración del Estado entre los que se cuentan a los Ministros y los Comandantes en Jefe que hayan incurrido en faltas a la probidad o pongan en peligro el honor y la seguridad del país.

En cuarto lugar, la Constitución señala ciertas atribuciones en el plano de la defensa como la ratificación del estado de excepción para situaciones de Guerra o conmoción interior. Si bien es facultad del Presidente de la República establecer dichos estados, se trata de dos proyectos de ley que el Congreso debe ratificar para su implementación (art. 32 y 40).

Por último, es el Congreso quien, de acuerdo al artículo 60 de la Constitución, establece que son materias de ley las "que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en

tiempos 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”.

Es importante señalar que todo lo referido a los ascensos, promociones y calificaciones están regulados por la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas y no tiene injerencia el Poder Legislativo en ese proceso.

La iniciativa parlamentaria (la posibilidad de presentar proyectos) es también limitada y en general sólo se discuten materias que tienen su origen en un mensaje presidencial. Sin perjuicio de lo anterior, la comisión es la encargada del estudio de toda ley que tenga relación con el sector defensa.

## 5. LA RELACIÓN CON EL PODER EJECUTIVO

Al contrario de lo que pasa en otras áreas, la relación del Ejecutivo con la Comisión de Defensa es ocasional y no cuenta con mecanismos institucionalizados de conexión con el Parlamento. El Ministerio de Relaciones Exteriores, para estos efectos posee una oficina de enlace parlamentario, estructura que no dispone el Ministerio de Defensa.

Desde el punto de vista legal, el Parlamento tiene la facultad de pedir al Ejecutivo información referida a un proyecto de ley a través del Ministerio correspondiente, citando si lo prefiriese directamente al Ministro de Defensa o alguno de sus asesores. El Ministro en cuestión puede comparecer por oficio, por lo que no es necesaria su presencia en la Comisión, sin embargo, en la actual administración, la Ministra de la Cartera, Michelle Bachelet ha concurrido personalmente cuando ha sido necesario, como en la discusión de la ley relativa a la importación de las mercancías del sector defensa calificada como ‘pertrechos’<sup>17</sup>.

Lo mismo sucede con los Comandantes en Jefe. Ya sea para consultar o para fiscalizar, el Parlamento puede citar a los altos mandos militares, como parte de la estructura de la defensa. Es un mecanismo común y en general acuden personalmente o a través de asesores para responder a las interrogantes del Congreso en los distintos trámites legislativos.

No existen ningún tipo de reuniones periódicas ni ocasionales y las veces que hay contacto entre la Cámara (la Comisión de Defensa) y el Ejecutivo son por las dos razones antes mencionadas, teniendo mayor frecuencia las reuniones para informar e ilustrar una determinada materia en el camino de formación de una ley.

<sup>17</sup> BOLETÍN N° 3.204-02.

## 6. PERCEPCIÓN DE LA RELEVANCIA DE LA ACCIÓN DE LAS COMISIONES

Como ya se ha mencionado, la labor de la Comisión de Defensa –y el Legislativo en materias de defensa– es más bien acotada y marginal.

Proyectos como la ley de presupuesto no reciben grandes modificaciones por las limitantes ya mencionadas y otras materias tienen un tratamiento normal, en donde las distintas comisiones estudian, citan, consultan y modifican puntos del proyecto que mejoran e incorporan las visiones de los interesados. La Comisión de Defensa, al igual que el resto de las comisiones de ambas Cámaras, publican periódicamente su labor legislativa con informes detallados de las reuniones, con excepción se traten temas de carácter reservado.

El artículo 218 de la Ley Orgánica de Congreso establece que “las Comisiones Permanentes, en coordinación con la Mesa, deberán establecer un sistema de relación con la ciudadanía a través de la realización de Jornadas Temáticas, en virtud del cual estas Comisiones deberán agrupar dos jornadas dentro de cada Período Legislativo, con el objeto de desarrollar uno o varios temas de interés e interactuar con los ciudadanos relacionados con la temática en cuestión. Este sistema será canalizado a través de la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento”.

En general, las noticias del sector defensa que aparecen en los medios de comunicación no provienen del Congreso sino del Ministerio o de las distintas ramas de la defensa. Si bien hay información actualizada en la página web, ésta no se refleja en una cobertura especial de la Comisión de Defensa que toma más bien temas específicos, de bajo interés en la vida pública nacional y que no reportan dividendos políticos electorales. En el caso del Poder Legislativo, la información pública proviene en su mayoría del funcionamiento del Congreso en su conjunto o por especial protagonismo de algún diputado o senador que posea mayor visibilidad y cobertura mediática.

## 7. CONCLUSIONES

Tal como hemos visto, el papel del Parlamento en materia de defensa, en el caso chileno, es en general marginal. Ya sea porque la propia Constitución otorga al Presidente de la República exclusividad de iniciativa legislativa en variadas materias, por la existencia de leyes que limitan la discusión parlamentaria –como el caso de la ley de presupuesto que ya vimos–, por el desconocimiento general de los parlamentarios en la materia o por la falta de mayores canales de comunicación entre el Poder Ejecutivo y las Cámaras, lo cierto es que el Parlamento ve limitado fuertemente su accionar en esta área.

En efecto, el principal rol de Parlamento, legislar, se ve fuertemente restringido por la limitada iniciativa parlamentaria. En el plano de la defensa, esto se profundiza aún más por la existencia de ciertas leyes que restringen su papel. La Ley Reservada del Cobre, por ejemplo, divide en tres partes iguales el 10% de las ventas totales del cobre. El Parlamento no tiene injerencia en el proceso de distribución de estos dineros que en un verdadero sistema democrático serían asignados de acuerdo a los objetivos establecidos por el poder civil.

A diferencia de lo que sucede en otras áreas, el Poder Ejecutivo no ha establecido canales formales de comunicación que permitan al legislador contar con un mayor conocimiento de las políticas de defensa del gobierno. Hoy, las Fuerzas Armadas tienen una activa participación en Misiones de Paz jugando así un extraordinario rol en la proyección internacional del país. Durante la última solicitud del Ejecutivo para permitir la salida de tropas chilenas a Haití en Misión de Paz, el envío de 32 carabineros dentro del contingente generó un acalorado debate entre el oficialismo y la oposición<sup>18</sup> que bien podría haberse evitado con un mejor manejo de información. Ciertamente, la labor parlamentaria requiere de asesorías adecuadas y especializadas. En el corto plazo, deben generarse instancias que permitan contar con el conocimiento necesario para el buen funcionamiento de esta y todas las otras comisiones.

Una verdadera democracia tiene como uno de sus requisitos fundamentales el control total de las Fuerzas Armadas por parte del poder civil. Como hemos visto, son variados los espacios donde –aún transcurridos catorce años de democracia– dicho control no existe. El Parlamento tiene, de esta manera un extraordinario rol que cumplir. Por lo pronto, realizar todos los esfuerzos necesarios que permitan contar con una Constitución e instituciones verdaderamente democráticas. La eliminación de los senadores designados, la devolución al Presidente de su facultad de remoción de los Comandantes en Jefe, la modificación de la capacidad de veto y convocatoria de los militares en el COSENA son sólo algunas de las materias que requieren de la concertación de intereses en el Parlamento.

La defensa nacional, es por su naturaleza, una de las áreas más sensibles de la administración del Estado. Nuestra historia ha añadido cierta desconfianza en las relaciones entre el mundo civil y militar que lentamente da pasos hacia la normalidad. Los Parlamentos, como lugar de discusión y debate de las leyes que rigen al país deben tener un rol principal en esta materia y como hemos podido ver, aún queda mucho camino por recorrer.

<sup>18</sup> La oposición argumentó que 32 Carabineros menguaban la protección interior del país en momentos que los índices de inseguridad y delincuencia se encuentran en alza.

## **POLÍTICA Y DEFENSA EN URUGUAY ARTICULACIONES DISFUNCIONALES DE LARGA DATA**

Félix Besio

### **1. INTRODUCCIÓN**

La institucionalidad política en los asuntos de Defensa, para el Uruguay, sigue siendo una materia pendiente. Estas instituciones, desde las político-partidarias hasta el propio funcionamiento del Parlamento, aún no han logrado focalizar el tema en la magnitud que le correspondería, es decir, como un asunto de primer nivel para una discusión política profunda. Así, esta situación en lo político partidario e institucional, tiene su correlato en la sociedad en general o viceversa en una suerte de simbiosis congelante, y la indiferencia de la sociedad en su conjunto en temas de Defensa Nacional, tiene su correlato en el funcionamiento político e institucional al respecto de ese tema.

Desde la política no se avanza, dejando en manos militares todo lo relacionado con la Defensa Nacional. Las Fuerzas Armadas, como es lógico, ocupan el espacio que la política le brinda, aunque sea por omisión, a pesar que con ello puedan estar también asumiendo la responsabilidad de la conducción dentro de esos espacios que deberían estar reservados a la política.

Los años y las administraciones pasan y se sigue sin que el tema sea definido. En este marco de situación institucional, es que se articula el funcionamiento de las Comisiones de Defensa Nacional de nuestro Parlamento.

En el presente capítulo hablaremos sobre nuestra percepción de la actitud de las instituciones políticas en relación con el tema Defensa Nacional y Fuerzas Armadas, el marco normativo que surge como consecuencia de ello y el funcionamiento de las Comisiones de Defensa Nacional parlamentarias como parte de ese sistema.

### **Política y Defensa Nacional – Líneas de Larga Duración**

A los efectos del presente capítulo, es conveniente hacer algunos comentarios en relación con el pasado reciente del Uruguay y lo que se relaciona con el accionar de sus Fuerzas Armadas.

## Interrelaciones entre sociedad política y sociedad civil

Como hemos mencionado, el tema militar nunca fue un tema de debate profundo en la sociedad política ni en la sociedad civil del Uruguay.

Una de las intervenciones parlamentarias destacables en la materia, se produce en 1941. En ese año –y en relación con la Segunda Guerra Mundial en curso– nuestro Parlamento aprueba la Ley N° 9.943 de Instrucción Militar. Dicha ley, en su artículo 1º, establece que “Todo uruguayo tiene la obligación de defender militarmente a la República y de cumplir con el régimen legal de instrucción militar que lo habilite para ese fin”. En su artículo 10, establece que “Los ciudadanos que cumplan 18 años de edad (...) recibirán, durante tres años consecutivos, instrucción física y militar intensiva, en la que se emplearán de 160 a 480 horas por año”. Desde entonces, para ser empleado público era requisito contar con la constancia de haber hecho esa Instrucción Militar definida como obligatoria. Pero en la realidad no se cumplió en tanto obligatoria y sólo se hacía cuando algún ciudadano pedía voluntariamente cumplir con la Instrucción Militar. Esta ley, que no pasó de ser un mero trámite burocrático más, no ha sido tocada por sucesivas legislaturas de antes ni después de la dictadura, ni por la dictadura propiamente dicha.

Especialmente desde el año 1959 y paralelamente con las dificultades económicas y sociales del país, aumentan las apariciones de los militares en el escenario público. Por diferentes razones (inundaciones, movilizaciones de huelga de empleados de servicios públicos, etc.), los militares eran visualizados cada vez más por la sociedad civil. Así, la eficiencia de las Fuerzas Armadas y la austeridad de los militares irían cobrando prestigio, en detrimento del de otros sectores, especialmente el político tradicional<sup>1</sup>.

Ya en la década de los años 60, los consensos políticos para la conducción del país se veían dificultados cada vez más, lo que fue llevando a una parálisis del sistema político nacional. La situación coyuntural entre el 1968 y 1971, tiene que ver con una fractura entre la sociedad civil y la sociedad política donde el Presidente Jorge Pacheco buscará apoyo en las Fuerzas Armadas, a las que utilizará como elemento estratégico<sup>2</sup>. En relación con este tipo de utilización

<sup>1</sup> LÓPEZ CHIRICO, Selva. *Estado y FFAA en el Uruguay del siglo XX*. Colección: Temas del Siglo. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1985. pp. 135 y 146. Además, VARELA, Gonzalo. *De la república liberal al estado militar*. Montevideo, Ediciones del Nuevo Mundo, 1988. p. 160.

<sup>2</sup> VARELA, Gonzalo. Op. Cit. pp. 160 y 163; PANIZZA, Francisco. *Uruguay: batllismo*



de las Fuerzas Armadas, cabe mencionar el siguiente ejemplo. Frente a una ola de descontento social y conflictividad creciente que amenazaba con la paralización de país, en el marco institucional de medidas constitucionales de excepción –“Medidas Prontas de Seguridad”– apelando a la ya mencionada Ley 9.943 del año 1941 de Instrucción Militar y a través del decreto 428/968, el 1º de julio de 1968 el Presidente Pacheco decreta la movilización de funcionarios del Estado.

### **El avance de las Fuerzas Armadas hacia su autonomización**

Ya bajo la presidencia del Juan M<sup>a</sup> Bordaberry, la ofensiva de abril del '72 del movimiento subversivo, le dio al gobierno y a las Fuerzas Armadas la posibilidad de potenciar el combate y el Parlamento aprueba la declaración de “Estado de Guerra Interno”, lo que ayudará a la derrota de la sedición. Luego de la misma, las Fuerzas Armadas emergen como grupo autónomo y unificado, sintiéndose obligadas a combatir la subversión. Así, la sedición, los ilícitos económicos y la corrupción, se transforman en el enemigo de las Fuerzas Armadas. Su meta será restablecer la confianza en el Estado, después que años de ineficiente gestión, habrían provocado su pérdida de imagen como instrumento de orden, de paz y progreso. Para las Fuerzas Armadas, la real situación era que las disfunciones del orden político, estaban deteriorando la Nación<sup>3</sup>.

Ya en el año 1973 y, ante la inminencia del golpe de Estado, la mayoría de los partidos actuaban en forma oscilante y especulativa, sin unirse para enfrentar la crisis institucional.

### **El sistema político frente al golpe de 1973**

A comienzos de 1973, las elites políticas de todos los partidos iban presenciando la crisis institucional, pero seguían especulando con los “pro” y los “contra” de la intervención militar, con actitudes totalmente

---

y después. Montevideo. EBO, 1990. pp. 112, 135 y ss., y LÓPEZ CHIRICO, Selva. Op. Cit. p. 156. Las medidas del '68 (Dec. 428/968) relativas a la movilización de empleados públicos, origina reacciones negativas de integrantes de las propias FFAA y roces con el Parlamento.

