



# PARLAMENTO, DEFENSA Y CONFLICTO EN COLOMBIA:

APROXIMACIÓN ANALÍTICA  
A LA COMISIÓN SEGUNDA DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA<sup>1</sup>

Viviana García Pinzón<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Se agradece la colaboración del Señor Iván Jiménez, Subsecretario de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes por la colaboración e información proporcionada para la elaboración del presente documento.

<sup>2</sup>Politóloga y miembro del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa. Universidad Nacional de Colombia.

## ► INTRODUCCIÓN

La consolidación democrática en América Latina implica la reforma y reestructuración de acuerdo a los principios democráticos de todas las instituciones públicas, entre ellas, el sector defensa; sector en el cual el principio de subordinación de los militares al poder civil es una directriz fundamental, como condición previa para la conducción política efectiva del sector defensa.<sup>3</sup> Sin embargo, dicha conducción democrática de la defensa está condicionada por diversidad de aspectos: tensiones entre los actores políticos y la institución castrense, el contexto histórico del sistema político y las particularidades de la coyuntura. Como lo señalan Rial y Barrachina, “El control civil o político es un concepto en discusión y de difícil materialización, y los militares están dispuestos a actuar políticamente en defensa de su autonomía.”<sup>4</sup> Encontramos entonces, que uno de los grandes desafíos de las democracias latinoamericanas, consiste en trascender la mera subordinación del poder civil al militar, el cual en ocasiones cae en la indiferencia y en la persistencia de una autonomía de las fuerzas militares, de espaldas al Ejecutivo y al Parlamento, para dar paso a la planificación y conducción de la política de defensa, en un marco democrático, donde la defensa sea asumida como una política de Estado en la cual el rol de las instituciones civiles (Ejecutivo, Parlamento, Ministerio) es fundamental.

Una vez constituidas las fuerzas militares, como una fuerza moderna, y en el marco de los procesos de transición y consolidación

<sup>3</sup>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 FFAA y la sociedad en nuestros países.” FOLLIETI, Gilda y TIBILETTI, Luis (eds.), *Parlamento y Defensa en América Latina. El Papel de las Comisiones. Vol. I: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, RESDAL, Buenos Aires, 2004, p. 141.

<sup>4</sup>RIAL, Juan y BARRACHINA, Carlos, “Los ministerios de defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad de las amenazas”, en *América Latina Hoy* N° 42, Salamanca, Agosto 2006, p. 5.

democrática, se vuelve relevante el tema de la subordinación o control civil de las Fuerzas Armadas entendida como la “sujeción de éstas a las instancias civiles”. Esta sujeción tiene dos manifestaciones básicas: “se da de hecho en las relaciones políticas prácticas y se convierte, por tanto, en una subordinación efectiva; o se da a nivel de las normas constitucionales y legales, lo que se convierte en una subordinación formal.”<sup>5</sup> La democracia supone la existencia formal y efectiva de dicha sujeción de las instancias armadas respecto a las instancias civiles. Al lado de esta, se presenta el concepto de autonomía, que consiste en “la capacidad de las instituciones armadas para definir, de acuerdo con sus valores, sus concepciones, sus objetivos y sus intereses institucionales, los términos de su organización y su actividad, así como el tipo de incidencia en el proceso político.”<sup>6</sup> La autonomía hace referencia a determinados niveles de desarrollo y fortalecimiento institucional en relación con procesos de aislamiento corporativo respecto de la sociedad.

Es en este marco de ideas, donde se entronca el análisis del Parlamento colombiano, específicamente la Comisión Segunda, encargada de los temas de política internacional, defensa y fuerza pública, comercio exterior e integración económica, fronteras, migración y contratación internacional. Dicho análisis toma en consideración las características propias del Estado colombiano: la persistente precariedad de la presencia estatal en vastos territorios de la nación<sup>7</sup>, lo cual implica que el Estado históricamente no haya

---

<sup>5</sup>DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA, Andrés, *El juego del poder: historia, armas y votos*, CEREC, Ediciones Uniandes, Bogotá, 1998, p. 58.

<sup>6</sup>Ídem, p. 59.

<sup>7</sup>“La precaria integración nacional tanto física como social, impidió en forma muy temprana un control total del territorio por parte de las élites dominantes, numerosas zonas del país quedaron sustraídas a la normatividad formal, que poco a poco se instaura desde los centros de decisión, una vez rotos los lazos directos de dependencia con la metrópoli española. Se configuró una insularidad, en la cual el control y la autoridad fueron ejercidos en forma particular por caciques, algunos latifundistas, por algunas empresas agrícolas ó mineras, en especial extranjeras, y por la figura eclesiástica, quienes trazan el umbral entre lo permitido y lo prohibido”. CORREDOR, Consuelo, *Los límites de la modernización*, CINEP y Universidad Nacional, Bogotá, 1997, pp. 71-72.

controlado los monopolios clásicos (coerción, tributación y administración de justicia); un sistema político caracterizado, al igual que en el resto de América Latina, por un marcado presidencialismo; la violencia en diversas expresiones<sup>8</sup>; un conflicto armado de más de cuatro décadas, y unas Fuerzas Armadas que han estado volcadas a la seguridad interior. Esta última característica ha llevado a la desaparición de las fronteras entre las funciones de Ejército y Policía y a una indiferenciación de las mismas, por lo que en Colombia se habla de un Ejército altamente “policializado”, y una Policía altamente “militarizada. En dicho contexto, respecto a las características propias de la institución militar colombiana, cabe señalar la ausencia de una experiencia autoritaria fuerte en el país, y la existencia de un modelo de relación cívico militar basado en la idea de que los militares no se involucrarían en los asuntos de los partidos políticos y del gobierno, y que los civiles tampoco lo harían en los asuntos de “orden público”, es decir en seguridad y defensa<sup>9</sup>, planteamiento conocido como la “Doctrina Lleras”<sup>10</sup>.

El proceso de estructuración de las Fuerzas Armadas como una institución nacional, moderna, imparcial y profesionalizada atraviesa diversas etapas:<sup>11</sup>

- Surgimiento de un Ejército en el período post independencia.
- Fragmentación del mismo por causa de las guerras civiles del siglo XIX.
- Transición de ejércitos difusos y espontáneos a la conformación de un Ejército Nacional.

---

<sup>8</sup>“Más que la violencia, como un fenómeno único, lo que encontramos en Colombia es el problema de las violencias, ya que no es solo la violencia política, es toda clase de violencias. Violencias de diversa naturaleza que se entrecruzan y se retroalimentan, interferencias estratégicas entre los diferentes campos de la violencia”. PÉCAUT, Daniel, *Crónica de dos décadas de política colombiana*, Segunda edición, Siglo XXI Editores, Bogotá, 1989, p. 428.

<sup>9</sup>VARGAS, Alejo, “La singularidad colombiana: Fuerzas Armadas en seguridad interior”, en DONADIO, Marcela (coord.), *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, RESDAL, Buenos Aires, 2007, p. 154.

<sup>10</sup>La doctrina proviene de las directrices de la relación cívico militar fijadas por el discurso del electo Presidente Alberto Lleras Camargo, el 9 de mayo de 1958, en el Teatro Patria.

<sup>11</sup>Con base en VARGAS, Alejo, op. cit., p. 155.

- Período de profesionalización, manteniendo el carácter de Ejército adscrito o politizado, con un partido gobernante que quiere utilizarlo como un aparato a su servicio.
- Despartidización de las Fuerzas Armadas, donde el Ejército se va delineando como contrainsurgente, evolucionando finalmente -sin perder el carácter anterior- hacia un Ejército profesional moderno.

Durante las administraciones de Andrés Pastrana (1998-2002) y Álvaro Uribe Vélez (2002-2006/ 2006-2010) se destacan las reformas con el objetivo de fortalecer la Fuerza Pública, aspecto necesario para que un Estado con un conflicto armado interno, cuente con mejor capacidad disuasiva y ofensiva. Entre las medidas tomadas se encuentran el incremento del pie de fuerza, continuación de la profesionalización de la tropa, creación de nuevas brigadas móviles y nuevos batallones de alta montaña, el programa de ‘soldados campesinos’, mayor movilidad y capacidad operacional, entre otros cambios<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup>Entre 2003 y 2006 fueron activados 6 batallones de alta montaña, 9 brigadas móviles, y se incrementó el total de oficiales de las Fuerzas Armadas un 34.5%, pasando de 278.796 uniformados a 374.923. Datos tomados del documento “Logros y retos de la Política de Defensa y Seguridad Democrática”, Ministerio de Defensa, República de Colombia, Bogotá, octubre de 2006.

## ► LA DEFENSA EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

La Constitución Nacional (CN) ha previsto la existencia de la Fuerza Pública, integrada por las Fuerzas Militares (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) y la Policía Nacional. El texto constitucional señala su composición y determina las funciones referidas a la defensa y los órganos encargados de dichas funciones.

El artículo 216 señala la obligación de todos los nacionales de defender la Nación y las instituciones: “todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas”. Así, la misión de la defensa de la independencia nacional y las instituciones no sólo recae en la Fuerza Pública, sino que cobija a los demás ciudadanos. En el texto constitucional hay una clara diferenciación entre la misión y finalidad de las Fuerzas Militares y la de Policía. El artículo 217 afirma que la finalidad primordial de las Fuerzas Militares es la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional, y el artículo 218 señala respecto a la Policía Nacional: “La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”. Sin embargo, en la realidad, dicha diferenciación desaparece, y continuamente, las funciones y misiones de cada cuerpo se confunden y entrecruzan. Finalmente, la Constitución determina el carácter no deliberante de la Fuerza Pública y señala que los miembros activos no podrán ejercer el derecho al sufragio.

### Atribuciones del Presidente de la República

---

De acuerdo con el artículo 189 de la CN, son atribuciones del Presidente de la República, en materia de defensa:

- Nombrar y separar libremente a los Ministros de Despacho y a los Directores de Departamentos Administrativos.
- Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derechos internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.
- 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.
- Conferir grados a los miembros de la Fuerza Pública y someter para aprobación del Senado los que corresponden de acuerdo con el artículo 173.

El artículo 212 señala que “el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el estado de guerra exterior. Mediante esta declaración, el gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad. Igualmente, el artículo aclara que la declaración del estado de guerra exterior sólo procederá una vez el Senado haya autorizado la declaratoria de guerra, salvo que a juicio del Presidente fuere necesario repeler la agresión”.

Entre tanto, el artículo 213 señala que “en caso de grave perturbación del orden público el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el estado de conmoción interior, en toda la República o parte de ella, por un término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República.

## Atribuciones del Congreso Nacional

---

Atribuciones del Congreso en materia de defensa (art. 150 y 152):

- Interpretar, reformar y derogar las leyes.
- Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
- Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar su cumplimiento.
- Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.
- Variar, en circunstancias extraordinarias y por graves motivos de conveniencia pública, la actual residencia de los altos poderes nacionales.
- Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.
- El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el gobierno en uso de facultades extraordinarias.

- Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria.
- Aprobar o improbar los tratados que el gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica de otros Estados.
- Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública.
- Regular mediante leyes estatutarias los estados de excepción.

## **Atribuciones del Senado de la República**

---

El artículo 173, establece las 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 grado más alto.
- Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República.
- Autorizar al gobierno para declarar la guerra a otra Nación.

## **Atribuciones de la Cámara de Representantes**

---

- Examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República.
- Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación.

- Conocer las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación o por los particulares contra los expresados funcionarios y, si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado.
- Requerir auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones que le competen, y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente.

El artículo 135, en sus numerales 8 y 9 (modificado por el Decreto 695 de 2007), señala que son facultades de cada Cámara:

- Citar y requerir a los ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los ministros, superintendentes o directores de departamentos administrativos no concurran, sin excusa aceptada por la respectiva Cámara, esta podrá proponer moción de censura. Los ministros, superintendentes o directores administrativos deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.
- Proponer moción de censura respecto de los ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto. Una vez aprobada,

el funcionario quedará separado de su cargo e inhabilitado para ocupar otro cargo durante el período institucional del nominador. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo.

La Constitución Política otorga al Parlamento facultades referidas a las funciones constituyente, legislativa, de control político, judicial, administrativa, de control público y protocolo.

Respecto a la función legislativa, la Ley 5 de 1992 establece que pueden presentar proyectos de ley: “Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas, el Gobierno Nacional, a través de los Ministros del Despacho, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación y el Defensor del Pueblo” (art. 140).

Asimismo, dentro de los mecanismos de participación política, se encuentra la iniciativa popular, mediante la cual pueden presentar proyectos de ley un número de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral existente en la fecha respectiva, un 30% de los Concejales del país, y un 30% de los diputados del país. Sin embargo, para el caso de esta iniciativa, la Ley 134 de 1994 establece de manera expresa que las temáticas presupuestales, fiscales o tributarias, de relaciones internacionales, concesión de amnistías o indultos, preservación y restablecimiento del orden público, y todas aquellas que sean de exclusiva competencia del Presidente, gobernadores o alcaldes, están excluidas de la iniciativa popular legislativa y normativa.

Son temáticas de iniciativa legislativa privativa del gobierno relacionadas con el sector defensa las siguientes: Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas, estructura de la administración

nacional, creación, supresión o fusión de ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, fijación del régimen salarial y prescricional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública, y leyes aprobatorias de los tratados o convenios que el gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional.

El marco normativo permite que temáticas referidas al sistema de seguridad y defensa sean susceptibles de iniciativa legislativa por parte del Parlamento. Así la determinación de aspectos claves del sector defensa, como la misión de la Fuerzas Armadas, las definiciones de defensa y seguridad, y los marcos legales que deben regirlas, no están restringidas a la iniciativa del Ejecutivo.

Como se mencionó anteriormente, otra de las funciones del Parlamento señalada por la CN es el control político. “Los medios de control político principales de que puede disponer el Legislativo son los de solicitar informes al gobierno, recabar la cooperación de los organismos de la administración pública, citar y requerir a los ministros para que concurran a las sesiones y proponer moción de censura respecto de los ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo (artículo 135, numerales 3, 6, 8 y 9 y en concordancia con los artículos 200, numeral 5 y 208). Además, el Congreso estudia y aprueba el presupuesto anual de rentas, y examina y fenece la cuenta general del presupuesto y del Tesoro que le presenta al Contralor General (artículo 346 y 178, numeral 2). Finalmente, el Senado y la Cámara se reparten la competencia de acusar y juzgar, respectivamente, a los más altos funcionarios del Estado, entre ellos al Presidente y los magistrados de altas corporaciones judiciales (art. 174, 175 y 178).”<sup>13</sup>

Respecto a las facultades constitucionales en materia de defensa, se encuentra que la Constitución determina como una de las

<sup>13</sup>MONCADA, Juan Carlos. “En Colombia no existen comisiones de investigación parlamentaria”, en *Memorias del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.

funciones del Estado la garantía de la defensa, la protección de la independencia de la Nación y las instituciones públicas.

En cabeza del presidente está la dirección de la Fuerza Pública como Comandante Supremo de las Fuerzas Militares. Es él quien decide respecto a su empleo, de modo que el Congreso no está facultado para declarar la guerra. No obstante, es importante resaltar que para dicha declaratoria de guerra, el Ejecutivo debe contar con la aprobación por parte del Senado. Igualmente, para la celebración de tratados y convenios internacionales requiere de la autorización por parte del Congreso, así como para la declaratoria de un segundo período de estado de conmoción interior. A propósito de éste, el artículo 214, numeral 6, señala que el gobierno debe enviar a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de sus facultades, para que la Corte decida definitivamente sobre su constitucionalidad.

En general, la obligación de garantizar la defensa, la soberanía de la Nación, la vigencia de la ley y el orden público está en cabeza del Presidente de la República en su condición de Jefe de Estado. Sin embargo, el Congreso cuenta también con atribuciones referidas a la declaratoria de guerra, estado de conmoción, tránsito de tropas extranjeras y celebración de tratados. Asimismo, la Corte Constitucional, cuenta con los mecanismos para garantizar que aún en estado de conmoción interior los decretos reglamentarios no sean contrarios a los designios constitucionales.

A pesar de la existencia de dichas facultades y de la importancia del tema de la seguridad en el contexto colombiano, caracterizado por la existencia del conflicto armado, es paradójico que el tema de la seguridad y la defensa no sea prioridad en la agenda de debate del Parlamento y de la Comisión de Defensa. De hecho, hay una ausencia recurrente de un debate a fondo sobre la política en la materia, los conceptos, los intereses estratégicos, las amenazas, entre otros. Se ha depositado la responsabilidad en esta materia en manos del Ejecutivo, sin que el Congreso legisle y ejerza un rol importante en la definición de esta política pública.

## ► ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA DEFENSA

La normatividad de la defensa en Colombia, abarca tanto el sistema de defensa como la organización militar. El acercamiento al ordenamiento jurídico permite apreciar que la legislación respecto a la defensa emanada del Parlamento, no se caracteriza, precisamente, por su profusión. Ya que este, basado en el artículo 150, numeral 10 de la CN<sup>14</sup>, ha otorgado facultades extraordinarias al Presidente<sup>15</sup>, quien mediante decretos ha determinado la estructura del sector defensa y organización de las entidades pertenecientes a este (Consejo Superior de Seguridad y Defensa y Ministerio de Defensa), el régimen de carrera, salarial y prescricional de los miembros de las Fuerzas Militares y el régimen de carrera de los empleados públicos no uniformados del sector defensa.

Respecto a la normatividad que configura el sistema de seguridad y defensa de Colombia, cabe resaltar que existe un vacío jurídico en la medida en que la Ley 684 de 2001 (13/08/2001) “Por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones”, fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional mediante sentencia C-251/2002, sin que a la fecha se haya aprobado una norma de la misma naturaleza que establezca con detalle la organización del sistema. Si bien documentos como la Política de Defensa y Seguridad Democrática (2003) y la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (2007), establecen las di-

<sup>14</sup>Artículo 150. Numeral 10. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias. Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos.

<sup>15</sup>Ley que reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas relacionadas con las fuerzas militares (Nº 1512 – 11/08/2000).

rectrices y los objetivos de la política pública en la materia, aún está en mora la creación de un marco normativo que de cuenta y estructure la defensa, a partir de los objetivos e intereses estratégicos del país.

Igualmente, otro aspecto que aún está por ser normado y reestructurado es el sistema de inteligencia y contrainteligencia. Si bien el Decreto N° 2233 de 1955, crea el Sistema Nacional de Inteligencia, aún está por ser establecido un marco jurídico claro que dé cuenta de los retos que en el actual contexto enfrenta nuestra democracia. A fines de 2008, existían tres proyectos de ley en trámite sobre la materia.

## ► ESTRUCTURA DE LA COMISIÓN PARLAMENTARIA

El Parlamento colombiano es bicameral. El reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992), establece las siguientes comisiones:

- Comisiones constitucionales permanentes: siete comisiones cuya competencia corresponde en dar primer debate a los proyectos de ley o reforma constitucional.
- Comisiones legales: Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, Comisión Ética y Estatuto del Congresista y Comisión de Acreditación Documental.
- Comisiones especiales: adscritas a organismos nacionales o internacionales, especiales de seguimiento (como las de vigilancia de los organismos de control público, la de Vigilancia del Organismo Electoral y la de Vigilancia del Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial), y la Comisión de Crédito Público.
- Comisiones accidentales: aquellas que se constituyen casualmente para el cumplimiento de funciones específicas, designadas por los Presidentes de las Cámaras, las mesas directivas o las comisiones permanentes.

