

PARLAMENTO Y DEFENSA EN AMÉRICA LATINA

Alejo Vargas Velázquez
COORDINADOR

El papel de las comisiones



VOLUMEN II

**Bolivia
Colombia
Ecuador
Perú
Venezuela**



PARLAMENTO Y DEFENSA EN AMÉRICA LATINA

Alejo Vargas Velázquez
COORDINADOR

El Papel de las Comisiones

VOLUMEN II

Bolivia
Colombia
Ecuador
Perú
Venezuela



Parlamento y defensa en América Latina, el papel de las comisiones :
Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela / Alejo Vargas Velázquez ...
[et.al.] ; coordinado por Alejo Vargas Velázquez. - 1a ed. - Buenos Aires :
RESDAL, 2009.

v. 1, 144 p. ; 21x15 cm.

ISBN 978-987-25167-0-3

1. Relaciones Internacionales. I. Vargas Velázquez, Alejo II. Vargas
Velázquez, Alejo, coord.

CDD 327.1

Fecha de catalogación: 02/06/2009

RESDAL

Red de Seguridad y Defensa de América Latina

<http://www.resdal.org>

Secretaría Ejecutiva

Av. Corrientes 1785 5 J - (1041) Buenos Aires, Argentina

Tel: (5411) 4371-3822 / Fax: (5411) 4371-5522

secretaria@resdal.org.ar

Películas e impresión: GuttonPress

Diseño gráfico: Mariano Masariche

Copyright RESDAL

Hecho el depósito de ley

Impreso en Argentina

Esta publicación recibió el apoyo del:



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world

ÍNDICE

- 4** CONGRESO, SEGURIDAD Y DEFENSA
Alejo Vargas Velázquez
- 8** LOS CONGRESOS DE LOS PAÍSES ANDINOS Y SU PAPEL
EN LAS POLÍTICAS DE DEFENSA NACIONAL
Juan Rial
- 23** RELACIÓN PARLAMENTO-FUERZAS ARMADAS
EN BOLIVIA
Loreta Tellería Escobar
- 49** PARLAMENTO, DEFENSA Y CONFLICTO EN COLOMBIA:
APROXIMACIÓN ANALÍTICA A LA COMISIÓN SEGUNDA DEL CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
Viviana García Pinzón
- 71** LA COMISIÓN PARLAMENTARIA DE DEFENSA:
EL CASO DE ECUADOR
Bertha García Gallegos
- 91** ANÁLISIS DEL TRABAJO DE LA COMISIÓN DE DEFENSA
NACIONAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ
Ana María Tamayo y Gerardo Arce
- 115** PARLAMENTO Y DEFENSA EN VENEZUELA
Rocío San Miguel
- 137** RELATORÍA DEL SEMINARIO-TALLER:
PARLAMENTO Y DEFENSA EN AMÉRICA LATINA. LA CONDUCCIÓN POLÍTICA
DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN LA REGIÓN ANDINA
Andrés Felipe Ortega y Juliana Pérez Gutiérrez

► CONGRESO, SEGURIDAD Y DEFENSA**Alejo Vargas Velásquez¹**

Sin duda un tema de importancia en democracia es aquel del papel que debe jugar el Congreso -como órgano de representación plural- frente a las políticas públicas de seguridad y defensa. Por eso son importantes eventos como el que se realizó en la Universidad Nacional de Colombia, organizado por RESDAL y el Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa de la Universidad Nacional de Colombia sobre *“Parlamento y defensa en América Latina: la conducción política de la seguridad y la defensa en la región andina”*.

La democracia, en su dimensión política, conlleva gobiernos electos periódicamente por la mayoría de los ciudadanos, dentro de un sistema de pluralidad política que se rige por un marco jurídico preestablecido, lo que comúnmente se conoce como ‘Estado de Derecho’. En él, la función de coerción del Estado (a cargo de varias instituciones en el centro de las cuales se encuentran las Fuerzas Armadas), está sujeta a los gobernantes civiles que han sido legalmente electos y que derivan de allí su legitimidad. Pero la subordinación de las Fuerzas Militares y de Policía a la autoridad civil, conlleva a su vez responsabilidades mutuas que no siempre parecen estar claras. Esto implica que los gobernantes civiles deben tener el conocimiento y la capacidad para formular y conducir la política de seguridad y defensa

Vincent Desportes señala cómo esta concepción, que es uno de los fundamentos de la democracia, es generalizada en el pensamiento occidental: “De una manera general, la idea de la subordinación de lo militar a lo político está fuertemente arraigada en el pensamiento occidental; ella constituye en sí misma uno de los fundamentos de la idea democrática”². Pero igualmente anota las dificultades inheren-

¹Profesor Titular Universidad Nacional de Colombia. Director Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa.

²DESportes, Vincent, *Comprendre la Guerre, Strategies y Stratégie*, Ed. Económica, París, 2000. pagina 20 (Versión libre al español del autor).

tes a la subordinación de lo militar a lo civil: “El control político no se da siempre *per se*. El peso de la institución, su natural rigidez administrativa, pueden hacer su control difícil. Es decir, que por una parte, el sentimiento generalmente compartido por los militares de ser a la vez herederos y responsables de la perennidad de una herramienta relevante, más para la Nación que para el Estado; y por la otra, la especificidad de la técnica militar que hace su comprensión delicada y sus razones difíciles a juzgar por personalidades exteriores, no facilitan la subordinación política”³. Esto evidencia una de las tensiones siempre presentes en esta relación entre poder civil y militar.

Ahora bien, en una democracia las relaciones civiles-militares se expresan por lo menos en tres dimensiones: a) la relación entre las autoridades democráticamente electas y las instituciones militares y policiales –que debe estar caracterizada por la subordinación de éstas a la autoridad civil; la relación entre las fuerzas políticas legalmente existentes y la Fuerza Pública –que debe estar marcada por un trato respetuoso con la diversidad de expresiones políticas existentes en la sociedad-; y las relaciones entre la sociedad y la Fuerza Pública –que son las que definen los niveles de legitimidad o aceptación social de que dispone la Fuerza Pública.

Adicionalmente, es necesario considerar las características del régimen político presidencialista (predominante en Latinoamérica). En los presidencialismos el Ejecutivo, en cabeza del Presidente, es quien tiene la responsabilidad de la seguridad y la defensa, en la medida en que es simultáneamente Jefe de Estado y Jefe de Gobierno y Comandante supremo de la Fuerza Pública; pero también, como en el caso colombiano, tiene la iniciativa en el gasto público -incluido el de seguridad y defensa. Esto por supuesto, reduce el papel del Congreso en lo atinente a la iniciativa, pero deja un amplio espacio en lo relativo al control político y seguimiento de esta política pública.

El Congreso, a pesar de lo anterior, debería debatir la política pública en este campo: si existe una adecuada definición de las amena-

³DESPORTES, Vincent, *op. cit.* Pag. 31.

zas y riesgos para la sociedad y para el Estado, y si la respuesta a los mismos, tanto en lo preventivo como en lo reactivo, es la apropiada; y si las instituciones militares y policiales, así como otras del Estado y de la sociedad, están adecuadas para responder a la política de seguridad y defensa. Igualmente, el Congreso debe debatir y aprobar el gasto para este sector; y se ocupa de aprobar los ascensos de los oficiales superiores (lo cual puede asumirse como una tarea de simple formalidad, o efectivamente actuar como un filtro democrático serio). También, y como parte de su tarea de control político, debería realizar los debates parlamentarios necesarios, con la presencia de los responsables políticos –Ministros y otros funcionarios– para que el mismo Congreso y la sociedad tengan claridad acerca de cómo se está manejando esta política pública, contribuyendo de esta forma a la transparencia en la gestión pública.

Ahora bien, en un contexto como el de los países de la región andina, con un alto nivel de inestabilidad política e institucional –presidentes que no terminan su período, modalidades de la llamada ‘democracia callejera’–, esta tarea de contrapeso democrático del Congreso se ve limitada, ya sea por la precaria legitimidad de que gozan los Congresos ante los ciudadanos, así como por la escasa capacidad institucional para el cumplimiento de su función. Igualmente, hay siempre el riesgo de que los Congresos sean simplemente apéndices del Ejecutivo, ya sea por subordinación partidista o por coparticipación burocrática. En este escenario andino, adicionalmente, las tareas atinentes a la seguridad y la defensa se complejizan en la medida en que no existe una agenda regional de seguridad, dada la gran dificultad que ha existido entre los diferentes países de compartir una lectura común de las amenazas y riesgos, a partir de la cual se pudiera estructurar una política regional de seguridad y defensa.

Adicionalmente, debemos resaltar que el tradicional desinterés de la sociedad por los temas de la seguridad y la defensa (percibidos como de exclusiva responsabilidad de las instituciones militares), dificulta que los Congresos se ocupen de manera relevante de estos te-

mas. No existen muchos especialistas en el tema, y por consiguiente tampoco congresistas especializados o con interés en el estudio del mismo. Todo ello hace que los debates relacionados con seguridad y defensa no sean considerados como de importancia social.

Sin embargo, una tarea importante sobre la cual debe seguir actuándose, apunta en la dirección de insistir en que la sociedad en general (los partidos políticos, las organizaciones gremiales, el mundo académico y demás formas de organización social), y los Congresos en especial, otorguen relevancia al tema, y lo asuman con la seriedad y preeminencia que se requiere. Al respecto, sería importante estimular iniciativas políticas que apunten a especializar las comisiones del Congreso que se ocupan de estos temas. En la actualidad, en la mayoría de los casos, dichas comisiones se ocupan de una gran variedad de temas y a lograr que los debates respectivos tengan trascendencia en la opinión pública.

La edición de este libro, con las ponencias presentadas en el evento *“Parlamento y defensa en América Latina: la conducción política de la seguridad y la defensa en la región andina”*, y actualizadas para la presente publicación, esperan contribuir más a esa necesaria pedagogía social y al conocimiento del funcionamiento y desafíos de los Congresos de la región, en materia de seguridad y defensa. Los artículos aquí publicados, que analizan las particularidades nacionales de estas relaciones en el presente en los diferentes países de la región andina, lo hacen a partir de la implementación de la Metodología de Evaluación del Funcionamiento de una Comisión de Defensa Parlamentaria elaborada por RESDAL⁴.

⁴Disponible en: <http://www.resdal.org.ar>.