<sup>3</sup> Según la doctrina militar vigente en la época, la subversión ataca todas las áreas de la sociedad, aunque de diferente manera. Su objetivo sería las autoridades constituidas. La sedición es la acción militar de la subversión. BURGUEÑO, Regino Cnel. *Guerra no convencional y acciones irregulares*. Montevideo. Biblioteca «Gral. Artigas», Vol. 67, 1983. pp. 5,6 y 13; MÁRQUEZ, Alberto Christian. *La guerra subversiva*. Montevideo, Biblioteca Gral. Artigas, volumen 65, Centro Militar, 1983. pp. 3 y 22 y ss.

oscilantes. En esta situación, los partidos políticos abandonaron a su suerte al presidente Bordaberry cuando solicitó ayuda, para afrontar la rebelión militar. En febrero de 1973 y ante las presiones militares, el presidente Bordaberry confirma la creación del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) y, por ende, la implantación de la Doctrina de la Seguridad Nacional. En junio del '73 culmina finalmente el golpe de Estado, con la disolución parlamentaria y suspensión de los partidos políticos<sup>4</sup>.

### La transición uruguaya. El sistema político y la dictadura

La política general de las Fuerzas Armadas de la dictadura, concebida desde la Doctrina de la Seguridad Nacional, preveía que la situación dictatorial era transitoria hasta la aprobación de la nueva Constitución y la reestructuración de los partidos políticos «verdaderamente democráticos y nacionales». Al efecto, en 1980 las Fuerzas Armadas proponen una reforma constitucional que institucionalizaría el esquema político como estaba ideado, pero la ciudadanía la rechazó por mayoría. Este resultado, negativo a los intereses de las Fuerzas Armadas, quebró la continuidad de la Doctrina de la Seguridad Nacional en cuanto tal, constituyéndose en un verdadero punto de inflexión en la historia política nacional. Es en estos momentos que las Fuerzas Armadas comenzaron a pensar en la búsqueda de interlocutores válidos para una salida negociada, la que pasaría por un volver a la situación pre dictadura, sin manoseos institucionales.

### Las Fuerzas Armadas a la salida de la dictadura

El primer gobierno democrático luego de la dictadura, instalado en el año 1985 –primer gobierno del Dr. Julio M<sup>a</sup> Sanguinetti– procuró la pacificación y la satisfacción social, en la medida de lo posible, sin entrar en definiciones profundas en temas de Seguridad Nacional ni de Defensa Nacional. El período estuvo teñido del conflicto relacionado con la guerra antisubversiva y los atentados a los derechos humanos, lo que quedaría relativamente resuelto en el año 1989, con un plebiscito nacional sobre la «Ley de Caducidad de la pretensión punitiva del Estado», apoyada especialmente por los partidos tradicionales (Partido Colorado y mayoría

<sup>4</sup> VASCONCELLOS, Amílcar. *Febrero Amargo*. Montevideo. Editorial Monte Sexto, 1987. pp. 71, 81 y ss. y 146 a 148. Además, LÓPEZ CHIRICO, Selva. Op. Cit. pp. 169 y 190 y ss. El acto de desacato, de febrero del '73, sirvió para probar la soledad presidencial. También, CAETANO, G. y RILLA, J. *Breve historia de la dictadura*. CLAEH/EBO, Montevideo, 1987. pp. 13 y ss. También VARELA, Gonzalo. Op. Cit. p. 167. Este último autor cataloga de “inerte” a la conducta de la población frente a la caída de la institucionalidad. El presidente Bordaberry llamó al pueblo a resistir, llamado que no tuvo eco favorable ni del pueblo ni de la clase política.



de los blancos) y refrendada posteriormente por mayoría de la ciudadanía<sup>5</sup>.

Será entonces a partir de una situación de statu quo ante, que se deberán pensar nuevamente en la Política de Defensa Nacional y en los roles de las Fuerzas Armadas en un régimen democrático. Pero, si bien se volvió a una situación legal similar a la que había antes de la dictadura no fue durante este gobierno en el que la política se dio a sí misma la posibilidad de articular una conducción política de la Defensa Nacional. Habrá que seguir esperando al respecto.

### Años 1990 – 1994

Durante el siguiente período de gobierno, el del Dr. Lacalle, se procuró llevar adelante diferentes iniciativas políticas en relación con definiciones en el tema de la Seguridad y la Defensa Nacional. Así, a través de la ley de presupuesto se procura definiciones de cuerpos y escalafones, se pretende regular los cuadros de las Fuerzas Armadas mediante retiros anticipados y bonificados, disponiéndose, además, de plazos perentorios para que se enviase al Parlamento los proyectos de modificación de las leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas, aún vigentes desde la dictadura<sup>6</sup>. Pero en los hechos, las definiciones organizativas y de regulación de cuadros no alteraron la esencia de la organización de las Fuerzas Armadas, al mantenerse intactos los marcos legales normativos que se remontaban desde el período de facto. Los plazos para elevar los proyectos modificativos de ese marco legal orgánico no se cumplieron y los mismos no fueron cambiados.

Luego y bien avanzado el período de gobierno, por resolución presidencial N° 72.828 de fecha 12 de julio de 1994, el Presidente de la República encomienda al Ministerio de Defensa Nacional que estudie y lleve a cabo una serie de tareas relativas a su reestructuración. Así, se disponía que antes del 1° de septiembre de 1994 debería ser elevado un anteproyecto de ley que tendiera a regular los cuadros de efectivos de las Fuerzas Armadas. Asimismo, el Ministerio de Defensa Nacional debía implementar una racionalización de las retribuciones del personal militar, tendiendo a una adecuada escala en función de las jerarquías, y transformar el Centro de Altos Estudios Nacionales

<sup>5</sup> Si bien la ciudadanía aprobó el tipo de salida legal frente a los abusos contra los derechos humanos, todavía no es un tema que podamos decir que está totalmente cerrado. Al respecto, sería interesante consultar BESIO, Félix. “*Los medios de comunicación antes y después del 11 S, el caso uruguayo*”. En: <http://www.ndu.edu/chds/redes2002/Documents/Papers/apapers-tr2.htm> en donde se muestra que, en relación con las FFAA, los temas de derechos humanos priman sobre cualquier otro tipo de temas.

<sup>6</sup> República Oriental del Uruguay. *Ley 16.170*, art. 89 y ss.; arts. 110 y ss. República Oriental del Uruguay. *Ley 16.226*.

(conocido como CALEN) en un “Centro Universitario de las Fuerzas Armadas”. Lo cierto es que, al finalizar el período de gobierno del Presidente Lacalle, en 1995, el sistema de regulación de cuadros estaba regido por la Ley 14.157 vigente desde el período de facto y las correspondientes Leyes Orgánicas de las tres Fuerzas; las retribuciones militares eran estructuralmente las mismas; el Centro de Altos Estudios Nacionales siguió existiendo como tal y sin los cambios que se pretendía introducir, etcétera.

De esta manera, pasó otro período de gobierno sin que se debatiera ni se legislara en relación con las Fuerzas Armadas y con la Defensa Nacional.

### **Años 1995 – 1999**

En el segundo gobierno del Dr. Julio M<sup>a</sup> Sanguinetti se propuso estructurar la Reforma del Estado, a través de su Ley de Presupuesto Quinquenal. En esta reforma se remarca la necesidad de definir la misión, objetivos y cometidos sustantivos de cada ministerio – incluyendo el Ministerio de Defensa Nacional–, así como el establecimiento de mecanismos de evaluación de desempeño.

Pero, en definitiva, la Reforma del Estado que se pretendió implementar, tanto en lo general como en lo relativo a Defensa Nacional, casi no surtió ningún efecto. Las Fuerzas tomaron sus cometidos sustantivos extraídos del marco legal vigente y que se arrastra del período de facto, el cual pasó todo un nuevo período de gobierno sin ser tocado.

No obstante, en este período creemos importante mencionar un elemento en relación con el funcionamiento de las Fuerzas Armadas, la sociedad y la política. Por decreto 378/997, de fecha 10 de octubre de 1997, con el objetivo de liberar personal policial para atender las crecientes necesidades relativas a la inseguridad ciudadana, se establece que la custodia perimetral de las tres cárceles más importantes del país se delegara a las Fuerzas Armadas<sup>7</sup>. Así, se dispone la delimitación de una zona perimetral que será considerada “zona militar”, donde el personal cumplirá funciones bajo criterios de “seguridad en instalaciones militares”.

En este marco todo funcionó bien hasta que pasó lo que tarde o temprano iba a pasar. El 7 de septiembre de 1998, en el cumplimiento de sus funciones y ante un intento de fuga a través del vallado que delimita la zona militar, un soldado mató a un

<sup>7</sup> La custodia perimetral de cárceles, por parte de efectivos militares, no tiene una acogida totalmente favorable en círculos castrenses. Al respecto ver El Observador de fecha 22 de abril de 2001.

recluso en el cumplimiento de la consigna establecida por el decreto mencionado, es decir: "... impedir el ingreso o egreso de cualquier persona a través de un área [...] (que) será considerada zona militar"<sup>8</sup>. Como consecuencia de ello, el soldado fue procesado por la justicia penal ordinaria por homicidio, y estuvo procesado en un tire y afloje entre la justicia penal ordinaria y la justicia penal militar hasta que, en abril de 2000, se sanciona la Ley 17.243 en cuyo artículo 83 se establece que el accionar militar en este tipo de casos se justifica bajo la figura del "cumplimiento de la ley". Lo cierto es que un soldado estuvo procesado por homicidio por el Poder Judicial durante un año y medio, por cumplir con la consigna encomendada por el Poder Ejecutivo. Es de presumirse que este tipo de situaciones podrían ser solucionables, si se hubiese debatido políticamente la institucionalidad de la Defensa Nacional en general y la militar en particular.

### Años 2000 – 2004

Este período de gobierno ha enfrentado coyunturas muy difíciles, en lo económico y social. Esto, sumado a la ya paradigmática indefinición política en asuntos vinculados a la Defensa Nacional, ha llevado a que el tema militar continuara siendo una asignatura pendiente en su tratamiento político.

Pero este estado de situación nos da pie para analizar el marco normativo relativo a la Defensa Nacional y su articulación con la política, lo que realizaremos a continuación.

A modo de resumen debemos aquí dejar en claro que, durante los períodos de gobierno que van desde 1985 y 2000, el Parlamento Nacional se mantuvo al margen en lo relacionado con la definición de políticas, tanto en lo referido a Defensa Nacional como a Fuerzas Armadas. Recién en este período de gobierno, 2000 – 2004, podemos decir que existen en el seno institucional parlamentario, proyectos a ser discutidos. Ahora le toca mover sus piezas al Parlamento Nacional<sup>9</sup>.

## 2. NORMAS JURÍDICAS

En lo que respecta al marco constitucional relativo a la gestión política de las Fuerzas Armadas y de la Defensa Nacional, podemos decir que el mando superior de las mismas le compete al Presidente de la República actuando con el Ministro de Defensa Nacional o en Consejo de Ministros.

<sup>8</sup> República Oriental del Uruguay. *Dec. 378/997* de fecha 10 de octubre de 1997, art. 2°.

<sup>9</sup> Es interesante destacar aquí que, en relación con las Misiones de Paz de Naciones Unidas, en estos últimos años se generó un debate en ambas Comisiones de Defensa Nacional

Así y sumando atributos del Poder Legislativo en el tema de la Defensa Nacional, todos los asuntos relacionados con esos tópicos –siempre hablando desde el marco constitucional– desde los asuntos administrativos hasta la declaración de guerra, resultan de la articulación del juego político entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo<sup>10</sup>.

La Ley Orgánica Militar N° 10.050, de fecha 10 de septiembre de 1941, establecía en su Título I, artículo 1: “El Ejército Nacional tiene por misión esencial defender el honor, la independencia y la paz de la República, la integridad de su territorio, su Constitución y sus leyes, debiendo actuar siempre bajo el mando superior del Presidente de la República ...”.

Asimismo es de hacerse notar que, dentro de la Ley Orgánica Militar de 1941 y en su Título II, se establece la organización y funciones del Ministerio de Defensa Nacional. La estructuración del Ministerio “dentro” de la institucionalidad militar, nos estaría dando una idea de la Defensa Nacional como algo dentro de lo militar, criterio que no compartimos pero que tampoco es nuevo, ya que estamos hablando de una ley del año 1941.

Luego, durante el período de gobierno de facto, entre los años 1973 y 1985, las instituciones de gobierno de esa época, encararon una reforma profunda de las Fuerzas Armadas. Es en ese período que encontramos la aprobación de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas N° 14.157<sup>11</sup>, promulgada a principios del año 1974, así como también las leyes orgánicas de cada Fuerza y/o modificativas de éstas. Así, de la misión establecida en la Ley 10.050, en 1974 se pasa a tener como misión el dar seguridad exterior e interior, y tomar a cargo planes de desarrollo nacional.

Además, ya desde esas fechas y con total claridad, aunque dentro del marco de la Doctrina de la Seguridad Nacional difundida en la época, en la Ley 14.157 se realiza la definición conceptual de las propias Fuerzas Armadas como tales; se define qué es la Seguridad Nacional y, consecuentemente, qué es la Defensa Nacional. Es de mencionarse que, también aquí y al igual que en la Ley Orgánica del año 1941 que

---

cuando se pasó de Capítulo VI a Capítulo VII en la misión desplegada en el Congo, lo que tuvo repercusiones en ambas cámaras y además alcanzó amplia trascendencia en los medios de prensa. El último gran debate en este sentido ha sido la participación en Haití. Pero no sólo por la participación misma, la que de hecho es criticada por algunos sectores de la izquierda por considerarla como un eventual apoyo al derrocamiento de un gobierno electo, sino porque nuestro Parlamento no está autorizando –al menos por ahora– la participación de efectivos uruguayos, bajo mando y/o en interacción con superiores que pueden responder a otras nacionalidades, lo que podría ser el caso en una eventual conformación de unidades multinacionales de nivel operativo.

<sup>10</sup> Al respecto y sobre atribuciones institucionales, se sugiere consultar el Atlas Comparativo de la Seguridad y la Defensa en América Latina. RESDAL. <http://www.resdal.org.ar/atlas/atlas-facultades.html>

<sup>11</sup> Puede consultarse en <http://www.parlamento.gub.uy/Leyes/Ley14157.htm>

mencionáramos, la estructura del Ministerio de Defensa está definida dentro de esta Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas. Una vez más, la Defensa Nacional es entendida dentro de lo militar o como parte constitutiva de ello.

En el sentido de las definiciones conceptuales, también allí se establecen las estructuras institucionales que se articulan con esas definiciones nombradas precedentemente. Así, instituciones como el Consejo de Seguridad Nacional y su relación con el Estado Mayor Conjunto y la Junta de Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, quedan totalmente delimitadas en el sentido de su organización y funciones. A partir de esa estructura institucional fue que se cimentó el funcionamiento de las Fuerzas Armadas en ese período.

