

Roberto J. Cajina / Gustavo Fabián Castro / Luis Tibiletti
(coordinadores)

Control civil de las Fuerzas Armadas:

**Fortaleciendo el papel de la
asesoría parlamentaria**



CONTROL CIVIL DE LAS FUERZAS ARMADAS: FORTALECIENDO EL PAPEL DE LA ASESORÍA PARLAMENTARIA

Control civil de las fuerzas armadas : fortaleciendo el papel de la asesoría parlamentaria / Gustavo Fabián Castro ... [et.al.] ; coordinado por Roberto J. Cajina ; Gustavo Fabián Castro ; Luis Tibiletti. - 1a ed. - Buenos Aires : Ser en el 2000, 2009. E-Book.

ISBN 978-987-21725-8-9

1. Políticas Públicas. I. Castro, Gustavo Fabián II. Cajina, Roberto J., coord. III. Castro, Gustavo Fabián, coord. IV. Tibiletti, Luis, coord.
CDD 320.6

Diseño de tapa e interior: Rubén Longas

RESDAL

Red de Seguridad y Defensa de América Latina

<http://www.resdal.org>

Secretaría Ejecutiva:

Av Corrientes 1785 – 5º “J”

(1042) Buenos Aires, Argentina

Tel: (5411) 4371-3822

Fax: (5411) 4371-5522

Copyright SER en el 2000

Hecho el depósito de ley

Impreso en Argentina

ISBN 978-987-21725-8-9

INDICE

Introducción

Por Roberto J. Cajina, Gustavo Fabián Castro y Luis Tibiletti 6

Capítulo 1

Conceptos básicos de seguridad y defensa *Por Carlos Arroyo Borgen*

- Consideraciones preliminares 15
 - * *Estado, gobierno y nación*
 - * *El Estado Nación*
- Seguridad y defensa nacional 19
 - * *Seguridad*
 - * *Defensa*
- Política de defensa 24
- Relaciones cívico-militares y democracia..... 27
- Diez propuestas sobre el control civil de las Fuerzas Armadas30
- Reflexiones finales32

Capítulo 2

Aproximación a la política de defensa en el marco histórico latinoamericano.

Por Héctor Luís Saint Pierre

- La formación de los Estados americanos y el papel de la fuerza en su génesis 36
- La situación durante la Guerra Fría37
- El escenario interno: los procesos de transición a la democracia 39
- El Escenario Internacional 42
- La defensa en los países Latinoamericanos 45
- La estructura de seguridad interamericana, los viejos y nuevos conceptos e instituciones 50
- Las instituciones de seguridad hemisférica heredadas de la Guerra Fría..... 51
 - * *La Junta Interamericana de Defensa (JID)*
 - * *El Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca (TIAR)*
- La emergencia de las nuevas instituciones de seguridad con el fin de la Guerra Fría..... 53
 - * *La OEA y su Consejo de Seguridad Hemisférica*
 - * *Las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas como dinamó de la articulación de la seguridad hemisférica*

Capítulo 3

Las funciones parlamentarias en seguridad y defensa. *Por Pablo Celi*

- El Parlamento y la política de seguridad y defensa.....	61
- El sistema político y el marco legal de las funciones parlamentarias en materia de seguridad y defensa	63
- División de poderes y especificidad de funciones.....	65
- El rol parlamentario en la construcción de marcos legales del sector	67
- El rol parlamentario en el control y la fiscalización del sector de la seguridad	68
- El Parlamento y el proceso presupuestario de la seguridad y la defensa	72
- El Parlamento y la modernización de las Fuerzas Armadas en democracia	76
- Las comisiones parlamentarias de defensa.....	81
- En síntesis. <i>Actividades recomendadas para las diferentes funciones parlamentarias en materia de seguridad y defensa</i>	84

Capítulo 4

La comisión de defensa en su relación con otros actores. *Por Félix Besio*

- La necesidad de relacionarse con otros actores.....	87
- La relación con el Poder Ejecutivo	88
- La relación con las Fuerzas Armadas	91
- La relación con la sociedad: organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación.....	96
- La relación con el propio Parlamento.....	95
<i>*El presupuesto de defensa: ejemplo de la necesidad de relacionamiento integral</i>	
- En síntesis. <i>Actividades recomendadas para el relacionamiento de la comisión de defensa con otros actores.....</i>	

Capítulo 5

La asesoría parlamentaria. *Por Gustavo Fabián Castro*

- La necesidad de contar con asesoría.....	101
- El asesor en relación a la institución parlamentaria en Argentina	102
<i>* El asesor permanente</i>	
<i>* El asesor contratado o temporario</i>	
- El asesor en relación a quien asesora.....	103
<i>* El asesor de comisión</i>	
<i>* El asesor del legislador</i>	
- Capacidades que debe desarrollar un asesor	105
<i>* Manejo de información</i>	
<i>* Capacidad de relacionarse con otros actores</i>	
<i>* Redacción de informes</i>	
<i>* Redacción de proyectos de ley</i>	
<i>* El procedimiento parlamentario</i>	
- El asesor parlamentario en defensa: conocimientos	111
<i>* Conocer el sector</i>	
<i>* El presupuesto de defensa</i>	
- En síntesis. <i>Actividades recomendadas para el desarrollo de las capacidades y el conocimiento de los asesores.....</i>	113
- Para profundizar en el tema.....	114

Sobre los autores	115
-------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Roberto J. Cajina
Gustavo Fabián Castro
Luis Tibiletti

La apropiada y transparente relación entre el Parlamento y los distintos componentes de la defensa nacional es clave en el proceso de construcción de la institucionalidad democrática en países que, como los latinoamericanos, están sometidos a emprendimientos de transición del autoritarismo a la democracia. Como parte esencial de ese relacionamiento defensa-Legislatura es preciso subrayar la importancia que reviste el desempeño de las comisiones parlamentarias de defensa en general, y de los asesores de dichas comisiones en particular.

Es por dicha razón que la RESDAL publicó en 2004 el libro *Parlamento y Defensa en América Latina. El papel de las Comisiones*¹, en el que se presentó una metodología de análisis de la labor parlamentaria de las comisiones de defensa, además de analizarse los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay². La inquietud generada por esta obra en los diferentes ámbitos implicados en el área, llevó a pensar en el desarrollo de una nueva obra que esta vez estuviese dirigida a los integrantes mismos de las comisiones, sean los legisladores o sus asesores, conteniendo información conceptual y de coyuntura acerca de los temas de seguridad internacional y defensa, y de la vida diaria específica de las comisiones. Para eso hemos convocado a diferentes especialistas de la región con experiencia en la materia, junto a los cuales hemos intentado brindar un completo panorama sobre la conceptualización de la defensa, la evolución histórica de América Latina en cuestiones de defensa, y los roles de los Parlamentos, sus comisiones y sus asesores en todo lo relativo a la defensa y seguridad internacional.

1. FOLLIETTI Gilda y TIBILETTI Luis, (editores). *Parlamento y Defensa en América Latina. El papel de las Comisiones. Vol. I: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. RESDAL/SER en el 2000. Buenos Aires, 2004.

2. Un nuevo volumen de la publicación será editado en 2008 con el análisis de las comisiones de defensa de los países de la región andina.

Una de las principales responsabilidades de las comisiones legislativas de defensa es ejercer adecuada y eficientemente el control parlamentario sobre el sector, cuya comprensión y análisis precisa ser encuadrado en el contexto de los procesos de transición política que la mayoría de los países latinoamericanos comenzaron a experimentar, en términos generales, desde la segunda mitad de la década de los años 80 del siglo pasado.

Como parte esencial de esos procesos de transición política, la mayoría de los países latinoamericanos entraron a su vez en concomitantes desarrollos de reconversión de la defensa, “la transición en la transición”, como apropiadamente la ha caracterizado Felipe Agüero³. Pero de la misma forma en que no fueron iguales los procesos de liquidación de los regímenes autoritarios en los distintos países de la región, ni sus resultados finales, la transición política, la construcción democrática y la reconversión de la defensa presentan notables diferencias que pendulan entre significativos progresos en unos casos, estancamientos y notorios retrocesos en otros. Y a pesar de los avances logrados, esos procesos aún están en curso y su conclusión no puede preverse siquiera en el mediano plazo. Numerosos son los obstáculos que deben ser superados y muchas veces es poca la voluntad política de las autoridades civiles legítimamente constituidas para enfrentarlos y superarlos.

La comprensión y análisis de la relación defensa-Legislatura debe además examinar el proceso de cambios del sector defensa en su conjunto, es decir, en todos y cada uno de sus componentes. Es preciso entonces considerar la transición de todo el andamiaje de defensa de los viejos regímenes autoritarios hacia aquéllos que reconocen, aceptan y responden efectivamente a las exigencias de la democracia. Se trata, por tanto, del proceso cualitativo y cuantitativo, dilatado y complejo, en el que necesariamente deben participar las instituciones militares y todas las instancias del poder civil relacionadas con el quehacer de la defensa nacional.

Es desde esta perspectiva que la presente publicación se focaliza en el Parlamento, en tanto entidad que representa la voluntad de la ciudadanía, establece la base jurídica del sector defensa, y es puente entre el Ejecutivo y la ciudadanía⁴. En la misma se consideran las funciones clásicas del Parlamento: “...la generación de las normas comunes de aplicación a toda la sociedad [y] el control sobre las acciones del Ejecutivo y las instituciones que de él dependen”⁵, así como su participación en los procesos de formulación de

3. AGÜERO, Felipe. *Militares, civiles y democracia. La España postfranquista en perspectiva comparada*. Alianza Editorial. Madrid, 1995.

4. DONADIO, Marcela. *El papel del parlamento en la defensa nacional*. En: *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 18, N° 1-2. p. 145.

5. Íbidem. p. 146.

las políticas de seguridad y defensa y de conducción política de la defensa, y de forma muy especial y extensa el papel que deben desempeñar los asesores de las comisiones parlamentarias de defensa, su perfil y expertise profesional, que trasciende los límites del conocimiento y dominio de las técnicas para la redacción de proyectos de ley, dictámenes, resoluciones e informes, así como los campos de sus competencias y responsabilidades institucionales. Implicando todo ello la necesidad de analizar y revisar los instrumentos legales a disposición de los Parlamentos para que los asesores en materia de defensa puedan contribuir efectivamente al cumplimiento de las responsabilidades legislativas.

Es importante destacar que en la literatura sobre las relaciones cívico-militares, los cuerpos legislativos —y con ellos las comisiones legislativas de defensa y sus asesores— son señalados *“como uno de los instrumentos clave para el ejercicio de la conducción política de los asuntos de defensa”*; sin embargo, paradójicamente se ha llegado a constatar que constituyen *“uno de los temas sobre el que poco se ha desarrollado tanto en los aspectos conceptuales como en los prácticos”*⁶.

No puede ponerse en duda que la competencia institucional y la responsabilidad política de los Parlamentos en general, y de las comisiones de defensa y sus asesores en particular, trascienden el tradicional quehacer de legislar en tanto se extienden —o deberían extenderse— a su inherente función de control, pero tan o más importante aún a su participación efectiva en los procesos de formulación de las políticas de seguridad y defensa nacional y de conducción política de la defensa, desarrollos que entrañan la toma de decisiones en temas altamente sensibles y complejos como: doctrina y política de seguridad y defensa; misión y función militar; estructura y grado de completamiento; presupuesto y adquisiciones; inteligencia, educación y carrera militar, límites entre defensa nacional y seguridad ciudadana; operaciones de paz; ascensos en grados y nombramiento en cargos; sólo para citar algunos de los más relevantes.

Así, frente a la paradoja de los Parlamentos de ser instrumentos clave pero con escaso desarrollo conceptual y práctico, no se trata de una debilidad de los análisis y ni de insolvencia de los estudiosos de las relaciones cívico-militares, sino más bien de problemas históricos de desconocimiento y fallas en la comprensión global, generalmente por parte de las autoridades civiles legítimamente constituidas del los diferentes aspectos englobados bajo la conducción política de la defensa, su importancia, su práctica, alcances y responsabilidades que implica.

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

Lo anterior, es síntoma de sociedades latinoamericanas azotadas por continuos gobiernos y golpes militares y donde muchas veces las elites dominantes de turno poco se preocuparon por los temas de seguridad y defensa, dejándolos siempre en manos de los uniformados, con quienes las negociaciones giraban en torno a garantizar la estabilidad institucional, o ceder a los golpes militares. En este sentido, debemos reconocer que el asunto de fondo a considerar no es cómo controlar a los militares, sino más bien *“cómo conducir una de las áreas más sensibles de un Estado como es su defensa nacional”*⁷.

En términos muy amplios, las comisiones legislativas pueden definirse como:

*“...grupos de trabajo, temporales o permanentes, estructurados a partir de áreas temáticas y constituidos por una parte de los integrantes de una asamblea a los que ésta delega parte de sus funciones con el fin de promover mayor eficiencia en el desempeño de los asuntos propios de la función legislativa”*⁸.

La estructuración y funcionamiento de estos grupos se fundamenta en el principio de división del trabajo, teóricamente integrados por personas informadas sobre los temas de su competencia que cuentan con los recursos materiales y humanos (asesores y especialistas) adecuados y suficientes.

En general, las leyes orgánicas y/o reglamentos internos de los Parlamentos facultan a los representantes a recabar de la administración pública datos, informes y/o documentos, y a fiscalizar la programación y ejecución del presupuesto; a interpelar a los ministros o secretarios de Estado y a otros funcionarios del gobierno central, organismos descentralizados, empresas estatales y cualquiera otra entidad en la que tenga interés el Estado, y éstos deben contestar en sesión pública a los cuestionamientos que se les hagan sobre asuntos referentes a la administración pública, salvo lo relacionado con actividades diplomáticas o militares, en las que se juzgue necesaria la reserva y en cuyo caso se hará en sesión secreta; así como a presentar iniciativas de ley, decretos, resoluciones y declaraciones; solicitar que ministros o viceministros de Estado, presidentes o directores de entes autónomos y gubernamentales rindan informes por escrito; comparezcan personalmente ante el pleno o las respectivas comisiones del Parlamento para a informar verbalmente, así como al ser interpelados.

Los textos constitucionales y las leyes orgánicas y/o reglamentos de los Parlamentos latinoamericanos revelan que éstos están dotados de atribuciones básicas y cuentan con las formalidades esenciales de un ordenamiento

7. *Ibidem*.

8. GARCÍA MONTERO, Mercedes y SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco. *Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica*. WP N° 212. Institut de Ciènses Polítiques i Socials. Barcelona, 2002. Disponible en: <http://www.resdal.org.ar/docs-documentos2.html>

organizativo y procedimental para el ejercicio de su función legislativa y de control al Poder Ejecutivo y las instancias que de éste dependen. No obstante, la falta de evidencia documental y empírica sobre el ejercicio de su facultad fiscalizadora, así como de definiciones conceptuales, políticas y operativas expresamente formuladas y claramente explicitadas sobre su participación en la formulación de las políticas de seguridad y defensa nacional y en la conducción política de la defensa, abre las puertas a la duda sobre su capacidad y voluntad política para ejercer esas potestades, condición fundamental para la construcción de una nueva institucionalidad democrática en América Latina desde la perspectiva del quehacer parlamentario en el ámbito de la defensa.

Constitucional y reglamentariamente los Parlamentos están facultados para aprobar el presupuesto general de sus respectivos países —que obviamente incluye el de defensa—; sancionar o no la liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del ejercicio presupuestario del año anterior; solicitar informes a los ministros de Estado, interpelarlos y recomendar su destitución; nombrar comisiones especiales y de investigación; y aprobar convenios y tratados internacionales que involucren la seguridad nacional, entre otras atribuciones.

Pero la duda se acrecienta aún más si se considera, por ejemplo, que usualmente no existe en las atribuciones constitucionales ni en las normativas internas de los órganos legislativos indicios consistentes de una articulación orgánica, estratégica, funcional y operativa entre las comisiones de defensa, relaciones exteriores, presupuesto, y seguridad pública, a fin de abordar adecuadamente la complejidad del sector defensa y desde los ámbitos de su competencia ejercer influencia sobre el Poder Ejecutivo⁹.