► LOS CONGRESOS DE LOS PAÍSES ANDINOS Y SU PAPEL EN LAS POLÍTICAS DE DEFENSA NACIONAL

Juan Rial⁵

1. La teoría política sostiene que los procesos de consolidación de las democracias requieren del fortalecimiento creciente y progresivo de las instituciones parlamentarias, dado que se supone que con mayores niveles de eficacia y eficiencia en el ejercicio de las funciones parlamentarias habría un mayor reconocimiento social sobre la importancia del papel del Parlamento en el sistema político, y con ello un mayor grado de institucionalidad y previsibilidad de la vida política. Asimismo, siendo el principal mecanismo de representación de la ciudadanía, la voz de la misma estaría expresada por el discurso y la toma de decisiones de los miembros de los Congresos.

Sin embargo, en regímenes donde la fórmula política es de tipo presidencialista, la práctica lleva a la existencia de poderes que actúan divididos y el Parlamento no siempre está en sintonía con el gobierno. En la mayoría de los países presidencialistas los gobiernos no cuentan con una mayoría parlamentaria que está en la misma línea que el gobierno. Los gobiernos deben construir trabajosas alianzas para obtener el apoyo parlamentario. Muchas de ellas son de carácter *ad hoc* y no permanente. Respecto a las políticas públicas imperantes, esta fórmula política ha determinado que los Congresos perdiesen la capacidad de legislar, controlar y representar intereses, cuando paradójicamente, en buena parte de los países, han alcanzado a ser elegidos como representantes de la ciudadanía personas que provienen de sectores hasta ahora excluidos. Así, parlamentarios que se consideran indígenas han ganado curules en los Congresos, junto a muchas personas que no tienen grados universitarios y a un número creciente de mujeres. En este marco, se necesita dotar al Parlamento de los instrumentos y recursos necesarios para desarrollar sus cometidos y, muy especialmente, para comunicarlos adecuadamente a la ciudadanía.

⁵Consultor de organismos internacionales. Miembro de RESDAL.

2. Los Congresos hoy se conciben de modo que el cuerpo representativo sea un “espejo” de la sociedad, y que los representantes puedan expresar las demandas de las diversas comunidades que integran la sociedad. La representación debería ser ejercida de modo de poder reflejar el espectro ideológico, social, político, regional o territorial, así como a los sectores específicos de la sociedad que se reconocen por asumir una identidad diferenciada, sea ésta étnica o de género. Sin embargo, al mismo tiempo, se pide que el representante no sea sólo un gestor de asuntos o problemas de una determinada circunscripción, o interés de grupo, sino que debe expresar la representación establecida en el sistema electoral para participar en las principales decisiones que afectan a la nación considerada.

El desafío del Congreso es agregar los intereses particulares con los intereses de la Nación como conjunto, tarea difícil, cuando las demandas tienden al maximalismo. El Congreso debe poseer las capacidades y mecanismos necesarios para recoger y sintonizar las demandas de las fuerzas sociales que se expresan ante los poderes del Estado. Estas demandas deben ser conocidas, canalizadas, articuladas y procesadas por los partidos políticos y por el Parlamento, de modo de dar una respuesta a fin de poder anticipar aquellas situaciones que pueden conducir a una crisis que pueda dificultar la gobernabilidad. Si los mecanismos de participación ciudadana están abiertos a la recepción y canalización de estas demandas, éstas serán abordadas en calidad de propuestas, iniciativas o peticiones que ingresarán a un debate racional acerca de cuál es su viabilidad, la articulación con las políticas públicas vigentes, y el nivel de prioridad que deben asumir. La gobernabilidad presupone, entonces, un sistema de mecanismos efectivos de participación ciudadana. Es conveniente que la misma se canalice por los mecanismos institucionales previstos, y no exclusivamente por vía de la presión en la calle, y en la movilización constante. Todo Congreso debería ser la mejor caja de resonancia para esas demandas y no un mero recinto formal, donde se escenifica una acción que se basa en la calle y se trasmite en los medios de comunicación masivos.

Los Congresos deberían tener una participación activa en los procesos de creación de las políticas públicas de sus respectivos países.

Se supone que es el lugar donde pueden alcanzarse acuerdos a partir de representación que asumen por cuenta de la ciudadanía sobre los temas de interés nacional, que deberían expresarse en una legislación de carácter abstracto y general. Uno de los temas de mayor importancia es la determinación del presupuesto, forma superior de las políticas públicas, pues determina asignaciones para cada uno de los componentes institucionales del Estado. Es, precisamente, el presupuesto el resumen de las políticas públicas posibles, pues este impone constreñimientos y orienta qué actividades se desea impulsar, y cuáles serán sólo de carácter programático, visto que no tienen respaldo financiero, de modo que la Tesorería pueda hacerles frente. En el campo de la defensa, el volumen de presupuesto asignado determina cometidos y posibilidades, y de hecho informa sobre qué políticas se llevarán adelante. Aunque el presupuesto no es todo, es un condicionante sustancial, y deberá siempre tenerse en cuenta qué límites impone.

Sin embargo, vistos los excesos cometidos en el pasado, buena parte de los países adoptaron medidas restrictivas respecto a la capacidad de iniciativa legislativa, restringiéndola al Poder Ejecutivo. Asimismo se han establecido en cada país modalidades a los efectos de lograr el máximo de equilibrio fiscal y, para limitar el déficit, un porcentaje que sea aceptable de acuerdo con las normas internacionales en práctica por parte de los organismos financieros internacionales.

3. En Colombia, el artículo 351 de la Constitución indica que “El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo. El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341. Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a

otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 349 de la Constitución”.

La Ley No. 974 de julio de 2005 de ese país, estableció el funcionamiento de las bancadas partidarias. Se suponía que daría preferencia a la acción de los partidos a través del funcionamiento colectivo de los representantes partidarios. Sin embargo, no modificó el reglamento del Congreso que sigue estableciendo que la *“iniciativa legislativa la siguen teniendo los senadores y representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas”*, pero tal como se indicó anteriormente, la referida al presupuesto corresponde exclusivamente al Ejecutivo.

Respecto a temas relativos a la defensa nacional, la Constitución establece que son atribuciones del Senado *“aprobar o improbar los ascensos militares que confiera el gobierno, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la fuerza pública, hasta el más alto grado; permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República y autorizar al gobierno para declarar la guerra a otra Nación”* (numerales 2, 4, y 5 del artículo 173). Mientras en el artículo 189 indica que corresponde al Presidente de la República *“dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado. Dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente. Proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera; y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso; permitir, en receso del Senado, previo dictamen del Consejo de Estado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República (numerales 3 a 7). Asimismo de acuerdo al numeral 19 debe “conferir grados a los miembros de la fuerza pública y someter para aprobación del Senado los que correspondan de acuerdo con el artículo 173”*.

4. En Ecuador, la nueva Constitución de 2008 mantiene el control del presupuesto en el Poder Ejecutivo de acuerdo a lo que establece

el artículo 295⁶. Se hace de acuerdo a un Plan de Desarrollo que también presenta el Ejecutivo al Congreso para su aprobación. En el artículo 135 se indica que solamente el Presidente/a de la República podrá presentar proyectos de ley mediante los cuales se creen, modifiquen o supriman impuestos o aumenten el gasto público.

El artículo N° 147, en su numeral 16, se establece que el Presidente/a tiene que “ejercer la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y, designar a los integrantes del alto mando militar y policial”; de acuerdo al numeral 17 del mismo artículo el titular del Ejecutivo debe “velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, del orden interno y de la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional”.

La Constitución no hace referencias específicas a atribuciones del Congreso referidas al tema defensa.

5. En Perú, el déficit público del sector no financiero no puede sobrepasar el 1% del PBI (excepcionalmente existe una previsión para llegar al 2.5% por un máximo de tres años), y el incremento anual del gasto del sector no financiero no puede exceder el 3% del PBI, medido en términos reales. Asimismo, se busca implantar regulaciones para poder evaluar la eficacia de las erogaciones fiscales a realizar y su eficiencia para el cumplimiento de fines específicos. Dentro de ese marco se han establecido normas reglamentarias que específicamente determinan límites al Congreso en el manejo del gasto público. También debe tener en cuenta que en el Perú, junto a

⁶“La Función Ejecutiva presentará a la Asamblea Nacional la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual durante los primeros noventa días de su gestión y, en los años siguientes, sesenta días antes del inicio del año fiscal respectivo. La Asamblea Nacional aprobará u observará, en los treinta días siguientes y en un solo debate, la proforma anual y la programación cuatrianual. Si transcurrido este plazo la Asamblea Nacional no se pronuncia, entrarán en vigencia la proforma y la programación elaboradas por la Función Ejecutiva. Las observaciones de la Asamblea Nacional serán sólo por sectores de ingresos y gastos, sin alterar el monto global de la proforma. En caso de observación a la proforma o programación por parte de la Asamblea Nacional, la Función Ejecutiva, en el plazo de diez días, podrá aceptar dicha observación y enviar una nueva propuesta a la Asamblea Nacional, o ratificarse en su propuesta original. La Asamblea Nacional, en los diez días siguientes, podrá ratificar sus observaciones, en un solo debate, con el voto de dos tercios de sus integrantes. De lo contrario, entrarán en vigencia la programación o proforma enviadas en segunda instancia por la Función Ejecutiva”.

la Ley de Presupuesto Público, debe aprobarse una Ley de Equilibrio Financiero y una Ley de Endeudamiento Público.

La Constitución de Perú establece en el artículo 78 que “El Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año. En la misma fecha, envía también los proyectos de ley de endeudamiento y de equilibrio financiero. El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado (...)”. En el siguiente artículo señala que “los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.” Asimismo se establece que “el Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo”. El reglamento del Congreso peruano establece que las “proposiciones de ley (...) de tratamiento tributario especial a que se refiere el último párrafo del artículo 79 de la Constitución Política, deben contener un estudio sobre el impacto de la futura ley en el desarrollo y el bienestar del país”. El Congreso también establece en su reglamento que “las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del grupo parlamentario y requieren del respaldo: De la mayoría de sus miembros, en el caso del grupo parlamentario conformado por seis congresistas, o de no menos de seis congresistas en el caso de los grupos parlamentarios conformados por un número de integrantes superior a seis”. Las propuestas “No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público” y además “deben contener la lista de los beneficiados o las características del régimen penitenciario de la generalidad de personas que beneficiará”. Asimismo debe consignar si el mismo es conforme a “las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional”.