Ya en 1985, al retorno a la institucionalidad democrática, el Parlamento Nacional electo aprueba la Ley 15.808<sup>12</sup>, la que modifica algunos aspectos de la Ley 14.157, del período de facto. Dicha ley modificativa consta de siete artículos. En su artículo 3 se da una nueva redacción al concepto mismo de Fuerzas Armadas. Así, se establece que: "Las Fuerzas Armadas tienen por cometido fundamental defender el honor, la independencia y la paz de la República, la integridad de su territorio, su Constitución y sus leyes, debiendo actuar siempre bajo el mando superior del Presidente de la República ...". Como vemos, nos hemos retrotraído a la vieja definición del año 1941, ya que es casi idéntica a la establecida en la Ley 10.050. Desde la política no se consideró que fuesen necesarias nuevas ideas al respecto ni ser debatidas.

Entonces, y en esta misma línea, los otros artículos de esta ley aprobada a la salida de la dictadura, derogan explícitamente y sin redefinición alguna, doce artículos de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas promulgada en el gobierno de facto, así como también otras disposiciones existentes en otras normas relacionadas. Entre esas disposiciones derogadas y sin redefiniciones, se incluyen la conceptualización sobre Seguridad Nacional y sobre Defensa Nacional, así como también se eliminan el Consejo de Seguridad Nacional y de las Juntas de Oficiales Generales de cada Fuerza.

Entonces, sin definición conceptual y política sobre Seguridad Nacional ni sobre Defensa Nacional, las Fuerzas Armadas Uruguayas han ido navegado durante los últimos diecinueve años, sin estructuras políticas e institucionales claras donde articular y basar la gestión de las Fuerzas Armadas con la propia gestión de la Defensa Nacional.

<sup>12</sup> Puede consultarse en <http://www.parlamento.gub.uy/Leyes/Ley15808.htm>

En estos últimos años, el Fondo Monetario Internacional<sup>13</sup> está sugiriendo a Uruguay la reforma de los sistemas de seguridad social que aún no han sido modificados por la Ley 16.713, Ley de Reforma del Sistema de Seguridad Social. El sistema de Retiros de las Fuerzas Armadas es uno de esos sistemas pendientes de modificación. Por esta razón, en diciembre de 2002, el Poder Ejecutivo envía al Parlamento Nacional, un proyecto de ley sobre "Reforma del sistema de previsión social militar"<sup>14</sup>. Según se puede percibir, fue necesario que existiera una presión externa, para que se comenzara a tratar el tema de la Defensa Nacional, desde las instituciones políticas.

Frente al mencionado proyecto de ley de "Reforma del sistema de previsión social militar", la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados, en el entendido de que no era posible legislar sobre retiros militares como algo separado de toda la institucionalidad militar en general, realiza los contactos políticos para procurar la remisión al Parlamento Nacional, de un proyecto de Ley Orgánica en tal sentido. Así, en septiembre de 2003, el Poder Ejecutivo remite al Parlamento el proyecto "Actualización de la legislación militar"<sup>15</sup>.

En la exposición de motivos que hace el Poder Ejecutivo a este proyecto de ley, se comenta la necesidad de la eliminación de la Junta de Comandantes en Jefe y el Estado Mayor Conjunto, por "obsoletos y carentes de competencias". Es decir, órganos obsoletos y carentes de competencias, pero asimismo vigentes por diecinueve años de vida democrática.

Además, al igual que en las Leyes Orgánicas de 1941 y de 1974, también en este proyecto se define la institucionalidad del Ministerio de Defensa como parte de lo militar.

Pues bien, luego de un análisis del proyecto –lo que no es tema del presente trabajo– lo que podemos resaltar como efecto casi inmediato de una eventual aprobación del mismo, será el aumento de los tiempos mínimos de antigüedad computable para el ascenso, los años de servicio para solicitar el pase a retiro voluntario, las edades de retiro obligatorio e incluso la fecha de pase a situación de retiro obligatorio.

Es de hacer notar que cuando se dice aumento de años de servicio, también se dice aumento de años de cotización al sistema de retiros militares y disminución de años de goce de la pasividad militar.

En este sentido, no se expresa allí argumentación alguna sobre la conveniencia de tales medidas para la eficiencia del servicio en sí mismo, ni se menciona la visión estratégica que ha llevado a estructurar este

<sup>13</sup> Esta información puede consultarse en <http://www.imf.org/external/np/loi/2002/ury/03/index.htm> , <http://www.imf.org/external/np/loi/2002/ury/02/index.htm> y/o <http://www.imf.org/external/np/loi/2002/ury/01/index.htm>

<sup>14</sup> Disponible en <http://www.presidencia.gub.uy/proyectos/2003010301.htm>

<sup>15</sup> Puede consultarse en <http://www.presidencia.gub.uy/proyectos/2003090901.htm>

aumento de la permanencia del personal en actividad, más allá de lo estrictamente económico y de procurar un achicamiento del déficit.

Cabe mencionar también que el proyecto de ley de actualización militar que hemos comentado no es probable que sea aprobado en el presente año. Para Uruguay el actual año 2004 es un año electoral y las actividades normales del Parlamento se clausuran el 15 de septiembre y se reabren el año próximo.

Hoy por hoy, este proyecto de ley aún se encuentra en estudio de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, una de las instituciones que pasaremos a comentar seguidamente.

### 3. ESTRUCTURA DE LAS COMISIONES

Ya refiriéndonos a las Comisiones de Defensa Nacional en sí mismas, cabe mencionar que las mismas son exclusivas desde el punto de vista temático y no se comparte la comisión con otros asuntos. Al respecto, existen dos Comisiones de Defensa Nacional, una por cada una de las Cámaras, Senadores y Diputados. A su vez es oportuno mencionar que existen dieciséis comisiones permanentes en cada cámara, las que tratan diferentes tópicos.

La Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Senadores es de cinco miembros, de un total de treinta senadores. Es de recordar que en Uruguay se elige el Parlamento una vez cada cinco años y no existen renovaciones parciales a mitad de período. Al comienzo de cada período se aprueba o eventualmente se modifica algo respecto a su dinámica de funcionamiento lo que, generalmente, se mantienen por cinco años. La cantidad de integrantes de la Comisión de Defensa, tanto de una cámara como de la otra, se ha mantenido en los últimos quince años.

Podemos decir que el 17% de los integrantes del Senado pertenecen a la misma. No la integra ninguna mujer y la integra un solo militar retirado. Si bien la Comisión de Defensa Nacional del Senado es exclusiva de esa temática, los integrantes de la misma no son exclusivos en esa comisión. Cada senador integra y atiende asuntos de diferentes comisiones parlamentarias permanentes a la vez.

En lo que se refiere a su representatividad política, la integran dos senadores por el partido de gobierno –Partido Colorado– (33% del electorado a octubre de 1999), dos integrantes por la coalición de oposición de izquierda –Encuentro Progresista/Frente Amplio– (40% del electorado a octubre de 1999), y un integrante por la oposición tradicional –Partido Nacional– (23% del electorado a octubre de 1999).

La Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados es de tres miembros, en un total de noventa y nueve. Ninguna mujer integra la comisión como tampoco ningún militar retirado. Los integrantes de la misma son uno por cada uno de los partidos de mayor representación parlamentaria. Es decir que uno es por el partido de gobierno, otro por la coalición de izquierda de oposición, y el otro por el Partido Nacional, actualmente también de oposición al partido de gobierno. En el caso de la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados, sus integrantes sí son exclusivos de la misma, en tanto a su actividad como titulares.

En relación con el resto de los partidos con representación parlamentaria, cabe mencionar que existen partidos menores que no integran ninguna de las Comisiones de Defensa Nacional pero que, de igual forma, pueden participar y participan en sus sesiones con delegados sectoriales.

En lo que refiere a oficinas de apoyo a la actividad de las comisiones y oficinas de asesores profesionales en el tema, debemos comentar lo siguiente:

·En lo que respecta a oficinas de apoyo a la actividad en general, existe una secretaría. Se trata de una oficina administrativa reguladora de trámites y de comunicaciones de actividades en relación con el funcionamiento de la comisión.

·En lo referido a equipos de asesores profesionales, tenemos que decir que no existen tales que trabajen con las comisiones. Nos estamos refiriendo a que el Parlamento como tal no tiene asesores profesionales en Defensa Nacional. No obstante, es de destacar que ninguna comisión tiene asesores en ninguna temática, como asesores parlamentarios profesionales. Los legisladores que necesiten asesoramiento en temas de Defensa Nacional, se lo proveen ellos mismos a través de personas que conozcan –o creen conocer– la temática, o a través de los entendidos que puedan haber en los propios partidos a los que pertenecen. De hecho, en términos generales podemos decir que la temática de la Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas, recién fue incluida en los programas partidarios de gobierno que fueron publicitados para las últimas elecciones nacionales, nos estamos refiriendo al año 1999. Anteriormente y en términos relativos a las propuestas programáticas de los partidos políticos, los mismos prácticamente no hacían mención al tema y no era asunto de debate.

#### 4. FUNCIONES DE LAS COMISIONES

En relación con las funciones de las comisiones podemos decir que, genéricamente hablando, se reúnen en la misma frecuencia que las otras comisiones. Es decir que se reúnen dos o tres veces al mes, en régimen normal.

En relación con las eventuales comunicaciones formales entre las Comisiones de Defensa Nacional del Senado y de Diputados, de hecho las mismas no existen como tales, sino que se hacen a través de los partidos, aunque puede llegar a existir un relacionamiento informal entre ellas, en virtud del tema a ser tratado y su relativa urgencia.

En lo que respecta a las comunicaciones entre diferentes comisiones de cada cámara –a un mismo nivel–, es de hacer notar lo siguiente:

·En el caso del Senado, en cierta forma las mismas se ven facilitadas ya que, como se mencionó, los integrantes de cada comisión integran más de una comisión como titular.

·En el caso de la Cámara de Diputados, los integrantes de las diferentes comisiones permanentes sólo pueden ser titulares en una de ellas. Eso le otorga a los integrantes de la Comisión de Defensa Nacional correspondiente a esta cámara, una mayor especialización y posibilidad de dedicación.

Ambas Comisiones de Defensa Nacional tienen capacidad de investigación propia en lo referido a pedidos de informes y a través de citaciones a comparecer a integrantes del Ministerio de Defensa Nacional. Es de hacerse notar que este tipo de procedimientos es común en el funcionamiento de las comisiones.

## 5. LA RELACIÓN CON EL PODER EJECUTIVO

Si bien no existen reuniones periódicas entre las Comisiones de Defensa Nacional de ninguna de las dos cámaras con el Ministerio de Defensa Nacional y/o los mandos militares, existen reuniones ocasionales en virtud de comparencias en el seno de la comisión o visitas a unidades militares a las que los legisladores son invitados. Normalmente no se concurre a unidades militares a hacer visitas no programadas por ambas instituciones. Según lo conversado con integrantes de las Comisiones de Defensa debemos mencionar que las eventuales solicitudes de visitas son tramitadas y respondidas. En este sentido, el tema no estaría pasando tanto por barreras del Ministerio de Defensa, sino que se relaciona más con el interés de las comisiones en llevar a cabo ese tipo de actividades.

## 6. PERCEPCIÓN DE LA RELEVANCIA DE LA ACCIÓN DE LAS COMISIONES

Las Comisiones de Defensa del Parlamento uruguayo se perciben como bien diferentes en su accionar.

La comisión del Senado haría más hincapié en todo lo referido a venias en general, a autorizaciones de ingresos y salidas de personal

militar del territorio nacional, a ascensos y contenidos en expresiones públicas de militares en actividad y en retiro, a eventuales irregularidades y a todo lo que surja en los medios de comunicación masiva relacionado con las Fuerzas Armadas. En lo referido a otros temas, la comisión de Diputados muestra tener más conocimiento de los mismos que la del Senado. En ese sentido, los senadores actúan más a impulso de la opinión pública y por hechos más puntuales, y los diputados actúan con más conocimiento en los asuntos institucionales y estructurales de la Defensa Nacional. En la dinámica parlamentaria y en los temas de Defensa, el Senado ha resultado ser el ámbito en el que más se ha notado el impacto de los medios de difusión.

Por su parte, se percibe que la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados muestra un alto nivel de conocimiento, involucramiento y sensibilidad en temas de Seguridad y Defensa. Ello se evidencia en una mayor eficiencia legislativa y compenetración en la temática de su competencia. De hecho, varios de sus actuales integrantes titulares, además de estar en esa comisión desde hace años, han realizado cursos y participado en eventos nacionales e internacionales en la materia, y siempre están dispuestos a continuar haciéndolo. Entonces, pareciera que la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, si bien es activa y quiere trabajar en la temática, viene arrastrando como contrapeso a un Parlamento desinteresado y a una sociedad ausente en la temática.

## 7. CONCLUSIONES

El Ministerio de Defensa Nacional de Uruguay brinda trabajo al 1% del total de la población del Uruguay, o sea poco más de 30.000 funcionarios entre militares, equiparados a grados militares y civiles. Con sus 25.000 integrantes en las propias Fuerzas Armadas, Uruguay es un país con uno de los guarismos más altos de militares sobre población general, de toda Latinoamérica. El Ministerio de Defensa Nacional de Uruguay es uno de los ministerios de mayor presupuesto de la administración pública nacional, se trata del 1.23% del PBI y del 4.64% de los gastos de la administración central. En otro orden de cosas, Uruguay tiene casi un 10% de los integrantes de las Fuerzas Armadas cumpliendo Misiones de Paz bajo mandato de ONU.<sup>16</sup>

Pero hemos visto que, a pesar de la gran magnitud cualitativa y cuantitativa del Ministerio de Defensa Nacional de Uruguay, las

<sup>16</sup> Al respecto consultar ARREGUI, Miguel. "Militares sin rumbo". En: Suplemento Fin de Semana, El Observador. Montevideo, 24 de abril de 2004. pp. 1 a 4. Asimismo ver informe al respecto en <http://www.nuevamayoria.com/>

indefiniciones políticas que afectan a la conducción de las Fuerzas Armadas existen y es algo de que se arrastra de larga data, y el funcionamiento del Parlamento Nacional no deja de mostrarnos también eso. En ese sentido, lo que hemos visto es un accionar oscilante en la dirigencia política, en todo lo relacionado con las Fuerzas Armadas, y no como algo coyuntural sino como un elemento de larga duración en la historia nacional.

Si, emanado del poder político, no existe un marco legal claro, con definiciones claras sobre Defensa Nacional y Seguridad Nacional en donde basar una doctrina de empleo y una definición de roles, se corre el riesgo de que el vacío sea llenado por doctrinas no legitimadas ni compartidas por la Nación en su conjunto.