El control o fiscalización real del sector, la participación en la formulación de las políticas de seguridad y defensa nacional y la conducción política de la defensa demandan una estrecha y coordinada relación política y funcional entre esas comisiones, de tal forma que compartiendo oportunamente la información necesaria puedan analizarla, discutirla y tomar decisiones sobre temas cruciales como: misión, organización, personal, operaciones, adquisiciones y financiamiento de las fuerzas militares; servicio militar; operaciones de paz; ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional y salida de tropas nacionales al extranjero; seguridad internacional; organizaciones, tratados y acuerdos internacionales, regionales y binacionales; y el vínculo operativo entre las fuerzas militares y policiales¹⁰. Se trata de temas que los asesores, incluso más que los mismos parlamentarios, deben domi-

9. BORN, Hans, FLURI, Phillip y JHONSSON, Anders B (editores). *Control Parlamentario del Sector de la Seguridad. Principios, mecanismos y prácticas*. IPU/DCAF. Ginebra, 2003. p. 86.

10. Íbidem.

nar para que éstos, debidamente informados e ilustrados, puedan tomar las decisiones políticas más adecuadas.

Pero en Latinoamérica ha prevalecido un fuerte sistema presidencialista y una cultura de supremacía del Poder Ejecutivo sobre el sector defensa. Esto sin olvidar dos puntos importantes de análisis: la raíz histórica subyacente en la tradición hispánica presidencialista y el poco control que los ejecutivos han podido ejercer sobre un sector dominado por los mismos militares que lo componen, los cuales repetidas veces han tomado por asalto a los poderes del Estado, y que con los retornos a la democracia han buscado retener al sector como coto de su propia incumbencia. En relación al rol parlamentario es interesante resaltar la reciente publicación *los poderes de los jefes de gobierno* de Gianfranco Pasquino¹¹, en la cual se señala una tendencia europea de primacía y poder del Ejecutivo, en desmedro del rol parlamentario. Así, se dobla el desafío para nuestra región para que los Parlamentos no sólo luzcan sino que en realidad no funcionen como apéndices del Ejecutivo, “*como si se tratara de una institución formal que por disposiciones constitucionales [está obligada] a realizar allí la legitimación de las propuestas presidenciales*”¹².

Los Parlamentos latinoamericanos aprueban el presupuesto de defensa como parte del presupuesto general en cada uno de sus países, proceso en el que usualmente sus comisiones de defensa no tienen participación directa y decisiva, ya que esa atribución está reservada a las comisiones específicas de presupuesto. Y si los miembros de las comisiones de defensa acaso intervienen es a lo sumo en el debate que se desarrolla en el pleno para su aprobación final, cuando ya prácticamente todo está consumado. Pero más grave aún —y más lamentable todavía— es el hecho que prácticamente quienes integran las comisiones de defensa —incluyendo sus asesores— carecen de los conocimientos especializados en la materia y no están debidamente informados sobre los temas de su competencia ni cuentan con los recursos materiales y humanos (asesores y especialistas) apropiados.

El análisis de las atribuciones constitucionales de los Parlamentos y de sus leyes orgánicas y/o reglamentos, evidencia la precariedad de los cuerpos legislativos, instituciones políticas democráticas clave en la región, cuya función no puede ni debe limitarse al simple acto de legislar o dicho de forma franca a refrendar la voluntad del Ejecutivo. Sus competencias funcionales y sus responsabilidades políticas deben comprender el ejercicio activo y real del control democrático efectivo de los Ministerios de Defensa y las instituciones militares, así como su participación decisiva en el proceso

11. Pasquino, Gianfranco. *Los poderes de los jefes de gobierno*. Editorial Prometeo. Buenos Aires, 2008.

12. DONADIO, Marcela. Op. Cit. p. 145.

de conducción política de la defensa. Resulta innegable que en el fondo de esta precariedad subyace, como un pesado lastre y en términos generales, el limitado sustento democrático en la historia de nuestros países, que al parecer la “tercera ola de democratización” huntingtoniana¹³ aun no ha logrado enmendar completamente.

Todo parece indicar que los procesos de modernización que algunos Parlamentos latinoamericanos han experimentado en los últimos años, aun no han podido liberarlos de intrincadas burocratizaciones carentes de resultados tangibles de utilidad política en el ámbito de la seguridad y la defensa en términos de control y conducción.

Frente a esta realidad, el rol de los asesores de las comisiones parlamentarias de defensa en América Latina enfrenta un serio desafío. Se trata de superar los actuales problemas y limitaciones que enfrentan para abordar los temas específicos de la defensa, en áreas tan complejas y difíciles como: misión y función militar; estructura y grado de completamiento; presupuestos y adquisiciones; Inteligencia, educación y carrera militar, límites entre defensa nacional y seguridad ciudadana; operaciones de paz; ascensos en grados y nombramiento en cargos; sólo para citar algunos de los aspectos más relevantes ámbitos que los asesores de las comisiones de defensa están obligados conocer y manejar con la destreza y expertise que un tema tan complejo como es la defensa demanda.

En tales condiciones, el futuro del control parlamentario y de la conducción política de la defensa, así como el de la apremiante necesidad de construir una nueva institucionalidad democrática en América Latina, es algo que debe continuar trabajándose, reconociéndose que mucho se ha hecho, pero mucho más queda por hacer en pos de fortalecer las instituciones democráticas.

Es así que confiamos que esta herramienta que la *Red de Seguridad y Defensa de América Latina* (RESDAL) pone en manos de los asesores parlamentarios de las comisiones de defensa de los cuerpos legislativos de América Latina, sea de la mayor utilidad y despierte el interés de estos funcionarios legislativos de primera línea para potenciar, diversificar y desarrollar los ámbitos de su competencia, sus capacidades profesionales y sus compromisos institucionales, de tal forma que puedan convertirse en actores clave, reconociendo sus responsabilidades en el desarrollo y avances de los procesos de transición política y construcción de la institucionalidad democrática desde el ámbito de la defensa en Latinoamérica en general y cada uno de sus países en particular.

13. HUNTINGTON, Samuel P. *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Ediciones Paidós, México, 1994. pp. 30-36.

En las siguientes páginas encontraremos, como ya adelantamos, un primer capítulo, a cargo de Carlos Arroyo, en el cual se brinda una aproximación a que entendemos por defensa y seguridad, y cual ha sido y es el desarrollo teórico de la disciplina en nuestra región durante los últimos años y deja indicada las nuevas formas de entender los asuntos estratégicos de la seguridad y defensa en los albores de este Siglo XXI, en tal sentido es particularmente recomendable de otros recientes trabajos sobre estos temas¹⁴; luego, en el capítulo 2, Héctor Saint Pierre nos brinda una visión y un recorrido histórico de las relaciones cívico-militares, el rol de las Fuerzas Armadas durante las últimas décadas y un repaso por los principales instrumentos hemisféricos con los que se cuentan en la actualidad; Pablo Celi, en el capítulo 3 ya profundizará en el rol de los Parlamentos en materia de defensa, sus atribuciones, los instrumentos que poseen, su función como control y fiscalización, su intervención en la aprobación del presupuesto y la organización de sus labores; siguiendo esta línea en el capítulo 4, Félix Besio habla de sobre el relacionamiento de las comisiones de defensa con los otros actores del área: el Poder Ejecutivo, las Fuerzas Armadas, la sociedad civil y el mismo Parlamento; finalmente el último capítulo, a cargo de Gustavo Castro versa específicamente sobre la función del asesor parlamentario en materia de defensa, utilizando como base la experiencia argentina se desarrolla la importancia de la figura del asesor parlamentario, su posicionamiento dentro de la institución parlamentaria, su perfil profesional, las capacidades que debe poseer el mismo y su relación con el legislador.

14. Se recomienda ver: ARTEAGA MARTÍN, Félix y FOJON LAGO, Enrique. *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Madrid, 2007. POIRIER, Lucien y GÉRÉ, François. *La Réserve et l'Attente. L'avenir des armes nucléaires françaises*. Éditions Economica. Paris, 2001. TIBILETTI, Luis Eduardo. *Los Conceptos de Seguridad y Defensa en América Latina*. Trabajo presentado en la Reunión 2001 de la Latin American Studies Association (LASA). Washington DC, 2001.

CAPÍTULO 1

CONCEPTOS BÁSICOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Carlos Arroyo Borgen

¿Qué entendemos cuando hablamos de Estado Nación? ¿Qué es la seguridad? ¿Qué es la defensa? ¿Cuál es el papel de las Fuerzas Armadas en el Estado Nación? ¿Existe un método para un efectivo control civil de las Fuerzas Armadas?. Todas estas preguntas son centrales para quienes quieren trabajar en la temática de defensa y constituyen motivo de debate permanente en todos los países

Consideraciones preliminares

Estado, gobierno, nación

Como concepto, el Estado recoge la experiencia histórica asociada con el desarrollo y la organización de la vida social, política, económica y cultural de Europa occidental en los últimos cuatrocientos años. Este término expresa y captura un fenómeno universal, como es la tendencia de las sociedades del mundo a organizarse

territorialmente, bajo la dominación de un poder político que cuenta con la capacidad y el derecho para movilizar los medios de cohesión necesarios para mantener el orden. De esta observación evidente, podemos entonces inferir los tres elementos que definen a un Estado: territorio, población y gobierno.

Los Estados son entidades político-legales con un gobierno soberano que ejerce autoridad suprema sobre una población relativamente fija, que reside dentro de unas fronteras territoriales definidas y que no reconoce una autoridad superior dentro y fuera de ellas. Sólo mediante una pérdida absoluta o irremediable de uno de sus elementos constitutivos el Estado desaparece, pero para que esto no suceda éste ostenta el monopolio legítimo del uso de la fuerza.

Elementos constitutivos del Estado

- Territorio
- Población
- Gobierno

Dicho de otra forma, el Estado tiene como finalidad última asegurar su propia existencia y continuidad mediante la protección permanente de su integridad territorial, su independencia política y la seguridad de sus habitantes. Para ello, el Estado puede, en caso de ser necesario, recurrir al uso de la fuerza a través de los instrumentos creados para tal fin, Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad, a fin de preservar sus elementos constitutivos. La selección del instrumento a utilizarse dependerá en gran medida de la cultura estratégica de cada país (entendida como la relación histórica con el uso de la fuerza para la solución de conflictos externos e internos) y de la coyuntura en términos de apoyo societario a dicho uso junto a las fortalezas y debilidades del Estado. También se debe considerar la naturaleza de la amenaza que se cierna sobre el Estado, para que independientemente de su origen externo o interno se la enfrente con los instrumentos adecuados. Así por ejemplo si hay una amenaza externa sanitaria por una pandemia serán los instrumentos de la política sanitaria los que la deban enfrentar independientemente que todas las demás capacidades estatales, incluso las referidas al uso de la fuerza deban apoyar a las políticas que conducirá el ministerio de salud. Este problema de la naturaleza de la amenaza y los instrumentos adecuados para enfrentarla muchas veces se olvida cuando se hace referencia a las misiones secundarias de las instituciones militares y/o policiales.

Usualmente, existe una tendencia bastante generalizada a utilizar algunos términos intercambiables entre sí como sinónimos: Estado, gobierno, nación y país. Aún cuando con frecuencia utilizamos indistintamente estos términos, no significan estrictamente lo mismo y para efectos de este trabajo es preciso diferenciarlos. Según criterios técnicos, el término Estado se refiere al ente político-legal; gobierno, alude a la organización político-institucional; nación, se refiere al ente cultural o social; y país implica una entidad geográfica. Como vemos, al definir Estado, gobierno, nación y país, la distinción no es meramente semántica, sino que reviste una importancia real para los estudiosos de las relaciones internacionales, el derecho y las ciencias políticas.

Desde esta perspectiva y en interés de ampliar el marco conceptual, puede afirmarse que por gobierno ha de entenderse la existencia de una organización política capaz de establecer y mantener el orden interno y facultado para participar en las relaciones internacionales de forma independiente, y constituye el centro desde el cual se ejerce el poder político en una sociedad. A diferencia del carácter

Características del Estado Nación

- Alta capacidad de regulación social.
- Integración social y territorial de su espacio.
- Soberanía.

permanente del Estado, el gobierno es transitorio y su durabilidad depende del nivel de satisfacción de la sociedad con su gestión y de la vigencia del periodo para el cual ha sido conformado.

El concepto de nación describe a una agrupación de seres humanos que tienen y comparten una experiencia histórica común a partir de los mismos valores, costumbres, tradiciones y características (idioma, raza, religión, cultura, entre otros), pero sobre todo unidos por un sentimiento común de tener un mismo destino. Confundir al Estado con la nación sería un error que llevaría a errores aun más graves, ya que históricamente han existido y existen Estados que comprenden varias naciones: la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas o Yugoslavia son prueba de ello. Así como también encontramos naciones divididas en dos o más Estados, siendo en su momento la República Federal Alemana y la República Democrática Alemana uno de los ejemplos más representativos.

El Estado Nación

No obstante, la diferencia entre Estado y Nación, ambos conceptos no son del todo excluyentes entre sí y, por el contrario, su grado de penetración y complementariedad ha dado paso a un tercer concepto, el de Estado Nación o Estado Nacional. Este concepto expresa el modelo de organización política surgido en Europa a partir del Siglo XVI y que se consolidó entre finales del Siglo XIX e inicios del XX. La característica fundamental de este tipo de Estado es su tendencia a organizar las demandas y aspiraciones de la población que habita en su delimitación territorial, dentro de un sentido de identidad colectiva fundamentado en una estructura común de derechos y obligaciones. En este sentido, el concepto de Estado Nación expresa el resultado de dicha tendencia; es decir, muestra la consolidación de una sociedad nacional que comparte un conjunto de derechos y obligaciones ciudadanos, así como de una entidad que, en su estructura y funcionamiento, responde a esos derechos y obligaciones. Los rasgos distintivos del Estado Nación son: su alta capacidad de regulación social, la integración social y territorial de su base espacial, y su soberanía externa frente a cualquier otro actor.

El sistema político internacional se concibe como un sistema de Estados Naciones yuxtapuestos y se distingue por la vigencia del principio de anarquía, puesto que no existe en él una instancia superior a las unidades (Estados Naciones) que lo componen, dotada de la capacidad coercitiva necesaria para prevenir el uso de la fuerza, o la amenaza de

su uso, por parte de cualquiera de ellos con el fin de someter o destruir a otro. Dado que, por definición, el Estado posee el monopolio del uso legítimo de la fuerza dentro de su territorio, constituye entonces el actor fundamental dentro del sistema internacional. Y dado que bajo el imperio de la anarquía cada Estado sólo puede contar con la certeza de sus propios recursos para garantizar su existencia como unidad política independiente, la seguridad y en particular la propia supervivencia constituyen la preocupación central de todo Estado.

Partiendo de esta premisa, el interés primario de cualquier Estado Nación es garantizar su propia supervivencia política, lo cual implica, cuando menos, preservar el control institucional sobre su delimitación territorial. Para ello debe disponer de los instrumentos institucionales necesarios para el logro de dicho interés y es ahí donde aparecen las Fuerzas Armadas como una estructura permanente del Estado, a la cual se le confía la administración y el ejercicio del uso de la fuerza para enfrentar, neutralizar y eliminar cualquier amenaza que ponga el peligro el interés primario del Estado Nación. En resumen, el monopolio del uso legítimo de la violencia sigue estando bajo el control del Estado, por lo que en situaciones de conflicto, las Fuerzas Armadas constituyen el último recurso para que un país pueda imponer su voluntad y defender sus intereses.

Tradicionalmente las amenazas a la supervivencia del Estado Nación han sido percibidas en lo esencial como amenazas militares externas, representadas por ejércitos regulares de otros Estados. Por ende, los medios más idóneos para neutralizarlas han sido también los de carácter militar. Bajo esta lógica, aquellas amenazas surgidas al interior de las fronteras del Estado Nación, vinculadas más a la seguridad de sus habitantes y sus bienes, y representadas por actores de naturaleza no estatal, históricamente han sido del resorte de las Fuerzas de Seguridad. En otras palabras, no todas las amenazas a la seguridad son de carácter externo, y si lo son, quien las encarna no suele ser otro Estado, sino actores privados. Además, no se trata precisamente de amenazas militares, ni ponen necesariamente en riesgo la integridad territorial del Estado. Por lo anterior, los medios militares no siempre son los más eficaces para enfrentarlas. En consecuencia, algunos temas esenciales en materia de seguridad están sujetos a debate, como por ejemplo: qué o quién debe ser protegido, de qué o de quién, y a través de qué medios. Es importante recalcar que en la actualidad la ausencia aparente de enemigos visibles no invalida la existencia de las Fuerzas Armadas.