Entre las comisiones permanentes constitucionales, se encuentra la Comisión Segunda, encargada de defensa. La Ley 3 de 1992, señala: “Compuesta por trece (13) miembros en el Senado y diecinueve (19) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá 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.” Cabe señalar que esta Comisión, no tiene injerencia en el tra-

tamiento del presupuesto del Ministerio de Defensa, en la medida es que son las Comisiones Tercera y Cuarta las encargadas de conocer las temáticas relacionadas.

El Senado está compuesto por 100 miembros elegidos por circunscripción nacional, y dos senadores más elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. En el caso de la Comisión Segunda encargada del tema defensa, se encuentra que hay otras temáticas que le atañen: 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 y contratación internacional.

La Comisión esta compuesta por 13 senadores en una relación de 1/8, es decir de cada 8 senadores uno es parte de la comisión.

La Cámara de Diputados se elige en circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y una circunscripción especial. Actualmente, son 165 diputados y la Comisión Segunda está integrada por 19 miembros, en una relación de 1/9.

Cabe señalar que el actual Congreso es fruto de la puesta en marcha de la nueva normatividad electoral y legislativa -reforma política y ley de bancadas-. Al interior del Congreso se han establecido bloques claros de partidos que apoyan la gestión del presidente (Partido de la 'U', Partido Conservador, Cambio Radical, Convergencia Ciudadana, Alas-Equipo Colombia, Colombia Democrática, Colombia Viva) y la oposición (Partido Liberal, Polo Democrático Alternativo).

La coalición de gobierno es frágil, ha dado muestras de poca cohesión y los escándalos de la 'parapolítica' han afectado particularmente a los partidos uribistas. Durante 2008, el debate en torno a la reforma constitucional para permitir una segunda reelección presidencial, se convirtió en un motivo para la división en las fi-

las oficialistas, ya que varios congresistas mantuvieron su apoyo al Ejecutivo, pero expresado su desacuerdo con la posibilidad de un tercer mandato por parte de Álvaro Uribe.

Uno de los principales cambios institucionales de 2006, fue la aprobación de la Ley de Bancadas, que regula la actuación de los partidos políticos en el Congreso. La ley se aprobó como complemento a la reforma electoral y busca modificar el comportamiento legislativo. Esta ley modificó el reglamento interno de funcionamiento del Legislativo, obligando a los congresistas a actuar a través de sus partidos y no de forma individual. De esta forma, se exige la creación de bancadas de congresistas y la actuación colectiva de los partidos en el Congreso. La ley estipula que los partidos deben modificar sus estatutos incluyendo sanciones para los congresistas que voten en contra de lo acordado por la colectividad. Tales sanciones van desde la pérdida del uso de la palabra en las discusiones en el Congreso, hasta la expulsión del partido. En su formulación original, la Ley de Bancadas incluía previsiones muy laxas que permitían que los congresistas se apartaran de la decisión acordada recurriendo a la objeción de conciencia. Sin embargo, en enero de 2007 la Corte Constitucional derogó la mayoría de estas previsiones dejando abierta la posibilidad de recurrir a la objeción de conciencia sólo cuando se discuten temas religiosos o éticos. En la realidad, la implementación de esta Ley ha sorteado diversas dificultades y más que producto de un debate amplio con posiciones de bancadas claras, las leyes son aprobadas por medio de “*pupitrazo*”<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup>Expresión utilizada para señalar el método de votación por medio del cual se dan golpes en el pupitre; la opción cuyo sonido se escuche más fuerte resulta ganadora. Como es evidente, esto no permite una votación nominal donde sea posible establecer la alternativa votada por cada congresista.

## ► RELACIÓN COMISIÓN / PODER EJECUTIVO

Existe una *oficina de enlace* ente el Ministerio de Defensa y el Parlamento, la cual está compuesta por funcionarios del Ministerio y tiene sede en el edificio del Parlamento. Esta instancia permite un diálogo entre parlamentarios y su equipo de trabajo y el Ministerio. También en ambas Comisiones, hay sesiones en las que se reúnen con el Ministro de Defensa.

Por otro lado, los miembros de la Comisión encargada de los temas vinculados a la Policía Nacional, se reúnen con funcionarios encargados de las diversas instituciones de seguridad del Estado y pueden solicitar la visita a instalaciones y bases militares.

Sin embargo, más allá de la existencia de estas instancias de enlace o comunicación, la relación entre el Ejecutivo y el Congreso se enmarca en las relaciones de éste con los partidos.

El protagonismo e importancia del rol que la Comisión desempeña respecto al sector defensa, es para el caso colombiano, al igual que en el conjunto de la región andina, precario y marginal.

### **Percepción de la relevancia de la acción de las comisiones**

---

La percepción de la acción de las Comisiones, está configurada a partir de dos factores:

- El hecho de que en el Parlamento no se discute el tema de defensa, sino que éste se encuentra supeditado a otras temáticas consideradas de mayor importancia, lo que resulta paradójico en una realidad como la colombiana, con un conflicto armado de más de cuatro décadas.
- Los vínculos de los congresistas y miembros de las Fuerzas Armadas con el narcotráfico y el paramilitarismo, y el concomitante socavamiento de la legitimidad de estas instituciones.

En este sentido, es ilustrativo y dramático el hecho de que, a co-

mienzos de 2008, 21 congresistas se encontraban detenidos, acusados de tener nexos con el *narco paramilitarismo*, y otros 53 habían sido vinculados a investigaciones formales y preliminares por el mismo hecho.

Cada vez es más evidente que la institución castrense ha sido infiltrada por el narcotráfico, el paramilitarismo y la guerrilla. Así, en una entrevista, el Ministro de Defensa señalaba que por cuenta de los escándalos han sido llamados a retiro más de 150 oficiales de las Fuerzas Armadas y de Policía. No son sólo la institución castrense y el Congreso, es la democracia colombiana en su conjunto que está siendo afectada por un sinnúmero de acciones y actores ilegales.

## ► CONCLUSIONES

En un contexto como el latinoamericano, en el cual es prioritaria la consolidación democrática y la *democratización* de todas las áreas e instituciones públicas, el papel del Parlamento en la conducción civil de la defensa es de gran importancia. En el caso colombiano encontramos una Comisión de Defensa que considera el tema militar y de seguridad con apatía y superficialidad.

La tarea de la Comisión de Defensa, básicamente se articula a partir de dos funciones primordiales, legislar y ejercer control político. Sin embargo, la riqueza del aporte que la comisión puede brindar, no se agota allí. “Los Parlamentos cumplen un rol fundamental en el desarrollo de los fundamentos jurídicos, mediante el establecimiento del marco legal, la vigilancia de su cumplimiento, el control y la fiscalización de las acciones y los 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 e información sobre temas de seguridad y defensa, que permita aproximar su tratamiento y las políticas en este campo a los intereses y visiones sociales, actuando como vínculo en las prioridades ciudadanas, a fin de que éstas se incorporen a las políticas públicas.”<sup>17</sup>

Son diversos los retos de la Comisión, entre ellos el referido a su labor fundamental: *legislar*. No existe una ley que permita articular la organización y funcionamiento de la seguridad y la defensa, de forma que el marco jurídico sobre el tema aún es difuso y fragmentado.

Finalmente, cabe mencionar que el hecho de que la Comisión cada vez pueda asumir un mayor papel en esta materia esta ínti-

<sup>17</sup>CELI, Pablo, “Los parlamentos y la dimensión institucional de las políticas de Defensa”, en FOLLIETTI, Gilda y TIBILETTI, Luis (eds.), *op. cit.*, p. 15.

mamente relacionado con la educación y la preparación de civiles con conocimientos en el campo. Sólo de esta forma, se podrán establecer diálogos cualificados y mayores canales de comunicación con las instituciones castrenses, lo cual conllevará a la ya muy mencionada y necesaria conducción democrática de la defensa.



# LA COMISIÓN PARLAMENTARIA DE DEFENSA: EL CASO DE ECUADOR

Bertha García Gallegos<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Pontificia Universidad Católica de Ecuador (PUCE).

## ► LAS CONDICIONES JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES DEL USO DE LA FUERZA EN EL ESTADO DE DERECHO

“Comunidad humana que en el interior de un determinado territorio reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima”, es la definición weberiana del Estado de Derecho. El Estado, que históricamente se empezó a configurar como fenómeno de la modernidad desde el siglo XVI, ha incluido entre sus dimensiones y propiedades el monopolio de la violencia legítima; la forma en que se ejerce este monopolio, es a través de mecanismos institucionales, y constituye el núcleo del tema de las relaciones civil-militares, incluso hasta ahora<sup>2</sup>. El funcionamiento de las formas republicanas del Estado, ha confiado en el Poder Ejecutivo la administración de las Fuerzas Armadas y de la Policía, aunque se registra que en las democracias parlamentarias, Ejecutivo y Parlamento combinan funciones de cogobierno sobre las instituciones de fuerza, pero siempre al Parlamento le corresponden las funciones de control<sup>3</sup>.

En América latina, durante el siglo XX, y debido a las dificultades estructurales de la formación de los sistemas políticos, las Fuerzas Armadas, que en la mayoría de los casos se institucionalizaron más tempranamente que otras instituciones de la sociedad, alcanzaron espacios de considerable autonomía respecto de los poderes públicos. Asumieron papeles políticos dentro del sistema, convirtiéndose en fuerzas competitivas con las fuerzas civiles representadas en el Congreso Nacional.<sup>4</sup> No pocas veces, las formas corporativas con que se desarrollaron las instituciones políticas, incluyeron representaciones funcionales de los militares en el Congreso, desde donde tuvieron la oportunidad de introducir en los cuerpos legales, ele-

<sup>2</sup>Ver WEBER, Max, *Economía y sociedad*, Vol II, México, Fondo de Cultura Económica, 1977 pág. 1056.

<sup>3</sup>KLEPAK, Hal, “Defensa y seguridad ciudadana en democracias estables”, en GARCÍA GALLEGOS, Bertha (ed.), *Gestión de las políticas de defensa y de seguridad ciudadana en el Estado de Derecho*, Fundación Democracia, Seguridad y Defensa, Quito, 2005, pp.51-65.

<sup>4</sup>ROUQUIEU, Alain, *El Estado Militar en América Latina*, Siglo XXI, México, 1978.

mentos de su propia visión institucional, entre ellas la delimitación de sus misiones. En las décadas de los años sesenta y setenta las dictaduras militares reforzaron por diversos mecanismos una función tutelar de las Fuerzas Armadas sobre el Estado y la sociedad.

En este trabajo, seguimos la matriz de análisis proporcionada por RESDAL para observar el funcionamiento de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Defensa, que es la que se ocupa de los temas de defensa en el Congreso ecuatoriano. Se proporciona una visión histórica de la participación del Congreso Nacional (llamado Asamblea Nacional en la Constitución vigente desde el 20 de octubre de 2008) y un análisis de caso cuyas observaciones fueron hechas durante el período legislativo Agosto 2003 - Enero 2007. Por esa razón, se mantienen las referencias a la Constitución de 1998 y se comparan con los cambios constitucionales recientes y las tendencias sobre la actividad de la Asamblea Nacional en funciones desde noviembre de 2008.

## ► EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA POLÍTICO INSTITUCIONAL DE LA DEFENSA

El Estado ecuatoriano nació en la Asamblea Constituyente de 1830, que determinó la separación de la Confederación que mantenía con Colombia y Venezuela. Sendas Asambleas constituyentes han dictado 20 constituciones, siendo la última en 2008.<sup>5</sup>

Entre 1922 y 1926, se produjo el impulso más importante de la profesionalización militar en el Ecuador con la ayuda de una misión italiana. En la Constitución de 1928, se instalaron las “senadurías funcionales” y entre ellas, la de Fuerzas Armadas. En las discusiones legislativas de 1929, ya se registra un evento significativo en las discusiones del Congreso: los senadores funcionales militares reclamaron la autonomía de las Fuerzas Armadas, cuestionando su obediencia al Presidente de la República. La autonomía fue denegada por el Pleno del Congreso.<sup>6</sup> Pero en 1941, ocurrió el primer conflicto bélico de importancia con el Perú a raíz del cual se firmó el

<sup>5</sup>De las constituciones anteriores, las más interesantes fueron: la de 1861. En ella se establece el sufragio universal y las restricciones de carácter económico existente en otras constituciones. La de 1869, conocida también como “Carta Negra”, por la tendencia a la desmedida protección a la religión católica. La de 1896, se produce luego de la Revolución Liberal encabezada por el General Eloy Alfaro en 1895. En líneas generales, es parecida a muchas de las constituciones anteriores. 1906-1907, es la Constitución que expresa las ideas y aspiraciones de la Revolución Liberal. Rigió también durante el gobierno del Dr. Carlos Arroyo del Río, por decisión del Congreso Extraordinario de 1939. 1928-1929 esta Carta amplía los aspectos concernientes a las garantías constitucionales a los campos de carácter social y de protección a los trabajadores y a la familia. Permite en forma clara que la mujer pueda sufragar, y establece la llamada representación funcional. La de 1945-1946 es una de las constituciones que ha durado mucho tiempo y que ha mantenido la institucionalidad del país. En 1966-1967, se introdujeron en la Constitución las misiones militares en el desarrollo. Entonces se salía de la primera dictadura institucional desarrollista. El gobierno era conservador. Influencia de Alianza para el Progreso. La Carta de 1978 producto de una consulta popular, para salir de la dictadura militar en 1972-1979. Se afirmaron las misiones militares. Los textos fueron entregados directamente por el Gobierno militar a las comisiones. Ver <http://www.congreso.gov.ec>.

La Constitución de 1998 incluyó el concepto de Fuerza Pública para referirse a Fuerzas Armadas y Policía, reiterando la subordinación de la Policía a las Fuerzas Armadas para efectos de la defensa territorial del país. Todas las constituciones hasta 1945, sólo mencionan a las Fuerzas Armadas, dentro de las atribuciones del Ejecutivo. A partir de la Constitución de 1945, se mantuvieron los textos sin cambios sustantivos hasta 1998.

<sup>6</sup>Acta de sesiones del Congreso.

“Protocolo de Río de Janeiro”, en el que el Ecuador perdió una parte importante de su territorio, lo que dio lugar a un alegato jurídico que duró hasta 1998 por una porción limítrofe que quedó sin delimitar. Esto incentivó un sentimiento nacionalista impulsado en parte por los militares. La Constitución de 1946,<sup>7</sup> registró la influencia directa de las Fuerzas Armadas, incluyendo los textos pertinentes a las misiones militares que se conservaron hasta 1998. Por último, la Constitución de 2008 ha introducido cambios importantes; ha ampliado el tema de la seguridad en general, como atribución exclusiva del Estado (Seguridad Integral) poniéndola bajo los parámetros de la “Seguridad Humana”, y ha delimitado con mayor claridad las misiones de Fuerzas Armadas y Policía.<sup>8</sup>

El Congreso es unicameral desde la Constitución de 1978. Antes, solamente por las constituciones de 1830, 1844, 1845 lo había sido. Desde entonces, las Fuerzas Armadas empezaron a fomentar una idea de supremacía sobre el orden civil, y a ejercer un papel tutelar y mediador por encima de las rencillas políticas o las decisiones civiles. La Constitución de 1945, guarda un concepto que siguió usándose en la jerga militar e inclusive en la legislación militar (Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de 1990 y Ley de Seguridad Nacional decretada por la dictadura cuatro días antes de la entrega del poder a los civiles en agosto de 1979). Este concepto quedó inserto en el artículo 157 de la Constitución de 1945: “En caso de guerra, el

<sup>7</sup>Artículo 154. - Todos los ecuatorianos y extranjeros domiciliados en el País están obligados a cooperar en la defensa nacional, en la forma y medida que determine la Ley. Además, la Ley establecerá el sistema de servicio militar obligatorio. Artículo 155.- La Fuerza Pública no es liberante. Sólo las autoridades emanantes serán responsables por las órdenes manifiestamente contrarias a la Constitución y a las leyes. Artículo 156.- El mando y la jurisdicción militares se ejercen sobre los Miembros de las Fuerzas Armadas en servicio activo. La Ley regulará las relaciones profesionales de los militares en retiro con el Ministerio respectivo. Artículo 157. - En caso de guerra, el Presidente de la República podrá delegar su autoridad de Jefe de las Fuerzas Armadas, en el Comandante de las Fuerzas Movilizadas. En la zona declarada de operaciones, éste tendrá mando y jurisdicción sobre las autoridades civiles y militares. Artículo 158. - Los Comandos de Cobertura tienen atribuciones civiles, de conformidad con la Ley.

<sup>8</sup>Artículo. 158. -“Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial[...].”. Artículo 158. - “La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del estado y responsabilidad de la Policía Nacional”

Presidente de la República podrá delegar su autoridad de Jefe de las Fuerzas Armadas, en el Comandante de las Fuerzas Movilizadas. En la zona declarada de operaciones, éste tendrá mando y jurisdicción sobre las autoridades civiles y militares”.

Desde 1997, el Ecuador vivió una época de inestabilidad y crisis de todos los poderes del Estado, extendido hacia los partidos y el sistema político en su conjunto, con sucesivos golpes de Estado (en 1997, el 21 de enero de 2000, y el 20 de abril de 2004); también se han registrado intervenciones del Ejecutivo sobre el Legislativo y el Poder Judicial durante el gobierno de Lucio Gutiérrez, e incluso durante el gobierno actual.<sup>9</sup> Previo a la conformación de la Asamblea Constituyente (noviembre 2007 a julio 2008) las comisiones parlamentarias permanentes tuvieron que reestructurarse dos veces a causa de la destitución de 57 diputados de la oposición.

La Constitución de 1998, acentuó aún más el poder del Ejecutivo dentro de marcos legales confusos, al no establecer qué organismos pertenecían al ámbito del derecho público y cuáles al privado. La crisis política ha debilitado a los partidos. Líderes de los partidos de izquierda, especialmente de la social democracia (izquierda democrática), del Partido Socialista (PS) y del Movimiento Popular Democrático (MPD), han sido proclives permanentemente a apoyar los intereses militares con los que guardan coincidencias de tipo nacionalista.

---

<sup>9</sup>El gobierno del Presidente Correa intervino directamente en el Congreso en el primer semestre de su mandato destituyendo a la mayoría de los diputados (57) de la oposición, con acuerdo del Tribunal Supremo Electoral. Cuando el Tribunal Constitucional falló en la demanda interpuesta por los destituidos a favor de éstos, el Tribunal Electoral igualmente lo destituyó.