Paralelamente, si no existe un debate en la sociedad civil y la sociedad política sobre la Defensa Nacional, sobre las Fuerzas Armadas y su rol, se corre el riesgo de que el tema militar sea monopolizado por las noticias de los medios sobre los abusos cometidos contra derechos humanos en el pasado dictatorial, porque no existe otro debate.

Los elementos e indefiniciones, como la alta participación del Ministerio de Defensa Nacional en el presupuesto general y, frente a esto, su correlato poco comprensible del bajo nivel de remuneraciones del personal militar; la dilatada reforma de las leyes orgánicas y los sistemas de reclutamiento, ascensos y retiros; las indefiniciones de relacionamiento entre las misiones de las Fuerzas Armadas, la Defensa Nacional y la Seguridad en general, etc., sin dudas que traen consigo la categorización del tema como una asignatura pendiente.

En Uruguay "La defensa, como tema político, no da votos" es lo que a veces escuchamos de algunos legisladores. Pero si la ciudadanía no se interesa por la defensa, las instituciones políticas tampoco se interesarán por la misma. Resulta así un círculo perverso, cuyo único resultado visible es el debilitamiento en la conducción política de la Defensa Nacional.

Entonces, a esos efectos y dentro del marco democrático en el que estamos inmersos, el rol de los Parlamentos Nacionales y de unas Comisiones de Defensa Nacional con verdadero conocimiento y capital profesional dentro de su institucionalidad, se perfila como importante, ineludible y de una pertinencia y relevancia de primer orden, brindándose así frente a la ciudadanía, la legitimidad necesaria que el tema mismo se merece.

Para nuestro país, que ha dilatado y sigue dilatando el tratamiento de estos asuntos por tantos años, estos debates potencian el rol del Parlamento en general y de sus comisiones en particular. Esperemos que no sigan pasando los años sin pena ni gloria, y que el debate lleve, algún día, a formar cimientos fuertes para edificar una nueva institucionalidad en el futuro, en materia de Defensa Nacional y Fuerzas Armadas. Pongamos la mirada en el mejoramiento del bien público Defensa Nacional que se brinda a la ciudadanía. No se trata de otra cosa más que de eso.

## EL CASO ESPAÑOL: EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES DE DEFENSA DE LAS CORTES \*

Jordi Marsal I Muntalá

### 1. INTRODUCCIÓN

#### La conducción civil de los asuntos de defensa

Desde hace un tiempo existe en España la plena asunción de la conducción civil sobre las Fuerzas Armadas. Se han superado situaciones en este ámbito que durante muchos años plantearon problemas, debates acerca de si existía un poder militar. Y una vez asumido que no existía un poder militar se planteó el debate en torno a la autonomía militar aunque no fuese como poder. Incluso algún militar llegó a formular que de la misma manera que las Universidades tenían constitucionalmente capacidad de autonomía, pues también las Fuerzas Armadas debían tener una cierta autonomía.

En cambio, se presentan otros problemas como los que surgen en cada Cuartel General para conseguir ponderar el arma que ellos creen que es más prioritaria independientemente de que sea prioritaria para una actuación conjunta de los tres Ejércitos o el deseo de obtener mayores fondos para tener unas mejores capacidades. Pero esta puja no es privativa de la defensa, lo mismo sucede con los médicos o los maestros y por lo tanto se inserta dentro de parámetros normales.

#### El Parlamento y los desafíos de la integración europea

El avance en la realización de una Política Europea de Seguridad y Defensa en el marco de la Unión Europea presenta una situación de cierta contradicción porque es una política que sigue siendo intergubernamental, es decir que es una política que sigue ejerciendo competencia de cada gobierno y no de la Comunidad Europea propiamente dicha. Con lo cual en la práctica se empiezan a producir,

\* El presente capítulo corresponde a la ponencia efectuada por el Dr. Jordi Marsal en el Seminario "La Acción Parlamentaria en la Defensa Nacional", RESDAL, Bs. As, noviembre 2003.

y pueden producirse en un futuro, situaciones de vacío de control. Preguntas tales como “¿qué debe controlar el Parlamento Europeo?” y “¿qué debe controlar cada Parlamento nacional?” pueden volverse difíciles de responder y pueden producirse, y de hecho se producen, situaciones en el que ni el Parlamento Europeo ni los Parlamentos nacionales ejerzan el control sobre determinados temas. Por lo tanto, aquí tenemos un tipo de problema específico relacionado con la construcción de entidades regionales que pueden presentarse en cualquier región donde se decida avanzar a la conformación y consolidación de espacios más amplios que los Estados nacionales.

## 2. NORMAS JURÍDICAS

### Constitución

Si bien la Constitución española es una Constitución formalmente parlamentaria, y que por lo tanto teóricamente debería basarse en una preeminencia del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, en la práctica no deja de haber una preponderancia del segundo sobre el primero. Además, existe una tendencia expansiva del Poder Ejecutivo cada vez mayor y a dejarse controlar cada vez menos por el Poder Legislativo.

Seguramente ésta no es una característica privativa de España sino que se repite en muchos otros países, en cualquier región del planeta. Muchas de las atribuciones de las que gozan algunos Parlamentos de América Latina, no existen en España: ninguna de las dos cámaras tienen competencia en los nombramientos militares, en la autorización de envío de tropas al extranjero, ni en la presencia de tropas dentro del territorio nacional. Ellas son competencias estrictamente gubernamentales.

La Constitución no fija especialmente competencia para el Parlamento en los temas de defensa, en la práctica, por ejemplo, los tratados, los convenios internacionales en temas de seguridad no pasan por la Comisión de Defensa sino por la Comisión de Asuntos Exteriores. Temas como nuestra adhesión a la OTAN o la aceptación de nuevos miembros en dicha alianza no se han debatido en la Comisión de Defensa sino que se han debatido en la Comisión de Asuntos Exteriores. También es un hecho que el 70% de los diputados de la Comisión de Asuntos Exteriores también son miembros de la Comisión de Defensa y por lo tanto existe cierta coincidencia. Pero en cuanto a competencia, es una competencia de la Comisión de Asuntos Exteriores.

Desde un punto de vista jurídico, como toda Constitución, la española es fruto de una situación del momento en que se elaboró, el momento en el cual no estaba claro cuál era la continuidad de la democracia. Tuvo que haber un golpe de Estado fracasado el 21 de febrero, tuvieron que suceder varios hechos hasta que se consolidasen ciertas cosas.

Los artículos que en la Constitución española tienen relación con los temas de seguridad, defensa y Fuerzas Armadas hoy deberían elaborarse de forma muy distinta. Las cuestiones relativas a las misiones de las Fuerzas Armadas están elaboradas con una visión de lo que era la situación de España en el año 78.

La situación actual, en este aspecto, es muy diferente a la de entonces, condiciones que quedaron demostradas en 2003 en ocasión del debate sobre la participación de las Fuerzas Armadas españolas en Irak. Otro ejemplo de las disposiciones anticuadas insertas en la Constitución es la que estipula que el Rey firmará las declaraciones de guerra previa autorización del Parlamento. Hoy en día el concepto de declaración de guerra es un concepto jurídicamente vacío y que, por lo tanto, no tiene ningún sentido.

### Leyes

El elemento jurídico fundamental para el tema de la seguridad y la vigencia de las Fuerzas Armadas en España no es tanto la Constitución sino la ley que se elaboró posteriormente y que estaba fijada en la Constitución mediante el artículo octavo. El mismo decía que el Parlamento elaboraría una Ley de Criterios Básicos para la Defensa Nacional y Organización de las Fuerzas Armadas. Esta ley, elaborada en 1980 y modificada en 1984, ha sido el instrumento legal para toda la construcción de la defensa y de la organización de las Fuerzas Armadas. En general, se ha llegado a acordar que dicha ley es instrumento suficientemente potente para solucionar los problemas y por lo tanto no se han planteado, hasta el momento, reformas constitucionales para solucionar ciertas ambigüedades que la misma pueda presentar.

Si bien es cierto que en este momento va a ser necesario realizar una profunda modificación de la Ley de Criterios Básicos de la Defensa Nacional como consecuencia de los cambios internacionales que ha habido, y sobre todo de la elaboración de una revisión estratégica de la defensa nacional que se hizo con amplio consenso, afortunadamente, dicha revisión quedó finalizada antes del estallido del conflicto en Irak, de lo contrario hubiese sido bastante difícil alcanzar el consenso necesario para hacerla posible.

Esta revisión estratégica plantea la necesidad de realizar una serie de cambios importantes en esta ley, pero estos cambios están fundamentados en cambios que han operado en la realidad y no debido al surgimiento o resurgimiento de problemas en las relaciones civiles-militares.

La palabra revisión remite al mejoramiento de algo existente. Sin embargo en España nunca existió un concepto estratégico de la defensa, por lo tanto se encaró una revisión sin tener nada que revisar. En la

práctica, lo que se ha hecho es la elaboración de un concepto estratégico de la defensa. Esta revisión se ha hecho con un consenso básico entre los dos grandes grupos: el Partido Popular y el PSOE, pero también algunos de los grupos pequeños, los grupos Nacionalista Catalán, en parte también el Vasco y el Canario. Por otra parte, no ha habido consenso con la Izquierda Unida, partido comunista modernizado y que tiene una concepción radicalmente distinta.

La revisión de la Ley de Criterios Básicos, como la redacción de una nueva ley, requiere, además de un consenso amplio, un criterio de oportunidad. Podíamos haber hecho ya la nueva Ley de Criterios Básicos porque existía consenso en los contenidos. Sin embargo, el tema de Irak habría envenenado el debate con lo cual, habiendo consenso en los contenidos de la ley básica, habríamos discutido, no por la ley básica sino por Irak.

Los cambios que se deben realizar en la Ley de Criterios Básicos vienen determinados básicamente por dos aspectos. En primer lugar, por la incorporación de las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas. En una interpretación estricta de la Constitución, las Misiones de Paz en el exterior no serían posibles porque la Constitución no define ninguna misión a las Fuerzas Armadas que permita justificar ir al extranjero para realizar este tipo de operaciones. Lo cual deja abierta dos posibilidades: podemos modificar la Constitución, lo cual sería un error político porque abriría otros debates, o modificamos la Ley de Criterios Básicos e introducimos de forma sensata el tema de las viejas amenazas y las nuevas misiones.

En segundo lugar, en estos poco más de veinte años desde que se hizo la ley, el tema de la acción conjunta, y por lo tanto, el papel del Jefe de Estado Mayor de la Defensa del Comando Conjunto y el papel de los Cuarteles Generales de los tres Ejércitos han sufrido un cambio importante y por tanto debemos reestructurar las competencias y reforzar la figura del Jefe de Estado Mayor de la defensa e incluso cambiar algunas de las funciones.

En síntesis, éstos son dos de los motivos fundamentales que se han tratado en la revisión estratégica de la defensa y que nos llevan a la necesidad de cambiar la Ley de Criterios Básicos debido a que en la práctica cotidiana existen ciertos elementos que son contrarios al texto de la ley.

### 3. ESTRUCTURA DE LAS COMISIONES

En cada una de la Cámaras que componen las Cortes Reales de Madrid, el Congreso y el Senado, existe una Comisión de Defensa. Estrictamente de defensa. Siempre ha sido así desde la restauración de la democracia y por lo tanto únicamente se centra en los temas de defensa.

Las comisiones de defensa no tienen características específicas, es decir, son como cualquier otra comisión en lo que respecta a competencias, formación, etc. Es decir, por el hecho de ser comisiones de defensa no tienen un reglamento específico ni características específicas respecto a cualquier otra comisión.

En los temas de defensa como en otros temas federales, por llamarlos de alguna manera, existe una preponderancia del Congreso sobre el Senado. Esto significa que es en la comisión del Congreso donde se producen los debates.

La comisión del Congreso está formada por 41 miembros, mientras que la comisión del Senado está formada por 23. La composición es proporcional a los grupos, es decir, al número de parlamentarios que tiene cada uno de ellos. No existe una cantidad significativa ni de diputados ni de senadores en defensa provenientes de la carrera militar. En este momento en el Senado no hay ninguno, en el Congreso, de los 41, hay dos y en fases anteriores ha habido alguno más pero no mucho más. Nunca ha sido más del 10% de la Comisión de Defensa del Congreso, por lo tanto ha llegado a haber cuatro o cinco máximo, incluso en los momentos inmediatamente posteriores a la transición.

En cuanto al número de mujeres, en el Congreso un 30% aproximadamente de miembros de la Comisión de Defensa son mujeres. En el Senado el número es un poco superior al 20%. En la última Legislatura ha crecido mucho, es decir, en la Legislatura anterior había menos aunque había una cantidad significativa, pero sobre todo en esta Legislatura ha habido un incremento significativo de la composición general de todo el Congreso y el Senado.

En el Parlamento español no existen oficinas de apoyo, como tampoco existen asesores. En estas inexistencias recaen las causas de las deficiencias importantes en el trabajo de la Comisión de Defensa como también en el trabajo de las otras comisiones. Existen asesoramientos pero son partidistas, aunque en el buen sentido de la palabra, es decir que las estructuras de cada uno de los grupos parlamentarios o cada uno de los partidos es capaz de construirse él mismo para tener un asesoramiento y una colaboración en el trabajo parlamentario.

La existencia del portavoz parlamentario, es algo normal. No hay únicamente en el Parlamento español sino en la mayoría de los Parlamentos europeos, donde cada grupo parlamentario tiene un portavoz general. El portavoz es quien manda en el grupo, y luego existen los portavoces sectoriales, por lo tanto hay portavoz de defensa, sanidad, etc. Y es quien actúa como coordinador del tema. Esto es así en todos los grupos parlamentarios, aunque en la práctica donde funciona es en los dos grandes grupos. Los grupos pequeños tienen un solo representante en la comisión, por lo tanto no tiene sentido. En cambio en los grandes grupos, en este momento, el Partido Popular

tiene en cada comisión veintiún representantes y PSOE tiene trece y por lo tanto en las dos hay un portavoz coordinador que se encarga de las funciones de coordinar y distribuir los trabajos entre los parlamentarios que hay y, a la vez, intervenir en los temas importantes que pueda haber.

De los 350 diputados que existen en el Congreso, no son más de diez los que se dedican al tema de defensa. Pero el escaso número de diputados dedicados a la temática de la defensa no garantiza de por sí la permanencia en el cargo.

#### 4. FUNCIONES DE LAS COMISIONES

Las funciones que debe desempeñar una comisión de defensa están fijadas reglamentariamente y se refieren, básicamente, a las funciones relativas al control y la función legislativa. Sin embargo, en la práctica, existen otras funciones que pueden llegar a ser, incluso, más importantes o más interesantes que las que fija el reglamento.