Seguridad y defensa nacional

Seguridad

Hay dos conceptos que deben definirse a fin de que sirvan como referencia de orientación. El primero es el de seguridad, que puede aplicarse a todos, desde el individuo hasta la familia, el grupo, la sociedad y por supuesto, el Estado. Todo concepto de seguridad va asociado, en contraposición, al concepto de riesgo, amenaza y conflicto. La búsqueda de la seguridad es una aspiración de todos, pero fundamentalmente es la búsqueda razonable de un punto de equilibrio dentro de la escala de prioridades entre la seguridad del Estado, la de la sociedad, la de la familia y la del individuo. Esta búsqueda no debe romper el punto de equilibrio, a fin de evitar que, por buscar la seguridad del Estado, se sacrifique la de la sociedad, la del individuo, o viceversa.

El segundo es el de defensa, que va íntimamente vinculado a la seguridad. Este concepto está más orientado a la consecución de algunas de las acciones para mantener la seguridad y por ello, se ve más asociado al elemento territorial como espacio físico, a la población como elemento social y a las instituciones como elemento estructural.

Etimológicamente, seguridad deviene de la acepción latina *securitas*, que a su vez deriva del adjetivo *securus*, compuesto *per se*, y *cura*, es decir, cuidado o procuración, sin temor. En este sentido, seguridad implica la certeza de que todo funciona coordinadamente en un determinado campo de la actividad humana, con plena capacidad para prevenir, responder, enfrentar y neutralizar con éxito situaciones adversas, tales como carencias, vulnerabilidades, discrepancias, contradicciones, resistencias y presiones reales o potenciales. Es, por tanto, una condición de relativa garantía ante determinadas amenazas o riesgos. En términos generales y con relación al Estado como actor principal de la sociedad internacional, la seguridad puede definirse como una condición en donde existe una percepción de ausencia relativa de peligros, riesgos o amenazas de origen exterior e interior en el logro de los intereses nacionales.

Los intereses nacionales son los principios y aspiraciones esenciales para la existencia del Estado Nación y, por tanto, el resultado de un amplio consenso social. Por ejemplo, en el caso de Nicaragua expresan sus deseos y necesidades más importantes y se asocian directamente a la independencia, soberanía, autodeterminación, integridad territorial, la paz, la democracia, el Estado social de derecho y el desarrollo humano

sostenible, manteniendo una permanencia en el tiempo¹.

A lo largo de la segunda mitad del Siglo XX, el concepto de seguridad y las diversas categorías o enfoques que lo definen se han modificado. La evolución más significativa se expresa en la transición conceptual de una seguridad centrada en el Estado y con preeminencia de lo político y lo militar, a una seguridad cuyo eje central es el ser humano —seguridad humana—. Se habla entonces, de una seguridad que antepone la dignidad, el respeto y los derechos del ser humano ante cualquier otro propósito. Sobre este principio, se entiende la seguridad desde una perspectiva multidimensional en función

del individuo; atendiendo a los ámbitos de la seguridad económica, jurídica, política, alimentaria, en salud, ambiental, personal y de la comunidad, todas interrelacionadas y complementarias entre sí.

Las mayores amenazas a la seguridad hoy día van mucho más allá de las guerras de agresión entre Estados y provienen tanto de actores estatales como no estatales, afectando así la seguridad tanto de los Estados como de los seres humanos. Al respecto, se identifican al menos seis dimensiones básicas de la seguridad: militar, política, económica, social, jurídica y de medio ambiente. La dimensión militar hace referencia tanto a los aspectos objetivos, como a las capacidades militares de los Estados, y a los aspectos subjetivos o perceptivos que éstos tienen unos de otros. La dimensión política tiene que ver con la estabilidad del Estado, su sistema de gobierno y las bases internas de su legitimidad. La seguridad económica está relacionada con la capacidad de acceder a los recursos, a las finanzas y a los mercados,

Dependiendo del origen de la amenaza, la seguridad puede dividirse en:

—→ **Seguridad externa.** La ONU la define como la situación en la cual los estados se sienten libres de amenaza militar, presión política o coerción económica para seguir libremente su propio camino de desarrollo², y se asocia a la posibilidad o existencia de conflictos básicamente interestatales y a las Fuerzas Armadas como instrumento de acción.

—→ **Seguridad interna.** Es la condición que requiere asegurar los mecanismos para prevenir, luchar y neutralizar las amenazas, que generadas dentro del país, atentan contra la vida y los bienes de los ciudadanos y el goce de sus libertades, derechos y garantías. Se vincula a los niveles de delincuencia común, violencia urbana y rural; siendo las fuerzas de seguridad las llamadas a intervenir.

1 Libro de la Defensa Nacional de Nicaragua. Capítulo I. Managua, 2005, p. 46.

2 Para un mayor desarrollo sobre los conceptos de seguridad y defensa véase: TIBILETTI, Luis. *La relación entre las Fuerzas Armadas y otras agencias de aplicación de la ley*. Presentado en REDES 2002. Brasilia, 2002.

necesaria para mantener niveles aceptables de bienestar y de poder del Estado. La seguridad social se refiere a la capacidad de las sociedades para hacer frente a las amenazas y vulnerabilidades que afectan su cultura y su identidad como comunidad. La seguridad medioambiental se entiende como la capacidad para mantener y preservar

las condiciones de nuestro entorno que permiten la vida de todos los seres del planeta, así como el uso racional y adecuado de los recursos naturales³.

En consecuencia, el concepto de seguridad ha reorientado su atención de una concepción de seguridad de ámbito restringido y particular, asociada a la seguridad del Estado y por ende a la conservación de su soberanía, independencia política e integridad territorial, a una definición más amplia e integral donde la persona humana es el eje transversal. Así, en la década del ochenta y particularmente de los noventa, el debate sobre la seguridad internacional se amplió incorporando categorías tales como: seguridad global, seguridad democrática y seguridad humana.

En la actualidad, existen dos transformaciones básicas en el papel del Estado que inciden de manera directa en el tema de la seguridad y en el papel de las Fuerzas Armadas: la introducción del ciudadano como destinatario del orden internacional y la transformación en cuanto a la naturaleza de las guerras y los conflictos. La globalización ha hecho del orden internacional un concepto dinámico en donde los Estados ya no son el único actor y destinatario, sino que deben promover los derechos de los ciudadanos, su bienestar y su libertad personal. Por otro lado, el orden internacional ya no se limita a la ausencia de guerras entre Estados. Las guerras también han cambiado radicalmente. En su gran mayoría ya no son, ni serán, entre Estados. Los conflictos contemporáneos son intraestatales y sus causas tienen un carácter étnico, religioso o de lucha por la autodeterminación, entre otros. En general, los cambios descritos tienden a reducir el papel de las Fuerzas Armadas como factor decisivo de la seguridad. Ello es así debido a la ampliación del campo de las amenazas, que inutiliza en muchos casos la solución militar por la dramática reducción del Estado como agente que amenaza a los de-

Dimensiones básicas de la Seguridad

- > Dimensión militar.
- > Dimensión política.
- > Dimensión económica.
- > Dimensión social.
- > Dimensión jurídica.
- > Dimensión medioambiental

3 BARBÉ, Esther. *Relaciones Internacionales*. Editorial Tecnos. Madrid, 1995.

más Estados y por el hecho de que muchas de las intervenciones previsibles serán más complejas que las puramente militares, implicando dimensiones de policía y de construcción de la nación (*nation building*).

Defensa

Por defensa ha de entenderse una de las políticas públicas tendiente a garantizar la seguridad del Estado, a través de la ejecución de un conjunto de medidas y acciones destinadas a superar las amenazas y riesgos que requieran el empleo de las capacidades militares. La defensa nacional es la capacidad del Estado de proteger adecuadamente sus intereses nacionales contra las amenazas de origen externo o interno, en caso necesario mediante el uso de la fuerza armada. En la época de la Guerra Fría, se definía *per se* a la defensa como toda acción o medida para alcanzar la seguridad, sin embargo con la multidimensionalidad de la seguridad hoy aceptada, aquella definición resulta incompatible con el funcionamiento del Estado democrático pues implicaría una especie de tutela (como de hecho se daba en esa época) del área de defensa sobre el resto de las áreas gubernamentales.

La literatura especializada en asuntos estratégicos indica que la defensa tiene una condición de externalidad en tanto se constituye en ella, como misión, la capacidad de construir y ejecutar respuestas específicas frente a amenazas externas que busquen vulnerar la supervivencia y viabilidad del Estado Nación. Como tal, la defensa nacional se define también como el marco en que se desarrollan las condiciones para resguardar los intereses nacionales y como un factor más que contribuye a generar la condición de seguridad de un país. En este nivel, la defensa nacional pasa a ser un componente que vela por la seguridad externa, prevé las amenazas y enfrenta los conflictos interestatales a través de la organización de los recursos e instituciones del Estado.

El concepto de defensa, al igual que el de seguridad, también ha sufrido importantes modificaciones.

En síntesis, la defensa constituye una de las áreas estratégicas de conducción política del Estado, destinada a enfrentar las amenazas externas mediante acciones diplomáticas, militares, económicas e internas. Este concepto involucra al Estado y a la sociedad en su conjunto, y es concebido como un instrumento eficaz de disuasión, prevención y respuesta para garantizar

- La defensa es un bien público puro.
- Es un servicio que el Estado provee a la sociedad.
- No es un fin en sí mismo, sino un servicio.

de modo permanente la soberanía e independencia nacional y la integridad territorial⁴. Dicho de otra forma, en un Estado la defensa nacional es un esfuerzo integral de todos sus componentes encaminado a asegurar y preservar los intereses nacionales cuando para ello se requieran de las capacidades militares.

Está interrelacionada con las demás políticas públicas en el mismo sentido con que la política de educación genera las bases para una buena inserción laboral de la población, incidiendo por lo tanto en la política económica y de trabajo. En la Guerra Fría Ideológica se había caído en que TODO era defensa (la copa de leche en la escuela que iba a permitir tener un buen soldado o el tractor con que el agricultor cosechaba) Esto produjo un enorme daño a las propias capacidades militares de los países pues quien se ocupa de todo no es eficaz en nada.

La defensa debe ser vista como un bien público puro, es decir, un servicio que sólo el Estado es capaz de proveer a la sociedad. Por tanto, la defensa no es un fin en sí mismo, sino un servicio. Una de las principales complejidades en la planificación de la seguridad es proveer o producir defensa de manera eficaz y eficiente. Dicha complejidad se debe principalmente al hecho que la defensa es un bien público puro, por su naturaleza no excluible y no rival; es decir, que por una parte es deber del Estado proveer la defensa a todos los ciudadanos sin excepción; y por otro, se trata de una obligación indelegable. Adicionalmente, los compromisos del Estado en materia de seguridad internacional y la interdependencia sistémica global, propias de la situación geopolítica actual, hacen que la defensa sea un bien público internacional. Por tanto, es una función primaria del Estado, el que debe coordinar y armonizar las múltiples actividades propias para producir el bien público denominado defensa.

Las decisiones en cuanto a la defensa implican que la sociedad debe tratar de resolver los interrogantes básicos acerca de cuánto del gasto en defensa es suficiente, cuánto es necesario y cuánto es posible. El concepto de costo de oportunidad es el que está implícito en la mayoría de las decisiones en relación al gasto en defensa. Por tanto, una forma de evaluar dicho gasto es compararlo con los bienes y servicios que una sociedad está dejando de producir por generar defensa. Sin embargo, este tipo de análisis requiere ser complementado con una evaluación de la necesidad, los objetivos y los beneficios de la defensa para la sociedad, a fin de poder determinar la pertinencia de su producción.

4 Libro de la Defensa Nacional de Nicaragua. Capítulo III. Managua, 2005. p. 77.

La defensa puede ser analizada como función, como organización, como conjunto normativo, o como desafío económico.

—> **Función.** Se refiere al conjunto de actividades cuyo efecto es salvaguardar un determinado bien; explica el quehacer de la defensa.

—> **Organización.** Alude a la estructura de medios materiales y humanos que materializan la defensa y explica cómo se conforma el sistema de defensa.

—> **Conjunto normativo.** Corresponde a las políticas, leyes, planes y reglamentos que apuntan a hacer armónico y coherente el accionar de la defensa, y explica la manera en que se materializa la defensa.

—> **Desafío económico.** Se refiere a la relación entre múltiples necesidades y recursos escasos, explica el cuánto invertir en la defensa.

Fuente: VELA, Manolo y LAZO Aracely. Seguridad, Defensa y Política de Defensa: Alcances, Límites y Relaciones. Cuadernos de Seguridad y Defensa 4. FLACSO Guatemala. Guatemala, 2003. p. 12.

Política de defensa

Para el liderazgo político civil, la formulación de una política de defensa tradicionalmente ha representado un tema exótico, hasta irrelevante y reservado. Esta realidad ha sido motivada, entre otros factores, por la errónea percepción de que los temas de defensa son materia propia de los militares; un interés casi inexistente por parte de la sociedad civil de participar en el debate y la discusión de los aspectos relativos a la defensa; la prioridad excesiva que el liderazgo político ha concedido a la agenda económica y social en detrimento de los asuntos de defensa; y la desconfianza del estamento militar respecto a la inclusión de civiles en los procesos de toma de decisiones en materia de defensa.

No obstante, las demandas de modernización del Estado y consecuentemente de la gestión pública, exigen la elaboración de instrumentos que permitan ordenar coherentemente

las acciones del gobierno en todas aquellas áreas que requieran de su intervención, con la finalidad de facilitar la toma de mayores y mejores decisiones políticas y técnicas en espacios de tiempo relativamente cortos, así como con el objetivo de disponer de un referente básico para evaluar las metas

Premisas para una eficaz gobernabilidad del sector defensa

- Existencia de políticas públicas debidamente explicitadas.
- Capacidad de conducción para implementarlas de manera eficaz, eficiente y transparente.

alcanzadas y la efectividad de las mismas y medir sobre la base de criterios objetivos la eficiencia del gasto público en un determinado sector. En síntesis, la modernidad gubernamental requiere, por un lado, de la existencia de políticas públicas debidamente explicitadas y, por el otro, de una capacidad de conducción para implementarlas de manera eficaz, eficiente y transparente. De esta realidad no escapa el sector defensa.

Entre sus definiciones, la política de defensa se concibe como el conjunto de criterios o principios sobre los que el Estado organiza y asegura la defensa nacional, con el objetivo de preservar su independencia y soberanía nacional, y la integridad del territorio frente a amenazas reales o potenciales.

Política de defensa

Conjunto de criterios o principios sobre los que el Estado busca organizar y asegurar la defensa nacional, con el objetivo de preservar su integridad territorial e independencia política frente a amenazas reales o potenciales.

Una línea metodológica coherente indica que el estudio razonado de los diferentes escenarios de la defensa, tanto a nivel internacional, hemisférico, como subregional, constituye el punto de partida del proceso de elaboración de la política de defensa nacional,

pues del análisis político-estratégico resultante se deriva la identificación y enumeración de los riesgos y amenazas que ponen en peligro la seguridad del Estado y sus intereses nacionales. Sobre la base de esta información previa, se determinan las estrategias de respuesta del Estado a esos riesgos y amenazas, en función de los recursos humanos, materiales y financieros con que cuenta el país.

Así, la política de defensa hace referencia a la forma en que el Estado estructura y organiza su defensa nacional basado en la percepción de riesgos y amenazas, potenciales o reales a su seguridad y en atención a una evaluación minuciosa de todas las capacidades objetivas y subjetivas que configuran su poder nacional.

En vista de que su conceptualización, aplicación y resultado trasciende períodos, yendo más allá de la temporalidad de un gobierno, la política de defensa debe procurar alcanzar un grado alto de consenso entre todas las fuerzas políticas y con la sociedad, sin que ello pretenda negar la permanente existencia de diferentes concepciones ideológicas igualmente valederas, para establecer diferentes políticas públicas, tal como se ve en los países centrales. En consecuencia, su formulación pasa por lograr el máximo consenso de las fuerzas políticas, económicas y sociales del país, a fin de asegurar una condición de legitimidad básica para su implementación efectiva. Corresponde al Ministerio de Defensa la conducción de un proceso participativo e incluyente que brinde la oportunidad a los diversos sectores de la sociedad de plantear sus observaciones, inquietudes y perspectivas en torno a la defensa nacional.

