

Dimensión institucional de la política de defensa: rol parlamentario y política exterior

Dr. Pablo Celi
Director de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas
Universidad Central del Ecuador
pceli@interactive.net.ec

Abstract

En América Latina, el ámbito institucional de la defensa está determinado por el carácter presidencialista de los regímenes políticos, que la ubican como una función dependiente del poder ejecutivo. Se plantea la necesidad una redefinición de sus dimensiones institucionales desde un rol más amplio de los parlamentos en la definición de las políticas exterior y de defensa.

En el análisis de las funciones parlamentarias se recoge el caso de Ecuador, relacionado con las restricciones en el rol parlamentario respecto de la defensa y la proyección del debate social acerca de la necesidad de ampliar la representatividad y participación social en la formulación y gestión de la política de seguridad y defensa y la incorporación del principio de control ciudadano, rendición de cuentas y responsabilidad política en el ámbito de la defensa.

Se concluye en que para los procesos de modernización del poder legislativo en los países de región, el desarrollo de sus vínculos con el sector de la defensa, en sus aspectos normativos e institucionales, fortalece la capacidad institucional de la seguridad y la defensa, legitima sus funciones, hace más eficaz el control y fiscalización dentro del sistema democrático y permite acuerdos en política exterior para una seguridad regional cooperativa.

1. Redefiniendo el ámbito institucional de la seguridad y la defensa

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

Dos condiciones críticas en la formulación de la política de defensa se refieren a su relación con la política exterior de los Estados y a su legitimidad social. La escasa vinculación de las políticas de defensa con las definiciones y la gestión en materia de política exterior y su poco consistente conexión con el espacio parlamentario, debilitan sus funciones y ámbitos institucionales.

A partir de estas condiciones se hace necesario fijar en forma rigurosa los niveles de responsabilidad e intervención institucional, partiendo de dos principios interrelacionados y concurrentes: el carácter integral que debe caracterizar a la defensa nacional, dada su naturaleza unitaria y general para el Estado y la sociedad en su

conjunto; y la especificidad funcional de sus componentes y acciones, que determina los roles y las estructuras particulares de la defensa y la seguridad.

En América Latina, el ámbito institucional de la defensa está determinado por el carácter fuertemente presidencialista de los regímenes políticos, que tienden a ubicar a la defensa como una función marcadamente dependiente del poder ejecutivo y en algunos casos, casi exclusivamente del ámbito militar. Dadas las condiciones de desarrollo histórico de nuestros sistemas políticos, la determinación y ejercicio de la política de defensa y la estructuración y conducción de su marco institucional han quedado circunscritos a la acción del Ejecutivo.

El supuesto de la autonomía del sector defensa, se afirma en la falta de control de la gestión y administración de la defensa, muchas veces sostenido desde el argumento de la reserva de seguridad y el secreto militar, con lo cual tiende a debilitarse la legitimidad social de las acciones del sector defensa, afirmándose hábitos corporativistas que lo debilitan institucionalmente tras la apariencia de cohesión institucional.

La determinación de la política y las instituciones de defensa desde el supuesto de que ésta es un bien público, demanda de su real conducción institucional sujeta al poder político electivo como principio de legitimidad y al ordenamiento jurídico y constitucional como principio de legalidad. Para ello es indispensable desarrollar las atribuciones y funciones constitucionales respecto de la defensa y las Fuerzas Armadas, de las que surge la estructura institucional para su desempeño.

Una visión más integral de la Seguridad, propende a una redefinición de las bases jurídicas e institucionales de la defensa, que reconozca la representatividad de la diversidad social y regional y una mayor participación ciudadana ligada a un rol más amplio a los parlamentos en la definición de las políticas exterior y de defensa y sus interrelaciones.

En los procesos de modernización del poder legislativo en los países de la región, se requiere profundizar la relación de los parlamentos con el sector de la defensa, en sus aspectos normativos e institucionales, como un elemento fundamental para fortalecer la capacidad institucional de la seguridad y la defensa, legitimar sus funciones, hacer más eficaz el control y fiscalización dentro del sistema democrático y propiciar acuerdos en política exterior para una seguridad regional cooperativa que contemple: el desarrollo de la democracia y la seguridad de la región, el fomento de medidas concretas de confianza mutua y una percepción real de las tendencias actuales del sistema internacional.