Al principio de la transición a la democracia, principalmente tanto el Congreso como el Senado estaban enfocados hacia la función legislativa debido a que el nuevo sistema requería la reconstrucción de todas las leyes tales como la de jurisdicción militar, de código militar y la justicia militar, entendida exclusivamente como aquella que entiende delitos estrictamente militares. Si un militar comete un delito no militar es la justicia civil la que tiene jurisdicción en ello. El código de justicia militar se ha discutido en la Comisión de Defensa, no en la Comisión de Justicia o en la Comisión Constitucional.

Entre las competencias o las prácticas, que yo diría importantes que se han empezado a desarrollar, y que deben desarrollarse mucho más, se encuentra la de fijar regulaciones al Gobierno como la presentación de informes anuales o periódicos sobre distintos temas que den lugar a un debate, que den lugar a una comparecencia del Gobierno, a un control del Gobierno, a un debate que pueden dar lugar a resoluciones de propuestas para que el Gobierno las lleve a la práctica.

Concretamente, en este momento dentro de nuestras comisiones hay dos informes anuales que dan lugar a debate. El primero es el informe anual sobre exportación de materiales de defensa y doble uso, que no fue realizado por el Ministerio de Defensa sino por la Secretaría de Comercio Exterior que depende del Ministerio de Economía pero igualmente es enviada a la Comisión de Defensa. Y por otro lado, el informe anual sobre el proceso de profesionalización y modernización de las Fuerzas Armadas que cada año envía el Ministerio de Defensa, normalmente con bastante retraso y que a veces conseguimos incluso debatirlo dentro de un plazo razonable, aunque no siempre. Son instrumentos útiles porque obligan al Gobierno a poner por escrito

informes que permiten un debate más a fondo que si no existiera documento y comparecencia.

Desde el punto de vista presupuestario, la Comisión de Defensa no tiene competencia como las otras comisiones para debatir el presupuesto de defensa. Todos los presupuestos se debaten en la Comisión de Presupuesto encargada precisamente de debatir el presupuesto. Pero lo que sí se hace en la Comisión de Defensa, como en las otras comisiones, son comparecencias previas, es decir el gobierno envía a finales de septiembre los presupuestos generales del Estado y entonces los grupos parlamentarios solicitan la comparecencia de responsables ministeriales, no de un ministro, sino de otros responsables para que comparezcan para responder a las preguntas que los diputados quieran formularles sobre el presupuesto. Y, adicionalmente, en la Comisión de Defensa comparecen el Secretario de Estado de Defensa, que es el número dos de defensa, y el Subsecretario, que es el número tres.

El Subsecretario es el responsable de los temas de personal y, por lo tanto, de lo que en nuestros presupuestos es el capítulo uno de personal y el Secretario es el responsable de todo lo demás. Además comparecen los cuatro jefes de Estado Mayor -el de la Defensa, el de Tierra, el de Aire, el de la Armada- comparecen e informan sobre sus respectivos presupuestos y responden a las preguntas que los portavoces parlamentarios les formulen, y cuando no conocen la respuesta a la pregunta que se les formula, teóricamente en el plazo de setenta y dos horas envían la respuesta por escrito. No siempre se cumple el plazo de setenta y dos horas pero se cumple el envío por escrito de la respuesta que no pueden dar en las comparecencias.

De esta manera existe un cierto control presupuestario sujeto a que después haya unos cambios de partida correspondientes dentro del Ministerio de Defensa que hacen que normalmente entre el presupuesto inicial de defensa y la ejecución del presupuesto existan diferencias importantes. Además existe la posibilidad de pedir nuevamente comparecencias de responsables del Ministerio para que informen de estos cambios, aunque en la práctica se solicitan, en forma trimestral, los cambios que se han efectuado y los motivos por los que se han producido estos cambios. Esto permite un cierto control de la ejecución presupuestaria que no sustituye a la existencia de una oficina de control presupuestario, pero que como mínimo permite tener conocimiento de cómo se va ejecutando el presupuesto. Ningún gobierno en los últimos doce años ha querido asumir la creación de la oficina de Ejecución Presupuestaria que sería una herramienta poderosísima para el Parlamento en materia de control presupuestario.

La periodicidad con la que se reúnen las comisiones no se encuentra estipulada en los reglamentos respectivos del Congreso y del Senado.

Cada comisión se reúne en función del trabajo legislativo que tiene o de las peticiones de control parlamentario que hay y es muy diverso el nivel de reuniones de cada comisión. La Comisión de Defensa, más o menos, realiza una reunión por mes. Está en un nivel medio-alto. Está por debajo de la Comisión de Justicia Interior que tiene un nivel de reuniones muy superior y está por encima de la Comisión Mixta de la Mujer que se reúne con menor periodicidad.

Los reglamentos tampoco estipulan mecanismos de conexión entre ambas comisiones. En la práctica se dan dichas conexiones pero por iniciativa de los legisladores. Para el seguimiento de la participación de la guerra de Irak se han realizado reuniones conjuntas de las Comisiones de Defensa y de Asuntos Exteriores, el Ministro de Defensa y de la Ministra de Exteriores con el objeto de informar a los legisladores sobre la evolución de dicha participación y responder a las preguntas de los legisladores. Este tipo de reuniones son positivas y no plantean inconvenientes en cuanto a los contenidos, aunque sí presentan problemas de forma como, por ejemplo, quién preside la comisión conjunta, si es el presidente de Exteriores o el presidente de Defensa y dependiendo de las relaciones personales entre ambos presidentes, incluso cuando son del mismo partido, han obligado a veces a que sea el presidente del Congreso el que venga a presidir las comisiones ante la falta de acuerdo.

La Comisión de Defensa, como las demás comisiones, no tiene capacidad de investigación. La capacidad de creación de comisiones de investigación es una competencia del pleno, debe ser pedido como mínimo por dos grupos parlamentarios que sumen más de un 30 o 35% de la Cámara. Debe ser votado por la Cámara y debiendo obtener mayoría suficiente, lo que significa que si el Gobierno tiene mayoría absoluta nunca se crea una comisión de investigación si no es que el propio gobierno tiene interés de crearla para controlar a la oposición, cosa que a veces sucede dentro de la dialéctica parlamentaria.

## 5. LA RELACIÓN CON EL PODER EJECUTIVO

Los reglamentos de cada una de las Cortes tampoco crea mecanismos que estipulen reuniones periódicas con el Poder Ejecutivo. Como ya se especificó anteriormente, existen mecanismos de control por los cuales se pueden pedir las comparecencias y hacer preguntas a un ministro o a responsables ministeriales, pero no existen unos mecanismos fijos de relación de la comisión.

Sin embargo, en la práctica se realizan algunas reuniones periódicas de portavoces parlamentarios con responsables ministeriales, a veces conjuntamente, a veces cada portavoz parlamentario por su lado. Al no ser un mecanismo reglamentario, los detalles organizativos de las reuniones dependen de la voluntad de los participantes.

Por ejemplo, en relación a las adquisiciones militares, el Parlamento no tiene ninguna competencia en la decisión, se trate de adquisiciones pequeñas o grandes. A diferencia de Alemania, por ejemplo, en donde el Parlamento es quien toma la decisión de qué se compra y si se compra a una empresa o a otra. En el caso español, la única competencia del Parlamento es pedirle al Gobierno que comparezca para explicar por qué ha decidido comprar lo que ya ha comprado. Es decir, es un control a posteriori.

La Ley de Criterios Básicos de la Defensa fija en uno de sus artículos que habrá debates periódicos en el Parlamento sobre la política general de adquisición, no sobre cada adquisición. Sin embargo, no se ha cumplido nunca: desde 1980 que se ha hecho la ley, nunca ha habido un debate de estas características. Ésta es una de las deficiencias existentes. La existencia de un debate sobre estos temas depende de que algún grupo parlamentario solicite al Ministro o al Secretario de Estado, que vaya a la comisión y explique por qué se han tomado esas decisiones.

Con las Fuerzas Armadas existen reuniones periódicas, si no de toda la comisión sí de la Mesa y de los portavoces de la comisión con los Cuarteles Generales. Se realizan visitas al Cuartel General donde se brinda a los legisladores un panorama sobre los temas más importantes. Los escollos que puedan surgir en la relación entre las comisiones parlamentarias con las Fuerzas Armadas, se generan por la interferencia del Ministerio que por razones coyunturales o porque no tiene interés que en aquel momento se celebre una reunión entre representantes de la comisión y los Cuarteles Generales solicita a éstos últimos que retrasen la reunión porque no es el momento adecuado.

Las visitas a instalaciones militares se realizan con cierta periodicidad pero no tienen el carácter de control ya que las visitas están pautadas con antelación. A diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en el Parlamento alemán, donde existe una figura interesante que es parlamentario defensor de los soldados que tiene capacidad de visitar en cualquier momento, sin previo aviso, una instalación militar para comprobar si se produce alguna situación anómala. Pero el Parlamento alemán tiene muchas competencias incluso comparado con los demás Parlamentos europeos.

## 6. PERCEPCIÓN DE LA RELEVANCIA DE LA ACCIÓN DE LAS COMISIONES

A esta altura es necesario señalar la escasa conciencia que la sociedad española tiene respecto de la defensa nacional. Esto nuevamente no es una problemática exclusiva de España, por lo tanto, el tema de defensa

no deja de ser un tema marginal, que no da votos, un tema secundario desde un punto de vista político pero desgraciadamente importante para los partidos políticos.

Aunque uno de los elementos a relevar sería la visión de la Comisión de Defensa por parte de la opinión pública, en realidad no es ni buena ni mala, simplemente no existe y si se hiciese una encuesta seguramente sería inferior al 5% de conocimiento de que existe una Comisión de Defensa o una Comisión de Sanidad. La relevancia que pueda tomar la comisión está sujeta a la existencia de una desgracia o algún escándalo.

Las comisiones han generado relaciones con organizaciones empresariales, empresas de defensa, AFARMADE que reúne las empresas de armamento en sentido duro o AESMIDE que reúne a las empresas que hacen alimentos para la tropa o los trajes, vestimenta, construcciones, entre otros suministros.

AFARMADE desde hace tres años realiza un informe anual sobre la situación de la industria de defensa en España, lo presenta en el Senado, se reúne la comisión del Senado formalmente, y se levanta acta de la comparecencia de AFARMADE.

En cambio, en el Congreso, se realiza una reunión privada entre la Mesa, los portavoces y cualquier diputado que quiera asistir con la directiva de AFARMADE pero sin que se levante acta. Cada sistema tiene sus ventajas y sus inconvenientes. En dichas reuniones los empresarios tratan de vender sus productos a los legisladores, es decir, de generar cierto consenso sobre la necesidad de adquisición de cierto armamento y comprarlo a determinada empresa y no a otra, aunque formalmente se haga por concurso público restringido o no restringido. De hecho, normalmente existe un consenso básico sobre las adquisiciones, sobre cuáles eran las prioridades y sobre cuál era la política de compras que se iba a realizar.

## 7. CONCLUSIONES

En comparación con los países Latinoamericanos, España lleva la delantera en haber superado algunas cuestiones, sobre todo las que tienen que ver con las relaciones cívico-militares. Sin embargo, esto no le significó la definitiva solución de la temática de defensa. Normalmente sucede que cuando miramos cualquier cosa vemos los defectos de nuestro sistema y las virtudes del otro. Y cuando el otro nos mira a nosotros nos habla de nuestras ventajas y de sus desventajas. Seguramente una de las cosas importantes de trabajos como éstos es que poner en común las ventajas y las desventajas nos pueden ayudar a mejorar nuestros sistemas de funcionamiento parlamentario y de control del Ejecutivo.

## EPÍLOGO: ACERCA DEL FORTALECIMIENTO DE LOS ROLES LEGISLATIVOS EN SEGURIDAD Y DEFENSA

Margaret Daly Hayes, PHD

Los capítulos de este libro representan un *'tour d'horizon'* de los mandatos constitucionales y legales de los Poderes Legislativos en el área de defensa y sobre las limitaciones de estos mandatos en cinco países. En su conjunto, representan una tremenda contribución al estudio de la defensa como política pública en América Latina y establecen un estándar para futuros trabajos en los países estudiados, y para extensión de la Metodología de RESDAL a otros países de la región, tanto en Sudamérica como en América Central. Al enfatizar los atributos, fortalezas y limitaciones de diferentes Ramas Legislativas, los autores revelan las diferentes soluciones que han elegido para comprometer al Poder Legislativo en el proceso político, brindando ejemplos para que puedan ser estudiados o copiados o no, y abren la puerta para un análisis más detallado sobre qué más puede hacerse para un mayor fortalecimiento de los roles legislativos. Esta es una colección de investigación más que bienvenida sobre un tema esencial de la gobernabilidad democrática.

El tema es importante. El Poder Legislativo representa la voz de la ciudadanía y controla a los gobiernos electos en democracia. En gobiernos democráticos la legislatura tiene un papel que jugar tanto en la formulación política como en el control de la ejecución de la política. Mientras que antiguamente, a menudo se intentaba que el Poder Legislativo fuera el más fuerte de los componentes del Estado, tanto para iniciar políticas como para ejercer el control sobre la ejecución de las políticas, en el complejo ambiente administrativo del Estado moderno, es el Ejecutivo el que a menudo toma la iniciativa de formular y de iniciar políticas. Sin embargo, el rol y la tarea del Legislativo de *desafiar* al Ejecutivo y supervisar y evaluar la ejecución de políticas permanece. Tanto la democracia como la gobernabilidad se realzan cuando ambos poderes cumplen efectivamente sus roles.

De la comparación de experiencias en estos cinco países surgen tres amplios temas: la simplicidad de los roles asignados constitucionalmente; el potencial de interpretaciones más amplias de los mandatos legislativos, y la necesidad de fortalecer las herramientas

de supervisión legislativa. Este epílogo se centrará en los posibles remedios a las limitaciones expresadas en los diferentes trabajos de este volumen. Esperando que dispare mayor interés en la investigación y el futuro desarrollo de estos importantes temas.

Las Constituciones de la región proveen, en general, marcos similares para los roles legislativos para la supervisión de los aparatos de defensa. Con las excepciones de Chile y Ecuador, las Constituciones dan al Poder Legislativo un conjunto similar de responsabilidades en relación a la defensa –responsabilidad para la declaración de guerra y paz y para fijar el número de efectivos en las Fuerzas Armadas. Estas responsabilidades son coherentes con la tradición y práctica internacionales. Es en la interpretación de estos mandatos que la misma legislatura hace y en las limitaciones que tanto los procesos del Ejecutivo y del Legislativo establecen sobre la participación política y control legislativos, que uno ve la gran variedad y los mayores desafíos para fortalecer los roles legislativos en los campos de la seguridad y la defensa.