En el artículo 102 la Constitución del Perú indica que entre las atribuciones del Congreso está la de “prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional” (numeral 8). No presenta más referencias al tema defensa nacional, en lo que al Congreso se refiere.

En el artículo 118 se indica que el Presidente debe “presidir el Sistema de Defensa Nacional; y organizar, distribuir y disponer el

empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, de la integridad del territorio y de la soberanía del Estado; declarar la guerra y firmar la paz, con autorización del Congreso” (numerales 14 a 16) y además “autorizar a los peruanos para servir en un ejército extranjero” (numeral 23).

6. En Bolivia, el Congreso también depende de la iniciativa del Ejecutivo para aprobar el presupuesto de gastos⁷. Además, el artículo 137 del reglamento del Senado indica que se requiere un informe económico para todo proyecto de ley que implique un gasto de recursos para el Estado, a tales efectos “la Comisión de Hacienda del Senado deberá acompañar un informe determinando la incidencia presupuestaria o financiera, así como los probables efectos de la aplicación del proyecto en la economía del país, previa consulta al Ministerio de Hacienda”. Una norma similar tiene el reglamento de la Cámara de Representantes.⁸

El texto nuevo constitucional de 2009 agrega una formulación retórica que dice: “Bolivia rechaza toda guerra de agresión como instrumento de solución a los diferendos y conflictos entre estados y se reserva el derecho a la legítima defensa en caso de agresión que comprometa la independencia y la integridad del Estado.” Pero en lo sustancial mantiene el antiguo régimen, pues en el artículo Art.172 (incisos 16, 17, 19 y 25) indica que el Presidente/a de la República debe: “Preservar la seguridad y la defensa del Estado; designar y destituir al Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y a los Comandantes del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada; propon-

⁷El artículo 158 en su numeral 11 de la constitución de 2009, establece entre las atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional “Aprobar el Presupuesto General del Estado presentado por el Órgano Ejecutivo. Recibido el proyecto de ley, éste deberá ser considerado en la Asamblea Legislativa Plurinacional dentro del término de sesenta días. En caso de no ser aprobado en este plazo, el proyecto se dará por aprobado.” El numeral 11 del artículo 172^o indica que es atribución del titular del poder Ejecutivo “presentar a la Asamblea Legislativa Plurinacional, dentro de las treinta primeras sesiones, el proyecto de Ley del Presupuesto General del Estado para la siguiente gestión fiscal y proponer, durante su vigencia, las modificaciones que estime necesarias.”

⁸Al elegirse el nuevo Congreso de acuerdo con la nueva Constitución deberán elaborarse nuevos Reglamentos internos.

er a la Asamblea Legislativa Plurinacional los ascensos a General de Ejército, de Fuerza Aérea, de División y de Brigada, a Almirante, Vicealmirante y Contralmirante, y a General de la Policía, de acuerdo a informe de sus servicios y promociones; ejercer el mando de Capitana o Capitán General de las Fuerzas Armadas, y disponer de ellas para la defensa del Estado, su independencia y la integridad del territorio.”

En la nueva Constitución de 2009 el artículo 246 mantiene la antigua disposición que limita los poderes del Ministerio de la Defensa. Su texto indica que “las Fuerzas Armadas dependen de la Presidenta o del Presidente del Estado y reciben sus órdenes, en lo administrativo, por intermedio de la Ministra o del Ministro de Defensa y en lo técnico, del Comandante en Jefe. En caso de guerra, el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas dirigirá las operaciones”.

7. En Venezuela, el numeral 6 del artículo 187 de la Constitución vigente indica que es función de la Asamblea Legislativa “Discutir y aprobar el presupuesto nacional y todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario y al crédito público.”

El artículo 311 indica que “La gestión fiscal estará regida y será ejecutada con base en principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal. Esta debe equilibrarse en el marco plurianual del presupuesto, de manera que los ingresos ordinarios deben ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios. El Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea Nacional para su sanción legal un marco plurianual para la formulación presupuestaria que establezca los límites máximos de gasto y endeudamiento que hayan de contemplarse en los presupuestos nacionales. La ley establecerá las características de este marco, los requisitos para su modificación y los términos de su cumplimiento”.

En los hechos, esto ha permitido al Poder Ejecutivo controlar efectivamente el marco fiscal y las asignaciones presupuestales de cada componente del Estado.

En el artículo 236, en los numerales cinco y siguientes, se establece como atribuciones del Presidente de Venezuela “Dirigir la Fuerza Armada Nacional en su carácter de Comandante en Jefe, ejercer la

suprema autoridad jerárquica de ellas y fijar su contingente; ejercer el mando supremo de la Fuerza Armada Nacional, promover sus oficiales a partir del grado de coronel o coronela o capitán o capitana de navío, y nombrarlos para los cargos que les son privativos; declarar los estados de excepción y decretar la restricción de garantías en los casos previstos en esta Constitución; dictar, previa autorización por una ley habilitante, decretos con fuerza de ley". Queda claro el fuerte predominio que tiene por disposiciones constitucionales el Presidente de Venezuela en lo que se refiere a las fuerzas militares, limitando las posibilidades de acción del Congreso. Además, queda claro que el Ministro de Defensa no controla la totalidad de las fuerzas militares, pues las llamadas reservas están bajo el control presidencial.

8. Este recorrido por los textos constitucionales indica que las atribuciones establecidas para los Congresos son de carácter mínimo. Por lo general, refiere a venias para nombramientos de oficiales, o a potestades globales referidas a declarar la guerra en la forma convencional, que prácticamente es inexistente entre los Estados de la región.

Suele ser más clara la atribución de potestades al Ejecutivo, pero aún así permanece un gran margen de discrecionalidad. Deben señalarse además dos hechos sustanciales: la efectiva capacidad del Ejecutivo para manejar el tema de las políticas de defensa nacional y las instituciones militares, y el papel real de los Congresos en la vida política de los países considerados.

9. Respecto al primer punto, recién se está en el proceso de avanzar hacia un mayor control civil. Perú creó un Ministerio de Defensa en 1998, y, sin embargo es de todos los países andinos el que más ha avanzado en establecer una supremacía civil eficaz. En Colombia, los pasos para lograr la misma fueron dados en la práctica y por la acción de los titulares civiles del Ministerio, dado que legalmente el mismo sigue siendo solamente una oficina de enlace entre la fuerza militar (que sólo está subordinada a la Presidencia) y el resto del aparato estatal. La práctica también determina la subordinación militar al Presidente en Venezuela, que en este tiempo, proviene de

la fuerza militar. El poder del Ministro de Defensa depende del Presidente y no tiene relevancia propia. En Bolivia existe la figura del Comandante de las Fuerzas Armadas que tiene relación directa con el Presidente, siendo un personaje mucho más relevante que el Ministro de Defensa. En Ecuador recién se está en proceso de cambiar las normas y los procesos, siendo el ejercicio del mando político por parte del Ministerio de Defensa una novedad. La práctica, sin duda, es lo que ha sido más promisorio en una región convulsionada por constantes crisis. Desde el punto de vista legal queda mucho por hacer.

10. En cuanto a los Congresos hay que señalar que al momento de escribir, febrero de 2009, el Congreso ecuatoriano se ha constituido en una Comisión Legislativa (según lo establece el Régimen de Transición aprobado junto a la nueva Constitución en el Referéndum) hasta la próxima elección en 2009, mediante la cual se conformará la nueva Asamblea Nacional.

El de Bolivia vive el día a día de constantes crisis políticas y enfrenta ahora el proceso de adaptación al nuevo texto constitucional, el cual aumentó el número de miembros de la Cámara de Senadores y estableció que estos “no gozan de inmunidad” (art. 152).

En Venezuela el Congreso sólo representa a los que apoyan al presidente Hugo Chávez, pues la oposición boicoteó la última elección para su renovación. Además, hasta mediados de 2008, buena parte de la legislación la dejó en manos presidenciales a través del mecanismo de la llamada “Ley Habilitante”.

Sólo puede citarse a Colombia y a Perú como casos con la suficiente relevancia como para poder actuar como instituciones representativas.

11. El Senado de Bolivia que fue electo bajo la Constitución anterior a la aprobada en el 2009, es hostil al presidente Evo Morales y su Comisión de Gobierno y Defensa prácticamente no se ha reunido en los últimos tiempos. En la Cámara de Diputados la Comisión sólo se reúne episódicamente. También ha funcionado una Comisión denominada de “seguridad y defensa nacional” en la Asamblea Constituyente que sufrió constantes críticas de los militares, dado que

muchos de sus integrantes eran ex miembros de la fuerza policial. El nuevo texto constitucional no altera en mucho el orden vigente.

12. En Venezuela, para 2008, la Comisión Permanente de Seguridad y Defensa tenía nueve miembros, ocho de los cuales eran del partido socialista Unificado de Venezuela y uno del MVR (Movimiento V República, también adherente al presidente Chávez). La principal pieza de legislación sobre el tema defensa de 2008, (la Ley de Inteligencia) fue dictada por el Presidente usando las atribuciones conferidas por la Ley Habilitante de 2007, aunque finalmente decidió no ponerla en vigencia. La Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional, fue reformada, pasando a denominarse Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. El Congreso no tuvo ninguna participación en estos procesos.

En Ecuador, la Asamblea Nacional quedará constituida una vez realizadas las elecciones programadas para el 26 de abril de 2009.

En Perú funciona la Comisión de “Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas”, que tiene catorce miembros titulares y normalmente es presidida por un congresista “aprista” e integrada por miembros de los partidos Aprista, al que pertenece el presidente Alan García, de la Unión por el Perú, del grupo nacionalista que orienta Ollanta Humala, de la bancada “fujimorista”, de Unidad Nacional y de la llamada Alianza Parlamentaria. También funciona una Comisión de Inteligencia de siete miembros, que preside también un “aprista”, con una integración partidaria similar a la anterior. Esta Comisión ha sido más activa que la de defensa, cuyo amplio cometido y falta de especificidad en el trato de los temas, debido a los vagos conceptos de base que la informan, no favorece su acción. De todos modos, es claro que en este período parlamentario el Congreso ha tenido mayor preocupación por tratar los temas referidos a defensa.