2. Rol y funciones de los parlamentos frente a la defensa

El desarrollo del poder legislativo en materia de seguridad y defensa, es un componente esencial en un cambio de cualidad en las relaciones con el poder ejecutivo en sistemas políticos presidencialistas y un medio de ampliación y profundización de las relaciones civil – militares dentro de una cultura y una comunidad de defensa multisectorial y socialmente participativa.

El rol de los Parlamentos en el ámbito de la defensa y la seguridad, su relación con las dimensiones institucionales de la defensa, particularmente las Fuerzas Armadas, abarca el ordenamiento institucional y el abordaje de las nuevas dimensiones de las agendas de

seguridad determinadas por su carácter multidimensional¹, no restringido a los aspectos estrictamente militares.

En el caso ecuatoriano, el debate social en torno a la política de defensa ha planteado aspectos no exclusivamente militares tales como: la condición multiétnica y pluricultural del país, la integración de las regiones al desarrollo nacional, el fenómeno migratorio, el impacto de factores de inseguridad regional y la identidad nacional del país, que han devenido temas fundamentales incluidos en la discusión de la política de defensa nacional en torno al Libro Blanco.

Este carácter multidimensional de la seguridad exige un mayor relacionamiento del sector defensa con diversos espacios institucionales, entre ellos, fundamentalmente, con el parlamentario, dada la proyección de sus atribuciones de legislación, control y fiscalización hacia los ámbitos de la seguridad y la defensa.

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

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

En la experiencia institucional latinoamericana, es común la asignación de funciones de control y fiscalización a los parlamentos, sin embargo, estas funciones han tenido un débil desarrollo en su proyección sobre las áreas de seguridad y defensa. En la mayoría de nuestros países los vínculos entre el sector militar y el parlamento se han circunscrito a los aspectos presupuestarios.

En este aspecto hay una atribución que es común a los Congresos de la mayoría de los países de la región, que es la de considerar y aprobar el Presupuesto anual del Gobierno, que involucra el presupuesto del sector defensa, que a su vez incluye el presupuesto de las Fuerzas Armadas.

Esta facultad constitucional del Poder Legislativo establece un primer nivel de relacionamiento institucional indispensable con el sector de la Defensa, sin embargo, en esta área, como en otros campos de la legislación y gestión pública, la determinación del presupuesto adolece de un desconocimiento de su condición de instrumento de planificación, lo cual se torna evidente con la ausencia de seguimiento y evaluación de su ejecución y el control de la calidad del gasto.

¹ La *Declaración de Bridgetown*, de junio de 2002, acerca del enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica, ha reconocido los aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales que este concepto incorpora.

Los presupuestos deben establecerse integrando el principio político de transparencia y el principio administrativo de planificación, en ambos casos explícitos. La propia reserva, no puede fundamentarse en el *aracana imperi* de la antigüedad, si lo amerita debe ser expresa, normada y específica, sujeta por igual al control institucional y la redición de cuentas.

En lo referido a las funciones de control y fiscalización, la acción parlamentaria se proyecta sobre las acciones del Ejecutivo en su conjunto, incluida la Defensa, en relación con la capacidad parlamentaria de solicitar o recibir informes a nivel ministerial y su facultad para juzgar políticamente la conducta de los ministros de Estado, que incluye las responsabilidades a nivel de la defensa nacional.

En cuanto a la fiscalización legislativa de las Fuerzas Armadas, es importante que el Congreso asuma sus funciones para regular y controlar el sector, sin que ello implique enfrentamiento ni obstrucción de su roles y funciones constitucionales.

El desarrollo de las atribuciones de control y fiscalización, debe hacerse en la perspectiva de una mayor capacidad de gestión del Congreso para el sector de la Seguridad, la Defensa y las Fuerzas Armadas y tendiente a estructurar un adecuado seguimiento técnico a la ejecución de los gastos de la defensa. Además de aprobar el presupuesto de las Fuerzas Armadas y para vigilar su ejercicio, el Congreso puede llevar a cabo auditorías o investigaciones, que es necesario sustentar con un adecuado conocimiento del sector.

En algunos países, las atribuciones parlamentarias incluyen algunos elementos de administración del sector defensa: disposiciones sobre carrera militar y autorización de acciones de guerra o emergencias y estados de excepción o movilización nacional, aprobar o reprobado tratados internacionales de paz, alianzas o acuerdos que el Poder Ejecutivo celebre con otros Estados que afecten la Seguridad y defensa del país.