Por otra parte, uno de los desafíos que plantea la elaboración y gestión de la política de defensa es establecer claramente definida su imprescindible articulación con la política exterior, ya que ambas tienen por objeto el resguardo y preservación de los más altos intereses de la nación, resultando por tanto en la complementariedad de sus decisiones y acciones. Asimismo, es imperativo enfatizar en la correspondencia necesaria entre la política de defensa y la política económica, sobretudo si acotamos dos consideraciones importantes. En primer lugar, que para su ejecución la política de defensa debe tener una traducción presupuestaria, es decir que para producir el bien público puro defensa nacional, el gobierno requiere invertir una cantidad de recursos determinada; y en segundo, la política económica que establece los recursos que el gobierno es capaz de poner a disposición del sector defensa para generar ese bien público.

Finalmente, de la política de defensa se desprende la política militar, la que es esencialmente técnica y tiende a garantizar e incrementar la eficiencia de la Fuerzas Armadas partiendo de su organización, funcionamiento, tradición, doctrina y valores.

Criterios elementales para el proceso de formulación de la política de defensa

La política de defensa será al igual que toda política pública más eficaz cuando más apoyo tenga de todas las fuerzas políticas y sociales. Es necesario explicitar su proceso de elaboración involucrando a los diversos actores del tejido social, que con su participación legitiman el conjunto de responsabilidades y compromisos que se adoptan.

La formulación de la política de defensa se hace en tiempos de paz, cuando la tranquilidad y la ponderación otorgan la posibilidad de desarrollar una visión estratégica y de largo plazo.

La política de defensa y seguridad debe ser armónica y coherente con el desarrollo general del Estado. La tendencia a sobredimensionar estatal, institucional, presupuestaria o militarmente, generan inercias difíciles de revertir y han producido experiencias en las que la pérdida de legitimidad de la función defensa ha sido muy grave. Por esto debe tener un carácter realista, correspondiente con las posibilidades del país y las características del entorno.

Por orden conceptual e instrumental, lo primero que hay que encarar es la estructuración del sistema de defensa, para que sobre éste se elabore una política de defensa nacional. La política de defensa nacional establecerá una política que orientará, enmarcará y controlará el tipo de organización militar que necesita el país.

La defensa y la seguridad deben ser concebidas como parte de un conjunto coordinado de voluntad política y los escasos recursos económicos disponibles. Junto al dispositivo militar otros recursos de poder no militar deberán armonizarse en un todo coordinado y altamente eficiente.

Fuente: ESCOBAR S. Santiago. *La política de defensa como política de Estado*. En: Nueva Sociedad, N° 139, julio-agosto 1995. Buenos Aires, 1995. pp. 70-79.

Relaciones cívico-militares y democracia

Desde la perspectiva de la defensa nacional, el control civil de las Fuerzas Armadas es un tema que ha preocupado recurrentemente a los estudiosos de las ciencias políticas. Platón sostenía que la vida en sociedad requería de guardianes para defender al Estado de enemigos externos y hacer cumplir la ley. Para la segunda mitad del primer siglo de nuestra era, Juvenal⁵ se preguntaba: “¿Quién vigilará a los vigilantes?” A los guardianes se les daba el poder (saber) para ser salvadores y no destructores del Estado. En el campo militar, como asegura Herman Heller en su *Teoría del Estado*⁶, ese despliegue unitario de acción fue posible gracias a una organización racional y planificada que provenía de un centro de mando, simbólicamente establecido en la figura del monarca o el jefe de estado. A mediados del siglo XX, Samuel Huntington presentó en su *El soldado y el Estado*⁷, un clásico controversial para la reflexión acerca del control civil de los militares.

A pesar de las numerosas críticas y de las nuevas teorizaciones, el texto de Huntington sigue siendo, a pesar de su carácter controversial, importante referente de este debate. Él parte de una conjetura elemental: un gobierno democrático debe arbitrar el control civil sobre los militares, y su tesis situó en la agenda política el control sobre quienes detentan el monopolio de la fuerza pública.

El concepto de democracia implica que los gobernantes son los representantes legítimos del pueblo y que es el pueblo quien tiene el poder supremo. Por consiguiente, ningún sector del Estado puede estar excluido de su control. Las decisiones en el ámbito de la defensa afectan la vida de los habitantes y el destino de los recursos públicos. Los civiles tienen una responsabilidad muy importante en este proceso, una responsabilidad que históricamente ha sido descuidada, al no preocuparse por la definición de las políticas de defensa. En ocasiones, los civiles han pensado, y las Fuerzas Armadas ayudado a este pensamiento, que los asuntos de seguridad y defensa son sólo para los uniformados y ellos son los encargados de determinar la organización, la política, los planes. Esto no debe ser así, más aún si se quiere que los militares sigan políticas conformes con los deseos de la sociedad.

Si se pretende realizar un seguimiento de la evolución democrática de un país, resulta indispensable analizar las relaciones civiles-militares, ya

5 Décimo Junio Juvenal, poeta latino (¿60-140?), cuyas *Sátiras* constituyen una aguda crítica contra los vicios de la Roma imperial.

6 HELLER, Herman (1934). *Teoría del Estado*. Editorial Comares. Madrid, 2004.

7 HUNGTINTON, Samuel P. (1957). *El Soldado y el Estado*. Editorial Emece. Buenos Aires, 1995.

que en dicha evolución el proceso de creación de instituciones y mecanismos democráticos de control juega un papel esencial. Como afirma el ex Ministro de Defensa de España, Narcis Serra I Serra “*son muchos los estudiosos de los procesos de transición que otorgan una importancia decisiva al control militar en la explicación de su éxito o fracaso*”⁸. Adam Przeworski, afirma que “*el marco institucional en el que se ejerce el control civil sobre las Fuerzas Armadas constituye el punto neurálgico para la consolidación democrática*”⁹.

En el mismo sentido se expresa J. Samuel Valenzuela al referirse al período de consolidación democrática:

*“Colocar a los militares bajo la autoridad del gobierno elegido es una condición clave para facilitar la consolidación democrática. En la medida en que los gobiernos elegidos no tienen éxito en sus intentos de subordinar a los militares, la autonomía militar resultante es contraria a la consolidación de la democracia puesto que sería, en la concepción indicada anteriormente, un dominio reservado que contiene un ingrediente fundamental del poder del Estado: la fuerza de las armas. En este caso, reducir la autonomía militar es un ingrediente indispensable para la consolidación”*¹⁰.

Una considerable simplificación permitiría definir la transición democrática como el período en que los militares dejan de intervenir en la política. Por su parte, la consolidación democrática se

→ **Transición democrática:** periodo donde los militares dejan de intervenir en política.

→ **Consolidación democrática:** El poder civil define la política de seguridad y defensa y dirige a las Fuerzas Armadas.

produce cuando el poder civil pasa a definir la política de seguridad y defensa y a dirigir efectivamente a las Fuerzas Armadas.

Para referirse a la consolidación democrática, el control institucionalizado de las Fuerzas Armadas no es condición suficiente, puesto que también se da en regímenes autoritarios. No obstante, resulta una condición necesaria. Sin control democrático sobre las Fuerzas Armadas, es decir, sin relaciones democráticas entre civiles y militares, no hay verdadera democracia. La rendición de cuentas de todas las administraciones y el cumplimiento de las directrices emanadas del gobierno, son un ejercicio cotidiano en una democracia estable. Un Estado de derecho admite, sin embargo, distintos niveles

8 SERRA I SERRA, Narcis. *El Estado: Papel de las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Notas sobre su control democrático*. pp. 6-7. Disponible en: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg_docfuerzas/el%20estado-%20el%20papel%20de%20las%20ffaa.pdf

9 PRZEWORSKI, Adam. *Democracia y mercado*. Cambridge University Press. Cambridge, 1995. p. 49.

10 VALENZUELA, J. Samuel. *Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions*. En: MAINWARING Scott, O'DONNELL, Guillermo y VALENZUELA, J. Samuel. *Issues in Democratic Consolidation*. University of Notre Dame Press. Paris, 1992. p. 87.

de autonomía militar, lo que hace que el tema del control de las Fuerzas Armadas sea un aspecto permanente, aún en las democracias consolidadas, porque en ellas subsisten elementos que mantienen diversos niveles de tensión entre militares y civiles.

Como se puede apreciar, el debate en torno a las relaciones entre civiles y militares ha evolucionando de forma paralela al proceso de desarrollo democrático. Carlos Barrachina lo resume asegurando que *“Si en un primer momento los teóricos se preocuparon por la intervención de los militares en el mundo político, porque ello ponía en peligro a unas incipientes democracias, y más tarde se preocuparon por definir las características de una profesión que sometida al control civil no debía ser contradictoria con la democracia, en la actualidad se está empezando a cuestionar finalmente, en la lógica de lo que la ciencia de la administración desarrolla para otras áreas de política, el estudio de la gestión de la defensa, su administración y sus políticas. Uno de los temas que se trabajan desde esta perspectiva es el sentido o el significado de que profesionales con perfiles civiles se incorporen a trabajar en los ministerios de defensa, lo que está empezando a llegar con diferentes niveles de respuesta a los responsables de los ministerios de defensa”*¹¹.

No obstante, la realidad que se vive en muchos países sugiere al menos dos obstáculos más o menos evidentes. Por el lado de la sociedad, hasta que una democracia está consolidada la sociedad no logra entender la importancia de organizar y normar todo de acuerdo con dicho proceso democrático. En otras palabras, cuando el Estado no está cumpliendo con sus obligaciones, educación y salud por ejemplo ¿Cómo va a creer el ciudadano en la idea de que es esencial que las Fuerzas Armadas se enmarquen dentro del proceso democrático? Normalmente no es una cuestión que tenga que ver sólo con las Fuerzas Armadas sino que es fruto de la debilidad de las instituciones del Estado y de la actitud indiferente de los dirigentes y de la clase política en general.

Del lado de los militares, se han logrado significativos avances hacia la definición de un concepto más profesional de las Fuerzas Armadas, pero todavía de manera muy lenta. Los militares tienden a considerarse una institución con autonomía, intereses y roles propios dentro del marco institucional del Estado. Pero en las democracias estables, los uniformados son una parte más de la administración del Estado, como lo son los maestros o los médicos. Por tanto, requiere tiempo y un programa progresivo de transformación de la mentalidad militar, aceptando que son útiles cuando

11 BARRACHINA LISON, Carlos. *La participación de civiles en los ministerios de defensa*. Trabajo presentado para el Seminario de Investigación y Educación en Estudios de Defensa y Seguridad (REDES). Santiago de Chile, 2003. pp. 2-3. Disponible en: <http://www.ndu.edu/chds/redes2003/Academic-Papers/2.Civil-Mil-Relations/3.Civilian-Roles-Defense/1.%20Barrachina-final.doc>

formando parte de la administración del Estado están especializadas en asuntos de defensa y en el uso de la fuerza del propio Estado.

Diferentes autores han definido la estructura de la defensa en un Estado de derecho. Resumiendo alguna de esas posiciones se reconoce, primero, que es preciso establecer una cadena de mando clara, que se inicia con el Presidente como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y que media-tiza sus mandatos a través del Ministro de Defensa civil. Segundo, se destaca el rol del Parlamento en la determinación de las misiones militares en supervisar la implementación de las políticas de defensa, en la asignación del presupuesto y en la aprobación de leyes para el sector defensa. Tercero, elaborar una política de defensa que establezca el tamaño de las Fuerzas Armadas, el presupuesto requerido por el sector y el equipamiento que requieren las fuerzas, entre otras. Y en cuarto, está la obligación de difundir esta política pública y de promover su conocimiento hacia el resto de la sociedad.

Diez propuestas sobre el control civil de las Fuerzas Armadas¹²

1. El nivel de control civil en un país y momento dados no se mide a través de la profesionalidad de sus Fuerzas Armadas, sino observando quién decide en materia de política militar y verificando también si estas decisiones se cumplen. El proceso de toma de decisiones y el nivel de ejecución son los dos campos en los que se mide el control civil.
2. El instrumento básico e imprescindible del control civil es el Ministerio de Defensa, que debe tener, muchas veces incorporándola desde las Fuerzas Armadas, capacidad de planeamiento, de dirección en temas de personal y de elaboración y control presupuestarios. La inclusión progresiva de elementos civiles es necesaria para el funcionamiento eficaz del Ministerio.
3. Al frente del Ministerio de Defensa debe haber un Ministro civil. La experiencia ha mostrado que ministros militares han podido rendir en algunos casos un gran servicio en los períodos iniciales de transición, pero el ministro debe ser civil si quiere dejarse claro que el gobierno decide y

12 SERRA I SERRA, Narcís. Op. Cit.

dirige la política de defensa, es decir, si quiere estabilizarse una situación de consolidación democrática.

4. El control civil de las Fuerzas Armadas es una tarea más amplia que la que sugiere la literalidad de la expresión. A las dimensiones de vigilancia y contención de los militares en el campo de actividades que les es propio, hay que añadir las de normalización de las relaciones entre civiles y militares en un contexto democrático y las de dirección e impulso de su actuación al servicio del país.
5. El control civil de las Fuerzas Armadas es un proceso y no una situación en la que, una vez alcanzada, no sea necesario seguir actuando por parte de las autoridades civiles. Como tal proceso debe adaptarse a la evolución de las relaciones civiles-militares a medida que se asienta el funcionamiento de un régimen democrático. También debe modificarse con las transformaciones de la sociedad, del contexto internacional y de la propia profesión militar. El control civil de los militares no es el conjunto de medidas y técnicas que previenen de un golpe de estado. Ello sería utilizar este amplio concepto en una específica situación de las relaciones cívico-militares.
6. El control civil no es cuestión limitada al Gobierno y las Fuerzas Armadas. La sociedad cuenta. La normalización democrática de las relaciones civiles-militares exige un acuerdo a tres bandas en el que cada agente (la sociedad, el gobierno y los militares) tenga una relación cómoda con los otros dos y un suficiente nivel de confianza sobre su posible actuación futura. Las relaciones de la sociedad con su gobierno son de gran trascendencia para determinar las posibilidades de control de los militares por parte de ese gobierno. Por último, también se puede decir que las relaciones entre los tres agentes están normalizadas en democracia cuando las Fuerzas Armadas tienen el ámbito de autonomía decidido por el gobierno, ámbito que es coherente con el papel que la sociedad quiere que las Fuerzas Armadas lleven a cabo.
7. El mayor problema que plantean algunas propuestas que defienden la autonomía militar no radica tanto en el hecho de que propongan un margen de autonomía para las Fuerzas Armadas, como sí su deseo de querer aislar a los ejércitos de la sociedad civil para mantener los valores marciales aún cuando los de la sociedad están evolucionando. Una gran diferencia de valores entre la sociedad y los militares es un factor de inestabilidad del sistema democrático y también puede ser causa de

- ineficacia de las propias fuerzas; difícilmente pueden realizarse con diligencia las misiones polivalentes que la sociedad exige de sus Fuerzas Armadas si no comparten los mismos valores.
8. El control civil debe implicar a los propios militares en la medida de lo posible. El autocontrol no es suficiente como garantía, ni puede sustituir al control civil en la medida en que éste implica reservar las decisiones de política militar a las autoridades civiles. Sin embargo, la lealtad al poder democrático establecido es un elemento clave del control de las Fuerzas Armadas en las democracias consolidadas.
 9. Al ser el control civil un proceso, requiere una actuación dinámica por parte del gobierno. Éste debe llevar la iniciativa, tanto en la definición de misiones como en los temas organizativos y los demás componentes de la política de defensa y militar. Si ello es necesario en situaciones de democracia consolidada, es imprescindible en procesos de consolidación.
 10. El control debe modificarse en la medida en que se amplíe la misión tradicional de defensa externa a otras de carácter interno o a las internacionales de mantenimiento de la paz. Las labores de ayuda en situación de catástrofes o de colaboración en la lucha contra el narcotráfico, por citar dos ejemplos de la polivalencia actual, exigen cambios importantes en los patrones de actuación de las Fuerzas Armadas y paralelamente, en los métodos de control civil de las mismas.

Reflexiones finales

Diferenciar los conceptos de seguridad y defensa en su sentido clásico, es decir, la seguridad como una condición ha alcanzar y la defensa como un medio para lograrla, ya no parece representar un problema esencial para los tomadores de decisión y los estudiosos de la materia. Asimismo, se reconoce con claridad que ambos términos tienen como sujeto de referencia original al Estado, actor que detenta el monopolio del uso de la fuerza en interés de garantizar su integridad territorial, su independencia política y la protección de su población.