En Colombia también las Comisiones de cada Cámara tienen un área de competencia poco definida. Se denomina la II Comisión constitucional en cada Cámara, siendo trece miembros en el Senado y diecinueve miembros en la Cámara de Representantes, y conoce sobre temas de: política internacional, defensa nacional y fuerza

pública, tratados públicos, carrera diplomática y consular, comercio exterior e integración económica, política portuaria, relaciones parlamentarias, internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al gobierno, fronteras, nacionalidad, extranjeros, migración, honores y monumentos públicos, servicio militar, zonas francas y de libre comercio, contratación internacional.

13. Todos los Congresos de los países andinos funcionan en el marco de regímenes políticos que adoptan la forma presidencialista. El sistema político existente ha llevado a una fuerte fragmentación de las fuerzas políticas que compiten electoralmente. Las principales orientaciones del espectro político clásico (derecha, centro e izquierda) se han dividido constantemente, y además se han agregado otros clivajes: los de tipo regional (que responden a procesos históricos de conformación geopolítica de cada país), los que responden a divisiones étnicas, y los que responden a orientaciones ideológicas que no responden la lógica de izquierda-derecha, sino a la de tipo “atrapa-todo”, donde las fuerzas políticas intentan canalizar intereses contrapuestos, agregándolos en razón de justificaciones narrativas de otro tipo (partidos de tipo nacionalista o popular). A ello se ha agregado la posición “antipartido”, que introduce otra forma de organización, normalmente recogida constitucional y/o legalmente, que presupone que la ciudadanía asume “directamente” otras formas de representación.

El resultado es que los Presidentes no suelen contar con una mayoría propia en el Congreso. Aun en el caso de Colombia, el Presidente Uribe lo logra por la coalición de varios partidos y movimientos en un proceso constante de negociación “usuraria” con los líderes parlamentarios, como lo muestra el reciente tratamiento de la reforma tributaria.

En Bolivia, el MAS de Evo Morales ganó por la mitad más uno de los votos, logrando la mayoría absoluta en la Cámara baja, pero dada la forma de representación territorial, no lo logró en el Senado. La polarización se mantiene con la ratificación vía referéndum y posterior promulgación de una nueva Constitución Política del

Estado que no ha satisfecho a los poderes regionales de los departamentos más ricos del país (Tarija, donde se produce el 85% del gas que exporta Bolivia, y los tres departamentos del oriente que lidera Santa Cruz, donde se concentra casi el 40% del PBI boliviano). La situación cambiará con la aplicación de la nueva constitución aprobada en el 2009.

En Perú, la fragmentación partidaria obliga a acuerdos puntuales y constantes del Ejecutivo con el Congreso. En Ecuador, la confrontación entre el Ejecutivo y el Parlamento fue constante. Ello ha llevado que los tres anteriores Presidentes electos popularmente no terminaran su mandato (Bucarám, Mahuat y Gutiérrez). El actual Presidente, Rafael Correa, logró que el Congreso pasara al receso, y que la nueva Constitución ratifique su mandato.

El Presidente colombiano Álvaro Uribe logra predominar como principal referente político del país, vista la situación de conflicto interno que ha logrado dominar, acorralando a las FARC, negociando con el ELN, y buscando un peculiar acuerdo con las llamadas Autodefensas de Colombia. El Congreso, por su parte, ha sufrido las consecuencias de las denuncias de la llamada “parapolítica”, que supone vínculos fuertes de muchos congresistas con las autodefensas. El mandatario Uribe ha logrado sortear el problema a pesar de que muchos allegados suyos debieron pasar a alojarse en la cárcel. Pero para el Congreso ha significado un golpe fuerte a su credibilidad y prestigio.

14. En casi todos los países andinos las reivindicaciones identitarias de tipo regional y/o étnico han surgido con fuerza en las últimas décadas. Los procesos históricos han llevado a distinguir claramente las tierras altas de la cordillera andina y sus valles, de las zonas selváticas o costeras. Los diferentes *hábitats* han llevado a formas de organizar la producción, distribución y vida cotidiana, en forma diferente. Asimismo, el patrón de asentamiento de la población también ha variado.

La preexistencia de masas importantes de población originaria sobre la que se impuso en el pasado un esquema colonizador, llevó a que en el mismo espacio cohabiten una masa importante mestiza y

otra de descendientes del colonizador europeo. El esquema de reivindicaciones ha llevado a aproximaciones en las que se reivindica el pasado y se plantea la necesidad de contar con mayor representación de lo que suelen llamarse “pueblos originarios”, muchas veces identificados por el uso de la lengua, además de rasgos físicos, lugares de vivienda, formas de vestir, creencias, como principales caracteres. Aunque la población dominante de la zona es mestiza (un 65% de los ecuatorianos y colombianos, un 47% de los colombianos y un 42% de los peruanos, frente a 35% de indígenas en Bolivia y Perú, un 25% en Ecuador y quizás un 4% en Colombia, más una población de origen afro del 10% en Colombia y del 5% en Perú y Ecuador), la reivindicación sustancial, de carácter cultural, pasa por la identidad indígena. Bolivia es el país donde con mayor fuerza se expresa esta reivindicación, pero está presente en mayor o menor medida en todos los demás países.

Salvo en Perú, el patrón de ecuación del territorio no condujo a la existencia de una ciudad *macrocefálica* como capital. Pero de todos modos la urbanización es creciente en todos los países, y este proceso también hace que los procesos políticos se vean influidos por una cultura de origen rural, o de pequeña ciudad, que tarda en diluirse en el ámbito urbano (que crece constantemente). De los 47 millones de colombianos, un 76% viven en zonas urbanizadas. Un 73% de los 27 millones de peruanos, así como el 61% de los 13 millones de ecuatorianos también viven en centros urbanos. En Bolivia el 75% de los 9 millones ya lo hace en aglomeraciones urbanizadas. Lima -con 8 millones de habitantes- y Bogotá -con 7- son las mayores ciudades andinas. Pero en Colombia, Medellín supera los 2 millones doscientos mil, Cali está pasando los 2 millones y Barranquilla llega al millón trescientos mil. En Ecuador, Guayaquil es la principal ciudad con 2 millones y medio de personas, seguido por la capital Quito con 2 millones doscientos mil. En Bolivia, Santa Cruz supera con un millón trescientos a la capital La Paz, que sobrepasa el millón cien mil habitantes.

Estos datos indican que la representación de intereses territoriales y de identidades étnicas pesa cada vez más en los procesos de representación. Los Congresos han sido el principal órgano donde


este cambio se ha mostrado. Poco a poco, los Congresos son más representativos de la diversidad cultural y lingüística del país. En los Congresos de Perú y Bolivia ya se reivindica utilizar el *quechua* o *aymará* además del castellano como lenguas de trabajo.

La conformación institucional de los Congresos, sin embargo, no ha variado sustancialmente y tiene que ir asumiendo estos desafíos, sin que se hayan hecho las correcciones institucionales del caso. Así por ejemplo, la existencia de traductores para lenguas indígenas todavía no se ha contemplado.

Obviamente, estas reivindicaciones tienen incidencia en los temas de defensa, pero rara vez son tema de discusión en los Congresos.

15. En resumen, la representación de la ciudadanía en los Congresos ha aumentado, el predominio civil en la conducción de la defensa nacional muestra avances, pero el tratamiento en los Congresos andinos de temas relacionados con la defensa es mínimo. En los ámbitos académicos se ha logrado un importante avance al estructurarse núcleos de investigación y análisis que tratan estos temas y buscan interesar tanto al ámbito político, en el Ejecutivo y los Congresos como a los militares y hay una interrelación regional fuerte, de lo cual es testimonio RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina). Pero se requiere un interés mayor de parte de la clase política y una acción constante para lograr que la defensa nacional sea una efectiva política pública que parta de debates nacionales.

En tiempos en que se discuten los modelos de política y sociedad, el tema nuevamente plantea desafíos, dado que no hay respuestas únicas acerca de qué tipo de política de defensa debe adoptarse, y cuáles son sus relaciones con las de seguridad pública y ciudadana, y más genéricamente, con los conceptos holísticos sobre seguridad, sobre las que se hace propaganda día a día.



RELACIÓN PARLAMENTO Y FUERZAS ARMADAS EN BOLIVIA¹

Loreta Tellería Escobar²

¹ La actualización del presente artículo, es al 10 de febrero de 2009.

² Directora del Observatorio de Democracia y Seguridad. La Paz-Bolivia.

► INTRODUCCIÓN

La relación Parlamento-Fuerzas Armadas en Bolivia es un tema de investigación que ayuda a explicar el desarrollo de los mecanismos de democratización de las instituciones del Estado relacionadas con la temática de defensa, en este caso el de las Fuerzas Armadas. El objetivo de este documento es esbozar algunos rasgos importantes que caracterizaron esta relación, haciendo hincapié en la responsabilidad de los poderes del Estado en el tema de defensa, especialmente del Poder Legislativo.

Para cumplir este objetivo, el documento se inicia describiendo el marco normativo del ordenamiento de la defensa en Bolivia, aplicado al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo, y dentro este último, a las comisiones encargadas de la temática de defensa. Se exponen los puntos del nuevo texto constitucional, aprobado vía referéndum el pasado enero y promulgado y puesto en vigencia por el Presidente de la República el 7 de febrero. Para una mejor comprensión de la actividad legislativa en materia de defensa se estudian tres niveles de definición: de política de seguridad y defensa, de estrategia y de coordinación. En una segunda parte, se analiza la planificación y conducción de la defensa en el período democrático, examinando el rol atribuido a las Fuerzas Armadas frente a un escenario carente de modernización e institucionalización militar.

En la tercera parte, se aborda las relaciones Parlamento y defensa. En este acápite se realiza una breve explicación del trabajo parlamentario en el periodoperíodo democrático y los problemas inherentes a una creciente crisis de legitimidad, para luego entrar a explorar el trabajo de las comisiones, el cual es esquematizado a través de tres líneas temáticas que estuvieron presentes en todo el período estudiado: temas rutinarios, recurrentes y estratégicos.

Finalmente, y a manera de epílogo, presentamos una reflexión acerca del trabajo parlamentario en el tema de Fuerzas Armadas, enfatizando la necesidad de subrayar el carácter estratégico del sector defensa.

► ORDENAMIENTO DE LA DEFENSA: MARCO NORMATIVO

El ordenamiento normativo del tema defensa y Parlamento en Bolivia, viene dado por la Constitución Política del Estado (CPE) y los reglamentos generales de cada Cámara.