En los aspectos funcionales, la normativa de varios países latinoamericanos determina que al Congreso le compete: la aprobación o no de entrada de tropas extranjeras o la autorización de salida del territorio nacional otorgada a Fuerzas Armadas nacionales, la designación del número de integrantes de las Fuerzas Armadas, la aprobación de procedimientos de ascenso a las jerarquías de oficiales superiores, establecer retiros y pensiones militares.

3. Ecuador: un caso de relacionamiento restringido

Frente a estas amplias perspectivas funcionales, el rol del Congreso Nacional en la formulación de las políticas exterior y de defensa de países como Ecuador, ha sido muy limitado, su actuación se ha reducido a intervenciones puntuales y coyunturales, carentes de continuidad y perspectiva estratégica, lo cual ha debilitado el soporte social y político de estas áreas y la necesaria vinculación que deben guardar entre sí desde una visión institucional del rol del poder legislativo en el sector de la defensa como concepto integral.

En Ecuador, el proceso de institucionalización de las funciones parlamentarias en materia de defensa, se ha caracterizado por la falta de continuidad y el carácter

ocasional con que son abordados los temas de seguridad y defensa en el ámbito parlamentario y la lenta dinámica jurídica que conserva marcos legales desfasados con la dinámica institucional y los nuevos aspectos de una seguridad multidimensional.

Es muy significativa la inexistencia de una Comisión parlamentaria especializada en Defensa. La subordinación formal de esta problemática dentro de la denominada Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa, no sufre esta falencia, con lo cual se debilita su trascendencia y la proyección institucional en el seno del Parlamento y las relaciones institucionales con el sector de la defensa.

Esta imprecisa y escasa institucionalización de la función de defensa ha determinado la débil inserción de esta problemática en la estructura y agenda parlamentarias y su rezagamiento en la dinámica de intereses presente en el poder legislativo, con lo cual los temas de defensa se presentan en forma marginal y coyuntural, carentes de continuidad y perspectiva estratégica, siendo evidente su desconexión respecto de las agendas políticas permanentes y prospectivas.

La ausencia de marcos jurídicos normativos actualizados para las funciones de seguridad y defensa y el débil desarrollo de sus instituciones, constituyen condiciones propias de sistemas políticos pocos estructurados y frágiles. La conservación de marcos jurídicos obsoletos, ligados a viejas nociones de seguridad nacional genera inconsistencias políticas y vacíos institucionales, en medio de los cuales coexisten, anulándose entre sí, los nuevos y los viejos esquemas de seguridad.

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

El desfase institucional se reproduce en la percepción del sector militar, desde el cual se advierte una situación de débil posicionamiento institucional de las Fuerzas Armadas en su relación con el poder legislativo, al que muchas veces se atribuye un desconocimiento de su situación institucional por parte de los sectores políticos, como un factor que deteriora su capacidad de gestión institucional.

El escenario parlamentario como espacio para la formación de consensos en materia de seguridad y defensa, se ve restringido por varias condiciones:

- a. La ausencia de definiciones políticas partidarias sobre esta problemática, dada la no conexión de los temas de defensa con las agendas electorales y la gestión de clientelas políticas.
- b. Estos temas requieren de acuerdos en torno a agendas comunes, por sobre las diferencias y disputas intraparlamentarias, los mismos que son difíciles de establecer al margen de los intereses inmediatos de las fuerzas políticas.
- c. La inercia de la oposición de sectores civiles al sector militar, heredada de la presencia política de Fuerzas Armadas en el Gobierno, que se expresa en un desconocimiento de las especificidades actuales de los temas de seguridad y defensa, reducidos en forma simplista al tema del control civil y la subordinación no deliberante de las Fuerzas Armadas y a la imposición de

- restricciones presupuestarias, lo cual ha sido fuente de reproducción de desconfianza y conflictos intersectoriales con el sector castrense.
- d. El ejercicio del control y la fiscalización en materias de defensa relativizado en su eficacia por el manejo de la reserva de seguridad.
 - e. La transitoriedad y movilidad de los miembros de la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa, su limitada dedicación funcional a esta problemática, ahondan la carencia de una visión global del planeamiento estratégico en el área de defensa.
 - f. El Congreso Nacional carece de un análisis sistemático de la información en defensa y seguridad, así como de asesoramiento técnico en la materia.
 - g. La ausencia de expertos parlamentarios en materia de seguridad y defensa, ha reducido su tratamiento a aspectos políticos generales, a circunstancias coyunturales y a una relacionamiento institucional frágil e inestable, de escasa trascendencia en la dinámica del sector defensa y poco eco en la actividad parlamentaria.
 - h. Los canales de comunicación utilizados son estrictamente formales, es decir se corresponden con la competencia que legalmente se les ha atribuido (pedidos de informes, interpelaciones, etc). Sin embargo, se carece de un análisis sistemático de la información recibida así como de asesoramiento técnico y una información fluida con el sector de la defensa.