No obstante, la evolución del concepto de seguridad, particularmente en las dos últimas décadas, plantea nuevos retos en lo fundamental para los operadores políticos respecto a la definición de doctrinas y planes de defensa. Al respecto, la Declaración sobre Seguridad en las Américas, adoptada por la Organización de Estados Americanos (OEA) en octubre

de 2003, oficializó la adopción de un nuevo y vasto concepto de seguridad que amplía la definición tradicional a partir de la incorporación de nuevas amenazas, desafíos y otras preocupaciones, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. O sea, casi todos los problemas pueden ser considerados ahora una potencial amenaza a la seguridad.

El tratamiento de una diversidad de temas bajo la óptica de la seguridad abre las puertas para la “securitización” de las agendas políticas, sociales, económicas. De igual forma, la formulación amplia y difusa del concepto de seguridad de la OEA tiende a diluir las líneas divisorias entre los conceptos de defensa nacional y seguridad pública. La consecuencia práctica de este proceso es la alteración de las funciones tradicionales de las fuerzas armadas para implicarlas en cuestiones de seguridad interior. Esta situación podría fortalecer una tendencia hacia la militarización de la seguridad interna, lo que a su vez atentaría contra los esfuerzos hasta ahora realizados por afianzar el principio de subordinación de las fuerzas armadas a las instituciones civiles democráticamente constituidas.

En ese sentido, el principal reto para la clase política pasa por diseñar políticas y estrategias de seguridad y defensa que guarden un adecuado equilibrio entre este nuevo concepto multidimensional de seguridad y los roles y misiones que en la práctica cumplen las fuerzas armadas y de seguridad, a fin de evitar la “securitización” de problemas de orden político, socio-económico o medioambiental y, peor aún, la militarización como una respuesta para confrontarlos.

En cuanto al tema de las relaciones cívico-militares, a pesar que en el continente americano se han logrado avances significativos en lo referido a la creación de Ministerios de Defensa, formación de civiles en los temas de defensa y disminución del carácter deliberativo de las fuerzas armadas en los asuntos políticos, todavía falta mucho por hacer para alcanzar un verdadero control civil objetivo sobre el estamento militar. En otras palabras, es hora de pasar decididamente de la transición democrática a la consolidación democrática en el sector defensa.

La existencia de instituciones funcionando correctamente, con procedimientos transparentes y de rendición de cuentas es un indicio para evaluar la calidad de las democracias. Sobre el particular, no ha existido una inversión estatal suficiente para contrarrestar la tradición de autonomía militar que ha caracterizado a las sociedades del hemisferio, por lo que las autoridades políticas deben mostrar una mayor voluntad y un firme compromiso para diseñar y poner en práctica una serie de mecanismos que les permitan, no sólo asumir con eficiencia y efectividad la conducción de la defensa, sino

también vencer la natural resistencia de los cuerpos castrense hacia la supervisión y el liderazgo civil.

Normalmente los sectores políticos han visto la subordinación militar sólo bajo ciertos parámetros simbólicos o de carácter administrativo como el control de ascensos militares, nombramientos o rendición de informes; dejando de lado aspectos mucho más substantivos como dirigir la formulación de las políticas y planes de defensa nacional, aprobar y supervisar el gasto militar y su ejecución, controlar los servicios de inteligencia, decidir sobre el diseño, tamaño y tipo de fuerzas, participar en el despliegue estratégico de fuerzas, entre otros. Tal vez sea hora que el liderazgo civil comience a apropiarse de estas facultades que le deben ser propias y entienda que para que exista un efectivo control civil sobre las fuerzas armadas, se necesita mucho más que la autorregulación militar.

CAPÍTULO 2

APROXIMACIÓN A LA POLÍTICA DE DEFENSA EN EL MARCO HISTÓRICO LATINOAMERICANO

Héctor Luís Saint-Pierre

¿Cuál fue el papel de los Ejércitos en la formación de los Estados americanos?
¿Qué papel jugaron las Fuerzas Armadas durante la Guerra Fría? ¿Cómo se desarrollaron los procesos de transición a la democracia y cual fue el papel de las fuerzas en ellos? ¿Cómo está compuesta la arquitectura de seguridad hemisférica en la actualidad?

La heterogeneidad de los actores que hacen parte del diálogo entre civiles y militares en la formulación de la defensa nacional requiere una intermediación sensible y sutil sin dejar de ser firme para facilitar la aproximación de sectores que, en la historia de nuestra América, no siempre estuvieron sintonizados. Esto explica que, no obstante ese diálogo esté sujeto a periódicos avances y retrocesos, dependiendo de las situaciones nacionales e internacionales, es necesario para los países latinoamericanos que se decidan por un sistema democrático republicano, donde la política de defensa resulte del debate de toda la sociedad organizada.

La defensa no es un problema exclusivamente militar ni una cuestión específica de los militares. Como reconoce la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la defensa es una cuestión política que debe ser diseñada por el consenso consiente de los parlamentarios de cada país. Conciencia que debe reflexionar sobre la historia de la construcción de los sistemas de seguridad nacionales, subregionales y hemisféricos.

Esa historia, dado el poco espacio de que disponemos, sólo puede

La defensa

La defensa es una cuestión política que debe ser diseñada por el consenso consiente de los parlamentarios de cada país.

ser pintada aquí a grandes pinceladas y panorámicamente. Resalto dos procesos que se articulan en los resultados que hoy constituyen la coyuntura actual. Ellos marcharon paralelos durante un periodo histórico diseñando los escenarios interno e internacional que condicionaron la historia latinoamericana. Ellos fueron, internamente, los procesos de transiciones a la democracia e, internacionalmente, el pasaje de la bipolaridad de la guerra fría para la constitución del nuevo orden internacional.

La formación de los Estados americanos y el papel de la fuerza en su génesis

Casi todos los países latinoamericanos tuvieron su bautismo nacional en las guerras de independencia contra el dominio español. Este primer acto nacional contó con la destacada participación de los recién formados ejércitos de patriotas y con un protagonismo político decisivo de los militares.

Nacimiento de los Estados nacionales y el Ejército

No había Estados nacionales; ni siquiera comunidades políticamente articuladas, cuando los Ejércitos patrios ya recorrían el territorio para liberarlo de los españoles.

En aquel momento, en que la metrópolis de las colonias sucumbía ante el Ejército Republicano Francés, la estructura virreinal era desmontada por comerciantes ávidos por realizar los negocios que con España estaban trabados. Parafraseando el título de la obra de Pirandello, podríamos decir que en América Latina, más que naciones formado sus ejércitos, lo que había eran “grupos de hombres armados en busca de sus naciones”, definiendo tempranamente el perfil político y la autonomía que ha caracterizado a las Fuerzas Armadas latinoamericanas hasta nuestros días. Es verdad que en aquel momento no existía una estructura institucional que justificase una nación, pero después de casi dos siglos se constata una situación bastante similar: la institucionalización de los países latinoamericanos aún es frágil y, en muchos casos, sus hombres armados gozan de una autonomía que les permite intervenir injustificadamente en la escena política cuando les parezca oportuno. Esta autonomía e intervencionismo se facilita, en parte –y es lo que aquí nos interesa-, por la falta de preparación de la clase política en los asuntos de la defensa nacional y de las Fuerzas Armadas.

Ese doble escenario, que interna y externamente condicionaron la historia reciente de América Latina, está compuesto, por un lado, por el escenario político interno de los países de la región, caracterizados por procesos de transición a la democracia, por los cuales las Fuerzas Armadas se retiraron (de

formas, tiempos y condiciones variadas) de los gobiernos, dejando el trabajo de la reconstrucción de la democracia a los civiles, no sin antes dejar el terreno minado con prerrogativas e islas de autonomía para la corporación. Por otro lado, por el escenario internacional que presentó, como línea divisoria del proceso, el fin de la guerra fría y la bipolaridad y el inicio de una nueva configuración de las relaciones de fuerza que ordena el mundo político.

La situación durante la Guerra Fría

Finalizada en 1945 la Segunda Guerra Mundial, se inauguró el período de la Guerra Fría. La confrontación ideológica entre las dos superpotencias —Estados Unidos y la Unión Soviética— impuso en el ámbito latinoamericano un enemigo externo, el comunismo internacional, representado por los países del Pacto de Varsovia, y un “enemigo interno”,

representado por las “vanguardias comunistas”, que funcionarían como “cabeceras de puente” nacionales del enemigo externo. Así, ese período histórico fue caracterizado para América Latina, y desde el punto de vista estratégico, por una doble enemistad, la externa, con el bloque socialista, y la interna, con todos los ciudadanos que con sus reclamos debilitasen la posición del Estado en su lucha contra el comunismo.

La lucha contra estos enemigos se encaró en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN). La situación político estratégica mundial se resumía en un enfrentamiento declarado y no realizado entre los dos bloques: el “occidental” y el “oriental”, o entre capitalismo y socialismo. Durante ese período de Guerra Fría, preñe de guerras de liberación, nacionales y revolucionarias, casi todos los conflictos “calientes”, nacionales o internacionales, que brotaron en el mundo fueron subsumidos analítica o militarmente por aquel enfrentamiento original. En realidad, la guerra fría también funcionó como cortina de humo para ocultar las contenciones sociales internas a los dos bloques, como pretexto para re-

Doctrina de Seguridad Nacional (DSN)

La DSN se basa en dos conceptos:

- Seguridad nacional: situación en la cual los intereses vitales de una Nación se encuentran a cubierto de amenazas tanto internas como externas.
- Defensa nacional: conjunto de medidas que adopta el Estado para alcanzar la seguridad integral de la Nación.

Fuente: TIBILETTI, Luís Eduardo. *Los Conceptos de Seguridad y Defensa en América Latina*. Trabajo presentado en la Reunión 2001 de la Latin American Studies Association (LASA). Washington DC, 2001.

primir reclamos sociales y pretensiones nacionales. En el bloque socialista justificó las purgas políticas y las invasiones punitivas del ejército soviético a los países del Este europeo. En el bloque capitalista significó el intervencionismo directo del ejército norteamericano en varios países y una epidemia de rupturas institucionales con la instalación de dictaduras militares que eclipsó la actividad política democrática de América Latina durante décadas, cuando no comandada, armada, financiada o estimulada, por lo menos consentida por la potencia hegemónica en esta parte del mundo, los Estados Unidos.

Aquella tradición histórica del nacimiento militar de las naciones americanas, más las intervenciones golpistas que se sucedieron durante el Siglo XX, mantuvieron a los civiles extraños y alejados de la reflexión, el análisis, la formulación y la decisión sobre las políticas de defensa, tendencia que todavía no ha sido revertida. Desde su inicio, las nacientes naciones latinoamericanas se fundaron sobre un pacto tácito entre los ejércitos y las oligarquías nacionales. Por la letra no escrita de esos acuerdos, las oligarquías se comprometían a no discutir las cuestiones de defensa y presupuesto militar y, como contrapartida, los militares se mantendrían alejados de las cuestiones políticas. Pero este convenio es reiteradamente roto durante el Siglo XX por las Fuerzas Armadas, que consideraban que las oligarquías y los civiles en el poder no tenían capacidad para administrar las cuestiones nacionales y mantener vivos los valores éticos de la nacionalidad.

Este argumento de “recuperación nacional”, de “ordenar el país sacándolo del caos en que los civiles lo habían dejado”, sumado al triste “éxito” en las “guerras contra la subversión comunista” en la que, bajo el manto comprensivo de la potencia hegemónica, secuestraron, torturaron y mataron a los que debían protección, aumentó la autoestima de los militares que comenzaron a sentirse prestigiados. Pero, por otro lado, se colocaron a desempeñar funciones y misiones que no eran específicas ni de las Fuerzas Armadas, ni de la defensa nacional. Con algunos interregnos, esa situación se sucedió en los diferentes países latinoamericanos, con mayor incidencia durante las décadas del 60, 70 y 80, hasta el inicio de los procesos de transición a la democracia y el retorno a la normalidad institucional.

El escenario interno: los procesos de transición a la democracia

Los procesos de transición a la democracia fueron aconteciendo en casi toda América Latina y consistieron en la retirada de los militares del gobierno y su sustitución por parte de civiles a través de procesos de representación política. Tanto en su forma como en la duración e intensidad, esos procesos fueron negociados, pautados, tutelados o concedidos por los militares y en muchos casos, ni siquiera se llegó a una situación de democracia institucional en sentido estricto. En algunos países, por la definición de sus textos constitucionales que tratan de la relación entre el Estado y las Fuerzas Armadas, quizás nunca se llegue. Esto, porque en el inicio de las transiciones y como parte de la negociación para conceder la apertura de los regímenes militares, se estipularon prerrogativas constitucionales que definían cuestiones (como por ejemplo, “obediencia debida”, ascensos al cargo de comando, ministro militar para el Ministerio de Defensa, presupuestos especiales, etcétera) que diseñaron un archipiélago de autonomías que dificultan e impiden el estricto control civil sobre las Fuerzas Armadas obstruyendo el camino a la democracia.

Monopolio de la violencia

- El monopolio legítimo de la violencia no pertenece a las Fuerzas Armadas ni se confunde con ellas.
- El monopolio pertenece al Estado y es ejercido por el gobierno en representación de la sociedad.
- Las Fuerzas Armadas son el propio medio de la violencia.
- Las Fuerzas Armadas realizan reivindicaciones corporativas a través del control y el ejercicio no legítimo del monopolio de la violencia

En las relaciones con el Estado no deben participar los militares como fenómeno sociológico, sino como Fuerzas Armadas -brazo institucional del Estado. No obstante, desde el punto de vista sociológico lo que aconteció es que, por un lado, los militares se sintieron discriminados por la sociedad, por otro, quisieron conservar, como cualquier corporación, sus prerrogativas institucionales. La diferencia es que esta corporación es armada, lo que de suyo no es una diferencia trivial. En efecto, cualquier reivindicación corporativa la ejercerán a través del control y el ejercicio ilegítimo del monopolio de la violencia que las propias Fuerzas Armadas constituyen, por tanto, usurpando ese monopolio. Al fin y al cabo, el monopolio legítimo de la violencia no pertenece a las Fuerzas Armadas ni se confunde con ellas. Las Fuerzas Armadas son precisamente el propio medio de la violencia, pero el monopolio pertenece al Estado y es ejercido por el gobierno en represen-

tación de la sociedad, y éste lo hará legítimamente, en la medida en que la sociedad lo consienta a través del voto bajo la democracia representativa.

Lo que aconteció, desde el punto de vista político institucional, y que debe ser acreditado a una falla de los civiles, es que la retirada de las Fuerzas Armadas del gobierno no fue acompañada por un avance de las fuerzas civiles sobre los espacios que quedaban vacíos en los centros de decisión. En algunos países, los militares imaginaron que la voracidad de los civiles por el poder los llevaría mucho más lejos de donde sus capacidades finalmente los llevaron. En su planificación de la retirada, los fardados se prepararon para disputar ciertos centros neurálgicos de decisiones estratégicas para los cuales los civiles ni siquiera se postularon y hasta ignoraron el significado de aquellos para el correcto funcionamiento de la democracia. Los políticos no sólo no reclamaron aquellos centros que los militares querían controlar, sino que ni siquiera ocuparon los que quedaron vacíos como señuelo, como táctica de distracción, para que las fuerzas políticas los tomasen y no discutiesen los sectores que los militares no estaban dispuestos a perder.

Tamaño fue la abulia civil que los militares tuvieron que refluir sobre el Estado, para hacerse cargo de aquellos puestos decisivos que habían abandonado y que los civiles no ocuparon. Puestos desde los cuales emanan las decisiones políticas necesarias para el diseño estratégico de la defensa y sin las cuales el área se paralizaría. Si los civiles no conseguían o no deseaban tomar esas decisiones, las Fuerzas Armadas “no tendrían otra alternativa” más que recuperar y ocupar esos lugares para decidir por los civiles.

Esos procesos de transición fueron dolorosos por sus idas y venidas, avances y retrocesos y por la dificultad para establecer un diálogo y negociar, no sólo con los militares, sino también con los sectores civiles que, después de tantos años de gobiernos militares, estaban ausentes e ignorantes sobre el tema de la defensa y las Fuerzas Armadas, inclusive dentro del mundo académico. En muchos casos resultaba fácil iniciar el diálogo con los militares que, desgastados por el ejercicio del gobierno e intentando una retirada ordenada hacia los cuarteles, necesitaban una legitimación social con su apertura al diálogo. Este, para ellos, constituía un medio para legitimarse ante los ojos de la nación, “como pueden ver estamos abiertos al diálogo”, cuando en realidad no se trataba de un diálogo, sino de discursos pautados por los propios militares: O ellos hablaban y se discutía poco y nada, o los civiles hablaban y ellos no discutían. Con el silencio como única interlocución, el esperado diálogo acabó siendo una yuxtaposición de monólogos intraducibles. Inclusive, luego de establecidos los primeros gobiernos civiles, los militares continuaron manteniendo las prerrogativas conquistadas durante las dictaduras y los civiles continuaron retraídos con relación a las

discusiones sobre los asuntos de la defensa, la seguridad y la relación de mando y subordinación que tiene que reinar entre civiles y militares en un sistema democrático.