La defensa nacional, de manera general, es abordada en el título séptimo de la CPE, referido al régimen de las Fuerzas Armadas y Policía Boliviana. Lo referido a las Fuerzas Armadas está incluido en el Capítulo Primero compuesto por ocho artículos, que abordan varias temáticas, siendo las más importantes las referidas a la composición de las Fuerzas Armadas (art. 243), misión (art. 244), dependencia (art. 246), servicio militar obligatorio (art. 249) y ascensos (art. 250).

A continuación se describe la configuración del sector defensa, enfatizando su relación con el Parlamento, a través de tres niveles de análisis: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y comisiones camerales.

Poder Ejecutivo

Dentro el Poder Ejecutivo la estructura de la defensa adquiere una forma piramidal, cuyo vértice está ocupado por el Presidente de la República que asume el cargo de Capitán General de las Fuerzas Armadas, como máxima autoridad política del país. Inmediatamente después, se encuentra la instancia constituida por el Alto Mando de las Fuerzas Armadas, conformado por el Presidente de la República (como el vértice mencionado), el Ministro de Defensa, el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, el Jefe de Estado Mayor y los Comandantes de las tres Fuerzas. Acompañando esta estructura, se encuentra el órgano de asesoramiento en temas de defensa nacional y seguridad, conformado por el Consejo Supremo de Defensa del Estado Plurinacional.

La norma constitucional, en lo referido a las atribuciones del Presidente de la República, menciona (Art.172, incisos 16, 17, 19 y 25):

- Preservar la seguridad y la defensa del Estado.
- Designar y destituir al Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y a los Comandantes del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada.
- Proponer a la Asamblea Legislativa Plurinacional los ascensos a General de Ejército, de Fuerza Aérea, de División y de Brigada; a Almirante, Vicealmirante y Contralmirante, y a General de la Policía, de acuerdo a informe de sus servicios y promociones.
- Ejercer el mando de Capitana o Capitán General de las Fuerzas Armadas, y disponer de ellas para la defensa del Estado, su independencia y la integridad del territorio³.

El Presidente también está encargado de conformar su gabinete ministerial, y por lo tanto de designar a su Ministro de Defensa, cuyas atribuciones vienen dadas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), generalmente reformada en cada gestión de gobierno. De acuerdo a la ley LOPE del 21 de febrero de 2006, el Ministro de Defensa Nacional tiene las siguientes atribuciones específicas (art. 4):

- Establecer el desarrollo de la Política de Defensa Nacional y la modernización de las capacidades de defensa.
- Transmitir a las Fuerzas Armadas de la Nación las órdenes presidenciales en el orden administrativo y coordinar su cumplimiento con el Comando en Jefe.
- Formular políticas de investigación y desarrollo de la ciencia y tecnología en el campo de la defensa.

³ El texto constitucional en su Art. 10 Inciso II. Señala que *"Bolivia rechaza toda guerra de agresión como instrumento de solución a los diferendos y conflictos entre estados y se reserva el derecho a la legítima defensa en caso de agresión que comprometa la independencia y la integridad del Estado."*

- Garantizar el control y vigilancia de las fronteras, y la defensa de los recursos naturales estratégicos.
- Promover políticas de derechos humanos en las Fuerzas Armadas y preservar el comportamiento y adhesión a los valores del tado social y democrático de derecho.
- Elaborar y administrar el presupuesto de las Fuerzas Armadas de la Nación, y representarlas ante los poderes públicos.
- Velar por la disciplina y justicia militar, a través de los tribunales correspondientes, así como por el desarrollo integral de los recursos humanos.
- Contribuir al desarrollo integral del país en coordinación con otros Ministerios.
- Precautelar la navegación aérea, fluvial y lacustre, en coordinación con el Ministro de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, y promover los derechos marítimos de la Nación.
- Ejecutar acciones de defensa civil, de reducción de riesgos y atención de desastres y emergencias.
- Contribuir y coordinar acciones dirigidas a la defensa del medio ambiente.
- Coordinar con el Ministerio de Planificación del Desarrollo el seguimiento y evaluación a la estrategia nacional de desarrollo.

En el marco de las atribuciones establecidas, se puede realizar un ordenamiento en el esquema de responsabilidades de parte del Poder Ejecutivo en el tema de defensa⁴. Estas incluyen un primer nivel de definición de la política de seguridad y defensa nacional, un segundo nivel de definición estratégica y un tercer nivel de coordinación institucional.

El primer nivel recae directamente sobre el Presidente de la República, y esta apoyado por los demás miembros del Alto Mando de las Fuerzas Armadas, donde asume un papel importante CO-SUDENA.

⁴Figueroa, Julio, "Parlamento y Fuerza Pública en democracia: relación entre Congreso-Policía y Fuerzas Armadas (1982-2003)", en *Opiniones y Análisis* No 62, Fundación Hanns Seidel y Fundemos, La Paz, 2003, pp. 109-130.

El segundo nivel de definición estratégica implica todas las actividades que realiza el sector defensa, de acuerdo al horizonte estratégico de funcionamiento y organización que diseña el Poder Ejecutivo. De manera específica, la designación del Alto Mando Militar y la configuración de funciones específicas, tales como el control de fronteras, apoyo al desarrollo y preservación de la seguridad interna, se convierten en lineamientos estratégicos de determinada gestión de gobierno, que recae directamente sobre los órganos ejecutivos.

Finalmente, el último nivel de coordinación institucional vincula las decisiones del Poder Ejecutivo con otros órganos estatales, tal es el caso del Parlamento. Se trata de un espacio de proposición donde el Presidente de la República sugiere una serie de temas para su tratamiento en el Congreso. Estos temas son: 1) número de efectivos militares; 2) tránsito de tropas extranjeras y salida de tropas nacionales; 3) aprobación del presupuesto de defensa; y 4) aprobación de ascensos. Como veremos a continuación, estos temas si bien están enmarcados en la Constitución, no limitan el trabajo que el Legislativo puede desarrollar en el tema de defensa.

Poder Legislativo

El Poder Legislativo reside en el Asamblea Legislativa Plurinacional (art. 145), compuesto de dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores con 130 y 36 miembros respectivamente⁵. El tipo de elección en el caso de la Cámara de Diputados es proporcional para la mitad de sus miembros y uninominal para la otra mitad. En el caso de los Senadores se aplica la asignación de cuatro senadores por cada uno de los nueve departamentos del país (art. 148).

Las funciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional pueden ser enumeradas como: representativas, deliberativas, legislativas,

⁵La composición del Senado, en la anterior Constitución Política del Estado era de 26 miembros.

financieras y de fiscalización. En el tema específico de defensa nacional, la CPE establece en el artículo 158, inciso 21 y 22: autorizar la salida de tropas militares, armamento y material bélico del territorio del Estado, y determinar el motivo y tiempo de su ausencia; y autorizar excepcionalmente el ingreso y tránsito temporal de fuerzas militares extranjeras, determinando el motivo y el tiempo de permanencia.

En el caso específico de la Cámara de Senadores, la CPE en su artículo 160, inciso octavo, hace referencia a la atribución de ratificar, a propuesta del Órgano Ejecutivo los ascensos a General de Ejército, de Fuerza Aérea, de División y de Brigada; a Almirante, Vicealmirante, Contralmirante y General de Policía Boliviana. Esta atribución es ampliada en el Reglamento General de la Cámara de Senadores (RGS) en su artículo 191, que establece el procedimiento para determinar el ascenso. Señala que el Poder Ejecutivo presenta la solicitud de ascensos a la Comisión de Gobierno, Defensa, Policía Nacional y Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas para que en esta instancia se proceda a la revisión de los antecedentes y emisión de un informe sobre el cual el pleno senatorial acepta o niega los ascensos, por mayoría absoluta, mediante votación secreta, resolución expresa y título. Respecto a la Cámara de Diputados, la CPE en su artículo 159, inciso 10, confiere como atribución a la Cámara de Diputados el aprobar en cada legislatura la fuerza militar que ha de mantenerse en tiempo de paz.

En el artículo 161, inciso 6, de la CPE, se establecen las razones por las que se reúnen las cámaras del Congreso, entre las cuales le confiere la facultad de aprobar los estados de excepción.

En el nivel inferior de jerarquía normativa, los reglamentos generales⁶, tanto de la Cámara de Senadores como de la Cámara de Diputados, establecen determinados instrumentos parlamentarios que respaldan su labor congresal, como las minutas de comunicación y las resoluciones y declaraciones camerales.

⁶Los reglamentos a los cuales se hace mención en el presente artículo son los actualmente en vigencia, elaborados bajo el marco de la anterior CPE. Es de aguardarse que se elaboren nuevos reglamentos en el transcurso del año que se adecuen a las normas de la nueva CPE ya vigente.

Las minutas de comunicación hacen referencia a expresiones institucionales y formales de la Cámara al Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Contraloría General de la República, Superintendentes de los diferentes Sistemas de Regulación, Defensor del Pueblo, Fiscalía General de la República, Gobiernos Municipales y Rectores de Universidades Públicas. Por otro lado, las resoluciones camerales son disposiciones obligatorias y tienen efecto vinculante respecto a las personas, instituciones y autoridades en el marco y ejercicio de sus atribuciones constitucionales. Las declaraciones camerales son pronunciamientos que expresan la posición oficial de la Cámara, en torno a temas de interés nacional o internacional.

También se contempla acciones de información y fiscalización parlamentaria, el artículo 158, inciso 18 de la CPE indica que es atribución de la Asamblea Legislativa Plurinacional el interpellar, a iniciativa de cualquier asambleísta, a las Ministras o los Ministros de Estado, individual o colectivamente, y acordar la censura por dos tercios de los miembros de la Asamblea. Indicando que la interpelación podrá ser promovida por cualquiera de las Cámaras. Señalando que la censura implica la destitución de la Ministra o del Ministro. Asimismo en el inciso 20 del artículo 158 de la CPE se señala que la Asamblea tiene como atribución el controlar y fiscalizar las empresas públicas, las de capital mixto y toda entidad en la que tenga participación económica el Estado.

Finalmente, en relación al los procedimiento de investigación consiste en que cualquier Cámara, en ejercicio de sus atribuciones fiscalizadoras, puede realizar investigaciones mediante la comisión o comisiones elegidas para el efecto (art. 158, inciso 19 de la CPE).