La experiencia ecuatoriana corrobora el criterio de que la institucionalización debe proyectarse no solo en el ámbito presupuestario, al que habitualmente se reduce la relación con el sector defensa. La relación con el Parlamento, restringida al establecimiento y, eventualmente, el control de los presupuestos, ha sido fuente de tensiones y confrontaciones de difícil procesamiento institucional, en la mayor parte de casos resueltas desde un status de no intervención negociada que conserva el hábito de la autonomía sectorial en ausencia de una forma institucional que lo supere con armonía.

El Parlamento, por su carácter plural y representativo, tiene competencias, inherentes a sus funciones, para la superación de esta falencia que afecta la constitución armoniosa de una comunidad nacional de la defensa, a condición de superar el débil relacionamiento y la falta un vínculo institucional adecuado con el sector de la defensa, que conducen en la práctica a que la problemática de la defensa pase desapercibida para la mayoría de legisladores y para la opinión pública nacional.

En el debate sobre las relaciones civil –militares, es necesario superar el escaso tratamiento de las funciones del Congreso en materia de seguridad, defensa y Fuerzas Armadas; frente a lo cual se hace necesario abordar el problema desde una visión institucional² del rol del poder legislativo en el sector de la defensa como concepto integral.

4. Parlamento, política de defensa y perspectiva de la relación civil - militar

La formulación de la política de defensa y sus dimensiones institucionales han de dar cuenta de la necesidad de ampliar la representatividad y participación social en la

² Esta falencia no logró ser superada ni siquiera en los debates que precedieron a la elaboración del Libro Blanco: “Política de defensa del Ecuador” y, mucho menos, en su texto.

formulación y gestión de la política de seguridad y defensa nacional como políticas de Estado, y la incorporación de los principios de control ciudadano, rendición de cuentas y responsabilidad política en el ámbito de la defensa nacional.

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

El parlamento visto como una instancia de definición política y planificación de la seguridad y defensa nacionales, se convierte en un factor de superación de los límites autoritarios de un sistema presidencialista que los ha restringido al ámbito del ejecutivo, conduciendo al desentendimiento político de estos temas en el sector civil y a su gestión desde una condición de autonomía militar que reproduce la tradicional fisura civil-militar.

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

Una política de defensa basada en un amplio consenso civil-militar, debe partir de la definición de intereses nacionales que permitan establecer una orientación estratégica para el desempeño del efectivo de la gestión estatal y la movilización de potencialidades sociales para la cohesión interna y la proyección exterior del país.

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

Esto requiere desarrollar su especialidad temática y su especialización mediante la incorporación de conocimientos, información y relaciones en el ámbito de su actividad, lo cual exige elevar los niveles de información e intercambio con las Fuerzas Armadas. Para ello es necesario contar con la estructura orgánica pertinente, para un adecuado enlace entre las instancias parlamentarias y este sector.

Para un tratamiento integral de los problemas de la seguridad y la defensa nacional por parte del Congreso, es necesario apoyar sus competencias legales con canales y mecanismos de información y asesoría para su desempeño efectivo en estos campos.

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

5. La proyección institucional de la defensa y la política exterior

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

A su vez, un marco regional de cooperación es una condición propicia para una institucionalización democrática de la defensa, desde el supuesto de una seguridad cooperativa sustentada en medidas de confianza mutua, permite una concurrencia y transparencia en las políticas de defensa nacionales, generando un ambiente favorable para su democratización, en el marco de la construcción de sistemas de seguridad colectivos.

En esta concurrencia de factores externos y estatales, es fundamental el rol del poder legislativo de cada uno de los países de la región, en su participación en temas referidos a la seguridad y la defensa en contextos democráticos.

La valoración social del papel del Congreso en materias de seguridad y defensa permite optimizar su actuación en un nivel tan significativo para el interés nacional y la seguridad del Estado, al tiempo que proyecta su labor como órgano representativo hacia un mejor tratamiento de las relaciones cívico - militares y transparenta los procesos políticos frente al entorno vecinal, regional y subregional, y sus implicaciones para la aproximación de las políticas exteriores y de defensa en contextos cooperación internacional.

Fuente:

Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003