En la mayoría de los países, es el Ejecutivo el que toma la iniciativa en defensa. Esto es así tanto en países con fuertes legislaturas, como Estados Unidos y Gran Bretaña, como en países con legislaturas débiles. Ocurre por explícitas limitaciones constitucionales en Chile, pero tal vez tanto más por omisión como por acción en muchos otros países. La Constitución brasileña de 1988 provee un explícito conjunto de responsabilidades a la comisión de Relaciones Exteriores y Defensa. El Congreso argentino amplió sus responsabilidades en defensa imponiéndose en el diseño de la legislación sobre el tema. En todos los casos, la legislatura debe tomar deliberada iniciativa para supervisar las actividades del Poder Ejecutivo, y en todos los casos, el Ejecutivo se resistirá a tal control. Esta es la ley natural del comportamiento organizacional. Sin embargo, es importante que la legislatura persista en su ejercicio tanto de formular política (*lawmaking*) como en la supervisión de la ejecución de la política.

La diferencia importante en la fortaleza legislativa vis-à-vis con el Ejecutivo yace sobre cómo el Congreso interpreta y ejecuta sus roles constitucionales en defensa. La tendencia es que los Poderes Legislativos le dan al Ejecutivo un amplio margen de maniobra para gerenciar el aparato de defensa. En los países que suscriben a una interpretación “estrictamente constructivista” del lenguaje constitucional (una característica del pensamiento legal positivista), esto tiende a limitar al Parlamento en el ejercicio de su rol de supervisión. Si el Parlamento percibe que sólo tiene las prerrogativas de política y supervisión explícitas en la Constitución, puede ser reticente a actuar. En casos donde el Parlamento asume una interpretación más amplia de sus mandatos constitucionales, los Poderes Legislativos y sus comisiones pueden encarar el tema desde muchas perspectivas diferentes *implícitas*

en los mandatos constitucionales. Por ejemplo, si el mandato constitucional es determinar el número de efectivos en las Fuerzas Armadas, un Congreso estrictamente constructivista puede limitarse a ratificar el status quo año tras año. En contraposición, una interpretación más liberal del mandato permitiría al Congreso focalizarse no sólo en el número de las Fuerzas Armadas, sino también en lo que sucede a aquellos números –en su organización, equipo y entrenamiento; sus roles y misiones; sus salarios y pensiones, etc.

Dada la reciente historia política de nuestra región y el aún temprano estadio de evolución de las responsabilidades legislativas, es útil ir más allá de la descripción de autoridades específicas y mirar los factores estructurales y organizacionales que facilitan o limitan los roles de las comisiones de defensa en la supervisión de la política de defensa y en su ejecución. Los trabajos sugieren que además de la limitación legal tratada más arriba, hay restricciones de recursos y organizacionales. A esto yo le añadiría la necesidad de una interpretación más amplia del mandato legislativo para abordar el tema.

### Temas Organizacionales

Muchas comisiones hacen una interpretación limitada de su mandato. La mayoría de las comisiones estudiadas tienen encomendada la supervisión de los temas de defensa nacional. Las comisiones de Brasil tienen jurisdicción sobre defensa y relaciones exteriores, y los autores sugieren que los temas de relaciones exteriores, a menudo, sobrepasan a los de defensa en la agenda. Más allá de si las comisiones tienen más o menos responsabilidades, tienden a concentrarse en la política de defensa antes que en la temática más extensa del gerenciamiento y ejecución de la política que hacen las Fuerzas Armadas. Ambos aspectos son necesarios, por supuesto, pero el concentrarse en aspectos más conceptuales de las definiciones de la política de defensa puede tener el efecto de limitar la percepción que la comisión tiene del alcance de las actividades de supervisión que podría llevar a cabo, y la comprensión de la naturaleza de la organización para la cual espera hacer política. El sector defensa es una organización compleja, y una buena conducción brinda mejores resultados que una pobre, sin importar cuál sea la política. Concentrarse en los resultados puede llevar, sin dudas, a concentrarse en una mejor política.

El tamaño de las comisiones de defensa varía desde muy pequeñas a moderadamente grandes (25). Ninguna es demasiado grande, dada la naturaleza compleja del tema en cuestión, pero al mismo tiempo ninguna es demasiado pequeña para llevar a cabo algunas iniciativas. Lo que parece limitar las iniciativas de las comisiones es que la defensa no es percibida como un tema importante de política, y que las propias



leyes procedimentales del Poder Legislativo limita el alcance de las actividades en las que las comisiones podrían involucrarse.

Varios autores, señalan que la defensa “como tema político, no da votos”. Esta actitud en sí misma es una restricción sobre la conducta de las comisiones. Por un lado, con algunas pocas excepciones, los legisladores no buscan la comisión de defensa como un destino prioritario. Una vez que están allí, tienden a aceptar la noción de que el destino de defensa no será políticamente reconocido, y como resultado, limitan su compromiso en el “área sin recompensa”. Una comisión más activa, de todos modos, podría ser capaz de convertir a la defensa en un tema que sea políticamente importante y reconocido. Sería de esperar que esto sea un compromiso constructivo, y no simplemente un ataque a las Fuerzas Armadas por sus pecados del pasado. Muchas de las cuestiones que las comisiones podrían explorar en relación a la organización y conducción de las Fuerzas Armadas tienen aplicación a otras áreas del sector público. En varios países, las Fuerzas Armadas han tomado la iniciativa en los cambios de dirección interna que han tenido un impacto real sobre la eficiencia y eficacia del uso que ellas hacen de recursos presupuestarios limitados. Esto incluye la adopción de presupuestos por programas, planeamiento plurianual, descentralización, etc. Estas experiencias podrían ser aplicadas a otros sectores también.

En otra dimensión, las reglas procedimentales de las cámaras, sobre las que el Poder Legislativo sí tiene autoridad, limita los roles de las comisiones. La rotación de miembros de la comisión desde una elección a otra, y la rotación anual en la presidencia de la comisión, como ocurre en algunos países, son restricciones poderosas en el desarrollo de experiencia en cualquier tema (no sólo la defensa) y tiende a liberar al Poder Ejecutivo de una supervisión vigorosa dado que los miembros no pueden más que arañar la superficie del campo en cuestión. Una mayor permanencia de los miembros en la comisión no sólo permitiría al miembro ganar más experiencia en la materia, sino que lo alentaría a comprometerse en el campo para hacerlo políticamente atractivo, y le daría tiempo para perseguir iniciativas de supervisión a través del tiempo. El registro de aquellos pocos individuos que han hecho de la defensa su especialidad es un testimonio de lo que un miembro comprometido puede lograr.

Al reconocer que algunas Constituciones conscientemente limitan el involucramiento parlamentario en el proceso presupuestario para evitar el acaparamiento político del gasto, las normas y regulaciones en relación al tratamiento del presupuesto total y el presupuesto de defensa en las diferentes cámaras claramente limitan la motivación de las comisiones y la oportunidad de ejercer la supervisión del sector defensa o de cualquier sector para esta cuestión. El extremadamente

corto período provisto para que el Poder Legislativo considere el presupuesto asegura una mínima oportunidad para comprometerse en un análisis serio de los programas de defensa. El hecho de que las comisiones de defensa, a menudo, no voten el propio presupuesto de defensa, sino que sólo puedan ofrecer recomendaciones a la comisión de presupuesto, la cual tiene autoridad por estatuto para votar el presupuesto, es además un desincentivo para comprometerse en la evaluación de programas presupuestarios. Las normas internas de las cámaras determinan las responsabilidades de las diferentes comisiones con respecto al presupuesto y esto podría ser modificado para dar mayor oportunidad para la supervisión legislativa. Aún si el Poder Legislativo no puede cambiar todos los números del presupuesto, podría proporcionar control más efectivo si las comisiones tuvieran más tiempo para explorar cómo se gastan los recursos. Los líderes legislativos pueden necesitar comprometer al Ejecutivo en materia de revisión y control presupuestario.

### Temas de Recursos

Los recursos legislativos son claramente limitados. Todas las legislaturas de este estudio requieren más personal de asesoría con conocimiento profesional sustantivo. Cada uno de los trabajos documentaron el personal limitado que miembros y comisiones y Congresos tienen para sostener la elaboración de políticas y los roles de supervisión. Los Poderes Legislativos necesitan brindar seria atención a los requerimientos técnicos y analíticos del staff y un presupuesto para ello. Personal de asesoramiento podría ser asignado a una comisión o pertenecer al Congreso en su conjunto, pero tal personal necesita ser relativamente permanente y no cambiar con la suerte política de un individuo, partido o gobierno. Tienen que estar disponibles para los partidos minoritarios. Los Congresos necesitan promover un presupuesto para el Poder Legislativo mismo que sea adecuado para asegurar que puedan hacer su trabajo. Esto no implica mayores salarios o bonos para los miembros, muchos de los cuales (dependiendo del país) ya están bien pagados, sino más bien presupuestos para personal profesional, investigación independiente y capacidad de auditoría. Inicialmente, un servicio que está disponible para el Poder Legislativo en su conjunto proveería experiencia técnica no partidaria. El Congress's Congressional Research Service (CRS) de Estados Unidos, un elemento de la Biblioteca del Congreso, es un modelo para Congresos que carecen de personal profesional suficiente (Brasil tiene un servicio similar). El CRS es una organización de servicio de carrera profesional cuyos productos son partidariamente neutrales y provistos a todos los miembros, los individuos o las comisiones pueden requerirle

estudios. Aún un número limitado de personal que se concentre en un tema, aunque sea solamente sobre presupuesto, fortalecería la habilidad del legislador para hacer preguntas importantes.

Las comisiones parlamentarias también pueden fortalecerse por una interacción más regular entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Los dos deben trabajar juntos en el desarrollo de buenas leyes y políticas públicas. Argentina ha tenido buena experiencia con la institucionalización de los oficiales militares de enlace representando las diferentes Fuerzas en el Congreso. Otros países han huido de esta práctica por el temor de “politizar” a los oficiales individualmente o a los militares mismos. Al punto que el oficial de enlace representa claramente un punto de contacto listo y una fuente de información técnica y, estando alojado en el Congreso, es fácilmente accesible, es una ventaja tanto para la legislatura como para los militares. Mayor colaboración entre el Ministerio de Defensa y las comisiones de defensa a través de un oficial de enlace ministerial legislativo podría también facilitar la revisión y corrección de legislación pendiente y necesaria. Aunque representan dos ramas separadas del gobierno, en un sistema presidencial de balance de poder, las dos organizaciones pueden colaborar con la otra para un mayor desarrollo de la política.

### **La importancia de las autoridades de presupuesto**

Para tener un mayor impacto sobre la ejecución de la política, las comisiones y el Congreso mismo, necesitan mayor autoridad sobre los presupuestos. El presupuesto es el instrumento de ejecución de políticas, y sin transparencia presupuestaria, el Congreso no puede saber lo que se está llevando a cabo con los fondos públicos y tampoco se puede asegurar que las leyes que sanciona están bien o mal ejecutadas o si no lo son. Tampoco puede brindar remedios a leyes inadecuadas, si no puede identificar y evaluar cómo se usa el dinero en la ejecución de programas.

Por lo menos, el Congreso debe buscar participar en el diálogo sobre el presupuesto. Para ello, los miembros pueden querer concentrarse menos en las grandes líneas de los números presupuestarios, por ejemplo, “el presupuesto de defensa es de tantos pesos...”, sino más bien concentrarse en los programas y la integración y la distribución de los mismos a través del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Armadas y otras agencias gubernamentales. Esto será difícil cuando, como en Chile, el presupuesto es presentado por rubros, pero una comisión de defensa activa debe indagar. Cuanto más detalles conozcan las comisiones sobre la manera en que se gasta el dinero, mejores serán las preguntas que tengan para hacer y será capaz de conducir una supervisión más efectiva. En este sentido, los líderes parlamentarios y

los presidentes de las comisiones podrían ser alentados a tomar iniciativas parlamentarias para explorar nuevos conceptos de manejo del gasto público lo cual les daría una herramienta adicional para la supervisión del sector público.

### **Estrategias para expandir los roles de las comisiones de defensa**

Dadas estas limitaciones, las comisiones de defensa se encuentran en modo reactivo con poco espacio para maniobrar vis-à-vis con el Ejecutivo. ¿Qué pueden hacer, gradualmente, para cambiar esto y hacer de las comisiones de defensa una tarea más reconocida? Una de las herramientas más importantes que las comisiones de defensa tienen a mano es su derecho a hacer preguntas, a indagar en la ejecución de políticas y a evaluar la eficiencia y efectividad de los programas de gobierno. Estas capacidades están implícitas en el mandato constitucional de las legislaturas para votar el presupuesto.

Las comisiones de defensa deben decidir si examinar la temática de defensa amplia o acotadamente. El enfoque de la defensa puede ser sobre la política de defensa por un lado y en la conducción de la defensa por el otro (con qué fines la nación mantendrá sus Fuerzas Armadas y cómo esas Fuerzas Armadas son conducidas para alcanzar esos resultados). Como fue sugerido anteriormente, estos dos énfasis pueden estar implícitos en la simple responsabilidad de “fijar el número de las Fuerzas Armadas”. El Congreso puede tomar la iniciativa haciendo preguntas al Ejecutivo sobre las implicancias de su política de defensa o de la estructura de las Fuerzas que mantiene y su pertinente equipamiento, entrenamiento, e instalaciones. Por ejemplo, en principio, uno debe saber para qué fines serán usadas las Fuerzas Armadas para saber cuántos de ellos son necesarios. Al tiempo que más y más países se comprometen en Operaciones Internacionales de Paz, es legítimo comenzar a debatir la organización y preparación de las fuerzas de mantenimiento de la paz y las implicancias para las relaciones regionales e internacionales. El enfoque tradicional sobre el uso de las Fuerzas Armadas para la defensa del territorio y la soberanía puede ser expandido, en un ambiente mundial más pacífico, hacia cubrir el amplio rango de misiones para las que los militares se preparan y están invitados a actuar.