## ► NORMAS JURÍDICAS

### Constitución

La actual legislación, de 2006, (Ley Orgánica de la Defensa Nacional) corrige el concepto de la supremacía militar sobre el ordenamiento político y civil. El proceso para aprobar esta Ley ocurrió dentro de una actividad legislativa de más de tres años de duración, en la que curiosamente la Comisión de Defensa se convirtió en una suerte de espacio en el que se atrincheraron los intereses militares opuestos al cambio. Por el contrario, fueron otras comisiones (Asuntos Constitucionales; Asuntos Civiles y Penales) dirigidas por líderes legislativos interesados, las que propusieron los textos y modificaciones.

Muchas de las atribuciones que tenía la legislatura sobre asuntos militares y de defensa (ratificación de ascensos de Coroneles y Generales entre otras), le fueron quitadas durante la negociación militares-fuerzas políticas en la transición hacia la democracia en 1978-1979. Esos acuerdos fueron tácitos entre la cúpula militar de entonces y las nuevas fuerzas que accedieron al gobierno civil en las elecciones de 1978 (Democracia Popular-Concentración de Fuerzas Populares). Parte de ellos, fue la obligación de nombrar como Ministros de Defensa, a militares en servicio activo hasta 1986 y después en servicio pasivo. La anterior Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (vigente hasta el 5 de enero de 2007), obligaba a la función ejecutiva y por ende a la legislativa, a admitir las objeciones del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, sobre legislación o convenios que hiciera el Ecuador sobre asuntos que tengan que ver con las “áreas estratégicas” e internacionales. La actual Ley Orgánica de Defensa Nacional dejó insubsistente tal obligación, pero mantiene la consulta como una posibilidad sujeta a la voluntad del ministro correspondiente.

Desde fines de la década del cincuenta, ya se hicieron notar en el país las influencias de las doctrinas de seguridad nacional y anti-

comunismo. Las revistas militares se hicieron eco de este tipo de reflexiones. Los militares ecuatorianos asisten a las academias de los Estados Unidos y de Brasil en número considerable.<sup>10</sup> La dictadura de la Junta Militar que derrocó al Vicepresidente Carlos Julio Arosemena, quien en 1961 reemplazó a Velasco Ibarra (también en un golpe de Estado), importó desde Brasil el texto de la actual “Ley de Seguridad Nacional” (que fue asumida para los militares como una suerte de Constitución) y la norma por la cual se rigen los comportamientos militares hasta el día de hoy.

De modo que en el lenguaje militar, el tema de defensa quedó subsumido como el más genérico de “seguridad”, y ha sido extendido también hacia los ciudadanos y la cultura popular, que no tuvieron la oportunidad de saber qué era una Constitución sino hasta agosto de 1979, cuando la segunda dictadura militar implantada entre 1972 y 1978 entregó el poder. Este hecho ha tenido hondas consecuencias en la vida política ecuatoriana y en la legislación militar.

A pesar de todo, el marco legislativo expresado en la Constitución de 1998 otorgó a nuestro juicio un importante campo de acción, si éste hubiera sido aprovechado por los miembros de la Comisión, una vez que la influencia de los militares empezó a declinar al haberse firmado la paz con el Perú en ese mismo año. Pero evidentemente, no hubo en ellos la voluntad política necesaria. Las atribuciones dadas por el anterior marco jurídico (Constitución y Ley Orgánica de la Función Legislativa) eran amplias, como se detalla a continuación.

En efecto, el artículo 130 de la Constitución de 1998 determinaba que el Congreso podía: reformar la Constitución e interpretarla de manera generalmente obligatoria; expedir, reformar y derogar las

<sup>10</sup> “5.200 militares ecuatorianos fueron capacitados en USA entre 1998 y el 2004. Entre 1998 y 2002, según el Centro Hemisférico de la Defensa estuvieron 225 militares. En general, entre 1998 y el 2004, en todos los centros de capacitación de EE.UU. se entrenó a 5.200 militares. Los estadounidenses invirtieron USD 87,7 millones en ese rubro”. Diario *La Jornada*, 14 de noviembre de 2008, <http://www.jornda.unam.mx/2008/11/14/>. Según el Washington Office on Latin America (<http://Wola.org/>), diciembre 2003, “U.S. military and police aid grants by country | Country or region (total aid since 1996)”, Colombia, México; Perú, Bolivia y Ecuador (en ese orden) son los países más beneficiados por la ayuda militar de los Estados Unidos.

leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio; aprobar o improbar los tratados internacionales, en los casos que corresponda; censurar a ministros y funcionarios; aprobar el presupuesto general del Estado y vigilar su ejecución; conceder amnistías generales por delitos políticos; conformar las comisiones especializadas permanentes. En el capítulo 6 de la sección referente a la función legislativa, la Constitución de 1998 estipulaba los tratados y convenios internacionales, donde la función legislativa tenía un papel: los que se refieran a materia territorial o de límites; y, los que establezcan alianzas políticas o militares.

También el Congreso estaba en capacidad de fiscalizar las acciones del Ejecutivo lo que, en materia de defensa; constaba en el artículo 171, en los siguientes numerales:

- “11. Definir la política exterior, dirigir las relaciones internacionales, celebrar y ratificar los tratados y convenios internacionales, previa aprobación del Congreso Nacional, cuando la Constitución lo exija.
- 13. Velar por el mantenimiento de la soberanía nacional y por la defensa de la integridad e independencia del Estado.
- 14. Ejercer la máxima autoridad de la fuerza pública, designar a los integrantes del alto mando militar y policial, otorgar los ascensos jerárquicos a los oficiales generales y aprobar los reglamentos orgánicos de la fuerza pública, de acuerdo con la ley.
- 15. Asumir la dirección política de la guerra.
- 16. Mantener el orden interno y la seguridad pública.
- 17. Enviar la proforma del Presupuesto General del Estado al Congreso Nacional, para su aprobación.”

En materia de estados de emergencia, el Congreso tenía un papel relevante en la fiscalización y reversión de las medidas del Ejecutivo, en orden de precautelar los derechos ciudadanos. “El Presidente de la República notificará la declaración del estado de emergencia al Congreso Nacional, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes

a la publicación del decreto correspondiente. Si las circunstancias lo justificaren, el Congreso Nacional podrá revocar el decreto en cualquier tiempo. El decreto de estado de emergencia tendrá vigencia hasta por un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persistieren, podrá ser renovado, lo que será notificado al Congreso Nacional. Cuando las causas que motivaron el estado de emergencia hayan desaparecido, el Presidente de la República decretará su terminación y, con el informe respectivo, notificará inmediatamente al Congreso Nacional” (art. 182).

Es verdad que según esta Constitución (1998), en el tema de Fuerzas Armadas (capítulo 5), las funciones de censura quedaron mermaidas en relación a las Constituciones anteriores (el Congreso ya no podía destituir al Ministro de Defensa - en general a ningún ministro-, ni censurar a los funcionarios militares). Pero como hemos visto, había un espacio amplio para ejercer la fiscalización al Poder Ejecutivo, sin restricciones mayores que las que vienen de la cultura y de la falta de práctica legislativa en estos campos.

## La nueva Constitución

---

El 20 de octubre de 2008, entró en vigencia la nueva Constitución del Ecuador. La Asamblea Nacional Constituyente que la elaboró, confluyó en una tendencia a fortalecer la autoridad del Presidente de la República. Se mantienen las atribuciones del anterior Congreso, en cuanto a: “Aprobar e improbar los tratados internacionales en los casos que corresponda” (art. 120, inc. 5, especificados en el art. 419, en casos que “se refieran a materia territorial o de límites”; o que “establezcan alianzas políticas o militares”). Si bien concede a la Asamblea Nacional la potestad de enjuiciar al Presidente y Vicepresidente de la República “por delitos contra la seguridad del Estado” (art. 129), es posible que su función de fiscalización al Ejecutivo sea menor que en la Constitución anterior. No tiene potestad de ser consultado y dar su aprobación en casos de declaración de guerra,

ni puede aprobar e improbar la salida de tropas al exterior. Sobre los estados de emergencia que la Constitución considera sólo en la forma de “estado de excepción para cualquier caso de agresión, conflicto armado internacional o interno; grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural”, la Asamblea será notificada dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la firma del decreto correspondiente. “Si las circunstancias lo justificaran, la Asamblea Nacional podrá revocar el decreto en cualquier tiempo, sin perjuicio del pronunciamiento que sobre su constitucionalidad pueda realizar la Corte Constitucional”.

## **Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas y Ley de Seguridad Nacional**

---

La Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, elaborada por la dictadura en 1964, se mantuvo igual hasta 1989, cuando sin discusión en el Congreso, fue legalizada durante el gobierno social demócrata de Rodrigo Borja. En 2006, esa ley ha sido cambiada por la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, y este proceso, que vamos a detallar mas adelante para ejemplificar la acción del Congreso a este respecto, registra ampliamente las posibilidades y los límites del Legislativo en el Ecuador<sup>11</sup>. Un cambio positivo en ese proceso es que la Ley Orgánica de la Defensa, ha sido inscrita en enero de 2007 en el Registro Oficial (RO), y no en el registro reservado, tal como ha sido la práctica hasta aquí.

La doctrina de la seguridad nacional, indujo a los militares a incurrir en misiones de seguridad interna y en tareas de administración pública. Las estructuras doctrinarias, normativas y operacionales que construyeron en el ámbito militar y político (Consejos Supremos de Gobierno, Consejos Supremos de las Fuerzas Armadas, Consejos de Seguridad Nacional, Tribunales de Honor, Comandos

<sup>11</sup>Un análisis de este proceso está desarrollado en el Boletín *Democracia, Seguridad y Defensa*, Num. 21. PUCE.

Conjuntos), han fungido para mantener la cohesión militar y lograr que la clase política (considerada como el contrincante) se mantenga alejada, y también como plataformas para inmiscuirse en sectores de la administración del Estado. Se podría decir que, a grandes rasgos, tales estructuras permanecen casi intactas en la mayoría de países, pero especialmente en los andinos.

De hecho, no sólo en el Ecuador, sino en la mayoría de los países latinoamericanos, los partidos o grupos políticos trabajaron bajo condicionamientos y normas militares que desconocían total o parcialmente. Constituciones dictadas en el contexto de dictaduras; legislación militar con normas de gran similitud de un país a otro, leyes y consejos de seguridad o defensa dictados por decreto al filo del tiempo, con apresuramiento, pocos días antes de la entrega del poder a los civiles. Los nuevos grupos políticos ni siquiera alcanzaron a entender (aún no lo hacen), si las estructuras militares con las que se toparon eran “regulares”, concomitantes a cualquier Fuerza Armada, o alteradas, propias de un ejercicio arbitrario del poder.

Ello podría cambiar significativamente por los lineamientos de la Constitución de 2008, que acentúa el carácter nacionalista de la política internacional. De hecho, la Ley de Seguridad Nacional está sometida a un proceso de revisión con la participación de los nuevos ministerios de “Justicia y Derechos Humanos” y de “Seguridad Interna y Externa”. La doctrina correspondiente ha sido introducida de manera notoria como base para la constitución de los nuevos organismos de seguridad, materia en la cual la Constitución es explícita, y mantiene un concepto sistémico, orientado a amplios espacios de “protección” a cargo del Estado. El nuevo tema de la seguridad es complejo, se enuncia como “Seguridad Integral”. Por la cultura política prevaleciente en materia de seguridad y defensa, podemos observar que no será fácil traducir las nuevas ideas, en mecanismos de política correspondiente.

## ► ESTRUCTURA DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS. LA COMISIÓN DE ASUNTOS INTERNACIONALES Y DEFENSA

Las comisiones parlamentarias en el Ecuador, tienen su origen en la Constitución de 1978, cuando se instituyeron como parte del nuevo régimen parlamentario que adoptó la unicameralidad y el funcionamiento regular del Congreso durante todo el año, con períodos de vacancia, y períodos extraordinarios a discreción del Parlamento o del Ejecutivo<sup>13</sup>. En todos sus aspectos, el funcionamiento del Congreso y de las comisiones, depende de la Ley Orgánica del Congreso Nacional (Ley 114, RO. 373-S, 31-VII-98)<sup>14</sup>.

Actualmente, existen 18 comisiones especializadas permanentes. Cada una está integrada por ocho miembros principales y ocho su-

<sup>13</sup>Ley Orgánica del Congreso Nacional. Artículo 6. - El Presidente del Congreso Nacional, el Presidente de la República o las dos terceras partes de los diputados, podrán convocar a períodos extraordinarios de sesiones. Dicha convocatoria se hará mediante una publicación en los periódicos de mayor circulación en el país, con veinticuatro horas de anticipación, por lo menos.

<sup>14</sup>Ley Orgánica del Congreso Nacional. Capítulo VII: De las comisiones. Sección Primera: Normas comunes. Artículo 30.- (Sustituido por el Art. 6 de la Ley 114, RO. 373-S, 31-VII-98). - Son Comisiones Especializadas Permanentes: la de lo Civil y Penal; de lo Laboral y Social; de lo Tributario, Fiscal y Bancario; de lo Económico, Agrario, Industrial y Comercial; de Gestión Pública y Universalización de la Seguridad Social; de Descentralización, Desconcentración y de Régimen Seccional; de Asuntos Constitucionales; de Fiscalización y Control Político; de Asuntos Internacionales y de Defensa Nacional; de Asuntos Amazónicos, Desarrollo Fronterizo y de Galápagos; de Defensa del Consumidor, del Usuario, del Productor y el Contribuyente; de la Mujer, el Niño, la Juventud y la Familia; de Salud, Medio Ambiente y Protección Ecológica; de Educación, Cultura y Deportes; de Derechos Humanos; la de Asuntos Indígenas y otras Etnias; de Asuntos Manabitas y, la de Desarrollo Urbano y Vivienda de Interés Social.

Artículo 31.- (Sustituido por el Art. 7 de la Ley 114, RO. 373-S, 31-VII-98).- Las comisiones legislativas se integrarán dentro de los primeros quince días del período de sesiones, por siete miembros principales y sus respectivos suplentes. Durarán dos años en sus funciones y podrán ser reelegidos.

Los miembros principales y suplentes de las comisiones serán diputados principales. En las comisiones en que participe el Presidente y los Vicepresidentes, éstas se conformarán de ocho miembros y aquellos tendrán voto dirimente. Sin embargo, los diputados podrán participar con voz pero sin voto en las otras comisiones.

Artículo. 34.- En los seis días subsiguientes de la elección de los miembros de las comisiones, éstas se organizarán eligiendo un Presidente y un Vicepresidente. Los miembros de las comisiones cesarán en sus funciones en la fecha que se renovaren las mismas, excepto, cuando se cumpla un período legislativo. (CONTINUA EN PÁGINA SIGUIENTE).

plentes, electos para un período de dos años. Todos los miembros de las comisiones son diputados principales. Los diputados pueden participar en más de una comisión con voz pero sin voto.

Las comisiones deben organizarse dentro de los seis días subsiguientes a la elección de sus miembros, Presidente y Vicepresidente. El quórum para la instalación de las comisiones es el de la mitad más uno, y las resoluciones son tomadas por mayoría. Cuando el Presidente o los Vicepresidentes (tres) del Congreso forman parte de las comisiones especializadas permanentes (pero manteniendo el mismo número de miembros, 8), éstos tienen voto dirimente.

Generalmente, de las 18 existentes, las comisiones más apetecidas por los legisladores son la de Asuntos Constitucionales; de lo Civil y lo Penal; de lo Laboral y Social; de lo Tributario, Fiscal y Bancario; de Gestión Pública y Universalización de la Seguridad Social; y de Asuntos Internacionales y de Defensa Nacional. A ellas acceden por negociaciones realizadas en las primeras sesiones de instalación del Congreso, cada dos años, mediante criterios que tienen que ver con las fuerzas más votadas en las elecciones consiguientes.

La participación de militares en servicio pasivo y de mujeres en el Congreso, es relativamente reciente, y se debe en parte, a la Ley de Elecciones que poco a poco ha obligado a que las tiendas políticas inscriban a mujeres en sus listas. Hoy en día, las listas ya están conformadas por los criterios de paridad de género. En el primer caso, tiene que ver sobre todo con la presencia de fuerzas políticas

---

Artículo 38.- El quórum para la instalación y funcionamiento de las comisiones será de la mitad más uno de sus miembros. La resolución se tomará por mayoría de votos de los concurrentes.

(1) (Sustituido por el Art. 9 de la Ley 114, RO. 373-S, 31-VII-98).- Compete a las Comisiones Especializadas Permanentes del Congreso Nacional, estudiar e informar sobre los proyectos de ley relacionados con las materias de su especialización.

(2) (Sustituido por el Art. 9 de la Ley 114, RO. 373-S, 31-VII-98).- De acuerdo con la materia a la que se refiere cada proyecto, el Presidente del Congreso Nacional enviará a la Comisión que corresponda conocer, estudiar e informar sobre el mismo.

(3) (Sustituido por el Art. 10 de la Ley 114, RO. 373-S, 31-VII-98).- El Congreso Nacional dentro de los tres días subsiguientes a su instalación, procederá a designar el Comité de Excusas y Calificaciones. Se integrará por un legislador de cada partido político que tenga representación en éste, (bloque legislativo).

conformadas por militares en servicio pasivo o de aquellos que renunciaron a la condición militar por la política. El Partido Sociedad Patriótica participó por primera vez en la contienda electoral que llevó en 2003 al Coronel Lucio Gutiérrez a la Presidencia de la República. En el caso de las mujeres, las dos últimas legislaturas han sido también integradas por mujeres pero en menor número que los hombres. La primera mujer Ministra de Defensa, primera civil en los 26 años de democracia, Guadalupe Larriva, fue integrante de la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa en la anterior legislatura. El hecho de que el presidente Rafael Correa, haya nombrado a dos mujeres como Ministras de Defensa, ha llevado a las organizaciones que trabajan por los derechos de las mujeres a reclamar ese puesto como apropiado para el género.

Compete a las comisiones especializadas permanentes, estudiar e informar sobre los proyectos de ley relacionados con las materias de su especialización. Para ello, las comisiones gestionan ante la Presidencia del Congreso esas competencias, pero también la Presidencia del Congreso les asigna proyectos en concordancia con su materia.

Sin embargo, es posible que la preferencia de los legisladores por integrar esta Comisión, esté orientada más por el interés en las materias internacionales y menos por las de defensa. Diputados de las tiendas políticas de izquierda, e incluso de la socialdemócrata (partido de izquierda democrática, que más arriba mencionamos como proclives a los intereses corporativos militares), suelen interesarse por la comisión en el sentido indicado.

Cada comisión tiene tres asesores parlamentarios propios. Pero se contaría también con los siete asesores personales que tiene cada Diputado. En la actualidad, la mayoría de estos asesores suelen ser profesionales del derecho o tener conocimientos de jurisprudencia, aunque esto no se menciona como obligatorio para el cargo. No siempre, más bien en contados casos, esos asesores tienen conocimientos sobre materia de defensa. Ninguna comisión tiene organismos o grupos de apoyo especializado. La falta de estos apoyos se nota especialmente en el caso del tema presupuestario. La formula-

ción del presupuesto está, por mandato de la actual Constitución, en manos del Ejecutivo en función del mencionado proceso que ha ido perfilando poco a poco un mayor poder del Ejecutivo en detrimento del Legislativo. El Ejecutivo envía la pro forma presupuestaria al Congreso a fines del mes de septiembre. El Congreso debe aprobarla o improbarla en un plazo que no va más allá del mes de noviembre. El Congreso no tiene atribuciones para modificar el presupuesto; sólo puede variarlo en algunos rubros.

## ► FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN: UN ANÁLISIS DE CASO

El análisis que a continuación presentamos, se fundamenta en observaciones a la labor del Congreso en materia de defensa, desde el año 2000. La experiencia nos muestra que, no necesariamente ha sido la comisión especializada la que en estos años ha demostrado un mayor interés por los asuntos de reforma del sector defensa, tampoco se puede atribuir a partidos determinados, este interés. Es posible que la Democracia Popular haya sido la tienda política con más conocimiento e interés en mantener opinión al respecto.

La dinámica observada ha sido el acercamiento de funcionarios militares a diputados de la Comisión, o de otras con los que tenían afinidades individuales (ID; Socialismo, MPD), para presentar iniciativas generalmente sobre reformas a la Ley de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. Cabe mencionar que esta Ley- ISSFA- fue aprobada en 1993, sin discusión. Otras iniciativas han sido relacionadas con la reforma de la conscripción, donde se denotan diversos intereses civiles (por ejemplo, vinculadas a las guardiánas privadas).

El proyecto de la Ley Orgánica de Defensa Nacional, ha sido el instrumento legal más importante aprobado por el Congreso en la legislatura 2003-2007. Surgió en el año 2004, de la iniciativa del Diputado de la Democracia Popular (más tarde denominado Unión Demócrata Cristiana), Ramiro Rivera, entonces Vicepresidente del Congreso. En este proceso, podemos examinar la tónica de las acciones que duraron tres años, siendo la primera vez que en el Ecuador se discute un proyecto de esta naturaleza en comisiones y en el Pleno. De esas acciones se destacan:

- La importancia de la iniciativa de un legislador (el Vicepresidente del Congreso), con voluntad política para hacerlo (aunque sin pertenecer a la comisión).
- El involucramiento del liderazgo del Congreso.
- La participación de especialistas civiles en el tema militar.

- La respuesta del Ministro de Defensa (militar en servicio pasivo) a través de la presentación de su propio proyecto.
- Discusión pública de los respectivos proyectos.
- La discusión en la Comisión de Asuntos Constitucionales (no en la de defensa) sólo después que el Ministerio de Defensa presentó su proyecto.
- La petición de la Comisión de Asuntos de lo Civil y Penal, de ser incluida, por iniciativa de su Presidente. El Presidente del Congreso concedió la coparticipación de las dos Comisiones, pidiendo la elaboración de un solo informe sobre la base del proyecto elaborado por el Diputado.
- Sólo cuando se tuvo el informe, se incluyó la Comisión Asuntos Internacionales y Defensa.
- Se propició un acercamiento entre los proponentes de los proyectos, para elaborar un “Acta de acuerdos mínimos”.
- Ante la inminencia del tratamiento del informe en el Pleno del Congreso, el Subsecretario de Defensa (militar en servicio activo) organizó talleres con los diputados de la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa, con quienes hacía lobby desde hace algún tiempo.
- En el ejercicio del lobby permanente que ejercía el Ministerio de Defensa con la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa, se había incluido la delegación de un General en servicio activo como asesor de la Comisión.
- Al final, el Diputado Rivera escribió el informe definitivo y se elaboró el texto de la ley que resultó de una mezcla de los dos proyectos.
- El Pleno votó y se comprobó un avance en el campo de los conceptos de defensa. La propia ley contempla avances y retrocesos. Ni los autores de la ley ni los militares, salieron satisfechos.
- Se cumplieron los procesos regularizados de la legislatura respecto de la presentación y seguimiento de los proyectos legislativos: ingreso en Secretaría, designación por parte del Presidente del Congreso de una comisión, informe para primer debate, in-

forme para segundo debate incluyendo el texto a ser presentado al Pleno del Congreso, trabajo de las comisiones y del Pleno, resolución del Congreso y envío al Presidente de la República, veto presidencial a algunos artículos, debate definitivo en Pleno, acogida o negación del veto presidencial.

- El tiempo apremió a los militares por la incertidumbre del nuevo gobierno que se instalaría el 15 de enero de 2007. El proceso final, se dio entre agosto de 2006 y 5 de enero de 2007.





# LA COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

Ana María Tamayo y Gerardo Arce<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Área de Defensa y Reforma Militar del Instituto de Defensa Legal (IDL).

## ► INTRODUCCIÓN

En el Perú, hay una escasa tradición de control político del Parlamento sobre el sector defensa y las Fuerzas Armadas. Al no haber una sólida tradición de control parlamentario, la tendencia histórica ha sido que el Poder Legislativo deje un amplio margen de manobra al Ejecutivo para que éste –en el mejor de los casos– defina la política de defensa y administre los aparatos de seguridad, o –como en el pasado– deje a las Fuerzas Armadas un considerable margen de autonomía institucional, dinámica incompatible con los requerimientos de un régimen democrático.

A este respecto, el Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF), sostiene que para una eficaz supervisión y fiscalización parlamentaria del sector defensa y de las Fuerzas Armadas, se requiere de cuatro elementos, a saber: poderes legales y constitucionales claramente definidos; prácticas consuetudinarias; recursos y conocimientos especializados; y voluntad política<sup>2</sup>. Como se verá en el presente estudio, en el caso peruano podemos apreciar que contamos con la primera de estas condiciones, pero aún no hemos podido terminar de construir las otras tres.

Los Parlamentos deben tener la facultad de debatir, aprobar o rechazar la política general de defensa y seguridad, la doctrina militar, y tal vez lo más importante, la estructura y el diseño de las Fuerzas Armadas, lo cual debe ir precedido de una identificación de las amenazas, riesgos y necesidades que afronta el Estado en materia de seguridad<sup>3</sup>. Esto implica la facultad de aprobar o rechazar el plan de personal del sector, fijar topes a la cantidad de efectivos, y confirmar las designaciones de oficiales generales. La mayor parte de estas facultades, no son ejercidas en nuestro país por el Parlamento, y algunas de ellas, ni siquiera están previstas en la normatividad vigente.

<sup>2</sup>BORN, Hans, FLURI, Philipp y JOHNSON, Anders (eds.), *Control parlamentario del sector de la seguridad. Principios, mecanismos y prácticas*. DCAF, Ginebra, 2003, p. 75.

<sup>3</sup>Véase FOLLIETTI, Gilda y TIBILETTI, Luis (eds.), *Parlamento y Defensa en América Latina. El papel de las comisiones*. Vol. I: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, Buenos Aires, RESDAL, 2004.

El presente estudio analiza, en primer lugar, normatividad legal y constitucional en la que se enmarca el rol del Parlamento peruano en relación al sector defensa. Seguidamente, pasaremos revista a la estructura y funciones de la Comisión de Defensa Nacional del Congreso de la República, haciendo énfasis en las tres funciones clásicas de todo Parlamento: legislar, fiscalizar y representar. Analiza también otras atribuciones más específicas, como la aprobación del presupuesto de la defensa y la autorización del ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional. Por último, examina la relación entre la Comisión y el Poder Ejecutivo, en el marco de su función de fiscalización y control político, y esboza una evaluación global sobre su labor. Si bien nos proponemos una visión histórica de la modalidad de control parlamentario sobre el sector defensa, el marco temporal de la presente investigación está acotado por la legislatura 2007-2008; empero, también contiene un breve repaso de los hechos más destacados de los primeros meses de la legislatura 2008-2009.

## ► NORMAS JURÍDICAS

El peso del Poder Legislativo en el sistema político peruano disminuyó con el paso de la Constitución de 1979 a la de 1993, como consecuencia del golpe de Estado llevado a cabo por Alberto Fujimori. La constitución de 1979 mantenía la tradición republicana de un Parlamento bicameral, conformado por el Senado electo en distrito nacional único, y la Cámara de Diputados electa por circunscripciones regionales. Ambas Cámaras repetían en gran medida su estructura de comisiones, de modo que había dos comisiones encargadas del ámbito de la defensa nacional. A partir de la constitución de 1993 -que establece un Congreso unicameral-, contamos con una sola comisión encargada de esta problemática.

La Constitución vigente establece que el Presidente de la República, como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, dirige el sistema de defensa nacional, instancia encargada de la dirección, la preparación y el ejercicio de la defensa nacional (art. 164). Las Fuerzas Armadas tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República. Asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137 de la Constitución (art. 165). Asimismo, se establece que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional no son deliberantes y que están subordinadas al poder constitucional (art. 169). Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional participan en el desarrollo económico y social del país, y en la defensa civil de acuerdo a ley (art. 171). Corresponde al Presidente de la República declarar la guerra y firmar la paz, con autorización del Congreso (art. 118).

Las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno cuando la Presidencia de la República decreta (dando cuenta al Congreso) el estado de excepción, de acuerdo a las siguientes figuras jurídicas: A) estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la

libertad y la seguridad personales. El plazo del estado de emergencia no puede exceder los sesenta días. B) Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días (art. 137).

Por otro lado, se establece que el número de efectivos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, es fijado anualmente por el Poder Ejecutivo. Los recursos correspondientes son aprobados en la Ley de Presupuesto. Los ascensos se confieren de conformidad con la ley. El Presidente de la República otorga los ascensos de los generales y almirantes de las Fuerzas Armadas y de los generales de la Policía Nacional, según propuesta del instituto correspondiente (art. 172). El Congreso no participa en este proceso.

Un elemento a destacar es que, en la actualidad, los miembros en actividad de las Fuerzas Armadas tienen derecho al sufragio (art. 34), pero no pueden ser elegidos ni postular a cargos públicos, participar en actividades partidarias, o realizar actos de proselitismo político, mientras no hayan pasado a situación de retiro. Recién a partir de las elecciones generales de 2006, los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional han podido ejercer el derecho al sufragio, gracias a una ley de reforma constitucional que los faculta para ello<sup>4</sup>. Además, un requisito exigido al personal militar en situación de retiro para postular al Parlamento peruano, es haber dejado la institución seis meses antes de la elección. Este dispositivo tiene la intención de no politizar a los institutos armados.

La Constitución Política del Estado, define también las atribuciones y funciones del Congreso de la República en lo referente a sus funciones legislativa, de representación, y de fiscalización o control político. En cuanto a su función fiscalizadora, el artículo 97 de la Constitución señala que el Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Se especifica, además,

---

<sup>4</sup>Ley N° 28.480, publicada el 30 de marzo de 2005.

que es obligatorio comparecer ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria, exceptuando la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales. Asimismo, en su artículo 96, la Constitución establece que el Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, entre otras autoridades y directivos de instituciones públicas, los informes que estime necesarios. La falta de respuesta ante dicho pedido, da lugar a las responsabilidades que estipula la ley.

Dentro de las atribuciones más importantes del Congreso, se encuentra la de prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, y la de aprobar el presupuesto y la cuenta general (art. 102). De este modo, los recursos correspondientes al sector defensa, son aprobados por el Parlamento en la Ley de Presupuesto. El proyecto de esta ley, es remitido anualmente por el Poder Ejecutivo al Congreso para su aprobación. Sin embargo, el Parlamento, al no tener iniciativa para crear o aumentar el gasto público (art. 79), no puede alterar las líneas matrices de dicho proyecto, y en la práctica, su rol se limita al debate y aprobación del proyecto. De este modo, la facultad constitucional de conocer y aprobar el presupuesto público (y en particular el del sector defensa), que en teoría debería ser la herramienta más efectiva de control político sobre las decisiones del Ejecutivo, resulta mellada en su efectividad.

Con respecto al funcionamiento de las Comisiones ordinarias del Parlamento, el reglamento del Congreso señala que “Las comisiones son grupos de trabajo especializados de congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la administración pública. Asimismo, les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en

los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o materia. Cada comisión está integrada por miembros titulares y accesorios, con excepción de la Comisión de Inteligencia, cuyos miembros son titulares y permanentes, no contando con miembros accesorios. Los miembros accesorios reemplazan en caso de ausencia, al respectivo titular del mismo grupo parlamentario, para los efectos del cómputo del quórum y de las votaciones, sin perjuicio de los derechos que les corresponden como congresistas. (Art. 34)<sup>5</sup>.

Asimismo, el reglamento señala que en la conformación de las comisiones se procurará aplicar los principios de pluralidad, proporcionalidad y especialidad en la materia.

---

<sup>5</sup>REPÚBLICA DEL PERÚ, Reglamento del Congreso de la República. Edición oficial, Congreso de la República, Lima, 2007.

## ► ESTRUCTURA DE LA COMISIÓN DE DEFENSA

El Congreso peruano es un Parlamento unicameral. No existe una comisión exclusiva de defensa, sino una de *Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas* (cuatro diferentes áreas de trabajo agrupadas en una sola comisión). Desde 2006, el área de inteligencia, que también pertenecía al ámbito de trabajo de esta Comisión, se encuentra en una comisión aparte. Si comparamos este diseño con el de los poderes legislativos en otros países, podríamos percatarnos de la artificial superposición temática. Por ejemplo, el Parlamento brasileño tiene una Comisión de Defensa Nacional y Relaciones Exteriores, diseño que permite desligar conceptualmente, y desde un inicio, el accionar de las Fuerzas Armadas, de misiones de orden interno.

La Comisión cuenta con 16 miembros<sup>6</sup>, equivalente al 13,3% del total de integrantes del Parlamento, cantidad que se ubica en el promedio de integrantes de las demás comisiones. En la legislatura 2008-2009, 5 de ellos correspondían al APRA (partido de gobierno), 3 al Partido Nacionalista (partido del líder opositor Ollanta Humala), 2 a Unión Por el Perú (escindido del Partido Nacionalista), 2 a Unidad Nacional, 2 al Grupo Parlamentario Fujimorista, 1 a Alianza Parlamentaria, y 1 al Grupo Parlamentario Especial. Como puede apreciarse en el Cuadro 1, la tradición en los últimos años ha sido que la Presidencia de la Comisión esté en manos del partido de gobierno.

Al analizar la conformación de esta Comisión, salta a la vista la ausencia de parlamentarios civiles con experiencia ejecutiva en el sector defensa, o con trayectoria académica o profesional en temas de seguridad. Cabe señalar que la carencia de especialización de los parlamentarios, refleja la ausencia de definiciones políticas en materia de seguridad y defensa desde los partidos políticos y, a su vez, la ausencia de estos temas en la agenda pública. Como se puede

<sup>6</sup>Cabe señalar que en noviembre de 2008, dos de ellos se encontraban suspendidos por medidas disciplinarias por un lapso de 120 días.

apreciar, en las elecciones generales de 2006 se eligió un Congreso fraccionado, donde ninguna fuerza política –ni siquiera el APRA, partido de gobierno– tiene mayoría absoluta. Sin embargo, en la práctica, se forman mayorías coyunturales para llevar adelante determinadas iniciativas. De este modo, se ha configurado una tácita alianza entre el APRA, el Grupo Parlamentario Fujimorista y sectores escindidos de Unión por el Perú (UPP) y Unidad Nacional. Tanto estas bancadas como las de oposición, reflejan los intereses de determinados poderes fácticos, que pugnan por transmitir y defender dichos intereses a través de los parlamentarios.

La Comisión cuenta con un reducido grupo de asesores para realizar sus funciones (en total son nueve personas: un secretario técnico, tres asesores, un especialista parlamentario, un redactor legislativo, dos asistentes administrativos y una secretaria). Sin embargo, cabe señalar, que existe un alto nivel de rotación entre dicho personal, lo que dificulta continuar la especialización en la materia.

<b>Cuadro Nº 1</b>		
<b>Período</b>	<b>Presidente de la Comisión de Defensa Nacional</b>	<b>Afiliación</b>
Jul 2001 - Jul 2003	Marciano Rengifo	General (R) EP. Congresista de Perú Posible, partido de gobierno.
Jul 2003 - Jul 2006	Luis Iberico	Congresista FIM, partido aliado del gobierno
Jul 2006 - Jul 2007	Luis Gonzales Posada	Congresista del APRA, partido de gobierno
Jul 2007 - Jul 2008	Mercedes Cabanillas	Congresista del APRA, partido de gobierno
Jul 2008 - Jul 2009	Edgar Núñez Román	Congresista del APRA, partido de gobierno

Fuente: Elaboración propia

## ► FUNCIONES DE LA COMISIÓN

La Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, lleva a cabo sus sesiones ordinarias una vez a la semana, además de las sesiones extraordinarias que se realizan “cada vez que las circunstancias lo requieran”. Esta periodicidad es similar a la de las demás comisiones de trabajo. Durante la legislatura 2007-2008, se realizaron 22 sesiones ordinarias, 5 sesiones extraordinarias, y una sesión conjunta con otra comisión (Transportes y Comunicaciones). Las tareas y funciones que realiza esta Comisión, pueden verse detalladas en su plan de trabajo, donde se señala que el objetivo es impulsar la reforma o dación de la legislación necesaria en las materias de su competencia, bajo las siguientes acciones:

- “a) Estudio y dictamen de los proyectos de ley y de resoluciones legislativas.
- b) Fiscalización mediante:
  - b.1 Visitas inopinadas.
  - b.2 Visitas opinadas.
  - b.3 Citación a autoridades.
  - b.4 Informes escritos.
  - b.5 Grupo de trabajo o de investigación.
  - b.6 Investigaciones por el Pleno de la comisión sin facultades de Comisión Investigadora.
  - b.7 Investigaciones por el Pleno de la comisión con facultades de Comisión Investigadora, acordadas por el Pleno del Congreso.
- c) Sesionar en forma ordinaria y/o extraordinaria.
- d) Sesionar de forma descentralizada.
- e) Realizar audiencias públicas.”<sup>7</sup>

<sup>7</sup>REPÚBLICA DEL PERÚ, *Plan de trabajo. Período anual legislativo 2008-2009*, Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, Congreso de la República. Disponible en [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)

Asimismo, los ejes temáticos de la comisión, señalados en su plan de trabajo, son los siguientes:

- “1. Defensa Nacional: Sistema de seguridad y defensa nacional. Ministerio de Defensa, Ejército, Marina y Aviación, y organismos públicos descentralizados.
2. Orden interno: Ministerio del Interior y Policía Nacional del Perú. Seguridad interna y ciudadana.
3. Constitución: reforma de artículos de la constitución, justicia militar-policial, códigos.
4. Desarrollo alternativo y lucha contra las drogas: DEVIDA<sup>8</sup>, convenios y marco legal.
5. Sistema Nacional de Defensa Civil y Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú.”<sup>9</sup>

A continuación analizaremos el trabajo de la Comisión de Defensa Nacional en tres ámbitos: legislación, fiscalización y control político, y representación (correspondientes a las tres funciones clásicas del Parlamento).