Comisiones

En cada Cámara se establece el funcionamiento de comisiones y comités que son órganos de trabajo, fiscalización, asesoramiento y concertación congresal, designados por el plenario de la Cámara y

subordinados al mismo. Coordinan sus actividades con la Directiva, y en lo interno gozan de autonomía para el cumplimiento de sus tareas⁷. Los reglamentos de las cámaras, señalan la existencia de tres clases de comisiones: permanentes, especiales y mixtas. Las primeras tienen áreas de trabajo expresamente encomendadas, su existencia es indefinida y se renuevan en cada legislatura ordinaria. Las segundas, se constituyen por tramitación especial para que realicen trabajos de conocimiento, procesamiento e investigación específicos, y finalmente, las terceras son comisiones constituidas por comisiones homólogas de senadores y diputados para conocimiento y tramitación de asuntos de competencia del Pleno Camaral y temas señalados expresamente por ley. El presupuesto de cada Cámara asigna una partida especial para el funcionamiento de las comisiones y comités. Cada una debe contar con el equipamiento, oficina y personal administrativo necesario⁸.

La Cámara de Senadores⁹ cuenta con 10 comisiones y 11 comités⁹, dentro los cuáles se encuentra la Comisión de Gobierno, Defensa, Policía Nacional y Lucha contra el Tráfico de Drogas. Por su parte, la Cámara de Diputados cuenta con 12 comisiones y 30 comités¹⁰, contando con una Comisión específica de Defensa y Fuerzas Armadas. En ambas cámaras, no existen comités especializados en la temática de defensa.

Es importante resaltar, que en varias ocasiones el tema militar también es abordado por las comisiones de Justicia, Policía Judicial, Ministerio Público, Derechos Humanos y Régimen Electoral de la Cámara de Senadores, y por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.

De acuerdo a este marco normativo, la Asamblea Legislativa Plurinacional no participa expresamente en el diseño de la política de seguridad y defensa, pero ello no le inhibe de hacerlo a través de su

⁷Reglamento General de la H. Cámara de Senadores y de Diputados.

⁸Cada comisión cuenta con un equipo de asesores, secretarios y auxiliares que colaboran en el trabajo.

⁹REPÚBLICA DE BOLIVIA, Reglamento General de la H. Cámara de Senadores, art. 46.

¹⁰REPÚBLICA DE BOLIVIA, Reglamento General de la H. Cámara de Diputados, art. 44.

facultad legislativa. En cuanto a la definición estratégica, esta participa regularmente en la definición de temas centrales, tales como la aprobación del presupuesto de defensa, la ratificación de los ascensos a Generales y la entrada o salida de tropas al y del territorio nacional. Este último punto está ligado directamente al tema de coordinación entre poderes legislativos y ejecutivo, porque todas las funciones señaladas son producto de un proceso peticionario o propositivo. Finalmente, a estos niveles, se le debe sumar aquel propio del legislativo, que es su capacidad fiscalizadora, que ha tenido una incidencia permanente en la relación derechos humanos-Fuerzas Armadas.

► PLANIFICACIÓN Y CONDUCCIÓN DE LA DEFENSA

La planificación y conducción de la defensa durante el período democrático boliviano, se caracterizó por configurar y profundizar una crisis del horizonte estratégico de la institución armada. Esta crisis fue producto de la marginación de la temática militar del debate público. Ello ocasionó, por un lado, el mantenimiento en la institución de estructuras, organización y ciertas prácticas tradicionales, y por otro, la improvisación del manejo institucional por parte de los actores políticos. Ante una revisión de las características del manejo político de las Fuerzas Armadas en democracia, se puede observar que la institución armada no fue objeto de ningún proceso de depuración institucional derivado del período de transición democrática.

La presidencia de Hernán Siles Zuazo (1982-1985), caracterizada por una aguda crisis de gobernabilidad y una crisis económica que desembocó en una hiperinflación histórica, no pudo concretar exitosamente el control político sobre las Fuerzas Armadas ni mucho menos la plena subordinación de este sector al poder civil. En este período, al gobierno de Siles, no le quedó más alternativa que sostener una relación “mutuamente condicionada”, donde las FF.AA. al mismo tiempo que reforzaron su rol en el mantenimiento de la seguridad interna y el orden público, no sufrieron la presión del gobierno civil para lograr su depuración¹¹. Esto condujo a la reconstrucción de una cierta autonomía militar, en contra del principio democrático de control civil.

Posteriormente, en el período de gobierno que va de 1985 a 1989, el presidente Víctor Paz Estenssoro, a quien se le atribuye inaugurar el modelo neoliberal en Bolivia, intensificó el uso militar para garantizar las reformas estructurales y mantener el orden público. Paralelamente, en esta gestión se reinician las operaciones de lucha contra el narcotráfico con el apoyo norteamericano, y se ob-

¹¹BARRIOS MORÓN, Raúl y QUINTANA, Juan Ramón, *Las Relaciones Militares en Bolivia: una agenda pendiente*, Mimeo, La Paz, 1998.

serva una disminución dramática del presupuesto en defensa¹². Esto debido a la falta de definición estrategia de la institución militar.

Entre 1989 y 1993, bajo la presidencia de Jaime Paz Zamora, el tema militar seguía subordinado a los temas de carácter económico. Sin embargo, en este período se intensificó el proceso de instrumentalización militar con motivaciones políticas. Referimos aquí al uso indiscriminado de prebendas político-partidarias para ganar voluntades en las Fuerzas Armadas. Temas de ascensos, presupuesto militar, y designación de Altos Mandos estaban influenciados por la atmósfera partidaria gubernamental y no por la simple función parlamentaria¹³.

Es importante mencionar que en este gobierno se diseñó, en 1992, una nueva Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (LOFA), que sustituía a la de 1976. Los cambios más importantes fueron: ampliación del tiempo de servicio de 30 a 35 años, prioridad productiva e intervención en programas y planes estratégicos de desarrollo sostenible, y control del medio ambiente por parte de las Fuerzas Armadas. Como se puede observar, esta nueva ley dejó de lado un tema central: el tratamiento estratégico de la modernización de las Fuerzas Armadas en un contexto democrático, que implica el control político y civil de la institución.

La siguiente gestión gubernamental a la cabeza de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) reforzó el modelo neoliberal inaugurado por su correligionario político en 1985, y mantuvo la lógica prebendal de su antecesor respecto a las Fuerzas Armadas. En este período, son muchas las denuncias de jura de altos miembros militares al partido de gobierno, lo mismo que la impugnación a una serie de ascensos y destinos producto de la filiación partidaria. Según Barrios y Quintana, el gobierno de Sánchez de Lozada “minó gradualmente la institucionalidad militar y profundizó la instrumentalización política, a través del quebrantamiento de los

¹²De 393 millones de dólares asignados en 1980 a 133 millones de dólares en 1990.

¹³MURILLO BERNARDIS, Diego, “Investigación Partidos Políticos y Fuerzas Armadas”, UDAPDE-Ministerio de Defensa Nacional, La Paz, 2000.

principios de mérito y antigüedad jerárquica militar; se dilató el tratamiento del tema de la debilidad estratégica de las FF.AA. y se recluyó el tema militar al plano del desentendimiento; finalmente, de acuerdo al ritmo liberal, se involucró a las FF.AA. en actividades de apoyo al desarrollo bajo el marco conceptual de Desarrollo Humano y Sostenible sin un plan coherente que sirva de guía”¹⁴.

Entre 1997 y el año 2003 se sucedieron dos presidentes. El presidente Hugo Banzer Suárez, en su condición de ex dictador y sobre todo de militar, frustró varias expectativas. Su gobierno no derivó en el tratamiento privilegiado del tema de defensa. Por el contrario, se mantuvieron las prácticas rutinarias de las anteriores gestiones en cuanto a la instrumentalización militar en temas de seguridad interna, a tal punto, que un medio de prensa refirió a las Fuerzas Armadas como un “cuerpo humano multiuso”¹⁵. Debido a una enfermedad terminal del Presidente Banzer, asumió su lugar el entonces Vicepresidente Jorge Quiroga, quien no presentó variación en el tratamiento del tema militar.

Los años comprendidos entre 2003 y 2005 fueron calificados de turbulentos en la historia de Bolivia. La sucesión de tres presidentes, fue resultado de una crisis de legitimidad y gobernabilidad provocada por el descrédito paulatino del sistema político y de partidos. Esto derivó, en lo que respecta a las Fuerzas Armadas, en la agudización de su crisis funcional, siendo uno de los actores más golpeados por su intervención en el control y represión de los cientos de conflictos sociales sucedidos en este período, muchos de ellos con graves pérdidas humanas.

Las últimas elecciones generales se dieron en diciembre de 2005, donde asumió como Presidente de Bolivia, Evo Morales. Tras casi tres años de gobierno, el manejo de la defensa y seguridad ha sido parte del proceso de transformaciones gubernamentales. Las Fuerzas Armadas de ser protagonistas de la seguridad interna (control

¹⁴IBIDEM.

¹⁵*La Prensa*, 19 de noviembre de 1998.

de conflictos sociales y lucha contra el narcotráfico), actualmente colaboran activamente en temas de apoyo al desarrollo, cambiando de forma sustancial su marco doctrinario-funcional. Sin embargo, su reforma y modernización es aún un tema pendiente.

► PARLAMENTO Y DEFENSA

El Parlamento en Bolivia durante los últimos años, ha sido objeto de una grave crisis de legitimidad. La configuración de una democracia pactada (1985-2002), consistente en el surgimiento de alianzas políticas, heterogéneas y coyunturales, post elecciones, con el fin de asegurar la mayoría necesaria para contar con un Presidente y con un Parlamento mayoritario, hizo que los ciudadanos vieran en esa práctica el uso del poder político para fines personales y corporativos, pero no como un medio de estricto cuidado de la gobernabilidad a la cual se aludía.

Esta misma democracia pactada produjo que el Parlamento se convierta en un apéndice del Poder Ejecutivo, lo que se dio en llamar un “presidencialismo parlamentarizado”¹⁶. La restricción de su independencia se vio reflejada en la poca capacidad legislativa, fiscalizadora y deliberativa, que repercutió a través de los años en una crisis de representatividad de este Poder del Estado ante la sociedad, convirtiéndose en un aparato de distribución de favores políticos y reproducción de una burocracia estéril.

Una revisión de la percepción que la sociedad tenía de las instituciones del Estado, hace ver que el Congreso obtenía entre los años 1998 y 2002 el antepenúltimo lugar de confianza ciudadana, ubicándose sólo sobre la Policía y los partidos políticos¹⁷. Esta crisis de confianza tuvo su máxima expresión el año 2003. Los hechos sucedidos en febrero y octubre de ese año, obligaron a la renuncia del Presidente y el llamado a nuevas elecciones generales. El objetivo era rearmar los poderes Ejecutivo y Legislativo, al mismo tiempo que se pedía cambiar las reglas de juego a través de una Asamblea Constituyente, que derivaría en una nueva Constitución Política del Estado.