Por otro lado, muchas veces las dificultades surgieron al tratar de incluir en el diálogo a las universidades. Por la historia golpista de América Latina, los asuntos militares, inclusive los de defensa, que son estrictamente políticos y no militares, han sido vistos con extrema desconfianza dentro del claustro universitario. Los pocos que se iniciaron en el estudio de estos temas fueron discriminados por sus colegas como “reaccionarios” o “fascistoides”, aumentando los prejuicios sobre estos temas y facilitando a los militares el ejercicio monopolístico sobre los mismos.

Ya en democracia, lenta y trabajosamente, algunos sectores políticos comenzaron a discutir y a participar en cuestiones de defensa. En esta etapa los medios de comunicación tuvieron un papel destacado, al darle estatus público a cuestiones que los militares solían reservarse monopolícamente para sí. A partir de allí se generaron los diálogos civiles-militares que fueron consolidando paulatinamente una pequeña masa crítica de estudiosos, académicos, periodistas y militares. Posteriormente, esta masa crítica llegó a sectores de políticos que, a partir de los debates dados, se fueron formando sobre ciertos temas relativos a la política de defensa y las Fuerzas Armadas. Temas que hasta ese momento, no eran de dominio público.

Un aspecto destacable de este proceso fue la constitución de una triangulación entre la universidad, el sector político y las Fuerzas Armadas, institucionalizada en los llamados “Encuentros Nacionales de Estudios Estratégicos”, que en realidad fueron la primera experiencia de este tipo en el Cono Sur. Su importancia se debió a que estimularon el estudio de las cuestiones estratégicas y de defensa, tanto en la universidad como en los sectores públicos, dando mayor visibilidad a la cuestión de las relaciones civiles-militares. En realidad, en la medida en que los temas de defensa y seguridad comenzaron a tornarse públicos, éstos se transformaron en materia vendible para los medios de comunicación y por eso mismo en materia sensible para los políticos. Temas de la alzada política estaban siendo discutidos por diversos sectores sociales y repercutiendo en los medios de prensa y los políticos no podían perder ese espacio de gloria por omisión.

Ese sería, pintado a grades pinceladas, el escenario interno en la mayor parte de los países latinoamericanos. Con décadas en que las sociedades fueron fuertemente golpeadas por sangrientas dictaduras, guerras civiles, revoluciones, intervencionismo militar norteamericano directo o por amenaza; alejadas de las decisiones nacionales por las oligarquías encaramadas en el poder; privadas de recuperar su historia por las negociaciones con

sus tiranos e impedidas de soñar su futuro enajenado por pesadas deudas externas contraídas por los usurpadores del poder ciudadano; sufridas por prolongadas o trágicamente cortas transiciones a la democracia. Así, las dictaduras dejaron a casi todos los países latinoamericanos con economías deterioradas y dependientes, industrias dismanteladas, precarias instituciones, partidos políticos débiles, inseguridad ciudadana y militares con relativa autonomía y muchas prerrogativas. Así, la actualidad latinoamericana se nos aparece plena de áreas de inestabilidad política, tambaleo institucional y un riesgo latente de caer en un efecto dominó.

El escenario internacional

El escenario internacional que enmarcó estos procesos internos culminó con el fin de la Guerra Fría, arquitectónicamente demolida en 1989 —aunque ya podía ser previsto algún tiempo antes, con la caída del muro de Berlín. Junto

con ese muro, se desmoronó la conceptualización que había definido la correlación de las fuerzas mundiales y marcado las proyecciones estratégicas nacionales con los conceptos, hasta ese momento centrales, del enemigo externo e interno. Aquella doctrina postulaba al Pacto de Varsovia como el enemigo externo y a las vanguardias comunistas como el enemigo interno. En esta categoría, los militares incluían tanto a abogados defensores de los derechos humanos o cuestiones laborales, como a la Iglesia comprometida con la Teología de la Liberación, los sindicatos combativos, entre otros. En realidad, cualquier movimiento social que discutiese el orden establecido por las Fuerzas Armadas durante la dictadura era considerado una amenaza a la seguridad nacional y como tal combatido.

Con la caída del Muro de Berlín y el fin del comunismo, aquellas figuras que representaban al enemigo externo e interno fueron, por lo menos en los discursos oficiales, abandonadas. Pero aún así, en muchos países latinoamericanos no se consiguió definir claramente la distinción entre lo interno y lo externo, dejando constitucionalmente, por ambigüedad cuando no por omisión, la puerta abierta a intervenciones de las Fuerzas Armadas en los asuntos domésticos. Semejante equívoco dejó indefinida la oportunidad y

Reestructuración de las Fuerzas Armadas

El fin de las dictaduras, el fin de las llamadas guerras sucias y la sustitución de las hipótesis de conflicto generó un dilema para las fuerzas:

→ ¿Cuál sería su misión?

→ ¿Cómo justificarían los presupuestos que continuaban recibiendo?

el alcance de cualquier convocatoria a las Fuerzas Armadas para cumplir un papel que no estuviese claramente definido por la constitución, como podría ser su empleo en cuestiones internas o en la sustitución de cualquier otra estructura del Estado.

Con la disolución de aquel panorama claro y relativamente estable de la bipolaridad de fuerzas que definía tanto al enemigo externo como al interno, las Fuerzas Armadas comienzan a padecer lo que los especialistas académicos llamaron la “crisis de identidad” de los militares. Sin la definición de un enemigo contra el cual prepararse para combatir y desacreditados por la condena a su participación en la represión de la llamada “guerra sucia”, los militares entran en una crisis existencial. ¿Para qué Fuerzas Armadas? Ésta era la pregunta nacional y la principal preocupación de los militares, como si fuese necesaria la figura de un enemigo para formular la política de defensa nacional. Ese presupuesto erróneo no consigue explicar cómo aquellos países que no tienen enemigos definidos pueden contar con políticas de defensa y deliberaciones estratégicas.

Así, con la angustia de sentirse en la obligación de probar la necesidad de su existencia ante los civiles, los militares comenzaron a buscar nuevos enemigos que les permitiesen encontrar una reestructuración, un proyecto de defensa, misiones específicas y fundamentalmente, por detrás de todo esto, que justificase los presupuestos que continuaron recibiendo.

Ésta era, en realidad, una preocupación específica de los militares, pues para los académicos aquella pregunta era apenas el motivo para reflexionar sobre las Fuerzas Armadas. En realidad, para éstos siempre fue obvia, clara y constitucionalmente definida, la existencia de las Fuerzas Armadas como una institución permanente del Estado, instrumento principal del monopolio legítimo de la violencia y en cuanto tal, subordinado estrictamente al poder político democráticamente constituido.

Durante el período anterior a los procesos de transición a la democracia, por ejemplo, en el caso de Brasil y Argentina, ambos países se consideraban mutuamente, en los diseños estratégicos, como enemigos preferenciales. Brasil era el principal enemigo de la Argentina, así como ésta lo era para Brasil. Es decir, las Fuerzas Armadas, particularmente las terrestres, inútiles para contener al Pacto de Varsovia, eran justificadas en su desmesurado tamaño con la postulación del vecino enemigo. Las relaciones entre ambos países durante ese período fueron pautadas por la desconfianza y la búsqueda de la disuasión convencional. La relación de fuerzas que caracterizó ese período en el Cono Sur y en casi toda la América Latina fue la del balance de poder.

Por otro lado, desde el punto de vista interno, el tamaño de los Ejércitos, insostenible ante la inexistencia de enemigos externos reales, era justificado

a través de la represión social ejercida en la “guerra sucia”. Los dispositivos estratégicos nacionales, localizando a los principales cuerpos de Ejército en la proximidad de los centros urbanos e industriales, en lugar de disponerlos en las fronteras, evidencian la prioridad del objetivo represor interno más que el de la defensa de la integridad territorial.

Junto a la democracia y con el presupuesto de la búsqueda de unidades de integración, comenzaron a desmontarse las enemistades regionales y las fábulas del país vecino como hipótesis principal de enemigo en la proyección estratégica. En la medida en que la enemistad fue sustituida por una progresiva construcción y posterior consolidación de la confianza, la disuasión por el balance de poder fue siendo sustituida por la disuasión a través de los mecanismos de transparencia, dejando preocupados a los fabricantes de armamento. Finalmente, ante la percepción de la irreversibilidad de la interdependencia recíproca, los núcleos de integración económica comenzaron a buscar la llamada cooperación estratégica.

Sin embargo, y a pesar de algunos replanteos para orientar las proyecciones estratégicas nacionales, en casi ningún país se debatió claramente con la sociedad o sus representantes políticos el sensible tema del redimensionamiento de las Fuerzas Armadas. No hubo discusiones públicas sobre la política de defensa, la orientación estratégica nacional, ni sobre el lugar en el mundo que los países o regiones podrían ocupar. Aún así, por lo menos y aunque de manera desordenada, se plantearon algunas preguntas con algunos sectores de la sociedad y la política: ¿Qué Fuerzas Armadas serían adecuadas y eficaces para cumplir con los objetivos nacionales? Obviamente, esta pregunta fue como una gota de agua en el desierto, pues, sin objetivos nacionales, ni una política de defensa socialmente definida y políticamente formulada, cualquier proyecto de reestructuración de las Fuerzas Armadas no pasaría de ser una utopía, una quimera.

Pensando la política de defensa las sociedades latinoamericanas pueden preguntarse: ¿Qué defender? ¿De qué defender? ¿Cómo defender? Una vez que entre los países regionales reina la confianza y la búsqueda de la cooperación ¿quién puede amenazarlos? ¿Una gran potencia? ¿La superpotencia hegemónica en la región? Si ésa fuese la ame-

Pensar la defensa

- ¿Qué defender?
- ¿De qué defender?
- ¿Quién puede amenazar?
- ¿Una gran potencia?
- ¿Cómo defender?

naza, los países latinoamericanos con sus Ejércitos convencionales, sean del tamaño que fueren, parecen impotentes. La prueba de la ineficiencia de ejércitos convencionales contra grandes potencias quedó claramente registrada

en la primera Guerra del Golfo, que no fue la primera del nuevo orden, sino la última de las guerras clásicas. Ella mostró que ningún Estado Nacional podría resistir de manera convencional a la fuerza de la potencia que emergió como victoriosa y hegemónica de la guerra fría. En aquel momento, la guerra convencional y clásica mostró su insuficiencia como medio para defender en última instancia los intereses nacionales frente a la voluntad de grandes potencias. Por eso, lo que debe preguntarse en los países pequeños, o mejor dicho débiles –pues la fortaleza no depende del tamaño–, es sobre las reales amenazas que se ciernen sobre ellos y sobre la forma más eficiente de defenderse de las mismas en las actuales circunstancias mundiales.

La defensa en los países latinoamericanos

Lo que es susceptible de discusión y merece ser debatido entre las sociedades organizadas, los partidos políticos, los académicos y las Fuerzas Armadas, es cuál es la capacidad defensiva adecuada que un Estado, comprometido con la democracia y la paz, necesita como garantía para la seguridad de sus ciudadanos, su soberanía e independencia nacional y su integridad territorial, sin llegar a tornarse por ello una amenaza para sus vecinos.

En función de la respuesta a esta pregunta, se puede discutir qué tipo de Fuerzas Armadas, con qué disposición, dotadas de qué medios y con qué preparación, se ajustarían más eficazmente a esa necesidad. Otros temas que merecen reflexión en estos diálogos nacionales y en sus deseables extensiones subregionales, son las nuevas amenazas y las nociones y conceptos de defensa y de seguridad, tanto para cada uno de los países como para los espacios subregionales. La seguridad hemisférica queda excluida de estas consideraciones porque para éstas el concepto “hemisferio” es geométrica, geográfica, estratégica, política y culturalmente ambiguo, sino erróneo. No obstante, se puede pensar y formular nuevos diseños subregionales para la seguridad cooperativa, nuevos modelos que permitan reestructurar la defensa de los países, basados en objetivos de paz y seguridad en democracia, por medio de arquitecturas flexibles.

Necesidad de debate nacional

¿Cuál es la capacidad defensiva adecuada que un Estado democrático y pacífico necesita para garantizar la seguridad de sus ciudadanos y su soberanía nacional sin tornarse una amenaza para sus vecinos?

Organizar la defensa

- Aumentar la capacidad de respuesta ante una eventual agresión.
- Disminuir las vulnerabilidades nacionales en todas las dimensiones.

La vocación de los países de América Latina es suscribirse a un mundo que tenga como uno de sus valores supremos la tolerancia con las diferentes posiciones ideológicas, políticas, religiosas, doctrinarias; que busque incondicionalmente la resolución pacífica de las controversias; la transparencia de los procesos electorales y de la administración de la cosa pública; la obediencia a los pactos y tratados suscritos y ratificados; la vigilancia sobre la legalidad de los procesos de la democracia representativa republicana como sistema de gobierno y de su mantenimiento; y finalmente luchar por permanecer soberanos en ese mundo de manera pacífica.

No es posible imaginar un país democrático sin tolerancia, la cual debe comenzar con un sinceramiento entre todos los sectores sociales y especialmente en nuestro continente, debido a sus antecedentes históricos, entre las Fuerzas Armadas y la sociedad. Sin una transparencia nacional que facilite un diálogo sincero entre los sectores que la componen, que posibilite que la política de defensa sea una política pública, no se puede aspirar a lograr una transparencia internacional que permita pasar de la desconfianza a la confianza mutua, de la disuasión por balance de poder a la cooperación estratégica.

Dada la situación económica apremiante en la que América Latina se encuentra, con el creciente descrédito de la democracia como medio eficaz de resolución de las demandas sociales, ningún país puede darse el lujo de entrar en una carrera armamentista que coloque en riesgo su frágil economía y su débil democracia, apenas por el objetivo estratégico de obtener una disuasión regional basada en el equilibrio de fuerzas. Como la tranquilidad que brinda la disuasión basada en el balance de poder es meramente perceptiva y por lo tanto subjetiva, siempre existirá la posibilidad de que un país se “sienta” amenazado y continúe con la ascendente espiral armamentista. Al final, la disuasión, que en el ámbito

Carrera armamentista y balance de poder

- > Una carrera armamentista pondría en riesgo la democracia y economía latinoamericana.
- > La disuasión dada por el balance de poder es perceptiva, subjetiva y tiende a la carrera armamentista.
- > Mientras que en el ámbito nuclear la disuasión es absoluta, en el ámbito convencional es relativa.

Interdependencia recíproca

- > La seguridad es indivisible externamente.
- > Las amenazas son compartidas regionalmente.
- > Dificulta las maniobras militares para influenciar al poder.
- > En un sistema de cooperación, es la mejor garantía para la democracia.

nuclear es un concepto absoluto y fue el fundamento estratégico de la guerra fría, en el ambiente convencional, es un concepto meramente relativo.

En un mundo globalizado, caracterizado por la interdependencia recíproca de sus actores, para una región como la latinoamericana, con una pobreza endémica, la propuesta del balance de poder es suicida. Lo que se impone, desde la sensatez estratégica, es la búsqueda de la seguridad cooperativa como objetivo para la defensa de nuestros países. Esto no exige ninguna innovación estratégica revolucionaria, apenas la adecuación a los criterios definidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y publicados el 26 de agosto de 1985 en el documento “Informe sobre los conceptos de seguridad”. En este documento, que reconoce que la defensa es una política pública y no una cuestión militar, se define la seguridad como indivisible en un doble sentido. Por un lado, es indivisible internamente, en lo multifacético de los aspectos que concurren en la defensa, económicos, sociales, políticos y militares, que no son los únicos ni siempre los más eficaces. Organizar la defensa significa aumentar la capacidad de respuesta a una eventual agresión, pero también implica disminuir las vulnerabilidades nacionales. Un pueblo pobre, ignorante, sin servicios públicos, enfermo, significa una grave vulnerabilidad para la defensa de un país. Por eso, mejorar la disposición defensiva de un país también es disminuir sus vulnerabilidades, es decir, mejorar la educación, la salud pública, con una economía estable y con mejoras de salarios.