## **Función legislativa**

---

En lo concerniente a su función legislativa, cabe señalar que durante la legislatura 2007-2008, la Comisión dictaminó 33 proyectos legislativos, siendo sancionadas 14 leyes y 11 resoluciones legislativas. Entre ellas que se encuentran:

### **Presentadas por el Poder Ejecutivo:**

- Ley 29.108 de ascensos de oficiales de las Fuerzas Armadas (2007,);

---

<sup>8</sup>La Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas – DEVIDA, es el organismo encargado de coordinar la política antidrogas en el Perú.

<sup>9</sup>REPÚBLICA DEL PERÚ, *Plan de trabajo*, op. cit.

- Ley 29.166 que establece Reglas de Empleo de la Fuerza por parte del personal de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional (2007);
- Ley 29.239 sobre medidas de control de sustancias químicas susceptibles de empleo para la fabricación de armas químicas (2008).

### **Presentadas por el Poder Legislativo:**

- Ley 29.131 de régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas (2007);
- Ley 29.133 que modifica diversos artículos y adiciona otras disposiciones a la Ley N° 28.338, del régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú (2007);
- Ley 29.182 de organización y funciones del fuero militar policial (2008);
- Ley 29.248 del servicio militar (2008).<sup>10</sup>

Si se compara la producción legislativa (catorce leyes aprobadas) con lo programado en el plan de trabajo de la Comisión para el período 2007-2008, nos percataremos de que, en efecto, se ha cumplido con una parte considerable del plan (con la atinencia de que esta producción legislativa no siempre es positiva, ni respetuosa de la Constitución, como en el caso de la justicia militar). Sin embargo, también se observan grandes vacíos y temas pendientes, como es el caso de la situación militar de los técnicos y suboficiales de las Fuerzas Armadas, del sistema previsional y salarial de personal militar, entre otros temas aún sin legislar<sup>11</sup>. Para el período 2008-2009 el plan de trabajo de la Comisión prevé la dación de la ley de hoja de coca, la ley de participación de las Fuerzas Armadas en el desarrollo de las fronteras y la ley

<sup>10</sup>Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas. *Memoria anual*. Legislatura 2007-2008.

<sup>11</sup>REPÚBLICA DEL PERÚ, Plan de trabajo. Período anual legislativo 2007-2008, Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, Congreso del Perú. Disponible en [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe).

de reestructuración del Sistema Nacional de Defensa Civil, entre otras.

En lo concerniente a su labor legislativa, cabe señalar que en los primeros meses de la legislatura 2008-2009, se han dado algunas señales muy preocupantes desde el Congreso en lo concerniente a una interferencia con el sistema de administración de justicia, en particular, en lo referente a los procesos por violaciones de derechos humanos imputadas a personal militar cometidas durante el conflicto armado interno.<sup>12</sup>

<sup>12</sup>El 6 de noviembre de 2008, se presentaron simultáneamente dos proyectos de ley que buscan configurar condiciones de impunidad para los responsables de estos delitos. El proyecto de Ley N° 2.844/2008, presentado por el congresista Édgar Núñez, Presidente de la Comisión de Defensa, propone conceder una amnistía a los comandos que participaron en el operativo militar Chavín de Huantar (llevado a cabo en 1997 con el objeto de liberar a los rehenes que se encontraban cautivos en la residencia del embajador de Japón, tomada por la fuerza por un grupo de militantes del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru -MRTA) que se encuentren denunciados, procesados o condenados por supuestas ejecuciones extrajudiciales cometidas durante dicho operativo. Sin embargo, cabe señalar que a los pocos días de presentado el proyecto, la Defensoría del Pueblo informó que ningún comando de las Fuerzas Armadas se encontraba procesado o condenado por dicho operativo, sino solamente cuatro personas, entre las que se encontraban Vladimiro Montesinos, (jefe de los servicios de inteligencia durante el gobierno de Fujimori) y Nicolás de Hermoza Ríos, (ex jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas durante el mismo gobierno, condenado por casos de corrupción). Por otro lado, el proyecto de Ley N° 2.848/2008, presentado por Mercedes Cabanillas, ex Presidenta de la Comisión de Defensa, propone la creación de una comisión de indulto encargada de evaluar, calificar y proponer al Presidente de la República, la concesión de indulto y derecho de gracia para aquellos miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional que hayan sido procesados o condenados por casos de violaciones de derechos humanos “en base a elementos probatorios insuficientes que permitan presumir ausencia de responsabilidad en el delito cometido”. Según el proyecto de ley esta comisión estaría integrada por representantes de la Defensoría del Pueblo, Ministerios de Justicia, Defensa, Interior, Fiscalía de la Nación, y las Iglesias Católica y Evangélica. Si bien resulta altamente preocupante que congresistas del partido de gobierno estén impulsando estas iniciativas que, de concretarse, vulnerarían la normatividad constitucional y los compromisos internacionales asumidos por el estado peruano en relación a su obligación de administrar justicia, cabe señalar que tras la presentación de estos proyectos, autoridades de diversas instituciones como la Defensoría del Pueblo, Tribunal Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público, Colegio de Abogados y grupos parlamentarios de oposición –muchas de ellas justamente las instituciones que formarían parte de la comisión de indulto propuesta– se pronunciaron en contra de estas iniciativas. Incluso militares en retiro y ex comandantes generales de los institutos armados, se pronunciaron en contra del indulto y la amnistía, y a favor de que se agilicen los procesos judiciales contra efectivos militares por supuestas violaciones de derechos humanos.

## Fiscalización y control político

---

La labor de fiscalización y control político es una de las funciones primordiales de todo Parlamento: fiscalizar el comportamiento de las instancias y dependencias del Ejecutivo -en nuestro caso, las instituciones vinculadas a la defensa: Ministerio de Defensa, Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, institutos armados, escuelas militares, etc.-, así como emitir los pronunciamientos correspondientes sobre diversos asuntos de interés público. Las acciones de control, se realizan a través de la asistencia de representantes de diversas instituciones del Poder Ejecutivo a las sesiones de la Comisión, y de visitas a diversas instituciones dependientes del sector defensa e interior, así como a determinadas zonas geográficas del interior del país.

En el periodoperíodo 2007-2008, asistieron una vez de manera conjunta el Director de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), junto al Director de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados del Ministerio de la Producción, Presidente del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas (OSINERGMIN), y Jefe de la Dirección Nacional Antidrogas de la PNP;. El Ministro de Defensa asistió una vez de manera conjunta con el Ministro del Interior y el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; también asistieron una vez de manera conjunta el Ministro de Defensa y el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento. De manera individual el Ministro del Interior asistió cuatro veces a dar informes, y el Inspector General de la PNP dos veces, mientras que el Ministro de Defensa, el Director de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, el director de Devida, el Ministro de Economía, y el Presidente de la Caja de Pensiones Militar Policial, asistieron una vez cada uno.<sup>13</sup>

En ocasiones, el trabajo que se realiza durante estas sesiones, se aleja del debate acerca de la política de defensa y la fiscalización de autoridades, y cae en lo anecdótico o intrascendente, cuando no, en

---

<sup>13</sup>Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas. Memoria anual. Legislatura 2007-2008.

la utilización del poder que tiene la Comisión para convocar autoridades y funcionarios públicos, con el fin de realizar persecuciones o venganzas políticas.<sup>14</sup>

## **Función de representación**

La función de representación del Parlamento, implica realizar los compromisos electorales y atender las demandas de la población. Sin embargo, la función de representación se aplica a todos los actos que realizan los congresistas y es muy difícil separarla de las funciones legislativas, y de fiscalización y control político. En este sentido algunas de las actividades de la Comisión de Defensa relacionadas con su labor de representación de cara a la ciudadanía han sido, en el marco de Audiencias Públicas:

- Políticas y estrategias para la prevención del consumo de drogas (07/02/2008). Con la participación del Colegio de Sociólogos,

<sup>14</sup>Esto se ha hecho patente en el último año en dos oportunidades: La primera, fue durante la presentación del Director de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional –APCI– (sesión ordinaria del 3 de septiembre de 2008), para brindar información sobre el trabajo del Instituto de Defensa Legal, y de otras organizaciones de la sociedad civil que se oponen a distintas políticas del gobierno peruano en temas de derechos humanos, protección medioambiental, fiscalización de autoridades, etc. En dicha ocasión, un Congresista exigió que APCI fiscalice con mayor vigor al IDL (sin tener en cuenta que esta institución es fiscalizada rutinariamente por sus donantes, además de las instancias laborales y tributarias nacionales), llegando a pedir también que esta institución intervenga para redefinir los objetivos del IDL (lo que va en contra del derecho a la libre asociación estipulado en la Constitución) por considerar incorrecto que una institución independiente de la sociedad civil promueva temas como la reforma de la justicia militar, participe en el juicio al ex presidente Fujimori, brinde defensa legal gratuita a las víctimas de violaciones de derechos humanos, etc. La segunda ocasión en que se evidenció esta tendencia de los miembros de la Comisión de Defensa a hacer un mal uso de su facultad fiscalizadora, fue durante la presentación (en la sesión ordinaria del 10 de noviembre de 2008) del ex Presidente de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), Salomón Lerner, con el objeto de explicar el método científico con el que la CVR calculó el estimado de 69 mil víctimas fatales ocurridas durante el conflicto armado interno, entre 1980 y el 2000, y brindar información sobre la forma en que se ejecutaron los recursos de dicha institución. Esta convocatoria extemporánea –el informe final de la CVR fue hecho público el 2003–, tendría por objeto hacer un escarnio público de una persona que dirigió el importante proceso de esclarecimiento de los hechos históricos y la identificación de responsabilidades de violaciones de derechos humanos cometidas durante el proceso de violencia política que vivió el Perú décadas atrás. Sin embargo, el ex presidente de la CVR explicó con claridad la naturaleza del trabajo que realizó dicha institución.

Cedro, DEVIDA, DIRANDRO-PNP, Instituto Nacional de Salud Mental, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Ministerio de Educación.

- Defensa nacional, servicio militar y movilización (28/04/2008). Con la participación de las Direcciones de Reserva y Movilización del Ejército, Fuerza Aérea y Marina de Guerra.
- Plan de desarrollo del valle de los ríos Apurímac y Ene (VRAE) (22/07/2008). Con la participación del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, DEVIDA, Ministerio de Defensa y representantes de otros 14 Ministerios.<sup>15</sup>

Cabe señalar, que en estas audiencias, la participación de la ciudadanía es limitada, ya que no se permiten las intervenciones del público, y la participación de organizaciones independientes de la sociedad civil es restringida. Por otro lado, una constante del trabajo de la Comisión, relacionada con una mala comprensión de su función de representación, fue la recepción de pedidos, individuales o colectivos, concernientes a solicitudes de reincorporación, de pensiones, de condecoraciones, y un conjunto de demandas sociales que deberían ser canalizadas a través del Ministerio de Defensa, no del Parlamento, que tiene un rol legislador, fiscalizador, y de representación, pero no de solución de demandas sociales. Así, parte de la dinámica de trabajo de la Comisión, es la gestión de intereses corporativos o personales por parte de los congresistas.

---

<sup>15</sup>Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas. *Memoria anual*. Legislatura 2007-2008.

## ► EL PARLAMENTO Y EL PRESUPUESTO DE LA DEFENSA

Si bien dentro de las atribuciones constitucionales más importantes del Congreso, se encuentra la de aprobar el presupuesto, en el apartado sobre la descripción normativa ya hemos dado cuenta de la limitación del Parlamento a debatir y aprobar el proyecto de ley elaborado por el Poder Ejecutivo (al no tener iniciativa para crear o aumentar el gasto público). Cabe recalcar que el debate del presupuesto del sector defensa, no pasa por la Comisión de Defensa Nacional, sino por la de Presupuesto y Cuenta General. Este presupuesto es sustentado por el Ministro del sector, pero se aprueba en bloque junto a todo el presupuesto del sector público. Como sostiene el reconocido académico del Perú, *Ciro Alegría*, “el momento decisivo del debate sobre las necesidades estratégicas es la ley de presupuesto”<sup>16</sup>. Al no ser debatido en la Comisión de Defensa Nacional, el Parlamento se abstiene de deliberar sobre las prioridades presupuestales del sector.

Sin embargo, hay otros mecanismos que pueden permitir la participación de la Comisión de Defensa Nacional en el debate y aprobación del presupuesto del sector. Por ejemplo, durante la presidencia de *Luis Iberico*, entre los años 2003 y 2004, se realizaron sesiones conjuntas entre la Comisión de Presupuesto y la de Defensa Nacional con este propósito. Desafortunadamente, no se ha continuado con esta práctica, y la Comisión de Defensa Nacional no ha tenido en los últimos años ningún rol en la discusión del pliego presupuestal del sector.

<sup>16</sup>ALEGRÍA, *Ciro*. *El poder legislativo en las políticas de defensa*, 2004, en [www.resdal.org](http://www.resdal.org).

## ► INGRESO Y SALIDA DE TROPAS DEL TERRITORIO NACIONAL

Otra de las funciones del Parlamento es la aprobación del ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional. El marco legal para ello está constituido por las leyes 27.856 y 28.899. La primera norma, promulgada en el año 2002, establece que el ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional es autorizado por el Congreso de la República, mediante resolución legislativa, previo dictamen de la Comisión de Defensa Nacional, a solicitud del Presidente de la República, y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Asimismo, se señala que la autorización procede siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía e integridad territorial, ni constituya instalación de bases militares. Sin embargo, esta aprobación es realizada de manera rutinaria, sin indagar el propósito de dichas visitas, ni informarse del armamento con el que se ingresa, lo cual configura una forma de claudicación de la función de control político del Parlamento. En el periodo 2007-2008, hubo once resoluciones autorizando el ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional. Las tropas ingresantes<sup>17</sup> provinieron de: Estados Unidos 3.816 efectivos; Canadá 224 efectivos; Colombia 180 efectivos; Chile 152 efectivos; Brasil 92 efectivos; Ecuador 61 efectivos; y Gran Bretaña 54 efectivos.

Como se puede apreciar, en el lapso de un año, el Congreso autorizó el ingreso de más de 4.000 efectivos militares de otros países, en su mayoría de Estados Unidos, para operaciones de entrenamiento militar o labor humanitaria. Por otro lado, la Ley 28.899, promulgada el año 2006, estableció que el ingreso de personal militar extranjero *sin armas de guerra*, destinado a realizar actividades relacionadas a medidas de fomento de la confianza mutua, asistencia cívica y planeamiento de ejercicios militares, puede ser autorizado por el propio Ministro de Defensa (mediante resolución ministerial) con

---

<sup>17</sup>Tanto oficiales, suboficiales como también tripulantes.

conocimiento del Presidente del Consejo de Ministros, quien sólo debe dar cuenta al Congreso de la República por escrito, en un plazo de 24 horas tras la expedición de la resolución. Cabe señalar que en la legislación anterior, este tipo de autorización tenía un nivel más alto, ya que debía ser autorizada por el Presidente de la República, mediante resolución suprema, refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Defensa y el Ministro de Relaciones Exteriores. Como vemos, la reforma de la Ley 28.899, significó un retroceso en términos de control político del ingreso de personal militar extranjero.

## **Salida de tropas del territorio: misiones de paz**

---

Una de las primeras funciones de los Parlamentos en el mundo occidental fue, junto a la aprobación de impuestos y contribuciones, la autorización al monarca para reclutar tropas y declarar la guerra. En la actualidad, con la disminución de los conflictos interestatales, una de las misiones militares que ha cobrado mayor relevancia, es la participación de las Fuerzas Armadas en misiones de paz en el exterior. Por ello, la fiscalización parlamentaria tiene, entre otros, un importante ámbito de trabajo en lo relativo al despliegue militar en el exterior, en particular, la facultad de participar en el proceso de toma de decisiones previo al envío de tropas a misiones de paz promovidas por Naciones Unidas.

Aprobar o rechazar estas misiones, es una función indesligable del rol de control político del Parlamento. En este sentido, el Parlamento, a través de la Comisión de Defensa Nacional, debe analizar el mandato y el presupuesto de la misión, los riesgos del personal militar movilizado, las reglas de combate a utilizarse, la cadena de mando y de control, entre otras cuestiones. Sin embargo, cuando se decidió en nuestro país la participación del primer contingente militar peruano en la misión de paz en Haití (MINUSTAH) en 2004, el Parlamento dejó de participar en esta decisión, es decir, se

abstuvo de aprobar la salida de tropas del territorio nacional. Estos contingentes militares salen del territorio solamente a través de una resolución ministerial emitida por el Ministerio de Defensa; no se debate en el seno del Parlamento, o en la Comisión de Defensa Nacional, la conveniencia, el destino, el financiamiento, el tamaño y la composición de estos contingentes. La decisión sobre el uso del aparato militar del Estado, debe implicar el control político desde el Parlamento. Es necesaria una deliberación pública de estos temas, y los representantes electos de la ciudadanía son los primeros responsables de llevar a cabo dicha deliberación.

## ► RELACIÓN COMISIÓN / PODER EJECUTIVO

De manera cotidiana, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y la Comisión de Defensa Nacional, se canalizan, en primera instancia, a través del funcionario de enlace entre el Ministerio de Defensa y la Comisión, quien realiza un trabajo directo junto a la Presidencia de esta. Al realizarse los contactos con el Poder Ejecutivo a través de la Presidencia de la Comisión, se restringe el contacto directo de los parlamentarios con las autoridades del sector. Este rol preponderante del Presidente de la Comisión, hace que se prioricen las iniciativas que provienen del Ejecutivo o de la bancada oficialista. Las relaciones con el Ejecutivo, también se manifiestan en presentaciones de los funcionarios, sobre los lineamientos de sus políticas al comienzo de la legislatura, o a pedido de los miembros de la Comisión como parte de su función fiscalizadora.

Durante la gestión del ex Ministro de Defensa, Embajador Allan Wagner, las relaciones entre esta comisión parlamentaria y el Poder Ejecutivo, fueron en un principio relativamente fluidas gracias a la disposición del Ministro para acudir a las sesiones para explicar los ejes de su proyecto de reforma del sector (que incluyó la promulgación, tras debate público, de una nueva Ley orgánica del Ministerio de Defensa) y otros temas de coyuntura, y al hecho de que la Presidencia de la Comisión se encontraba en manos de un congresista del partido de gobierno. Empero, dicha relación no fue óbice para que en muchas ocasiones se priorizaran iniciativas distintas a las planteadas por el Ejecutivo, como en el caso de la Ley de Justicia Militar, cuando se aprobó un proyecto considerablemente distinto al propuesto por el Ministerio. En el transcurso de la gestión del Ministro Antero Flórez Aráoz, la presencia del Ministro en el Parlamento se tornó más reactiva, acudiendo en las ocasiones en que fue convocado por la Comisión. Un indicador cuantitativo del nivel de relación entre la Comisión y el Poder Ejecutivo, es el volumen de requerimientos y solicitudes de información y documentos de respuesta entre ambas instancias.

**Gráfico N° 1**

**Documentos y solicitudes de información  
enviadas por la Comisión de Defensa**



**Gráfico N° 2**

**Documentos emitidos a la Comisión de  
Defensa como respuesta**



Fuente: Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas. Memoria anual. Legislatura 2007-2008.