Las comisiones podrían establecer planes de trabajo más explícitos para explorar sus roles de supervisión política. Un plan de trabajo puede cubrir la legislación actual, la supervisión de la ejecución de programas y el seguimiento sobre ejecución de programas y presupuesto. Más que una simple reacción a las iniciativas del Ejecutivo,



una comisión parlamentaria podría llevar a cabo una evaluación de la adecuación, eficiencia y efectividad de la ley existente (como varios autores señalan, la legislación necesita ser revisada y actualizada). Usando nuevamente la autoridad constitucional para determinar el tamaño de las Fuerzas Armadas, un plan de trabajo de las comisiones podría explorar un rango de temas tales como servicio militar obligatorio o voluntario, la estructura de las Fuerzas incluyendo la distribución de efectivos a través de las fuerzas aéreas, terrestres y marítimas, modernización y/o transformación de las Fuerzas. Otros temas que las comisiones podrían explorar incluyen la adecuación y administración del sistema de pensión militar; disponibilidad de equipamiento, costo de mantenimiento y disposición; problemas de reclutamiento y retención. Varios Ministerios en la región han comenzado a considerar cómo podrían gerenciar mejor el proceso de adquisición para sus Fuerzas –esto es a través de un programa único, centralizado de adquisiciones o descentralizado entre las diferentes Fuerzas.

Las comisiones además pueden tomar la iniciativa insistiendo en un planeamiento de más largo plazo para las fuerzas militares. La ausencia de una visión de largo plazo para el mantenimiento, modernización o transformación de las Fuerzas Armadas hace casi imposible el ejercicio de la supervisión o aún apreciar si los fondos anuales se gastan sabiamente. El rol de la comisión en explorar estos temas es de conocimiento público. No necesariamente se convierte en un ataque a las Fuerzas Armadas. En muchos casos, puede ser útil, para el liderazgo militar que está desarrollando pensamiento, que estos temas salgan a la luz.

Ninguna de estas sugerencias, las cuales reflejan prácticas en otras legislaturas y Parlamentos en el mundo, son fáciles de llevar a cabo. Muchas dependen de decisiones de los propios Parlamentos y no del presidente de la comisión. Aún así, representan pasos que, de seguirlos, podrían fortalecer la capacidad del Poder Legislativo para comprometerse en un debate constructivo sobre la defensa. Pablo Martínez y Norberto Pascale comentan en su trabajo el bajo prestigio con el que cuentan el Congreso y los políticos a los ojos del público. La reciente encuesta Latinobarómetro subraya este fenómeno en la región. Una forma de mitigar las evaluaciones negativas es comprometerse en una seria supervisión sobre lo que la ciudadanía entiende que está en el interés público. Una forma de aproximarse al proceso político es hacer las preguntas importantes sobre ellas y hacer que los que responden tengan altos estándares en sus respuestas. Esto requiere tanto experiencia como compromiso de parte de las comisiones de defensa y de sus miembros.

**ANEXO: METODOLOGIA DE EVALUACION DEL  
FUNCIONAMIENTO DE UNA COMISION DE  
DEFENSA PARLAMENTARIA\***  
Agosto 2003

Jaime Garreta  
Juan Rial  
Luis Tibiletti

**A. MARCO CONCEPTUAL**

Hablar de comisiones parlamentarias de defensa implica necesariamente utilizar como marco referencial el concepto de conducción política de los asuntos de defensa. En muchas ocasiones se ha planteado que este concepto es más rico para emplear en nuestro contexto latinoamericano que el más aséptico de control civil.

El enfoque de control civil es esencialmente hungtintoniano y como tal condición necesaria pero no suficiente para comprender la problemática de la relación entre las Fuerzas Armadas y la sociedad en nuestros países.<sup>1</sup> En sociedades donde los temas de defensa jamás han sido motivos de preocupación de sus elites intelectuales y políticas –y por ende dejados absolutamente en manos de sus hombres de armas–, el tema central no pasa por cómo controlar a los militares sino por cómo conducir una de las áreas más sensibles de un Estado como es su defensa nacional.

No casualmente quienes llevamos trajinado muchos años este camino estamos coincidiendo en esta visión. Así en un reciente libro Rut Diamint señala “para superar las históricas tensiones civiles militares ... es necesario hacer política democrática de defensa” y agrega “en la región solo se puso atención en las relaciones civiles militares y no en

\* *Elaborada por PEITHO/SER2000 para la Serie Papeles de Trabajo de RESDAL.*

<sup>1</sup> LOPEZ Ernesto. *Ni las cenizas ni la gloria: militares y política en el gobierno de Alfonsín*. Edic Universidad Nacional de Quilmes, Bs As. En La introducción el autor plantea la discusión acerca de la pertinencia de aplicar el modelo de análisis hungtintoniano a la realidad latinoamericana.

la planificación y conducción de la defensa como una política más del estado”.<sup>2</sup> Uno de esos elementos de planificación y conducción son precisamente los Parlamentos.

La historia institucional latinoamericana no se ha caracterizado como la de otras regiones por la relevancia que en la misma se ha otorgado al Parlamento. Herederos de un presidencialismo entroncado con la tradición caudillesca de nuestro período postindependentista, nuestros sistemas de gobierno estuvieron siempre signados más por los vaivenes de la personalidad de los presidentes o por la presencia política de los militares que por la acción u omisión de sus parlamentarios.

Sin embargo el proceso de modernización que a principios del siglo XX se dio en la mayoría de las instituciones militares de América del Sur fue una primera oportunidad donde algunos Parlamentos cumplieron una función importante en el debate sobre esas transformaciones.

Asimismo el proceso de redemocratización que caracterizó las dos últimas décadas del siglo XX también fue una oportunidad para que la necesaria reubicación institucional de las Fuerzas Armadas tras las dictaduras militares o las guerras civiles, contase con un rol activo de los Parlamentos.

El objetivo final de este estudio es determinar hasta qué punto esto ha sido así en los diferentes países e identificar las principales dificultades para que las responsabilidades parlamentarias se asuman en plenitud. Con esta información podremos aprovechar las oportunidades del trabajo en red para exponer distintas soluciones a esas dificultades, compartir las experiencias de aplicación y así llegar a propuestas más adaptadas a cada realidad cultural.

Con este objetivo nos hemos planteado en primer lugar la necesidad de construir una metodología para evaluar como es el funcionamiento de una comisión de defensa y luego aplicar este marco de análisis a los diferentes países de la región.

### Las Funciones Generales del Parlamento<sup>3</sup>

En sus clases de educación cívica los jóvenes aprenden que el votante tiene derecho a esperar que el parlamentario lo represente adecuadamente. Ahora bien ¿qué es representarlo adecuadamente? ¿Cómo se puede medir? ¿Qué se debe esperar que haga un parlamentario? Veamos para ello un pequeño análisis de las funciones del legislador.

<sup>2</sup>DIAMINT, Rut. *Democracia y seguridad en América Latina*. UTDT, Editorial Nuevohacer GEL, Bs. As. febrero 2002.

<sup>3</sup> DRUETTA, Gustavo. “*Diputados y defensa: Radiografía de un poder tenue*”. En: *Defensa y democracia*. Puntosur Editores, 1990.

Como su nombre mismo lo indica su función básica es legislar. Y cómo cumple el legislador esa misión. Básicamente de dos maneras: o presentando un proyecto de ley cuando el sistema constitucional se lo permite o participando de los debates, sean estos en las comisiones o en el recinto. Sin embargo la primera forma, la presentación de un proyecto propio es el grado cualitativamente más alto de voluntad del ejercicio parlamentario.

Los proyectos de ley son aquellas proposiciones que, por el carácter de sus efectos –obligan a ser conocidas y cumplidas por todas los habitantes una vez promulgados–, son sometidos a un especial tratamiento que marca cada Constitución para su sanción que a veces incluye la posibilidad del veto presidencial. Sin duda que aquí se expresa la función por excelencia del legislador al establecer las normas jurídicas que regularan las relaciones sociales, económicas, políticas, etc.

Pueden existir también otros tipos de proyecto que un parlamentario puede presentar: son los proyectos que suelen llamarse resolución, declaración opiniones, posiciones, etc. Éstos suelen crear una suerte de obligación “democrática” o de deber de *ética republicana*, respecto a la satisfacción de la demanda contenida en la resolución, por parte del organismo público al cual se alude. Otro caso más frecuente son los pedidos de informes escritos o verbales al Ejecutivo –a veces con la forma de la *interpelación*–, sobre medidas o actitudes tomadas por sus distintas ramas de acción gubernamental.

Estas iniciativas sólo podrán prefigurar una *intención futura* de legislar, pero no necesaria ni frecuentemente ocurre así. Por lo tanto, no pueden ser considerados *strictu sensu* como actividad legislativa. Pero sí indican la vocación del diputado de *controlar o fiscalizar* a los poderes del Estado, incluido el mismo Poder Legislativo. También estas iniciativas indican cuando menos *una voluntad de participar* –opinando con fuerza parlamentaria– desde la condición de legislador electo por una parcialidad de la sociedad civil.

En fin, *legislador, participador, opinante* son, en ese orden, gradaciones *decrecientes* en la asunción de facultades legítimas que cada legislador puede ejercer en su actividad parlamentaria.

Sin embargo existe todavía una función poco apreciada cuando se hacen análisis sobre la actividad parlamentaria y que sin embargo resulta de una alta significación. Es la que se refiere a la formación de consensos amplios. Esta función, que cuando las representaciones de los partidos no alcanzan claras mayorías parlamentarias es fundamental para lo que solemos llamar gobernabilidad, es de todas maneras clave aún cuando esas mayorías existen al tratarse de temas de alta trascendencia.

Ahora bien, cómo cumple el Parlamento esta función. En primer lugar parece clave poder asumir que determinados temas requieren por

encima de la lucha interpartidaria y en especial durante los períodos preelectorales –que por nuestro sistemas de elecciones y renovaciones son casi la norma y no la excepción– de un tratamiento diferencial.

Decimos diferencial en el sentido que no pueden ser utilizados desaprensivamente sin generar riesgos al propio funcionamiento del sistema democrático; probablemente resulte muy difícil imaginar un tipo de disciplina parlamentaria que en un régimen realmente democrático pueda asegurar que esto sea respetado por el conjunto de los legisladores.

Sin embargo, esta casi utopía puede alcanzarse mediante el artilugio de 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 en forma más agresiva, la concordancia entre esos referentes minimizará el daño. En algunos países como España por ej. esto se logra a través de la determinación específica de voceros parlamentarios de cada bloque para un tema dado. En otros como los EEUU pesa una combinación de los cargos que el legislador ocupa en la comisión específica con el tiempo de permanencia como experto en el área.

Sin embargo, ésta sería una forma de construcción de consensos más en el sentido de impedir perturbaciones que en el de construir acuerdos propositivos. Esta última también suele existir y puede ser desarrollada por una red de asesores que al provenir de distintas experiencias académicas, políticas y profesionales en el campo civil y también militar permitan la generación de acuerdos propositivos.

Por último existe una tercera forma de generar consenso en el ámbito parlamentario y tiene que ver con la promoción de los debates tanto en el propio ámbito a través de actividades promovidas por el Congreso, como por medio del apoyo a la acción de ONGs que los parlamentarios pueden desarrollar.

### **Características Específicas en el Área de Defensa** **El problema de la defensa como política pública**

La función defensa exige el establecimiento de una política pública al respecto al igual que lo exige la función educación o salud.

Constitucionalmente en todos nuestros estados las políticas públicas son establecidos por el Poder Ejecutivo con mayor o menor grado de injerencia en su elaboración y control por parte del Poder Legislativo.

Esto significa que la política pública de defensa –de donde se derivan las misiones de las Fuerzas Armadas y que dan origen a necesidades presupuestarias–, debe seguir el camino de cualquiera de esas políticas para su elaboración. Sólo este proceso es el que puede permitir a posteriori el ejercicio de un tipo de control de eficacia y eficiencia. Es decir, esa política es la orden que luego se podrá controlar.

La ausencia de este camino lógico y la voluntad a veces casi forzada por visiones simplistas de que la dirigencia política controle los gastos militares produce muchas fricciones y en el mejor de los casos un excelente control de legalidad. Éste en sí no se diferencia en nada del que debe ejercerse sobre cualquier otra institución o área de la conducción del Estado por parte de los organismos de auditoría, lo que sucede es que en nuestros países las áreas administrativas de las instituciones militares solían estar fuera de ese control con la excusa del secreto.

Sintetizando entonces, la política de defensa es una política pública más y los responsables de su formulación y por lo tanto quienes deben dar respuestas a la sociedad son los dirigentes elegidos por esa sociedad. Además de esto –que es lo central en materia de conducción de las Fuerzas Armadas– debe existir otro sistema de control pero que es común a todos los gastos del estado y que es el control de legalidad.

Los trabajos sobre economía de la defensa han sido muy claros en determinar las características diferenciales de la defensa en tanto bien público pero no se ha avanzado lo suficiente en el impacto que esas características diferenciales tienen en el proceso de elaboración de esta política pública.

Así, decir que el bien defensa es el único que sólo lo produce el Estado a diferencia por ej. de del bien salud o educación es importante para entender macroeconómicamente la característica del gasto militar cuando se lo compara con otros bienes públicos como la salud o la educación. Sin embargo en términos de procesos lo importante es descubrir que la defensa como política pública necesita una comunidad científica que haga la discusión de esa política.

El otro aspecto que habitualmente se señala en relación al bien público defensa es que además de tener un solo oferente –el Estado–, los consumidores son todos los ciudadanos pero a su vez a diferencia de los casos señalados de bienes públicos como la educación o la salud e incluso la seguridad individual el bien defensa no es una demanda permanente sino que la percepción de su necesidad esta ligada a la posibilidad de sufrir una agresión que exija su empleo. Por ello les resulta difícil a los líderes políticos asumir la promoción pública del gasto en defensa cuando la sociedad no tiene ni una cultura de defensa ni una percepción de amenaza real. Decimos cultura de defensa en el sentido de que sus experiencias históricas le hagan valorar a la defensa como una capacidad necesaria en tanto comunidad organizada y no en tanto amenaza cercana.

### Facultades y cómo usarlas

La experiencia institucional latinoamericana señala que el cumplimiento de las facultades constitucionales de los tres poderes en relación a los temas de las Fuerzas Armadas ha sido en general muy limitada.

Creemos necesario en primer lugar relevar las distintas facultades que cada Constitución Nacional otorga al Poder Legislativo en la materia. También influyen en forma decisiva en el área de defensa, las facultades conferidas al Órgano Legislativo en materia presupuestaria.

En nuestros países, a diferencia de lo que sucede en otros, especialmente aquellos de régimen parlamentario, en los que la misión y funciones de la Comisión de Defensa surgen de la propia Constitución o Ley Fundamental (tal como sucede, vgr., en la Ley Fundamental de Alemania Occidental), la misión y funciones de las Comisiones Parlamentarias de Defensa –cuándo éstas existen y las han definido– surgen exclusivamente de los reglamentos de cada Cámara. También la competencia puede complementarse con alguna funciones asignadas por leyes específicas del área de defensa.