¹⁶MAYORGA, René Antonio, “Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia”, en Jorge Lanzaro (coord.), *Tipos de Presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO/ASDI, Buenos Aires, 2003.

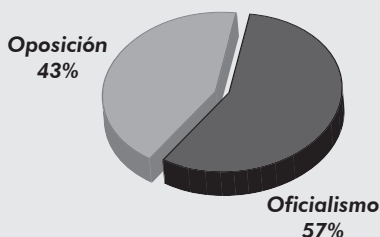
¹⁷SELIGSON, Michell, *La Cultura Política de la Democracia en Bolivia, 2002*. Universidad Católica Boliviana, Encuestas y Estudios, USAID, La Paz, 2003.

El nuevo contexto político surgido de las elecciones generales convocadas para el período gubernamental 2005-2010, mantiene características importantes. Actualmente se tiene un Presidente indígena que obtuvo el 54% de la votación, porcentaje nunca alcanzado en el período democrático, lo que no hizo necesario reproducir pactos y alianzas políticas para acceder al gobierno. Este mayoritario apoyo se vio ratificado en el referéndum revocatorio realizado en agosto de 2008, donde Evo Morales obtuvo cerca del 64% de apoyo ciudadano.

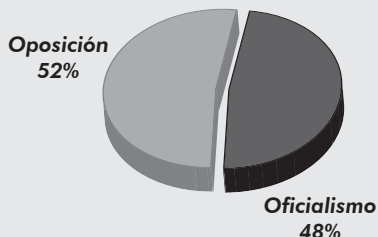
Gráfico N° 1

Distribución política en el Congreso

Distribución política en la Cámara de Diputados. Bolivia 2005.



Distribución política en la Cámara de Senadores. Bolivia 2005.



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

La distribución actual del Parlamento, como se muestra en el Gráfico N° 1, en el caso de la Cámara de Diputados es de un 57% del partido oficialista Movimiento al Socialismo (MAS) y un 43% de la oposición, que esta compuesta por tres partidos: Poder Democrático Social (PODEMOS), Unidad Nacional (UN) y Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). En la Cámara de Senadores la situación es distinta, un 52% corresponde a la oposición, y un 48% al partido oficialista.

La actual Comisión de Defensa y Fuerzas Armadas de la Cámara de Diputados¹⁸, cuenta con 6 miembros, 4 del partido oficialista y

¹⁸Período legislativo 2008.

2 de la oposición. En tanto que la Comisión de Gobierno, Defensa, Policía Nacional y Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas de la Cámara de Senadores cuenta con 5 miembros, de los cuales uno es del partido oficialista y 4 de la oposición.

Volviendo al tema de percepción ciudadana, de acuerdo a la empresa encuestadora Ipsos, “Apoyo, Opinión y Mercado”, en julio de 2007 la aprobación de Congreso en la ciudadanía alcanzaba el 56%, mostrando también un récord nunca antes visto de apoyo a las Fuerzas Armadas con un 63%. De acuerdo a dato de la misma empresa de encuestas en septiembre de 2008 el Congreso tenía una aprobación de 27%, mientras que las Fuerzas Armadas lograron el apoyo de 52% de la población. Posiblemente esta crisis e legitimidad sea un reflejo de las constantes tensiones políticas sufridas en Bolivia, que tuvieron en el Parlamento uno de sus principales escenarios.

El estudio de 2007 realizado por el Empresa Ipsos, “Apoyo, Opinión y Mercado”, obtuvo información importante y desagregada acerca de la percepción ciudadana sobre el trabajo parlamentario, como se puede observar en el siguiente cuadro:

Percepción respecto al Congreso

Porcentaje	Respuesta
54%	No cumple la labor de fiscalizar
55%	No cumple la labor de discutir suficientemente las leyes que se dictan
55%	No cumple la labor de respetar y cumplir la CPE
54%	No cumple la labor de representar y defender los intereses del ciudadano
60%	No cumple la labor de elaborar leyes que ayuden a sectores con problemas en el país
60%	No cumple la labor de escuchar a la ciudadanía

Fuente: IPSOS, julio de 2007.

En base a estas respuestas, una gran parte de los ciudadanos mantiene la idea de que el Congreso (Asamblea Legislativa Plurinacio-

nal) aún no desarrolla a plenitud sus labores de representación, fiscalización y legislación.

Trabajo de las comisiones

El trabajo de las comisiones parlamentarias encargadas de abordar la temática de defensa en Bolivia, presenta características relevantes a la hora de evaluar su desempeño y sus resultados.

En primer lugar, es preciso notar que en el caso de la Cámara de Senadores, existe una “conglomeración temática”¹⁹ que parte de su mismo nombre. El juntar el tema de Gobierno, Policía Nacional, Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas junto con la Defensa Nacional, implica el tratamiento de una multiplicidad de temas no siempre relacionados entre sí, lo que dificulta el trabajo específico, relacionado con el tema de legislación y fiscalización. Esto repercute en el tratamiento poco profundo de los temas, que en el caso defensa es notable, y muchas veces justificable debido a que las otras temáticas, en especial la lucha contra el narcotráfico, han protagonizado la agenda política en el período democrático.

En el caso de la Cámara de Diputados existe no una conglomeración, sino una dispersión temática. Cuando se revisa los anuarios informativos del Parlamento, se puede observar que esta comisión abarca temas como desastres naturales, informes administrativos, ascensos, destinos, rentas de jubilados, derechos humanos, compras estatales, estados financieros, etc. Dispersión temática que relega el tratamiento de temas estratégicos en el sector defensa, tales como la modernización e institucionalización de las Fuerzas Armadas.

En segundo lugar, se tiene una completa falta de coordinación entre los actores relacionados a la temática de defensa. Precisamente, la falta de tratamiento de temas estratégicos, hace que los temas rutinarios no impliquen una constante coordinación interinstitucional; por ejemplo, reuniones periódicas entre miembros de la Comisión

¹⁹FIGUEROA, Julio, *op. cit.*, pp. 109-130.

de Defensa de ambas cámaras, con miembros del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas. La falta de coordinación repercute en la desinformación y por lo tanto en un problema de ida y vuelta. Por un lado, el sector defensa se ve afectado por la falta de tratamiento de sus problemáticas institucionales por parte del Parlamento; y por otro, el Parlamento se ve frenado al trabajar el tema de defensa, ya que no cuenta con los insumos y cooperación necesaria.

En tercer lugar, se observa la ausencia de recursos humanos expertos en temas de defensa, que trabajen en las comisiones del Parlamento. Generalmente las comisiones de defensa no son las más apetecidas por los legisladores, lo que lleva a que se designen sus miembros en última instancia. Esto refuerza aún más, la falta de coordinación y la dispersión temática.

Temas rutinarios, recurrentes y estratégicos

A través de un repaso de los temas tratados en las comisiones de defensa de las cámaras de Diputados y Senadores, durante los últimos veintidós años, se puede observar, mediante una clasificación de los mismos, que existen tres líneas temáticas de trabajo. Estas son nombradas como temas rutinarios, recurrentes y estratégicos.

- Los temas rutinarios, son aquellos trabajados año tras año por las comisiones, y son los que la CPE y las leyes han atribuido expresamente al trabajo parlamentario. Tres son los principales: ascensos, presupuesto, y entrada, salida o permanencia de tropas de y en territorio nacional.
- En segundo lugar están los temas recurrentes, que son lo que acaparan el 80% del trabajo de las comisiones. Los mismos están caracterizados por ser temas específicos, coyunturales y en muchos casos accidentales, lo que significa que no precisamente son temas de competencia de estas comisiones.
- Y en tercer lugar, están los temas estratégicos. Se denominan de esta manera porque son aquellos relacionados con la institu-

cionalidad misma del sector defensa en el país, y que incluyen reformas de modernización o reestructuración (de las competencias) de las Fuerzas Armadas.

El siguiente cuadro presenta un listado de temas abordados por las comisiones de defensa de diputados y senadores en el período democrático (1982-2007). Los mismos son clasificados en temas rutinarios, recurrentes y estratégicos. Para una mejor evaluación se divide el cuadro en dos períodos: el primero de 1982 a 2005, y el segundo de 2006 a 2007, focalizando el análisis en el trabajo parlamentario de la última gestión gubernamental.

	Temas rutinarios	Temas recurrentes	Temas estratégicos
1982-2005²⁰	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de ascensos • Aprobación de presupuesto • Participación en misiones de paz 	<ul style="list-style-type: none"> • Maniobras conjuntas entre Fuerzas Armadas de Bolivia y Estados Unidos en el marco de la lucha contra las drogas. • Violación de derechos humanos en los cuarteles. • Apoyo en desastres naturales. • Peticiones de informe por: presencia militar norteamericana, muerte de campesinos en manos de militares en el marco de la lucha contra las drogas, venta de libretas militares, defensa civil, adquisiciones, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (1992)
2006-2007²¹	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de ascensos • Aprobación de presupuesto • Participación en misiones de mantenimiento de paz en Haití y la República del Congo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo en desastres naturales. • Sistema de comunicación militar. • Ratificación del Acuerdo complementario al Convenio Básico de Cooperación Técnica entre Bolivia y Venezuela en materia de Defensa. • Peticiones de informe sobre: empresas de las Fuerzas Armadas, misiles chinos, cuantificación de pérdidas en desastres naturales, requerimientos de unidades militares, servicio militar obligatorio, violación de derechos humanos en las Fuerzas Armadas, participación de cascos azules en misiones de paz, presupuesto asignado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Armas • Ley del Servicio Militar Obligatorio

Fuente: Elaboración propia en base a informes parlamentarios y archivo hemerográfico

Todos estos temas han sido tratados a través de diversos instrumentos congresales, como son las leyes, proyectos de ley, resoluciones camerales, incluidas las medidas de fiscalización e información, como son las peticiones de informe oral y escrito.