## ► EVALUACIÓN DEL TRABAJO DE LA COMISIÓN

Para mejorar la calidad del trabajo del Congreso, se hace necesario volver a contar con un Centro de Investigación Parlamentaria, que brinde la asistencia técnica y la provisión de información necesaria para mejorar las actividades de legislación, fiscalización y representación de los congresistas<sup>18</sup>, que genere los insumos necesarios para el trabajo de las comisiones, y permita la mejora de la calidad de los proyectos de ley, tanto en el sector de la seguridad, como en otros ámbitos. Asimismo, la normatividad vigente<sup>19</sup>, estipula que las Comisiones ordinarias del Congreso, entre ellas la de Defensa Nacional, están en la obligación de enviar en consulta los proyectos de ley a las organizaciones de la sociedad civil vinculadas temáticamente con ellos. De más está decir que ello usualmente no sucede, de forma que se limita el importante aporte que organizaciones independientes de la sociedad civil pueden hacer al proceso de diseño y supervisión de la política de defensa, entendida como una política pública en la que la ciudadanía organizada tiene un importante rol que cumplir.

Asimismo, la Comisión requiere de más personal de asesoría a dedicación exclusiva, con especialización profesional en seguridad y defensa, y con capacidad de investigación y auditoria (al margen de los asesores de cada parlamentario). Tal personal debe ser permanente, y no cambiar con la suerte política de un individuo, partido o gobierno (en nuestro país es usual que cambien los asesores al cambiar la Presidencia de la Comisión). Este staff de funcionarios, tiene que estar disponible para los partidos minoritarios.

<sup>18</sup>Sobre el fenecido Centro de Investigación Parlamentaria, véase: PEASE, Henry, *Por los pasos perdidos. El parlamento peruano entre el 2000 y el 2006*, Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2006.

<sup>19</sup>Acuerdo de la Mesa Directiva del Congreso N° 068-2001-2002/MESA-CR, mediante el cual se crea la Dirección de Participación Ciudadana. Se le asigna como objetivo "acercar y fortalecer la relación del Congreso con la ciudadanía y promover la participación de la sociedad civil y los ciudadanos en las instancias de deliberación del Congreso de la República, canalizando sus demandas, intereses y aspiraciones". Ver PEASE, Henry, *op. cit.*

El déficit en el trabajo de la Comisión, en lo concerniente a la labor de legislación, y fiscalización y control político, se debe en parte a la falta de conocimientos especializados de los temas de seguridad y defensa por parte de algunos congresistas, y a la estrategia de defensa de la corporación militar entablada por los parlamentarios militares en situación de retiro, fujimoristas y del partido de gobierno.

Por último, resulta evidente que uno de los problemas que impiden una labor legislativa y fiscalizadora más eficiente de la Comisión, es la aglomeración de temas de trabajo, distintos entre sí. Frente a esto, lo más recomendable sería llevar la problemática del orden interno, la seguridad ciudadana y la lucha contra el narcotráfico a una comisión *ad-hoc*, y trasladar los temas de desarrollo alternativo a la comisión agraria. Cabe resaltar aquí también, que debido a la exposición mediática de ciertos temas, hay una tendencia en el trabajo de la Comisión a caer en debates coyunturales, en lugar de dedicar el tiempo a evaluar la política pública de defensa.



# PARLAMENTO Y DEFENSA EN VENEZUELA

Rocío San Miguel<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Directora de la Asociación Civil Control Ciudadano para la Seguridad, la Defensa y la Fuerza Armada Nacional. [www.controlciudadano.org](http://www.controlciudadano.org)

## ► INTRODUCCIÓN

Las fortalezas del Poder Legislativo en una democracia, son garantías para el debido funcionamiento del Estado de Derecho y el acceso en condiciones de igualdad a la participación política de todos los sectores de una sociedad.

El rol del Parlamento en una democracia, es el de constituirse en la suma de la pluralidad de voces existentes en un Estado, alentando la participación de todos los sectores de la sociedad, incluso de quienes disienten de las ejecutorias gubernamentales, como único medio de su legitimidad representativa.

La función legislativa, y la de constituirse en órgano contralor de las ejecutorias gubernamentales, procurando consensos que coadyuven en la construcción, seguimiento, ejecución y evaluación de políticas públicas eficaces, constituyen el eje central de funciones de la mayor parte de los Parlamentos del mundo. En Venezuela, formalmente la Constitución otorga atribuciones y funciones específicas en este sentido a la Asamblea Nacional, órgano parlamentario del Estado con competencia, entre otras, para hacer leyes de carácter nacional, ejercer funciones de control sobre el gobierno y la administración pública nacional, y discutir y aprobar el presupuesto nacional<sup>2</sup>.

Sin embargo, como se analizará más adelante, esta función a cumplir por parte de la Asamblea Nacional (denominación constitucional del Parlamento), confronta actualmente serias contradicciones en Venezuela, las cuales le impiden actuar como armonizadora natural de las divergencias políticas, garante del diálogo tolerante, activo, participativo y pacífico de todos los sectores sociales y políticos, lo cual adquiere su impacto en el sector de la seguridad y defensa nacional.

---

<sup>2</sup>Las competencias de la Asamblea Nacional, se encuentran establecidas en el artículo 187, de la Constitución. El texto de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela puede ser consultado en <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm>.

## ► LOS CAMBIOS CONSTITUCIONALES DE 1999 EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA, Y LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA EN VENEZUELA<sup>3</sup>

En 1999 se introduce, por primera vez en la historia constitucional de Venezuela, todo un título dedicado a la seguridad de la Nación. En efecto, el título VII de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, desarrolla en once artículos las disposiciones generales que apuntan a la concreción de ocho elementos fundamentales:

- a. Presenta una definición de la seguridad de la Nación y establece los principios en los cuales ésta se fundamenta.
- b. Constitucionaliza el funcionamiento del Consejo de Defensa de la Nación y la obligatoriedad para el Estado venezolano, a través de este órgano, de establecer un concepto estratégico nacional.
- c. Asigna a la Fuerza Armada Nacional, la competencia para reglamentar y controlar la fabricación, importación, exportación, almacenamiento, tránsito, registro, control, inspección, comercio, posesión y uso de armas, municiones y explosivos.
- d. Prevé la promulgación de una ley de clasificación de información relativa a la Seguridad de la Nación.
- e. Señala la atención de las fronteras, como prioritaria en el cumplimiento y aplicación de los principios de seguridad de la Nación. Este principio encuentra conexión con el artículo 15 de la Constitución, donde se establece el mandato de promulgar una ley orgánica de fronteras, con asignaciones económicas especiales para las regiones fronterizas.
- f. Modifica el alcance de la definición y competencias de la Fuerza Armada Nacional, añadiendo entre las funciones de ésta, la participación activa en el desarrollo nacional<sup>4</sup>.

<sup>3</sup>Queda pendiente una revisión sistemática de los debates esenciales que el Parlamento venezolano haya podido dar a los temas fundamentales de defensa nacional. Una tarea aún pendiente de documentarse en Venezuela.

<sup>4</sup>Son funciones de la Fuerza Armada Nacional, de acuerdo al artículo 328 de la Constitución: Garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico bajo tres modalidades: a) mediante la defensa militar, b) la cooperación en el mantenimiento del orden interno, c) la participación activa en el desarrollo nacional.

- g. Otorga, por primera vez en la historia democrática del país, a los integrantes de la Fuerza Armada Nacional, el derecho al sufragio. Sin embargo, ratifica la disposición prevista en la Constitución de 1961, relativa a la prohibición de los miembros de la Fuerza Armada Nacional de participar en actos de propaganda, militancia o proselitismo político.
- h. Prevé la creación de cuatro órganos nacionales de seguridad ciudadana: un cuerpo de policía nacional, uno de investigaciones científicas, penales y criminalísticas, un cuerpo de bomberos, y una organización de protección civil y administración de desastres, señalando expresamente que estos serán de carácter civil.

Lamentablemente, a nueve años de haberse aprobado el texto constitucional, el balance no es positivo para el desarrollo constitucional de estas normas, que desde el Parlamento han debido adelantarse a través de la aprobación de las leyes respectivas, el seguimiento de las competencias allí asignadas, y el debate necesario en torno a los contenidos que en sí misma expresa la Constitución en materia de seguridad y defensa de la Nación; un asunto por demás pendiente en Venezuela a partir del año 2003, cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), "...sobre la base de información recabada antes, durante y después de su visita *in loco* llevada cabo en Venezuela en mayo de 2002..."<sup>5</sup>, señaló aspectos controvertidos dentro de las disposiciones relativas a la seguridad y defensa de la Nación.

Respecto a los artículos 322 y 326 de la Constitución de Venezuela, la CIDH señaló entonces, que estas normas e instituciones, resultan "...cuestionables a la luz de una concepción democrática de la defensa y la seguridad del Estado"<sup>6</sup>, observando que "...la terminología de las disposiciones constitucionales, presentan ciertas imprecisi-

<sup>5</sup>Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela", Washington, D.C., 2006. OEA/Ser.L/V/II.118, Doc 4 rev. 2, 29 de diciembre de 2003, original: español, p. 2. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Venezuela2003sp/cap.3.htm>.

<sup>6</sup>Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Informe sobre la ...", *op. cit.*, p. 95.

siones o ambigüedades que podrían traducirse en interpretaciones erróneas en cuanto al alcance de la responsabilidad estatal en esta materia, y que también se ven reflejadas en la recientemente sancionada Ley Orgánica de Seguridad de la Nación.”<sup>7</sup>

En efecto, y respecto a los artículos 322 y 326 de la Constitución: “...la Comisión estima necesario realizar ciertas precisiones. Debe señalarse que la seguridad nacional como la función de defensa del Estado frente a agresiones externas, es una obligación que corresponde al Estado, quien posee el monopolio de la fuerza pública, y por lo tanto, esta obligación no puede ser extendida a la sociedad civil, ni siquiera es factible colocar a ésta en un plano de igualdad respecto a dicho deber del Estado. El Estado puede recibir la colaboración de la sociedad civil en ciertas materias de seguridad, pero ello no implica que la titularidad y responsabilidad respecto a tal obligación pueda recaer en instituciones ajenas al propio Estado. (...) que cuenta con el monopolio legítimo de la fuerza pública y está sometido a un régimen de responsabilidad interior e internacional distinto del aplicable a los particulares.”<sup>8</sup>

Casi premonitoriamente podría decirse, advertía la CIDH para el año 2003, lo que ha venido siendo alentado desde el discurso oficial en los últimos años (2004-2008): el concepto del pueblo en armas<sup>9</sup>, la creación de milicias populares con la abierta intención de incorporar al mayor número posible de personas civiles en ellas para convertirlas en combatientes<sup>10</sup>; la ruta para la configuración en Venezuela de un triángulo “ceresoliano”<sup>11</sup>, expresado en la fórmula “caudillo, ejército y pueblo”<sup>12</sup>, todo lo cual, no ha encontrado mecanismo alguno de debate en el seno del Parlamento Nacional.

<sup>7</sup>Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre la ...”, *op. cit.*, p. 96.

<sup>8</sup>*Ibidem*, p. 96.

<sup>9</sup>Unión Radio, “Chávez: Las armas de la República han vuelto a manos del pueblo”. Disponible en: <http://www.unionradio.com.ve/Noticias/Noticia.aspx?noticiaid=182960>.

<sup>10</sup>El País, “Chávez despliega un ejército paralelo”. Disponible en: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Chavez/despliega/Ejercito/paralelo/elpepiint/20051204elpepiint\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Chavez/despliega/Ejercito/paralelo/elpepiint/20051204elpepiint_1/Tes).

<sup>11</sup>“Ceresoliano” refiere a Norberto Ceresole (1943-2003), sociólogo de Argentina, asesor en los últimos años de su vida del actual Presidente de Venezuela, Hugo Chávez Frías.

<sup>12</sup>CERESOLE, Norberto, “Caudillo, ejército, pueblo. La Venezuela del presidente Chávez”. Disponible en: <http://www.analitica.com/bitlibioteca/ceresole/caudillo.asp>.

## ► LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA PENDIENTE Y NECESARIA EN VENEZUELA

Siendo la Fuerza Armada Nacional uno de los elementos institucionales más fuertemente vinculados a la actual gestión de gobierno,<sup>13</sup> y estando posicionado el tema de la defensa nacional como uno de los más relevantes en la agenda discursiva oficial<sup>14</sup>, llama la atención el escaso cuidado que la Asamblea Nacional ha prestado a la aprobación de las leyes vinculadas a la seguridad y defensa nacional.

Una revisión al texto constitucional vigente desde 1999, da cuenta al menos de 12 leyes que debieron haberse aprobado o reformado en los últimos años.

### Cuadro N° 1

#### Leyes pendientes por aprobar o reformar en Venezuela

1. **REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DE LA FAN.**
2. **Ley Orgánica de Seguridad Social de la FAN.**
3. **Código Orgánico de Justicia Militar.**
4. **Ley de Disciplina Militar.**
5. **Ley de Reserva y Movilización Nacional.**
6. **Ley de Carrera Militar.**
7. **Ley de Servicio Militar o Civil para la Defensa.**
8. **Ley de Participación Activa de la FAN en el Desarrollo Nacional.**
9. **Ley de Clasificación y Desclasificación de Documentos.**
10. **Ley del Servicio Nacional de Inteligencia.**
11. **Ley de Armas y Explosivos.**
12. **Ley Orgánica de Fronteras.**

Fuente: Elaboración propia

<sup>13</sup>El Presidente de la República, Hugo Chávez (1998-2013), es militar, egresado de la Academia Militar de Venezuela en el año 1975. Alcanzó el grado de Teniente Coronel del Ejército.

<sup>14</sup>Uno de los aspectos más resaltantes de la discursiva oficial es la amenaza de una invasión norteamericana y la necesidad en consecuencia de prepararse como Nación para ello. "Chávez denuncia un plan opositor para forzar la intervención norteamericana". Disponible en: <http://www.eldia.es/2006-10-02/venezuela/venezuela2.htm>. "Defensa Endógena". Disponible en: [http://www.eluniversal.com.ve/2005/03/13/pol\\_art\\_13161A.shtml](http://www.eluniversal.com.ve/2005/03/13/pol_art_13161A.shtml).

No obstante, la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional fue reformada en dos ocasiones a partir de 1999, la primera vez en el año 2005<sup>15</sup>, siendo la otra reforma en el 2008<sup>16</sup>, cuando pasa a denominarse Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, una reforma realizada por el Presidente de la República y no por el Parlamento, en el marco de la llamada “Ley Habilitante” que otorgaba facultades legislativas al Ejecutivo Nacional. Una reforma controversial, que algunos hemos señalado es inconstitucional<sup>17</sup>.

Otra ley vinculada al sector, reformada en los últimos años, fue la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa de la Nación -en el año 2002-, que pasó a denominarse Ley de Seguridad de la Nación<sup>18</sup>, una reforma controversial a la luz de las observaciones que hiciera la propia CIDH, que destacan las imprecisiones o ambigüedades que tiene en su redacción dicha ley<sup>19</sup>, y la preocupación en torno a las funciones de cooperación en el mantenimiento del orden público que esta ley reitera para la Fuerza Armada Nacional.<sup>20</sup>

En general, una revisión, pormenorizada por materia, de las leyes dictadas en Venezuela, que la Asamblea Nacional clasifica bajo el

<sup>15</sup>Gaceta Oficial N° 38.280 de fecha 26 de septiembre del 2005. El texto se encuentra disponible en: <http://www.controlciudadano.org/documentos/detalle.php?catid=3>.

<sup>16</sup>Gaceta oficial N° 5.891 de fecha 31 de julio de 2008. El texto se encuentra disponible en: <http://www.controlciudadano.org/documentos/detalle.php?catid=3>.

<sup>17</sup>Un recuento de algunos de los recursos de inconstitucionalidad presentados en contra de esta Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, interpuestos ante el Tribunal Supremo de Justicia, así como otros documentos que plantean la inconstitucionalidad de la Ley, se encuentran disponibles en: <http://www.controlciudadano.org/documentos/detalle.php?catid=16>.

<sup>18</sup>Gaceta Oficial N° 37.594 de fecha 18 de diciembre de 2002. El texto se encuentra disponible en: <http://www.controlciudadano.org/documentos/detalle.php?catid=3>.

<sup>19</sup>ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, op. cit., párrafo 259.

<sup>20</sup>“La Comisión señala que en un sistema democrático es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas ya que se trata de dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación. La historia hemisférica demuestra que la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna en general se encuentra acompañada de violaciones de derechos humanos en contextos violentos, por ello debe señalarse que la práctica aconseja evitar la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna ya que acarrea el riesgo de violaciones de derechos humanos.”Ídem, párrafo 271 y siguientes.

título de “seguridad y defensa”; da el siguiente resultado:

**Dictadas por el Poder Ejecutivo:**

- Decreto N° 6.239, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. (31/07/2008).
- Decreto N° 5.895, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional. (09/04/2008).
- Ley de Reforma Parcial del Decreto N° 1.511, con Fuerza de Ley de los Órganos de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas. (05/01/2007)
- Decreto N° 1.557, con Fuerza de Ley del Sistema Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres. (13/11/2001)
- Decreto N° 1.533, con Fuerza de Ley de los Cuerpos de Bomberos y Bomberas y Administración de Emergencia de Carácter Civil. (13/11/2001)
- Decreto N° 1.453, con Fuerza de Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana (06/11/2001)

**Dictadas por la Asamblea Nacional-Congreso Nacional:**

- Ley de Extranjería y Migración. (24/05/2004)
- Ley Orgánica de Seguridad de la Nación. (18/12/2002)
- Ley para el Desarme. (20/08/2002)
- Ley N° 32 Ley Orgánica sobre Estados de Excepción. (15/08/2001)
- Ley de Faros y Boyas. (25/07/1994)
- Ley de Conscripción y Alistamiento Militar. (11/09/1978)

Resalta en este gráfico, la cantidad de leyes que no han sido dictadas por el Parlamento, y como, en los últimos dos años, esta parece ser la tendencia, delegando la Asamblea Nacional su función legislativa a favor del Ejecutivo Nacional, a pesar de controlar el oficialismo el Parlamento Nacional.

Entre las principales funciones que tiene asignada la Asamblea Nacional en Venezuela, cabe destacar, por su impacto que podrían tener sobre las políticas de seguridad y defensa del Estado, las siguientes:

**Cuadro N° 2**

**Principales atribuciones de la Asamblea Nacional, de importancia a la seguridad y defensa nacional.**

1. **Legislar en las materias de la competencia nacional.**
2. **Proponer enmiendas y reformas a la Constitución.**
3. **Ejercer funciones de control sobre el Gobierno.**
4. **Organizar y promover la participación ciudadana en los asuntos de su competencia.**
5. **Decretar amnistías.**
6. **Discutir y aprobar el presupuesto nacional.**
7. **Autorizar los créditos adicionales al presupuesto.**
8. **Aprobar las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación.**
9. **Autorizar al Ejecutivo Nacional para celebrar contratos de interés nacional.**
10. **Dar voto de censura al Vicepresidente Ejecutivo y a los Ministros.**
11. **Autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país.**
12. **Autorizar a los funcionarios públicos o funcionarias públicas para aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros.**
13. **Aprobar por ley los convenios o tratados internacionales que celebre el Ejecutivo Nacional, salvo las excepciones consagradas en esta Constitución.**

Fuente: Constitución de La República Bolivariana de Venezuela, artículo 187.