En la práctica entonces las competencias que ejerce una Comisión, pueden ser mucho más amplias que las meramente reglamentarias, lo que igualmente puede afirmarse con relación a las funciones que pueden ejercer. En primer lugar, debe señalarse que –muchas veces–, una comisión parlamentaria dictamina, no solamente sobre asuntos relativos a las Fuerzas Armadas, sino también sobre todo tipo de asunto atinente a la Defensa Nacional.

Así, suelen dictaminar o le es requerido dictamen sobre aspectos relativos a política de fronteras (incluyendo tierras del Estado en zonas de fronteras), aeródromos y aeropuertos, política internacional en situaciones de conflicto y de crisis, aún cuando la misma no hubiera derivado en empleo o movilización de las Fuerzas Armadas; registro de armas; organismos de inteligencia, tanto civiles como militares; aviación civil; etc.

Una de las características principales del funcionamiento de estos principios básicos del accionar parlamentario que hemos descrito hasta aquí en el ámbito de la defensa, es de no ser una materia proclive a mucha legislación. En efecto en general la mayoría de los países presenta escasa legislación vinculada a la materia y por lo tanto hay una amplia gama de facultades normativas delegada al Poder Ejecutivo.

Otra característica del ámbito de la defensa es la dificultad para intervenir en la formulación de políticas a través del accionar sobre el presupuesto por la cultura a mantener en el mayor secreto el tema de las asignaciones en general y el destino en particular de los fondos para el área.

Sin duda sólo en el marco de una situación regional donde impere una idea de seguridad compartida y se profundicen las medidas de confianza mutua en un marco de convivencia pacífica y convergencia estratégica el tema de los recursos y su optimización podrá llegar a un grado de transparencia que permita actuar en forma responsable al Congreso sobre el tema.

Una tercera característica ligada de algún modo a esto es el problema de la comunicación con los actores reales. En este sentido todas las comisiones están acostumbradas a ser blanco de los lobbys más o menos públicos. Así, si imaginamos una comisión de legislación del trabajo resulta elemental que la misma tendrá una comunicación permanente con las organizaciones sindicales y empresarias; esto no puede funcionar de igual modo en el campo de la defensa por cuanto esos actores reales son propiamente instituciones estatales que por su característica de verticalidad sólo se expresan a través de sus más altas jerarquías y éstas, conscientes del impacto político de sus declaraciones procuran no enfrentar directamente la comunicación sino a través de los responsables políticos del área.

Si a esto le sumamos la habitual resistencia de quien ha tenido todo el poder a reconocer otros interlocutores válidos a los que considera de menor entidad, podremos imaginar la dificultad que se crea en el área para tener información actualizada para la toma de decisiones sin crear inconvenientes en la relación del Parlamento con las Fuerzas. Suele suceder que éstas están ávidas por informar a los parlamentarios lo que les interesa a ellas y por ocultar lo que les interesa a estos últimos.

## **B. MATRIZ PARA EL ANÁLISIS DE UNA COMISIÓN PARLAMENTARIA DE DEFENSA.**

Por todo lo expresado hasta aquí creemos que la siguiente puede ser una matriz de análisis útil a los objetivos propuestos:

### **1. INTRODUCCIÓN**

- Análisis de la evolución histórica en términos institucionales y políticos del Parlamento en términos generales y específicos en la temática de defensa.
- Breve explicación de la situación de coyuntura

### **2. NORMAS JURÍDICAS**

- Constitución
  - Disposiciones de la Constitución sobre el papel del Parlamento en lo referido a la Defensa
- Leyes
  - Normas legales referidas a la acción parlamentaria sobre:
    - Seguridad internacional
    - Defensa
    - Fuerzas Armadas

· Normas de menor jerarquía que, eventualmente, deben ser de conocimiento parlamentario (Decretos, Resoluciones, Directivas y similares). Nos referimos aquí por ej. a las normas reglamentarias de alguna ley que en la misma se haya establecido la obligatoriedad del conocimiento o la autorización del Congreso para el dictado de la norma o para alguna acción allí establecida.

### 3. ESTRUCTURA DE LA/S COMISIÓN/ES PARLAMENTARIAS

· Dependiendo de la existencia o no de bicameralismo indicar número de comisiones existentes.

· Tipo de Comisión de acuerdo a los temas que debe tratar. Exclusiva o compartida con otras temáticas (en el último caso indicar cuáles).

· Número de integrantes. Ratio respecto al total de parlamentarios. Comparación de su número respecto a las demás comisiones (en el promedio, por o sobre).

· Número de parlamentarios que son oficiales retirados y de parlamentarios civiles que se hayan desempeñado en las áreas de defensa o conexas, detallando en qué funciones.

· Número de integrantes de la Comisión que son mujeres.

· En los casos que es posible determinarlo, ranking de los parlamentarios integrantes de acuerdo al número de votos obtenidos, o indicación de lugar ocupado en la lista partidaria. (nota: en los casos de circunscripciones múltiples el dato debe ser acompañado por la indicación del nombre y tamaño de la misma).

· Estructura de las oficinas de apoyo a la/s Comisión/es personal y medios:  
- Ranking en términos de comparación con otras comisiones y calidad de los mismos (distinguir funcionarios permanentes del organismo parlamentario, de los asesores, personal bajo contrato o personal en comisión proveniente de otras oficinas estatales).

· Remuneraciones de los parlamentarios y de los asesores o personal de confianza que trabaja para los parlamentarios. Comparación con las remuneraciones del personal militar.

### 4. FUNCIONES DE LAS COMISIONES

· Disposiciones reglamentarias del Parlamento (de cada Cámara en el caso de bicameralismo) sobre el funcionamiento de Comisiones y específicas de la/s Comisión/es de Defensa.

· Frecuencia con que se reúne/n la/s Comisión/es. (Comparar con otra comisiones, sobre, bajo o en el promedio).

- Formas de comunicación con la Mesa del organismo parlamentario del que depende la Comisión. En el caso de bicameralismo indicar si hay mecanismos de comunicación formal directa entre las comisiones, o si sólo es factible informalmente.

- Detalle de las tareas que realizan la/s Comisión/es.

Ejemplos:

- Autorizar mediante venias ascensos de oficiales de jerarquías superiores, envíos al exterior del personal militar, para el ingreso de personal militar extranjero, para participar en misiones conjuntas, misiones de paz, etc.

- Discutir proyectos de ley propuestos por parlamentarios (indicar relevancia y destino de las proposiciones, tener en cuenta niveles de iniciativa posibles)

- Informar para su aprobación o rechazo proyectos de leyes sobre su área temática al/os pleno/s del organismo parlamentario.

- Informarse de la acción del Poder Ejecutivo en su área (detallar los mecanismos para hacerlo)

- Especialmente indicar si tiene o no injerencia en el tratamiento del presupuesto del Ministerio de Defensa.

- Indicar si la/s Comisión/es tienen o no capacidad investigativa rutinaria o si se requiere el nombramiento de comisiones ad hoc.

- Interrelación con la labor de otras comisiones parlamentarias (ejemplo: comisiones específicas de otorgamiento de venias de ascensos, comisiones parlamentarias de transporte, comunicaciones, de derechos humanos, política exterior, etc.). Ranking de contactos o reuniones conjuntas si las hay.

- Indicar la actividad informal de los miembros de la comisión que apunta a la realización de su tarea.

## 5. RELACIÓN COMISIÓN/PODER EJECUTIVO

- Con el Ministerio de Defensa

- Reuniones periódicas (detallar: con el Ministro, subsecretario/s, con funcionarios de alta jerarquía)

- Enlaces políticos establecidos permanentemente (detallar)

- Con las Fuerzas Armadas:

- Relaciones formales con Comandantes o Jefes de Estado Mayor de los Servicios, etc.

- Visitas a dependencia militares (indicar el carácter y frecuencia). Son decididas por la Comisión o por invitación y en este caso, indicar

si la invitación es mayoritaria o exclusivamente de las Fuerzas o del Ministerio

- Reuniones periódicas u ocasionales.
- Enlaces institucionales establecidos permanentemente (detallar)

## 6. PERCEPCIÓN DE LA RELEVANCIA DE LA ACCIÓN DE LA COMISIÓN/ES

- Evaluación de los cambios introducidos en la comisión a los proyectos de ley que discute.
- Relevancia en la labor del Parlamento, evaluación interna (supone una entrevista a los parlamentarios).
- Aparición en los medios de comunicación de las actividades de la/s Comisión/es.
- Opinión de las Fuerzas Armadas sobre la actividad de la Comisión.
- Toda otra encuesta sobre el tema.



RESDAL

## LOS AUTORES

**DAVID ÁLVAREZ VELOSO** es Cientista Político, Universidad Católica de Chile y egresado de Magíster en Ciencia Política, mención estudios de Defensa de la misma universidad. Actualmente se desempeña como Investigador en FLACSO-Chile donde además es editor de la Revista *Fuerzas Armadas y Sociedad*.

**FÉLIX BESIO** es Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Egresado del Centro de Altos Estudios Nacionales (Ministerio de Defensa Nacional de Uruguay) donde se desempeña como docente e investigador en la actualidad. Es Mayor Aviador retirado de las Fuerza Aérea Uruguaya y Diplomado como Oficial de Estado Mayor Aéreo. Asimismo, integra el grupo fundador del Centro de Estudios Estratégicos «Gral. Artigas» (CEEGA).

**PABLO CELI** es Doctor en Filosofía y en Ciencias Internacionales. Licenciado en Sociología y Ciencias Políticas. Diplomado en Seguridad y Políticas de Defensa. Profesor en la Universidad Central del Ecuador, Universidad Internacional, Academia de Guerra del Ejército, Academia de Guerra de la Fuerza Aérea y del Instituto Nacional de Guerra del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Investigador y autor de varios estudios y publicaciones sobre relaciones internacionales, seguridad y políticas de defensa. Asesor político del Presidente de la República del Ecuador y del Gabinete Ministerial del Ministerio de Defensa.

**MARGARET DALY HAYES, PHD** se ha especializado en temas de economía política y seguridad. Se desempeñó como primera Directora del CHDS (1997- 2004). Fue Asesora Superior para el Hemisferio Occidental del Comité de Relaciones Exteriores del Senado (EE.UU.), entre otros cargos. Es profesora adjunta en la Universidad de Georgetown, miembro del Consejo de Relaciones Exteriores, del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, del Seminario Inter-Universitario de Fuerzas Armadas y Sociedad, y del directorio de RESDAL, entre otras organizaciones profesionales. Actualmente es Vicepresidenta de EBRINC, una consultora en temas de política, defensa y seguridad; y Presidenta de EBR Asociados, su componente internacional.

**GILDA FOLLIETTI** es Licenciada en Relaciones Internacionales. Profesora de Seguridad Internacional. Coordinadora del Área Parlamento y Defensa de SER en el 2000.

**JAIME GARRETA** es Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Autónoma de México. Se desempeñó como asesor en las Comisiones de Defensa del Senado de la Nación y de la Cámara de Diputados (Argentina). Es miembro del Directorio de SER en el 2000, organización que presidió hasta diciembre de 2003. Actualmente es Secretario de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa de Argentina.

**JORDI MARSAL I MUNTALÁ** es Licenciado en Filosofía y Letras. Diplomado en Altos Estudios Militares (ALEMI) en el CESEDEN. Diputado por Barcelona (PSC-PSOE) desde 1982. Desde 1989 ha formado parte de la Comisión de Defensa, en la que ha sido Secretario y Portavoz por el Grupo Socialista. Actualmente es Presidente de la Comisión de Peticiones; vocal de las Comisiones de Defensa y de Asuntos Exteriores y Vicepresidente Segundo de la Delegación Española en la Asamblea Parlamentaria de la OTAN.

**PABLO CARLOS MARTÍNEZ** es abogado y periodista. Ha sido consultor de la Auditoría General de la Nación y de la Agencia Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE). Como periodista se desempeñó en los principales diarios de Argentina, llegando a ocupar la jefatura de redacción de La Razón de Buenos Aires. Actualmente es el director de la Comisión de Defensa Nacional del Senado de la Nación (Argentina).

**NORBERTO PASCALE** es Tcnl. (R) del Ejército Argentino. Oficial de Estado Mayor. Doctor en Ciencias Políticas. Asesor del Presidente de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados (Argentina). Director de Planeamiento de la Secretaría de Inteligencia de Estado. Participó en la redacción de las leyes de Seguridad Interior, Reestructuración de las FF AA e Inteligencia.

**JUAN RIAL** es analista político, desempeñándose actualmente como consultor para organizaciones internacionales. Es miembro fundador de RESDAL, ha escrito extensamente y ha sido actor de procesos de transición a la democracia aconsejando en temas de defensa y seguridad.

**FERNANDO ROCHA** es Licenciado en Ciencias Económicas, realizó estudios de Posgrado en Ingeniería Económica. Fue jefe de Seção de Correspondência da Câmara dos Deputados, (1991-1995), jefe de Seção de Registro e Controle do Secretariado Parlamentar (1995-2000),

Director de Coordenação de Serviços Gráficos (2000-2001). Realizó asesoría para el Partido da Frente Liberal (2001). Desde 2001 es Secretario de la Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional de la Câmara dos Deputados.

**HECTOR SAINT-PIERRE** es graduado en Filosofía (Universidad Nacional de La Plata, Argentina). Maestrado en Lógica, Epistemología y Filosofía de la Ciencia y Doctorado en Filosofía Política (UNICAMP, Brasil). Realizó estudios de posdoctorado en la Universidad Autónoma de México. Es Profesor de cursos de grado y postgrado. Fundador y coordinador del GEDES y dirige el CELA. Es Co-chair de la Sección "Defense, Democracy & Civil-Military Relations" de Latin American Studies Associations desde octubre de 2001. Se desempeña como miembro de la Junta Académica Ad Hoc del Inter-American Defense College desde septiembre de 2002.

**SERGIO PAULO DA SILVA** es Bachiller y Licenciado en Historia y Bachiller en Derecho por la Universidade Estadual Paulista (UNESP). Posee una Maestría en Historia y actualmente está realizando el Doctorado en Historia (UNESP). Es profesor aprendiz del curso de Relaciones Internacionales (UNESP), Secretario Ejecutivo do CELA y coordinador del Grupo de Estudios de Pactos e Tratados, vinculado a GEDES.

**LUIS TIBILETTI** es Cap. (R) del Ejército Argentino y Licenciado en Relaciones Laborales (Universidad de Buenos Aires). Cursó el Magíster en Relaciones Internacionales en la Universidad del Salvador. Fue Director de Pasos de Frontera en el Ministerio de Defensa y Subdirector Nacional de Seguridad Interior en el Ministerio del Interior. Asesor de las Comisiones de Defensa del Senado y la Cámara de Diputados desde 1987. Profesor de la Escuela de Defensa Nacional y de la Universidad del Salvador. Es Director Académico de SER en el 2000.