Por otro, la seguridad es externamente indivisible. En un mundo caracterizado por la interdependencia recíproca, las amenazas son compartidas y el peligro que acecha a nuestros vecinos nos amenaza. En muchos casos las amenazas requieren una respuesta coordinada entre varios países que son simultáneamente amenazados; en otros casos, una situación que amenaza exclusivamente a un país, puede generar una crisis que acabe desestabilizando a la región como un todo. Como nunca, los países de la región dependen de sus vecinos, como nunca esperan de ellos el auxilio cooperativo en el caso que graves amenazas lo demande.

Es importante que dentro de los criterios de la cooperación regional también figuren, como objeto de protección y defensa, valores como los derechos humanos, el medio ambiente y la biodiversidad, así como el sistema democrático de gobierno, entendido, entre otras cosas, como la subordinación incondicional de las Fuerzas Armadas al poder político constitucionalmente establecido y el pleno control civil sobre los asuntos de la defensa y la seguridad. La experiencia histórica reciente muestra cómo funcionan esos criterios en la interdependencia, por ejemplo, como fue el caso de Paraguay, donde un intento golpista para detener el proceso de democratización en

curso fue frustrado por una rápida movilización y presión de los gobiernos que integran el MERCOSUR. Hoy la interdependencia de los países dificulta las aventuras golpistas y las maniobras militares para influenciar al poder. Por eso, la interdependencia activa en sistemas de cooperación es la mejor garantía para el mantenimiento de la democracia.

La defensa que es posible diagramar para los países latinoamericanos, dentro de las condiciones económicas reinantes en la región, es una seguridad cooperativa, defensiva y no-provocativa, sustentada en la democracia y la transparencia, con sensibilidad histórica y social para anticipar los conflictos y que se esfuerce incansablemente por la resolución pacífica y negociada de los mismos. Los países de la región deberán abandonar, por erradas, las teorías estratégicas que defienden la disuasión convencional, basadas en la teoría realista, determinadas por la búsqueda sin término del balance de poder. Es posible alcanzar un estado regional disuasivo, pero no a través del equilibrio bélico de las potencias, sino basado en la teoría constructivista, por medio de las pautas de construcción de la confianza mutua, disminuyendo las tensiones entre los países, aumentando la transparencia de las políticas e intenciones nacionales para consolidar la confianza. El fundamento de esta disuasión es la transparencia, porque al exponer sin trabas la estructura defensiva o los medios de defensa al vecino, se torna prácticamente nula la posibilidad de iniciar una guerra con él, a menos que se renueve todo el material bélico sin su conocimiento. Por ejemplo, medios navales de las Fuerzas Armadas Argentinas fueron reparados en astilleros de Río de Janeiro. Esa es una muestra de confianza entre los vecinos del MERCOSUR: Si Argentina repara medios navales de guerra en la casa de su vecino, es porque decidió mantener relaciones cordiales con él y no espera de éste un ataque. Por su vez, con ese acto, disuade a Brasil con sus pacíficas intenciones en sus relaciones recíprocas.

Ya en el ámbito de las especulaciones o de los deseos políticos, la seguridad cooperativa es un medio no sólo para la disuasión, sino que a través de la transpa-

Defensa Regional Activa (DRA)

→ La DRA implica cooperar en todos los ámbitos de la defensa para todos los países que la integran

rencia, la confianza mutua y la disuasión, se pueda alcanzar un objetivo mayor que es la idea de una Defensa Regional Activa (DRA), un sistema flexible que pueda operar activa y anticipadamente con medios bélicos e instituciones en común y, llegado el caso, con los mismos hombres en toda la región. La DRA significa cooperar regionalmente de manera interoperativa en todos los ámbitos de la defensa para todos los países que la integran. Por ejemplo, si un país de la región es amenazado, esa amenaza es percibida

por todos los miembros de la DRA como una amenaza regional y se prepararán para neutralizarla. Cada país no depende de la buena voluntad de su vecino para socorrerlo, sino del correcto funcionamiento de la institución DRA a la cual pertenece.

Los países latinoamericanos, que están sucumbiendo ante crisis económicas, sociales, políticas e institucionales, sin la evidencia de algún enemigo visible en el horizonte inmediato, con la tendencia a transformar zonas contenciosas en zonas de confianza, de cooperación y de paz, no pueden soportar aumentos en los gastos de defensa sin una política y un proyecto de defensa claro que lo justifique. Ya es insostenible para estos países la aprobación de políticas y presupuestos para la defensa que no hayan sido discutidos nacionalmente. Si la sociedad entiende como necesarios determinados medios o presupuestos para contar con una defensa flexible, de rápida movilización y eficiente, ciertamente la sociedad sentirá que sus impuestos son correctamente utilizados en aras del bien común.

Lo que una sociedad democrática no puede tolerar es la falta de transparencia en los presupuestos. Los presupuestos de la defensa en la región todavía están lejos de los estándares de transparencia, tanto en el ámbito interno como en el internacional. Sin una transparencia interna, que coloque a todos los sectores sociales, civiles y militares en un diálogo franco y abierto para discutir los problemas nacionales, la democracia continuará frágil y sujeta a la voracidad aventurera de sectores golpistas, acostumbrados a moverse en las regiones oscuras del poder. Pero esa fragilidad interna también significa debilidad externa. Ningún país que se sienta frágil internamente estará dispuesto a abrir un diálogo transparente con sus vecinos. Un diálogo internacional transparente sólo puede establecerse entre naciones democráticas, que nada tengan que ocultar.

Por eso, para defenderse desde sus condiciones económicas, los países latinoamericanos deberán construir una transparencia entre civiles y militares que pueda proyectarse en una transparencia en sus relaciones con los países circundantes. A través de la aproximación con sus vecinos, podrán llegar a una cooperación en términos de defensa con la consecuente economía de recursos y medios. La armonía de las sociedades con sus Fuerzas Armadas plenamente subordinadas al poder político legítimamente constituido, ofrecerá la coherencia y consistencia a esa transparencia internacional: la fortaleza de las relaciones internas fundamentando la comunidad internacional. Ese camino, se pauta con criterios de confianza mutua, primero internamente, entre los sectores sociales históricamente divorciados, para después proyectarlos internacionalmente, transformando zonas de conflicto en zonas de cooperación y paz y, en cuanto tal, de economía de esfuerzo

estratégico, hasta establecer convenios y regímenes de cooperación que conduzcan finalmente a los sistemas de DRA.

El camino para implementar sistemas de DRA es simple, pero por ser eminentemente político, no es fácil. La transparencia, que es la clave del desarrollo hacia la cooperación, es fácil en el discurso, pero difícil en la, en la práctica, por el protagonismo que los militares aún conservan en la política latinoamericana, como un escollo en el camino a una democracia aún distante de estar definitivamente consolidada.

La estructura de seguridad interamericana: viejos y nuevos conceptos e instituciones

El sistema de DRA convivirá continentalmente con estructuras y conceptos, algunos muy recientes, otros heredados de un mundo que ya no existe. De todos modos, su creación es estimulada por el reconocimiento y formalización del carácter flexible de la arquitectura de seguridad en el continente americano, declarado en la Conferencia Especial sobre Seguridad de las Américas, realizada en México en octubre de 2003, con el objetivo de redefinir los conceptos y estructuras de la seguridad hemisférica después del fin de la Guerra Fría y el auge de la globalización.

La actual arquitectura hemisférica, en la cual los países latinoamericanos están insertos, congrega instituciones y mecanismos de seguridad de diferente naturaleza. Éstos se extienden desde los que presentan un carácter colectivo hasta los cooperativos y de alcance diversificado, desde los hemisféricos hasta los bilaterales y los regionales, ofreciendo un sistema de seguridad complejo, tanto en su naturaleza como en su alcance.

De esa manera, la seguridad hemisférica asocia concomitantemente el resultado de deliberaciones actuales con residuos de periodos anteriores. Por un lado, se incorporan nuevos órganos instituidos y activos procesos adecuados al nuevo orden internacional, mientras por otro lado se mantienen viejos mecanismos e instituciones que resistieron al fin de la bipolaridad y que ya no responden ni a las necesidades estratégicas ni a los peligros actuales que amenazan la seguridad del continente.

Las discusiones y proposiciones relativas a la reestructuración de la arquitectura de seguridad hemisférica y de la defensa del continente americano están lejos de concluir y se puede decir que apenas comenzaron. No obstante, el reconocimiento de la necesidad de una estructura tan diversa en su conformación y principalmente la conciencia de que es urgente enfrentar la revisión y modernización de la vieja estructura de seguridad y

sus instituciones para adecuarlas a las realidades hemisféricas (regionales, subregionales y bilaterales), muestra el compromiso de los países con el impostergable tratamiento de estas cuestiones.

Entre los elementos que componen y condicionan la flexibilidad de la arquitectura de seguridad continental, se encuentra, en primer lugar, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y la Junta Interamericana de Defensa (JID) como residuos del periodo de la guerra fría que, a pesar de integrar la arquitectura de seguridad hemisférica, merecen revisión y reformulación, pues ya no responden a las demandas actuales del sistema interamericano y su inserción institucional en la OEA es precaria y discutida. Por otro lado, merecen reflexión la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas como instituciones representativas del nuevo cuadro resultante de la redefinición de los conceptos de seguridad.

Las instituciones de seguridad hemisférica heredadas de la Guerra Fría

Una buena parte de los componentes de la arquitectura del sistema de seguridad de las Américas corresponde a instituciones y mecanismos que resistieron al fin de la guerra fría, como el TIAR, la JID y el Colegio Interamericano de Defensa (CID). Fueron creados en correspondencia con las preocupaciones por la amenaza germánica de un posible ataque al continente, en plena II Guerra Mundial y, después del término de ésta, a un periodo de enfrentamiento ideológico y político entre los dos grandes bloques que polarizaron las relaciones de fuerza. Así, sus orígenes se remontan a la preocupación conferida a la defensa hemisférica frente a una amenaza externa, hoy inexistente, lo que determinó el establecimiento de compromisos colectivos de reacción.

La Junta Interamericana de Defensa (JID)

Una de las primeras instituciones interamericanas de defensa hemisférica que antecede y prepara otras, como el TIAR, e inclusive a la propia OEA, surgió con la creación de la JID, cuyo origen se remonta a la decisión de la III Reunión de Consulta de los Ministros de las Relaciones Exteriores (Río de Janeiro, 1942) de formar una comisión de técnicos militares para estudiar y recomendar las medidas necesarias para la defensa del continente.

La JID es una organización militar internacional integrada por representantes militares designados por cada uno de sus 27 miembros, de un

total de 34 Estados miembros de la OEA. Apuntando a establecerse como un modelo singular para el fortalecimiento de la cooperación militar multilateral y la ampliación e intensificación de las relaciones civiles-militares, la JID colabora para la detección de problemas y la formulación de soluciones a los desafíos comunes en el área de la defensa y la seguridad, además de promover la cooperación en materia de seguridad hemisférica.

Como un organismo interamericano independiente e intergubernamental, la JID siempre ha estado en una situación extraña: es parte de la OEA y a la vez no. Ya en 1950, el Consejo de la OEA, decidió que la JID no era un organismo especializado, pero al mismo tiempo, e independientemente de su autonomía técnica, su presupuesto siempre fue proporcionado por la OEA y los Estados Unidos de América. Esta extraña relación entre la OEA y la JID, ha sido eje de debate en los últimos años con el objeto de definir la relación jurídica e institucional entre ambas, con el fin de lograr lineamientos en pos de modificar la estructura de la JID, sus instrumentos básicos y clarificar su condición frente a la OEA. Siempre esto bajo el principio de supervisión civil y la conformación democrática de sus autoridades.

En 2005, la Comisión de Seguridad Hemisférica, bajo mandato delegado del Consejo Permanente, creó un Grupo de Trabajo encargado de la Conclusión del Análisis de la Relación Jurídico-Institucional entre la OEA y la JID. Se realizaron 15 reuniones durante casi seis meses hasta arribar a un consenso final en febrero de 2006, cuando se aprobó el proyecto de Estatuto de la JID. Finalmente, un mes más tarde se convocó a través del Consejo Permanente a una Asamblea General Extraordinaria que aprobó la incorporación de la JID como institución de la OEA, así como el nuevo Estatuto de la Junta.

Los otros dos cambios significativos de la reforma fueron que, según el nuevo Estatuto, el entonces Presidente de la JID, un Oficial de Estados Unidos, país que ocupó dicho cargo que desde la fundación de la Junta hace 64 años, sería el último oficial de dicho país en el cargo, terminando así con la tradición de que la presidencia del organismo recaía siempre sobre un militar representante del país sede de la JID (Estados Unidos de América). El actual Presidente de la JID es oriundo de Brasil. El segundo cambio de importancia fue que el Presidente debe tener el mismo perfil que el señalado para un Jefe de Delegación, dando así el paso para que no sólo los Jefes de Delegación, sino el Presidente y Vicepresidente de la Junta sean funcionarios civiles, además de otros cargos internos de la JID, respondiendo con esto, a las tendencias respecto de la conducción política de la defensa.

El Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca (TIAR)

En 1945, año en que terminó la II Guerra Mundial, durante la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, realizada en Chapultepec, México, los Estados americanos delimitaron el sistema de defensa colectiva interamericano al aprobar la resolución *Asistencia Reciproca y Solidaridad Americana*, conocida como *Acta de Chapultepec*, por la cual se dispuso que cualquier ataque a un Estado americano por cualquier otro Estado, sería considerado un acto de agresión a todos los demás. Dos años después, en 1947, el proceso de sistematización jurídica del modelo de defensa colectivo fue finalizado con la firma del TIAR, que estableció la obligatoriedad de asistencia mutua y defensa común entre los países americanos. Entretanto, el hecho que este instrumento nunca haya sido implementado cuestiona, además de su adecuación a la realidad actual, la eficacia y aplicabilidad práctica del mismo, lo que quedó evidenciado por ocasión de la Guerra de las Malvinas y los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

De esa manera, la preocupación por la seguridad hemisférica, acentuada por el contexto de una guerra mundial en curso, más la amenaza extracontinental, llevó a Washington a diagramar un esfuerzo que culminaría con la institucionalización de un instrumento de defensa colectiva hemisférica, inclusive anterior a la creación de la OEA, que ocurriría un año después, en la IX Conferencia Internacional Americana, en Bogotá, Colombia. Puede notarse que si en América Latina la formación de los ejércitos antecedió la constitución de algunos Estados, irónicamente en el ámbito hemisférico también la JID y el TIAR antecedieron la creación del instrumento político que teóricamente debería comandar a la estrategia.

La emergencia de las nuevas instituciones de seguridad con el fin de la Guerra Fría

Con el fin de la Guerra Fría, la disolución de la confrontación ideológica y el desmontaje de la bipolaridad de fuerzas, afloró una serie de amenazas y desafíos que aquél enfrentamiento había mantenido sofocados, tanto a nivel mundial como americano. La aparición de estas nuevas realidades en el terreno de la seguridad puso en evidencia la ineficacia e inadecuación de las estructuras e instituciones que durante la guerra fría constituían la arquitectura de defensa del continente. Esa inadecuación incentivó la búsqueda de instrumentos capaces de enfrentar los desafíos que la transnacionalización de las amenazas y la interdependencia de los actores estatales ahora proponían al hemisferio.

La OEA y su Consejo de Seguridad Hemisférica

En 1991, la Asamblea General de la OEA, por medio de la Resolución AG/RES. 1123 (XXI-O/91), recomendó que el Consejo Permanente reuniese un Grupo de Trabajo para estudiar y formular recomendaciones referentes a la seguridad hemisférica, orientadas principalmente a promover la cooperación en este ámbito. Así, en 1992 se creó una Comisión Especial, encargada de continuar la tarea de formular una agenda para la cooperación en materia de seguridad en la región. Finalmente, en 1995, la resolución AG/RES. 1353 (XXV-O/95) de la OEA, convirtió a ésta en una instancia de carácter permanente: la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH).

Desde entonces, la CSH asumió el papel de foro institucional de la seguridad en las Américas, tornándose en uno de los principales referentes del tema de la región. Esta Comisión viene promoviendo el diálogo entre los Estados americanos sobre las medidas de fortalecimiento de la confianza; la declaración del continente como zona libre de minas terrestres antipersonales; las preocupaciones especiales de seguridad de los pequeños Estados insulares; el apoyo al programa de remoción de minas en Centroamérica; el proyecto de un programa de educación para la paz en el hemisferio; la transparencia en las adquisiciones de armas convencionales; y la consolidación del régimen establecido por el Tratado de Tlatelolco, para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe).