Desde el punto de vista de la labor parlamentaria, el trabajo relacionado con el sector defensa, en el período comprendido entre 1982 y 2005, muestra que tanto los temas rutinarios como recurrentes acapararon el 90% del trabajo en las comisiones. Por su parte, el tratamiento de la LOFA el año 1992, fue el único tema estratégico abordado, en cuanto se refiere a la reforma del marco normativo de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, es preciso notar que los debates sobre esta ley fueron expresamente basados sobre la propuesta de la institución militar, lo que derivó, como vimos anteriormente, en una nueva Ley Orgánica con cambios muy escuetos.

Ya en el período comprendido entre el año 2006 y 2007, se observa que los temas rutinarios y recurrentes se repiten, con ligeros matices. Por ejemplo, si en el período anterior, las peticiones de informe estaban dirigidas a cuestionar el trabajo de militares norteamericanos en la lucha contra las drogas, por una serie de violación a los derechos humanos y a la soberanía nacional, en el período actual, las peticiones de informe cuestionan la firma de convenios de cooperación militar con la República de Venezuela. Por otro lado, uno de los temas que se mantuvo, fue el de las peticiones de informe que cuestionaban el mal trato que brindado a algunos soldados en los cuarteles. También temas como denuncias de corrupción, participación en desastres naturales, y participación en misiones de paz, fueron tratados en ambos períodos.

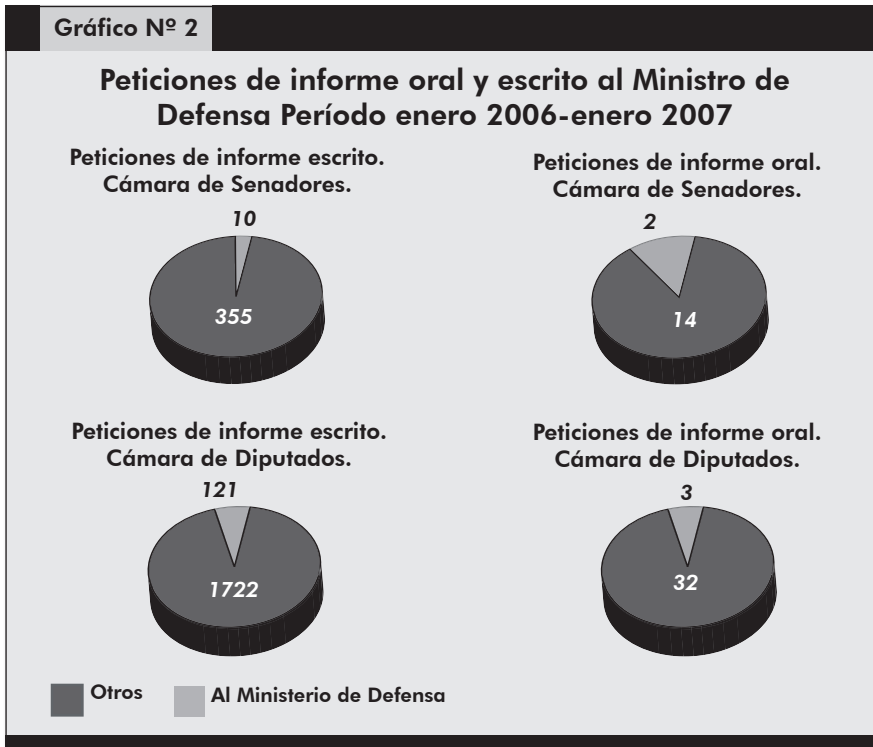
Un tema estratégico de la presente gestión, es el la Ley de Armas que se viene debatiendo desde hace varios años. Lamentablemente, al ser un tema complejo que incluye la participación de la Policía Nacional, al momento no tiene el consenso necesario para

²⁰Archivo Hemerográfico de Observatorio de Democracia y Seguridad y Anuarios Legislativos.

²¹REPÚBLICA DE BOLIVIA, Honorable Cámara de Diputados, Anuario Legislativo 2006-2007. REPÚBLICA DE BOLIVIA, Honorable Senado Nacional, Anuario Legislativo. Período constitucional 2006-2001. Legislatura enero 2006- enero 2007.

su aprobación. Sin embargo, dada la tardanza en el tratamiento de la ley por parte del Parlamento el gobierno sacó un Decreto Supremo en abril de 2009 mediante el cual regulaba entre otros la importación, tenencia y destrucción de armas de uso militar, policial y civil.

Es bueno señalar que una gran parte de las peticiones de informe a los Ministros de Defensa, no surgieron precisamente de las comisiones de defensa, sino de las comisiones de Derechos Humanos, ya que el tema de violación de derechos humanos por parte de las Fuerzas Armadas, ya sea en cuarteles o en la lucha contra el narcotráfico, fue un tema recurrente en cada gestión. El número de peticiones de informe ya sea oral o escrito al Ministro de Defensa, del período legislativo enero 2006 a enero 2007, se observa en los siguientes gráficos:



Fuente: Anuario Legislativo, período período 2006-2007. Elaboración propia.

Como puede observarse, las peticiones de informe al Ministro de Defensa durante una gestión no son pocas. Si sumamos entre senadores y diputados, tenemos 131 peticiones de informe escrito, y 5 peticiones de informe oral. Estas provienen de distintas comisiones y de diputados y senadores a título personal.

Es importante resaltar que la Comisión de Defensa de Diputados de este período legislativo tuvo dos objetivos: construir un diagnóstico de la situación de las unidades militares en todo el país, a través de visitas de los diputados de la comisión a unidades de varios departamentos; e iniciar un proceso profundo de revisión de la normativa y legislación en materia de defensa, con el objeto de establecer los vacíos y las insuficiencias que no permiten un buen desempeño del sistema de seguridad y defensa²².

Esta comisión en materia legislativa trabajó los proyectos de ley del Sistema de Comunicación Militar²³ y la Ley de Armas, esta última sin resultados alentadores. En materia de fiscalización, se trabajó en los temas de derechos humanos, el respeto a la normativa vigente por parte de las Fuerzas Armadas y el tema de los misiles chinos. También se realizó una serie de visitas a los institutos militares y unidades de varios departamentos del país, y se propuso al Ministerio de Defensa la adquisición de nuevos equipos de comunicación, la reparación y mantenimiento de la infraestructura y equipo automotor de las unidades. Bajo el trabajo de comisiones mixtas, se abordó el tema de la participación de las Fuerzas Armadas en las misiones de mantenimiento de paz, en la República Democrática del Congo y en la República Democrática de Haití.

A pesar de que el segundo objetivo de la comisión, tenía una clara visión estratégica, no se logró abordar el tema, debido en parte, a la corta duración del trabajo de las comisiones, que son cambiadas anualmente.

²²REPÚBLICA DE BOLIVIA, Honorable Cámara de Diputados, "Informe de Gestión". Legislatura enero 2006-enero 2007. La Paz, 2007.

²³El Proyecto se encuentra contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo. Está dirigido a las comunicaciones multipropósito para la seguridad y defensa, defensa civil y apoyo al desarrollo nacional y se encuentra registrado en el programa de requerimiento financiero bajo el Programa "Equipamiento y Modernización de las Fuerzas Armadas".

► RELACIÓN PARLAMENTO-FUERZAS ARMADAS: ENTRE LA INERCIA Y LA ESTRATEGIA

La relación Parlamento-Fuerzas Armadas en Bolivia, revela una relación muy lacónica; ya sea porque las Fuerzas Armadas son una institución con cierta autonomía funcional y con estructuras jerárquicas muy poco permeables, o porque el Parlamento ha desarrollado ciertas competencias temáticas, dentro las cuales no se contempló a la institución militar.

Las comisiones parlamentarias que tratan el tema de defensa reproducen constantemente las debilidades de sus predecesoras, son víctimas de una conglomeración/dispersión temática, una falta de coordinación con las instituciones implicadas en su trabajo y una ausencia sistemática de personal especializado en el tema. Todo esto confluye a un trabajo rutinario pero falto de una visión estratégica sobre las Fuerzas Armadas. Es cierto que esta visión está ausente aún en los sucesivos poderes ejecutivos del periodoperíodo democrático, pero esto no justifica que el Parlamento haya dejado de lado el tratamiento de un sector tan importante en la vida democrática de un país. Es por eso que la mayoría de las temáticas de defensa abordadas por las comisiones hayan sido clasificadas como rutinarias y recurrentes, y sólo una mínima parte como estratégica. Lo rutinario y recurrente no se refiere al tema en sí, sino a la forma en que fueron tratados. No es difícil pensar que temas como presupuesto, ascensos y autorizaciones de salida y entrada de tropas puedan convertirse en temas de discusión estratégica y no en simples aprobaciones, teñidas en algunos casos de debate partidario más que conceptual.

Sería necesario que el Parlamento se cuestione si es necesario o no tener el actual número de generales en Bolivia, o qué implica esto para el Estado y la Institución. También es muy importante que los parlamentarios se pregunten cómo funciona el presupuesto de las Fuerzas Armadas y si éste responde a cánones de eficiencia y equidad. El envío año tras año efectivos militares a misiones

de paz a países que mantienen altos niveles de pobreza, violencia y exclusión, debería ser tema de consulta y cuestionamiento permanente. De igual forma, los temas recurrentes, como violación a derechos humanos en los cuarteles, acuerdos con otros países y desastres naturales pueden ser objeto de un debate profundo que analice no el hecho coyuntural sino la estructura que sustenta estos hechos y la implicancia que tienen los nuevos roles encargados a las Fuerzas Armadas.

Lo rutinario puede ser estratégico y lo estratégico puede convertirse rápidamente en rutinario, esto depende de varios factores, pero sobre todo de pensar que el tema de defensa, junto con las Fuerzas Armadas, es un tema de primer orden. La actual situación de crisis de horizonte estratégico y falta de modernización en la institución, es estrictamente una responsabilidad del poder político, del cual el Parlamento es parte. Materias como coordinación interinstitucional, priorización de lo estratégico y asesoramiento adecuado, son claves para reelaborar la agenda parlamentaria en temas de defensa, y de esta forma, cooperar a la modernización de las Fuerzas Armadas, y con ello a la democratización de Bolivia.

La Constitución Política del Estado, aprobada por un referéndum en enero de 2009 y promulgada el pasado 7 de febrero, si bien tiene como uno de sus preceptos fundamentales la renuncia a la guerra, mantiene la misma estructura de relacionamiento entre el sector defensa y el parlamento. Esto no debería ser un problema, ya que la dificultad de coordinación que implica procesos expeditos de fiscalización, control y legislación, es un tema que más allá de las normas escritas, implica procesos de voluntad política.