Además de aprobar las leyes –competencia que tiene atribuida el Parlamento en Venezuela–, es necesario evaluar las otras funciones de la Asamblea Nacional para determinar el impacto de su responsabilidad sobre la seguridad y defensa nacional.

En materia de reforma constitucional con implicaciones para el área de defensa, la Asamblea Nacional preparó un proyecto que fue consultado mediante referéndum nacional, el 2 de diciembre de 2007. En esta propuesta, originalmente elaborada y presentada por el Presidente de la República a la que se adicionaron otros artículos

por parte de la Asamblea Nacional, se encontraban diversos aspectos vinculados a la seguridad y defensa nacional. Dicha propuesta no fue aprobada en el referéndum de 2007, pero vale la pena indicar en qué consistía, por constituir numerosos de los aspectos en ella contenidos, algunos de los que más adelante por vía habilitante –Decreto Presidencial del 31 de Julio de 2008– se promulgarían por parte el Presidente de la República, burlándose la voluntad popular expresada en el resultado del referéndum.

Destacan entre estas propuestas de reforma constitucional en Diciembre de 2007, la reforma a los artículos 236, 266, 328 y 329 de la Constitución. Con la modificación del artículo 236, se proponía extender el control del Presidente de la República sobre todos los grados y jerarquías de los oficiales de la Fuerza Armada Nacional.

Cuadro N° 3

**Cuadro comparativo proyecto de Reforma Constitucional de Venezuela de 2007.**

Artículo 236. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela	Artículo 236. Proyecto de Reforma Constitucional.
<p><b>Artículo 236. Son atribuciones y obligaciones del presidente o presidenta de la república:</b> (...)</p> <p>6. Ejercer el mando Supremo de la Fuerza Armada Nacional, promover a sus oficiales <b>a partir del grado de Coronel o Coronela o Capitán o Capitana de navio</b>, y nombrarlos o nombrarlas para <b>los cargos que le son privativos.</b></p>	<p><b>Artículo 236. Son atribuciones y obligaciones del presidente o presidenta de la república:</b> (...)</p> <p>8. Promover a sus oficiales de la Fuerza Armada Bolivariana <b>en todos los grados y jerarquías y designarlos o designarlas para los cargos y funciones correspondientes.</b></p>

<sup>21</sup>Texto del Proyecto de Reforma a la Constitución extendido mediante referéndum el 2 de diciembre de 2007. Disponible en: [http://www.venezuelareal.org/dpdf/TEXTO\\_DEFINITIVO\\_REFORMA.pdf](http://www.venezuelareal.org/dpdf/TEXTO_DEFINITIVO_REFORMA.pdf).

Fuente: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y Proyecto de Reforma Constitucional<sup>21</sup>

Con la reforma al artículo 266 de la Constitución, referido a las atribuciones del Tribunal Supremo de Justicia, se pretendía introducir una nueva figura en el ordenamiento territorial del país, que no tenía precedentes en la legislación nacional: las Regiones Estratégicas de Defensa, las Áreas de Defensa Integral y los Distritos Militares<sup>22</sup>.

Sin embargo la propuesta de reforma de los artículos 328 y 329 de la Constitución, de haberse aprobado por vía de referéndum, hubiesen sido las de mayor alcance por el impacto en la concepción, funciones y doctrina de empleo de la Fuerza Armada Nacional. Con esta reforma, se daba alcance a una concepción geopolítica de funcionamiento de la Fuerza Armada Nacional, no necesariamente circunscrita en su empleo al área del territorio nacional, para pasar a denominársele entonces, Fuerza Armada Nacional “*Bolivariana*”. Se creaba y daba rango constitucional a un quinto componente<sup>23</sup> de la Fuerza Armada Nacional denominado Milicia Nacional Bolivariana<sup>24</sup>. Se introducía la concepción del “enemigo interno” y el concepto de la “guerra popular de resistencia”, abriéndose además las compuertas para una clara y abierta politización de la Fuerza Armada Nacional. Este proyecto de Reforma Constitucional, fue rechazado el 2 de diciembre, a través de los resultados del Referéndum nacional extendido a tal fin.

Es curioso sin embargo notar, como a pesar de no haberse aprobado el proyecto de reforma constitucional en 2007, el Presidente de la República introdujo en la reforma a la ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional por vía habilitante en el 2008, la denominación “*Bolivariana*” que había sido rechazada, creo la milicia nacional, inserto las figuras de “Regiones Estratégicas de Defensa”, “Regiones Militares” y “Áreas de Defensa Integral”, la concepción de un “enemigo interno”, al atribuirle funciones de inteligencia social a

<sup>22</sup>Texto del Proyecto de Reforma a la Constitución extendido mediante referéndum el 2 de diciembre de 2007. Disponible en: [http://www.venezuelareal.org/dpdf/TEXTO\\_DEFINITIVO\\_REFORMA.pdf](http://www.venezuelareal.org/dpdf/TEXTO_DEFINITIVO_REFORMA.pdf).

<sup>23</sup>En Venezuela existen constitucionalmente cuatro componentes en la Fuerza Armada Nacional: El Ejército, la Armada, la Aviación y la Guardia Nacional. Artículo 328 de la Constitución.

<sup>24</sup>Proyecto de Reforma Constitucional, Artículo 329. Disponible en [http://www.venezuelareal.org/dpdf/TEXTO\\_DEFINITIVO\\_REFORMA.pdf](http://www.venezuelareal.org/dpdf/TEXTO_DEFINITIVO_REFORMA.pdf)

la milicia nacional bolivariana; el concepto de “guerra popular de resistencia” y la politización abierta de la Fuerza Armada Nacional al atribuirse el Presidente de la República, la designación de los mandos sin importar los grados o jerarquías (artículos 78 y 80 de la nueva ley de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana).

**Cuadro N° 4**

**Cuadro comparativo proyecto de Reforma Constitucional de Venezuela de 2007.**

**Artículo 328.** Constituye una institución esencialmente profesional, **sin militancia política**, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la Nación y **asegurar la integridad del espacio geográfico**, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional, de acuerdo con esta Constitución y con la ley. En el cumplimiento de sus funciones, **está al servicio exclusivo de la Nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna**. Sus pilares fundamentales son la disciplina, la obediencia y la subordinación.

Está integrada por el Ejército, la Armada, la Aviación, que funcionan de manera integral dentro del marco de su competencia para el cumplimiento de su misión, con un régimen de seguridad social integral propio, según lo establezca su respectiva ley orgánica.

**Artículo 328.** Constituye un **cuerpo esencialmente patriótico, popular y antiimperialista**. Sus profesionales activos no tendrán militancia partidista.

Será organizada por el Estado para garantizar la soberanía de la Nación, defenderla de cualquier **ataque externo o interno** y asegurar la integridad del espacio geográfico mediante el estudio, planificación y ejecución de la doctrina militar bolivariana, **la aplicación de los principios de la defensa integral y la guerra popular de resistencia**, la cooperación en las tareas de mantenimiento de la seguridad ciudadana y del orden interno, así como **la participación activa en planes para el desarrollo económico, social, científico y tecnológico de la Nación**, de acuerdo con esta Constitución y el cumplimiento de su función, **estará siempre al servicio del pueblo venezolano en defensa de sus sagrados intereses, en ningún caso al de oligarquía alguna o poder imperial extranjero**.

Sus pilares fundamentales son esta Constitución y las leyes, así como la disciplina, la obediencia y la subordinación.

Sus pilares históricos están en el mandato de Bolívar: “Libertar a la Patria, empuñar la espada en defensa de las garantías sociales y merecer las bendiciones del pueblo”.

Fuente: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y Proyecto de Reforma Constitucional

El referéndum del pasado 15 de febrero de 2009 solo tuvo como objeto el aprobar o desaprobar la reelección indefinida de los cargos públicos de elección popular, habiendo triunfado el sí como aprobación. Este referéndum no contenía propuestas de reforma para el sector defensa.

La función parlamentaria de control sobre el Gobierno en materia de políticas de seguridad y defensa nacional, es actualmente nula o inexistente. Una revisión de la actividad desplegada por los miembros del Parlamento Nacional (periodo 2006-2010), no evidencia la existencia de documentos oficiales públicos referidos a la evaluación crítica de la gestión de gobierno en las áreas de seguridad y defensa nacional. Tampoco crítica, debate u observación por parte del Parlamento Nacional al momento de dictarse las leyes aprobatorias de los tratados suscritos por Venezuela en materia de seguridad y defensa nacional con otros Estados. Ni documentos públicos en el que aparezcan objeciones o reparos a la “Memoria y Cuenta” que anualmente debe consignar el Ministerio de la Defensa a la consideración de la Asamblea Nacional conforme lo establece la Constitución. Sin embargo destaca una prolifera actividad parlamentaria declarativa, destinada a apoyar las decisiones y políticas del Presidente de la República, en situaciones tan inverosímiles como conmemorar la fecha de un golpe de Estado<sup>25</sup>, o la de apoyar asuntos aprobados por el Presidente de la República por vía de leyes habilitantes. Incluso, aparece amplio registro de la actividad parlamentaria investigativa dirigida a respaldar al Presidente de la República en sus acusaciones públicas de estar amenazado por la posibilidad de magnicidios y/o por golpes de Estado<sup>26</sup>.

<sup>25</sup>Asamblea Nacional. Acuerdo con motivo de los sucesos ocurridos el 27 de noviembre de 1992. Disponible en: [http://www.asambleanacional.gob.ve/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=1271&Itemid=124](http://www.asambleanacional.gob.ve/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1271&Itemid=124).

<sup>26</sup>Asamblea Nacional. Comisión Especial para Investigar la Conspiración y Organización del Golpe de Estado y Magnicidio en contra del Comandante Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez. Disponible en: [http://www.asambleanacional.gob.ve/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=1268&Itemid=124](http://www.asambleanacional.gob.ve/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1268&Itemid=124).

A noviembre de 2008, la Comisión de Defensa de la Asamblea Nacional se encuentra conformada íntegramente por diputados oficialistas:

Cuadro N° 5			
Miembros de Comisión permanente de Defensa de la Asamblea Nacional			
DIPUTADO	ESTADO		
Rafael Darío Gil Barrios	Bolivar	MVR	<b>REPRESENTACIÓN POLÍTICA</b>    <b>100% partido de Gobierno</b>
Fahd El Gatrif Mizher	Apure	MVR	
Eleazar Nieves Colmenares	Aragua	MVR	
Eliseo Ramón Peña Pineda	Zulia	MVR	
J. Carlos Pimentel Montaña	Mérida	MVR	
Hernán Pacheco Alviárez	Táchira	MVR	
Pastor Paucides González	Lara	MVR	
Cilia Adela Flores	Distrito Federal	MVR	

Fuente: Asamblea Nacional. Comisión de Defensa.

Esta circunstancia explica la escasa o inexistente labor de contraloría sobre la política de seguridad y defensa nacional que desarrolla el Ejecutivo. En efecto, una revisión sistémica, evidencia una clara entropía que impide una sana retroalimentación desde la perspectiva del seguimiento y la evaluación de políticas públicas, así como la ausencia del necesario contrapeso en actividades claves que tiene asignadas el Parlamento, tales como la de discutir y aprobar el presupuesto de defensa, autorizar los créditos adicionales del sector, aprobar las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación y su impacto y concatenación con los planes de defensa nacional, autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país, o interpelar funcionarios públicos.

La actividad del Parlamento en materia de seguridad y defensa nacional, pendiente y necesaria en Venezuela, debe acometerse sin más demora en torno a los siguientes enunciados mínimos:

- En primer lugar, deben establecerse claras diferencias entre los temas que refieren a la seguridad nacional y los temas que refieren a la defensa nacional. El Parlamento no los diferencia; probablemente el resto de los poderes públicos tampoco. Quizá provenga esta situación, de las definiciones establecidas en la primera Ley Orgánica de Seguridad y Defensa que se dictó en Venezuela (1976), la cual no diferenciaba tales conceptos, lo cual se trasladó al modo en que normativamente se entremezclan estos conceptos a nivel constitucional.
- En Venezuela, desde 1992 a la fecha, han ocurrido actos insurreccionales donde han estado implicadas la(s) Fuerza(s) Armada(s): el 4 de febrero de 1992, el 27 de noviembre de 1992 y el 11 de abril de 2002. Sin embargo, no queda claro para la Asamblea Nacional, el carácter ilícito o no de tales actos. A pesar de exaltarse los dos primeros y condenarse el tercero, por parte de los diputados en sus declaraciones oficiales, considerandos, etc.; el Parlamento nunca pudo concluir las labores encomendadas a una comisión de la verdad, que en su seno se instaló para determinar las responsabilidades de los hechos ocurridos el 11 de abril de 2002.
- La Asamblea Nacional no ejerce contraloría sobre los tratados de control de armas suscritos por el Estado. Sobre el tema, sólo se limita a convertir en Ley Aprobatoria los tratados suscritos por el Ejecutivo Nacional. Tampoco realiza el Parlamento un seguimiento sobre el estado del cumplimiento por parte del Estado de dichos convenios.
- La cooperación militar que Venezuela realiza a favor de sus aliados políticos, verbigracia Bolivia, Nicaragua y Cuba, no tiene seguimiento por parte de la Comisión de Defensa de la Asamblea Nacional.

- Tampoco se da seguimiento a la ejecución y cumplimiento de los tratados suscritos desde el 2005, con Rusia, Irán, China, Bielorrusia, España, Austria, Reino Unido y Suecia, en la adquisición y renovación de sistemas de armas. Estos convenios, no son evaluados por el Parlamento, pues son entendidas por la mayoría parlamentaria oficialista, como una atribución exclusiva del Presidente de la República, por lo que no se incluye en el trabajo de la Comisión de Defensa, ninguna actividad de seguimiento formal al respecto.
- Las negociaciones para las delimitaciones territoriales pendientes con países vecinos (Colombia, el Caribe Oriental y Guyana) y los incidentes fronterizos, no son objeto de seguimiento pormenorizado por parte de la Asamblea Nacional. Incluso, las Comisiones Presidenciales designadas para llevar adelante los procesos de delimitaciones pendientes, no informan ni son llamadas a la Asamblea Nacional con el ánimo de documentar la labor que realizan; mucho menos interpeladas sobre su actividad.
- El gasto de defensa no es discutido en el Parlamento.
- Se encuentra pendiente elaborar el Concepto Estratégico de la Nación conforme lo establece la Constitución, documento que racionalizaría la formulación, ejecución y evaluación de la política de defensa nacional. A pesar de ello -nueve años de demora-, la Asamblea Nacional no ha expresado al Consejo de Defensa de la Nación la importancia de acometer la tarea, no obstante formar parte de dicho Consejo, la Presidenta de la Asamblea Nacional.
- Debe adelantarse sin más demora, la discusión y aprobación de las leyes que el Título VII de la Constitución referido a la Seguridad de la Nación, prevé.
- El acceso a la información pública de documentos del Estado que no se encuentran “clasificados”, es un derecho de los ciudadanos que en Venezuela no puede ejercerse con absolutas garantías; depende de la discrecionalidad de los funcionarios. El Parlamento no es una excepción a esta constante, pues no brinda

acceso a la información sobre los temas públicos de seguridad y defensa nacional de carácter público que se le solicitan.

- El archivo y registro de los debates de la Asamblea, incluidos los de la Comisión de Defensa (de carácter público), no se encuentra dispuestos de manera eficaz para la consulta pública. Apenas la página oficial de la Asamblea Nacional<sup>27</sup>, da cuenta en rubros o temas muy generales a incluirse en la agenda, sin sistematizar en registros o compendios históricos referenciales dicha actividad, para su comparación retrospectiva y debido análisis.
- El listado de acuerdos y convenios internacionales vinculados al sector defensa, suscritos por Venezuela con otros Estados, no se encuentra actualizado en ninguna página web oficial de manera exhaustiva y cronológica, lo cual hace imposible el derecho de contraloría ciudadana, dificulta el trabajo de los investigadores y de los propios funcionarios públicos con competencias o vinculados al tema.
- A pesar del deber constitucional de promover la participación ciudadana, la Asamblea Nacional no convoca a la Academia, las Universidades, los partidos políticos distintos del oficialismo, los gremios profesionales u organizaciones de la sociedad civil con experticia y competencia en temas de seguridad y defensa nacional, a la consulta de los temas de interés nacional vinculados a la materia. Simplemente, orienta una consulta legislativa de leyes que ha denominado “parlamentarismo de calle”, sin fórmula de debate crítico o documentado, realizada en los sectores populares a través de la participación de los consejos comunales, que se identifiquen previamente como afectos al gobierno.

---

<sup>27</sup>Disponible en: <http://www.asambleanacional.gob.ve>.

## ► PERSPECTIVAS 2008-2010, A MODO DE CONCLUSIONES

El mandato constitucional del Parlamento actual, finaliza en el 2010, cuando podrá renovarse su composición, en la posibilidad de hacerlo más plural y por ende más eficaz en sus funciones, incluidas las llamadas a desempeñar en materia de seguridad y defensa nacional.<sup>28</sup>

Mientras tanto, el Ejecutivo avanza en la tarea de atribuirse la actividad legislativa que corresponde a la Asamblea Nacional en materia de defensa, a pesar de controlar completamente a este órgano del poder público nacional. Dos leyes emblemáticas en esta dirección, que fueron dictadas durante el año 2008, son un claro ejemplo:

- a. La reforma a la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional, que pasó a denominarse Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana.
- b. La Ley del Sistema Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia. Una ley también inconstitucional, fuertemente criticada por la sociedad civil, por lo que fue derogada a escasos días de su promulgación.<sup>29</sup>

El Presidente de la Comisión de Defensa de la Asamblea Nacional, Diputado Rafael Gil Barrios ha informado que “ ... tentativamente la Ley de Armas y Explosivos y la Ley de Seguridad Social de la Fuerza Armada Nacional, serían dos leyes sumamente importantes para ser incluidas dentro de la planificación legislativa de la comisión [permanente de Defensa]”<sup>30</sup>, sin embargo la Asamblea estará concentrada en el año 2008 en la aprobación del Proyecto de

<sup>28</sup>Es importante tener presente, que la oposición no presentó candidatos a Diputados de la Asamblea Nacional en las últimas elecciones nacionales parlamentarias.

<sup>29</sup>Un expediente con datos referidos a la mencionada ley se encuentra disponible en: <http://www.controlciudadano.org/documentos/detalle.php?catid=15>.

<sup>30</sup>Asamblea Nacional. Tentativamente la Ley de Armas y Explosivos, y la Ley de Seguridad Social de la Fuerza Armada Nacional podrían ser incluidas en la agenda legislativa de este periodo. Disponible en: [http://www.asambleanacional.gob.ve/index.php?option=com\\_content&task=view&id=20085&Itemid=27](http://www.asambleanacional.gob.ve/index.php?option=com_content&task=view&id=20085&Itemid=27).

Presupuesto Anual del 2009<sup>31</sup>, que a la fecha prevé la asignación de 8.978.331.046 de Bolívares para el Ministerio de la Defensa, lo que representa un 5,36 % del total del proyecto de presupuesto nacional. Y dedicará el primer semestre del año 2009, en cumplir con el mandato extendido por el Presidente de la República de conseguir las firmas necesarias para introducir una enmienda constitucional que autorice la re-elección indefinida del cargo de Hugo Chávez Frías<sup>32</sup>.

Quedarán pendientes en Venezuela, temas cruciales en los que debería intervenir el Parlamento, referidos a la Fuerza Armada Nacional y cuerpos de seguridad del Estado<sup>33</sup>, -adicionales a los anteriormente mencionados-, tales como:

- a. El excesivo estado deliberativo de las Fuerzas Armadas y la indebida influencia de aquellas en el accionar político del país.
- b. La politización y división de las Fuerzas Armadas.
- c. Los privilegios procesales en beneficio de generales y almirantes.
- d. La politización de las Policías.
- e. El control del funcionamiento y el presupuesto asignado de la Milicia Nacional Bolivariana, la cual depende directamente del Presidente de la República<sup>34</sup> y tiene claras funciones de inteligencia social.

<sup>31</sup>Un expediente del contenido del proyecto de presupuesto de la Nación 2009, se encuentra disponible en: [http://www.asambleanacional.gob.ve/index.php?option=com\\_content&task=view&id=20353%20Itemid=58](http://www.asambleanacional.gob.ve/index.php?option=com_content&task=view&id=20353%20Itemid=58).

<sup>32</sup>Chávez instruyó al PSUV para iniciar ya trabajo de Enmienda Constitucional. Disponible en: [http://www.asambleanacional.gob.ve/index.php?option=com\\_content&task=view&id=20657&Itemid=59](http://www.asambleanacional.gob.ve/index.php?option=com_content&task=view&id=20657&Itemid=59). El referéndum del 15 de Febrero de 2009, incorporó la enmienda constitucional que autoriza la re-elección indefinida de todos los cargo de elección popular.

<sup>33</sup>Un alcance pormenorizado de otras actividades pendientes en Venezuela a raíz de las observaciones realizadas por la Comisión Interamericana de derechos Humanos en su visita in loco a Venezuela en el año 2002, puede ser consultado en: SAN MIGUEL, Rocío, "Seguridad del Estado: Las FFAA y los Cuerpos Policiales de Seguridad. Un asunto pendiente con la CIDH. Primera Parte". Revista de la Universidad Central de Venezuela, en coedición con el Centro de Estudios de Derechos Humanos de la UCV, Caracas, 2006.

<sup>34</sup>Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, Artículo 43. La Milicia Nacional Bolivariana es un cuerpo especial organizado por el Estado Venezolano, integrado por la

CONTINÚA EN PÁGINA SIGUIENTE

**Cuadro N° 6**

**Ley Orgánica de la Fuerza Armada Bolivariana**

**Artículo 46. Son funciones de la Milicia Nacional Bolivariana:**

- 11. **Contribuir y asesorar en la conformación y consolidación de los Comités de Defensa Integral de los Consejos Comunales**, a fin de fortalecer la unión cívico/militar;
- 12. **Recabar, procesar y difundir la información de los Consejos Comunales, instituciones del sector público y privado**, necesaria para la elaboración de los planes, programas, proyectos de Desarrollo Integral de la Nación y Movilización Nacional;
- 13. Coordinar con los órganos, entes y dependencias del sector público y privado, **la conformación y organización de los Cuerpos Combatientes de Reserva**, los cuales dependerán administrativamente de los mismos, con la finalidad de contribuir a la Defensa Integral de la Nación;  
Supervisar y adiestrar los Cuerpos Combatientes de Reserva, los cuales dependerán operacionalmente del Comando General Nacional de la Milicia Nacional Bolivariana.

Fuente: Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana.

- f. El control de las armas legales y el desarme de la población civil, en un país que se estima existen más de seis millones de armas ilegales en manos de la población civil.
- g. La capacidad operativa de la Fuerza Armada Nacional, en un país con graves problemas que afectan la seguridad de los espacios jurisdiccionales marítimos de la República y las fronteras terrestres.
- h. El control de guerrilleros y paramilitares colombianos en territorio nacional.

**VIENE DE PÁGINA ANTERIOR**

Reserva Militar y la Milicia Territorial destinada a complementar a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en la Defensa Integral de la Nación, para contribuir en garantizar su independencia y soberanía. Los aspectos inherentes a la organización, funcionamiento y demás aspectos administrativos y operacionales serán determinados por el reglamento respectivo.

La Milicia Nacional Bolivariana depende directamente del Presidente o Presidenta de la República Bolivariana de Venezuela y Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en todo lo relativo a los aspectos operacionales y para los asuntos administrativos dependerá del Ministro del Poder Popular para la Defensa. (El subrayado es nuestro).

- i. El involucramiento de los ciudadanos en tareas de seguridad ciudadana, propuesto por el Presidente Chávez, "...insto a los miembros de los consejos comunales a organizarse, capacitarse y constituir un equipo de seguridad ciudadana que trabaje, constantemente, contra la consecución de delitos en sus sectores"<sup>35</sup>.

La política de seguridad y defensa de un Estado, se construye para largos plazos de ejecución, entre otras razones, por los recursos de todo orden que esta demanda, sin menoscabo de contemplar en sus ejecutorias las situaciones de emergencia o excepcionales que puedan sobrevenir. Sin embargo, situaciones inadmisibles suceden en el sector, por el control que el Ejecutivo ejerce en todos los órdenes sobre el resto de los poderes públicos en Venezuela –incluido el Parlamento Nacional-, y por la ausencia, en consecuencia, de estándares mínimos de transparencia, auditabilidad y rendición de cuentas.

La evolución del contexto estratégico nacional, hemisférico y mundial, impone una impostergable reflexión de cara al rol pendiente a desarrollar por el Parlamento venezolano en materia de seguridad y defensa nacional, desprovisto de las tendencias de intolerancia respecto de sectores de la sociedad que son abiertamente críticos o que expresan su disenso a las políticas del gobierno.

---

<sup>35</sup> <http://www.abn.info.ve/index.php>.





# RELATORÍA DEL SEMINARIO-TALLER: PARLAMENTO Y DEFENSA EN AMÉRICA LATINA. LA CONDUCCIÓN POLÍTICA DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN LA REGIÓN ANDINA<sup>1</sup>

Andrés Felipe Ortega y Juliana Pérez  
Gutiérrez<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Evento realizado en el marco del Programa “Parlamento y Defensa” de RESDAL, en Bogotá, Colombia, 27 y 28 de agosto de 2007.

<sup>2</sup>Miembros del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa de la Universidad Nacional de Colombia.

El Seminario-Taller constituyó un valioso escenario donde los participantes –provenientes de Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia– plantearon algunas reflexiones a propósito del rol que asume el Congreso en la conducción política de la defensa en la región andina. El análisis de la relación entre Parlamento y defensa requiere enmarcarse, de un lado, en el contexto de las relaciones cívico militares en un entorno democrático y, de otro lado, en la configuración de regímenes políticos presidenciales o parlamentarios; además, no se puede obviar la fragilidad institucional e inestabilidad política que caracteriza a los países andinos en general, y el conflicto interno armado en el caso colombiano en particular.

Las intervenciones de los tres congresistas colombianos - Jairo Clopatofsky, Wilson Borja y Cecilia López- y la participación de los académicos asistentes durante la primera parte del encuentro, mostraron un panorama para el debate conceptual en el que se destacan varios puntos:

1. El aislamiento de la academia y el escaso interés que suscita en la ciudadanía el tema de la seguridad potencia una forma autoritaria de tomar decisiones respecto al tema. En este sentido, se evidencia la urgencia del apalancamiento de otros formadores de opinión y la difusión en los medios de comunicación para elevar el nivel de discusión del tema, haciéndolo más incluyente.
2. El hecho de que las posibilidades del Congreso para constituirse como un actor protagónico en la conducción de la defensa nos remite a la dimensión exclusivamente procedimental de las democracias latinoamericanas. La mesa coincide que la ausencia de debate en el Congreso está asociada a la configuración del régimen presidencial, pero que un cambio institucional que propicie un mayor protagonismo del Congreso con vocación deliberativa y poder decisorio, más que refrendatario, es incierto en sus posibilidades y resultados en la medida en que los Parlamentos sigan siendo una institución tan desacreditada para la ciudadanía.
3. La pregunta sobre la relación entre Parlamento y defensa, tiene una dimensión más básica, que consiste en el interrogante de hasta qué punto en los países latinoamericanos las Fuerzas Armadas

son autónomas o están subordinadas al poder político civil. La cuestión nos remite a esclarecer en qué medida el Ministerio de Defensa, la representación del Ejecutivo en este campo, es un actor que formula las políticas o se convierte en un despacho que captura recursos. Lo que nos induce a otra dimensión del debate sobre si los regímenes presidenciales en Latinoamérica son realmente fuertes o sólo autoritarios.

4. Es imperativo para fortalecer la discusión, re-politizar el tema, y conservar los partidos políticos dentro de los Parlamentos. A pesar de esto, los informes nacionales dan cuenta de la crisis de representación, y su correlato en la crisis de partidos. Ello profundiza la tendencia a la renuncia del Congreso a constituirse como un espacio deliberativo.
5. La condición subalterna del Congreso frente al Ejecutivo en los temas de seguridad y defensa (aunque en general en todos los asuntos), se manifiesta en las limitaciones que tienen para modificar los presupuestos del sector.

Además de estas discusiones conceptuales que se dieron en el desarrollo del seminario, es posible identificar algunas variables de estudio a propósito del tema en los diferentes casos nacionales del área andina. Sobra decir, que aquí no se agota la cuestión, y que por el contrario, tiene múltiples dimensiones desde donde puede abordarse.

En primer lugar, destacamos la importancia de analizar las comisiones parlamentarias especializadas en el tema básicamente en tres aspectos: el interés y la importancia relativa que le asignan los congresistas a ser miembros de éstas; el nivel de conglomeración o dispersión temática que tienen a su cargo; y la caracterización de los perfiles de los congresistas y la precariedad/abundancia de recursos con los que cuentan para ejercer su labor de legislación y fiscalización. Si bien el común denominador de la experiencia andina es el papel marginal de las comisiones parlamentarias especializadas en la política de defensa, hay que mencionar algunas diferencias. En países como Colombia, la Segunda Comisión Permanente ha sido catalogada por los congresistas que nos acompañaron como la “comisión basura”, resaltando el altísimo nivel de concentración temá-

tica (la cual además de la defensa, pasa por temas como el comercio internacional y la política portuaria, entre muchos otros), mientras que en el caso ecuatoriano, que comparte lugar exclusivamente con asuntos internacionales, resulta ser una de las más importantes. Los panelistas coincidían en recomendaciones de política sobre la necesidad de contar con congresistas con mayor conocimiento en estos temas.

En segundo lugar, consideramos central la relación del Ejecutivo y las Fuerzas Armadas. Se reconoce que en los países de la región andina, debido al presidencialismo que los caracteriza, la mayoría de funciones en torno a las Fuerzas Armadas están concentradas en las atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo, reflejadas, por ejemplo, en que los presidentes conducen a la Fuerza Pública. Esta situación vulnera la posibilidad de control que el Congreso y las comisiones especializadas pudieran tener sobre la institución militar; en efecto, uno de los lugares comunes de las presentaciones nacionales, es que la relación que el Congreso tiene es mínima y reducida a acciones tales como aprobar o improbar los ascensos.

Por otra parte, se abre un debate sobre la verdadera dimensión de esta relación. Queda claramente establecido que se ha trascendido el plano de las relaciones cívico-militares en términos de la subordinación militar al poder civil, en especial, cuando se muestra casos de tutelaje sobre los asuntos que conciernen a la esfera militar o en los casos de prebendalismo. Aún más, lo que también se aprecia es la ineficacia del Ministerio de Defensa para ser un enlace entre el Poder Ejecutivo y los militares, al punto en que la labor del Ministerio se concentra más en agenciar recursos que en ser el ente que dirige el proceso de planeación de una política de defensa. Cabe anotar que las transiciones de regímenes autoritarios a democracias, ha tenido como una de sus características la vigencia y continuidad de la reglamentación en relación a las Fuerzas Armadas expedida durante las dictaduras militares. En ese sentido, en algunos países los cambios han sido tímidos.

En tercer lugar, traemos a colación el proceso de tramitación de leyes. Lo que evidenciaron los casos nacionales fue la exclusión del Congreso para discutir y formular las políticas y las normas que re-

gulan el funcionamiento de las instituciones militares, aún cuando las comisiones especializadas tienen la potestad de hacerlo. La vía más efectiva y recurrente en la región, es el trámite vía decretos (de atribución del Ejecutivo) o leyes habilitantes, como en Venezuela, lo que fortalece las tendencias autoritarias de los regímenes políticos, que encuentran en los estados de excepción la manera eficaz para evadir la función fiscalizadora de los congresos.

En cuarto y último lugar, y muy relacionado con lo anterior, consideramos que es pertinente aproximarnos al marco normativo constitucional y al posterior desarrollo legislativo referente a la seguridad y la defensa. Este nivel de análisis nos permite observar, por un lado, la distancia entre uno y otro campo, y por otro, la necesidad de revisar el peso que le asignamos a lo normativo en la dinámica de los acontecimientos. Se evidencia una preocupación en términos de la distancia trazada por los reglamentos constitucionales y la legislación aplicada. En casos extremos como el venezolano, aún no se expiden las leyes relativas al tema, y el unanimismo oficialista de la Asamblea Nacional ha sido un factor que explica la ausencia de debate. En el caso colombiano, existe un vacío jurídico por la declaración de inconstitucionalidad sobre la ley, a pesar de lo cual las instituciones militares y de policía aún la siguen considerando como referente. Asistimos al incumplimiento de la función de instituciones políticas como el Congreso de regular y fiscalizar los temas de defensa más allá de los aspectos corporativistas de las Fuerzas Armadas.

A manera de conclusión, queremos recordar la intervención de uno de los participantes en el evento, quien nos advierte que la situación de los países andinos es un síntoma de un fenómeno mayor y compartido en América Latina: la *bancarrotta del Estado*. La decadencia institucional del Estado tiene que ver con los regímenes y por lo tanto trasciende los estilos personales de gobierno. En términos de la seguridad regional, la hipertrofia de los presidencialismos decadentes es una fuente potencial de conflictos interestatales. La configuración de los regímenes presidenciales conduce a que la institución militar goce de una mayor consolidación corporativista, se deteriore el control social sobre esta, y se diluyan sus responsa-

bilidades políticas. En este contexto, el rol del Congreso debe ser fundamental, no sólo en la definición del andamiaje jurídico, sino también en el de control político, y debe aportar a la re-politización de la defensa, discutiendo de manera profunda la política pública y el presupuesto del sector como instrumento de planificación, ejerciendo el derecho y la responsabilidad pública de controlar la actividad de defensa, recuperando también el vínculo entre política internacional y política de defensa. Aunque las posibilidades del Congreso son mínimas, reivindicamos que las oportunidades que tiene este actor para constituirse como protagonista en las definiciones sustanciales de defensa, dependen en gran medida de la voluntad política y de las decisiones estratégicas que tomen los congresistas para dejar de lado su carácter pasivo y meramente refrendatario frente a los proyectos del Ejecutivo y del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

## ► PARLAMENTO Y DEFENSA EN AMÉRICA LATINA “LA CONDUCCIÓN POLÍTICA DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN LA REGIÓN ANDINA”

*Bogotá, Colombia, 27 y 28 de agosto de 2007*

**Organizan: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) y Universidad Nacional**

PROGRAMA:

LUNES 27 DE AGOSTO

---

**9:00 - 9:30**

Apertura

Dra. Marcela Donadío, RESDAL

**9:30 - 11:00**

Panel: “Democracia, Congreso y Defensa”

- Sen. Armando Benedetti Villanada, Senado de la República de Colombia
- Dip. Wilson borja Díaz, Cámara de Representantes de la República de Colombia
- Sen. Cecilia López Montaña, Universidad Nacional
- Moderador: Alejo vargas Velásquez, Universidad Nacional

**11:30 - 12:30**

Presentación Informe Bolivia

- Loreta Tellería, Observatorio de Democracia y Seguridad (OD y S)

**14:30 - 15:30**

Presentación Informe Perú

- Ana María Tamayo, Instituto de Defensa Legal (IDL)
- Comentarista: Congresista Rolando Reategui, Miembro de la Comisión Ordinaria de Defensa Nacional y Lucha Contra las Drogas, Congreso de la República del Perú

**15:30 - 16:30**

Presentación Informe Ecuador

- Bertha García, Pontificia Universidad Católica de Ecuador (PUCE)
- Comentarista: Dip Luis Alejandro Vintimilla, miembro de la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa, Congreso Nacional de la República del Ecuador

**16:30 - 17:00**

Espacio para preguntas y respuestas

Moderador: Pabli Celi, RESDAL

**MARTES 28 DE AGOSTO**

---

**9:15 - 10:15**

Presentación Informe Colombia

- Viviana García Pinzón
- Comentarista: Sen. Jairo Clopatofsky Ghisays, Senado de la República de Colombia

**10:30 - 11:30**

Presentación Informe Venezuela

- Rocío San Miguel, Asociación Civil Control Ciudadano para la Seguridad, la Defensa y la Fuerza Armada Nacional
- Comentarista: Representante de la Embajada de la República Bolivariana de Venezuela.

**11:30 - 12:30**

Mesa redonda de conclusiones

**12:30 - 13:00**

Cierre

- Alejo Vargas Velásquez, Universidad Nacional
- Juan Rial, RESDAL



# PARLAMENTO Y DEFENSA EN AMÉRICA LATINA

## El papel de las comisiones

Este libro espera contribuir a un mayor conocimiento del funcionamiento y desafíos de los Congresos de la región andina, en materia de seguridad y defensa. Los artículos aquí publicados, analizan las particularidades nacionales de estas relaciones, en los diferentes países de la región.

**RESDAL** (Red de Seguridad y Defensa de América Latina) fue creada en 2001 con la misión de promover la institucionalización de las funciones estatales de seguridad y defensa en el marco de la democracia en América Latina mediante el fortalecimiento de las capacidades civiles.

Sus acciones se focalizan principalmente en la producción de información sobre seguridad y defensa regional, el desarrollo de proyectos de investigación, asistencia a organizaciones de la sociedad civil e instituciones de gobierno y la promoción del debate e intercambio entre actores clave de la región.

La presente publicación, es parte del programa sobre Parlamento y Defensa en América Latina y complementa el *Volumen I: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, editado en el año 2004 y el E-book *Control civil de las Fuerzas Armadas: fortaleciendo el papel de la asesoría parlamentaria*, lanzado en 2008.