Las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas como dínamo de la articulación de la seguridad hemisférica

La percepción y la definición de una agenda de temas prioritarios para la seguridad no ocurren solamente en el ámbito de la CSH de la OEA. Por el contrario, la participación de las reuniones de cúpula en este proceso es creciente, especialmente de las cúpulas ministeriales (Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas), en las cuales la temática de la defensa obtuvo un espacio propio y ampliado a partir de 1995. Este nuevo mecanismo ha dado una nueva y enérgica dinámica a la discusión de los temas de seguridad y defensa del continente que debería estimular a los legisladores latinoamericanos, especialmente los dedicados a la defensa y la seguridad internacional, a promover reuniones análogas con sus homónimos del continente.

En la I Conferencia de Ministros de Defensa (CMDA) realizada en Williamsburg, Estados Unidos, del 24 al 26 de julio de 1995, los Ministros de

Defensa de 34 países del hemisferio concordaron en adoptar seis principios, conocidos desde entonces como “*Principios de Williamsburg*”¹, que generaron una verdadera reformulación conceptual de la seguridad y la defensa. Tales principios definen la seguridad como multidimensional y compleja; delimitan la separación entre seguridad interna y la externa; remarcan la necesidad de un mayor dialogo entre civiles y militares para implementar la transparencia y funcionalidad de los mecanismos de seguridad y defensa; reafirman el compromiso de los países en bregar por la solución pacífica de las controversias. También se aborda la necesidad de redefinir las nuevas amenazas y las formas de responder a las mismas.

La II Conferencia aconteció en San Carlos de Bariloche (Argentina), del 7 al 9 de octubre de 1996 con la presencia de los representantes de 31 países. En ella, los *Principios de Williamsburg* fueron reiterados y se incorporaron los siguientes puntos: necesidad de consolidar las medidas de confianza mutua; profundizar la cooperación interamericana para el mantenimiento de la paz con la preservación de la soberanía de los Estados; y aumentar la participación de las naciones americanas en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU. En la Declaración de Bariloche también se acordó que “la función básica de las Fuerzas Armadas continúa siendo la defensa de la soberanía nacional”², o sea que sería mantenida la separación entre seguridad interna y seguridad externa, más propiamente, “defensa”.

Entre los resultados obtenidos en Bariloche se puede destacar la decisión de crear un centro de estudios sobre la defensa hemisférica. La creación de ese centro habría sido consecuencia de las indagaciones de los ministros de defensa durante la conferencia anterior, en la cual los ministros expresaron su preocupación por la falta de especialistas civiles en materia de defensa y seguridad. Hecho que ellos consideraron el principal obstáculo para que los civiles pudiesen ejercer un control efectivo sobre las Fuerzas Armadas. Así fue que en 1997 se fundó el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS, por sus siglas en inglés) con el objetivo de formar y entrenar líderes civiles para que ocupen en el futuro cargos dentro de los ministerios y de las comisiones legislativas especializadas en defensa de los países de la región. Posteriormente este centro fue asumiendo su fisonomía actual, como brazo político del Departamento de Estado norteamericano para Latinoamérica, sem cualquier relación con las CMDA.

1 *Primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas*. Williamsburg, 1995. Disponible en: <http://www.resdal.org.ar/Archivo/d00001b8.htm>

2 *Segunda Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas*. San Carlos de Bariloche, 1996. Disponible en: <http://www.resdal.org.ar/Archivo/d00001b7.htm>

La III Conferencia fue realizada del 29 de noviembre al 3 de diciembre de 1998, en Cartagena de Indias, Colombia. Los resultados de esta reunión no mostraron ningún progreso importante. Los Ministros de Defensa presentes se limitaron a ratificar los compromisos asumidos en las dos Conferencias anteriores³.

En octubre de 2000, la ciudad de Manaus, Brasil, fue sede de la IV Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. En el mismo período, el Ministro de Defensa de Estados Unidos de América, estaba en Costa Rica definiendo el lanzamiento del Plan Colombia, asegurando una contribución financiera para el éxito del mismo. Estados Unidos de América no perdió la oportunidad para solicitar el apoyo de la región para su implementación. No obstante este acontecimiento, la Declaración de Manaus no hizo ninguna referencia ni a la situación colombiana, ni al Plan Colombia, ni tampoco al apoyo solicitado. Por el contrario, la declaración expresó que el principal objetivo de la reunión era promover el entendimiento mutuo y el intercambio de ideas en el ámbito de la defensa y seguridad. Los ministros concordaron en que los asuntos de mayor relevancia para los Estados americanos eran la seguridad hemisférica, las medidas de confianza mutua, la cooperación regional para la defensa y el desarrollo, la democracia y el papel de las Fuerzas Armadas⁴.

Otro de los puntos relevantes de la Declaración de Manaus fue el reconocimiento de que las diferentes realidades subregionales no constituyen un impedimento para la cooperación e intercambio, pero deben ser respetadas y consideradas al momento de formular la concepción de un sistema de seguridad equilibrado, que reconozca los contextos estratégicos peculiares de cada una de las tres Américas y el Caribe. Partiendo del presupuesto de que la seguridad y la defensa de cada país son responsabilidad de la sociedad como un todo y no solamente de los militares, los ministros reforzaron la recomendación de que es imprescindible la formación de civiles en asuntos de defensa junto con la integración entre civiles y militares.

La CMDA se reunió nuevamente para la V Conferencia en Santiago de Chile, en noviembre de 2002. En ésta se renovó el compromiso de adhesión a la democracia y sus instituciones como elementos esenciales de la seguridad hemisférica, marcando la importancia de la subordinación constitucional de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles legalmente constituidas. Esta Conferencia fue la primera realizada después de los atentados terroristas

3 *Tercera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas*. Cartagena de Indias, 1998. Disponible en: <http://www.resdal.org.ar/Archivo/d00001b6.htm>

4 *Cuarta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas*. Manaus, 2000. Disponible en <http://www.resdal.org.ar/Archivo/d00001b4.htm>

del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos. Razón por la cual, los países realizaron un enérgico repudio a toda forma de terrorismo por medio de un esfuerzo especial para incrementar la cooperación internacional en diversos niveles, desde el global hasta el bilateral⁵.

No obstante la presión de los Estados Unidos para la aprobación del Plan Colombia, los ministros apenas manifestaron su apoyo a la población, al gobierno y a la “Política de Seguridad Democrática” colombiana⁶, que prevé el fortalecimiento de las instituciones, la protección de la población y su infraestructura. De acuerdo con la Declaración de Santiago, las actividades terroristas y otras formas de crimen transnacional organizado colocan en riesgo la plena vigencia del Estado de derecho, la soberanía y la democracia en Colombia.

Un punto importante de esta Declaración fue el reconocimiento del carácter flexible de la nueva arquitectura de seguridad, la cual según la propia declaración, permitiría un nivel creciente de estabilidad y gobernabilidad en el ámbito de la seguridad y defensa regional. Los ministros reunidos decidieron recomendar que las reflexiones sobre la flexibilidad de la nueva estructura de seguridad, así como la posibilidad de renovar las bases de las instituciones de seguridad del sistema interamericano, fuesen consideradas por la Conferencia Especial sobre Seguridad que se realizaría en el 2003 en México.

Al tratar el rediseño de la arquitectura de seguridad regional como respuesta a las nuevas configuraciones del sistema internacional, los ministros admitieron la necesidad de nuevas estructuras y mecanismos, así como también la necesidad de revitalizar los ya existentes. Se buscaba proteger el sistema democrático y la construcción de un renovado esquema de seguridad colectiva que tomase en cuenta las características y particularidades de cada subregión del hemisferio. Coherente con este aspecto, el documento también reconoce la importancia para la seguridad hemisférica de los acuerdos subregionales en materia de seguridad y defensa.

La VI CMDA fue realizada en Quito, Ecuador, en noviembre de 2004. Uno de los ejes temáticos de esta reunión, como no podía dejar de ser, fue la nueva arquitectura de seguridad hemisférica⁷. No obstante, ninguna resolución significativa fue acrescentada al tema, ya que la Conferencia Especial de Seguridad (Octubre de 2003 en México) había reconocido un nuevo con-

5 *Quinta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas*. Santiago de Chile, 2002. Disponible en <http://www.resdal.org.ar/Archivo/d0000196.htm>

6 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá, 2003. Disponible en: http://alpha.mindefensa.gov.co/dayTemplates/images/seguridad_democratica.pdf

7 *Sexta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas*. Quito, 2004. Disponible en: <http://www.resdal.org.ar/experiencias/main-vi-conf-min.html>

cepto de seguridad para la región inspirado en el enfoque multidimensional (que incluye nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos a la seguridad) y formalizado el carácter flexible de la nueva arquitectura de seguridad.

De ese modo, la Declaración de Quito retomó varios puntos anteriormente discutidos y enfatizó el combate, la prevención y la eliminación de todas las formas de terrorismo y crimen organizado. Además, fueron admitidas y abordadas las preocupaciones sociales y económicas como integrantes del enfoque multidimensional de la seguridad. Se destacó que las diferencias sociales y económicas son endémicas de la región y que la reducción de las mismas es un compromiso de todos los países. De acuerdo con la declaración de Quito, la seguridad se fortalece en la medida en que se refuerza su dimensión humana, especialmente por medio de la promoción del desenvolvimiento económico y social. Finalmente, coherentes con la posición formulada en la reunión de Santiago, los ministros reiteraron su apoyo al gobierno de Colombia en sus esfuerzos contra el terrorismo, reconociendo dichos esfuerzos como una contribución a la seguridad regional.

Finalmente, la VII Conferencia tuvo lugar en la ciudad de Managua, Nicaragua, en octubre de 2006. A través de la Declaración de Managua⁸, los ministros señalaron como los principales puntos la necesidad de fortalecer y modernizar las instituciones relacionadas con la seguridad y defensa, implementando y dando continuidad a los programas y acciones de cooperación y educación en este ámbito; una enérgica condena a toda forma de terrorismo, crimen organizado transnacional, incluyendo narcotráfico, corrupción, trata de personas, lavado de activos y la necesidad de enfrentarlos de manera cooperativa e integral; la importancia de la participación activa en Operaciones de Paz, resaltando el trabajo de los países que integran la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH); apoyo a las misiones humanitarias de las Fuerzas Armadas en situaciones de desastres naturales, y promoción del intercambio de experiencias adquiridas para ampliar las capacidades subregionales de respuestas ante tales situaciones.

Consideraciones finales

Hoy América Latina parece encarrilada en las vías de la democracia. Se avanzó mucho en la ampliación social del debate sobre la defensa y cada vez son mas los partidos políticos que, conscientes de su importancia, incorpo-

⁸ Séptima Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Managua, 2006. Disponible en: <http://www.resdal.org.ar/experiencias/vii-decla-managua.pdf>

ran el tema a sus plataformas políticas. No obstante ello, persisten dificultades regionales y nacionales que fragiliza el andar de los países por esas vías. Inclusive, en el área de la defensa, existen obstáculos para la creación de sistemas subregionales de seguridad eficientes y eficazmente adecuados a la eminencia de nuevas amenazas y a las verdaderas necesidades regionalmente diferenciadas de la defensa.

Desde un punto de vista más general, la región continúa padeciendo de una dependencia que parece congénita a las formaciones nacionales y que, además de dificultar los desarrollos nacionales, se refleja en el sistema de seguridad hemisférico. La política unilateralista de la potencia hegemónica en la región no apenas obstruye la funcionalidad de las instancias multilaterales, sino que, con la insistencia en imponer su propia agenda de seguridad, posterga la realización, cuando no la formulación, de los intereses de las otras naciones. Desde inicio de los años 90, ante la disolución del conflicto bipolar, la potencia hegemónica decidió adecuar el sistema de seguridad hemisférico a las (sus) “nuevas amenazas”. Su propuesta para la región consistía -interpretando drásticamente- en que las Fuerzas Armadas nacionales se adecuasen al combate al narcotráfico, al delito organizado, al terrorismo, a los desastres naturales, a las maras; en pocas palabras, a las cuestiones relativas a la seguridad pública o interior, lo que significaba transformar las Fuerzas Armadas nacionales en fuerzas policiales. Por su vez, la defensa externa del continente quedaría a cargo de las Fuerzas Armadas norteamericanas. Como en ninguna otra oportunidad sonó oportuna la lacónica frase de Carl Schmitt “*el protego ergo obligo es el cogito ergo sum* del Estado” en este caso aplicado a las relaciones internacionales y agravada, porque en la región, no obstante no haya experiencia histórica de la aludida protección, la obligación siempre fue notoria. Así, el principio de “Seguridad Cooperativa” para el hemisferio, que parecería apuntar a una relación horizontal por la cual los países mas necesitados podrían beneficiarse de la ayuda de los mas fuertes, en realidad es meramente funcional a los intereses de la potencia hegemónica, que tiene condiciones de imponer la agenda con los temas de su interés a buena parte del continente. En este sentido, el unilateralmente adoptado principio de “defensa preventiva” formulado por la administración norteamericana, puede ser considerado la amenaza que efectiva el chantaje.

Las estructuras de seguridad hemisférica y regionales, no obstante hayan pasado por un reciente proceso de modernización, no alcanzan a estar a la altura de los desafíos regionales. La permanencia del TIAR después de haber mostrado en la Guerra de Malvinas su absoluta inutilidad, continúa siendo el único tratado de alcance hemisférico para la defensa. Peor que su

necrófila permanencia es la falta de búsqueda de alternativas. El camino normal, que sería la consecución de acuerdos bilaterales y/o subregionales para la construcción de nuevas arquitecturas flexibles, que permitan el comprometimiento inmediato y adecuado de la fuerza para enfrentar las amenazas inmediatas, resulta abortado por la acción unilateral de la potencia hegemónica.

Del punto de vista de las realidades nacionales, aún se constata una omisión generalizada por las cuestiones de la defensa. Si esta omisión es comprensible por parte de sociedades, preocupadas por cuestiones más apremiantes, es incomprensible por parte de la academia e injustificada por parte de la clase política. A pesar de notarse un claro avance de los estudios y debates de los temas de la defensa con la creación de centros de investigación y carreras académicas, aún se siente la falta de formación de asesores y cuadros especializados, tanto para discutir estos temas, cuanto para formular y deliberar sobre los mismos. La situación de los políticos con relación a la defensa varía mucho de país para país. Pero en todo los casos, dista todavía de los padrones necesarios para enfrentar con autonomía los desafíos deliberantes de los parlamentares y los niveles de decisión del ejecutivo que permitan viabilizar concepciones estratégicas eficientes y adecuadas a las condiciones de cada país, atentas a los intereses nacionales y sintonizadas con la interdependencia recíproca creciente.

Las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas constituyen hoy un foro importante para el debate hemisférico de todas estas cuestiones relativas a la defensa nacional. No obstante, en ellas quedan manifiestamente claras las diferencias conceptuales que persisten entre los países y que no permiten los acuerdos de fondo necesarios para conformar nuevos diseños en el área de la defensa hemisférica. Quizás un foro semejante, pero por parte de las comisiones de defensa de los parlamentos latinoamericanos, pudiese allanar ese camino para lograr los acuerdos subregionales en el área de defensa necesarios para la articulación de mecanismos de seguridad eficientes, como los mencionados DRA.

CAPÍTULO 3

LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS EN SEGURIDAD Y DEFENSA

Pablo Celi

¿Cuáles son las atribuciones que tiene el Parlamento en materia de seguridad y defensa? ¿Cuáles los instrumentos para la fiscalización y control parlamentario del sector? ¿Cómo pueden los legisladores intervenir en el ciclo presupuestario? Fuerzas Armadas en democracia: ¿Qué puede hacer el Parlamento? ¿Cómo se organiza el trabajo parlamentario?

El Parlamento y la política de seguridad y defensa

Las políticas de seguridad y de defensa establecen la orientación de las acciones de gobierno y determinan los medios, mecanismos e instituciones para concretar esa seguridad, a partir de los principios constitucionales del Estado. La implementación de la política de seguridad involucra a diversas instancias del Estado, por lo que es necesario abordar en forma integral sus funciones y roles en relación con los diversos componentes y aspectos de la seguridad; las atribuciones de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial sobre el desempeño del sector defensa y las competencias específicas de las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Defensa, la Policía, los Servicios de Inteligencia y otros cuerpos especializados.

Sin interferir en las responsabilidades del Poder Ejecutivo, el rol del Parlamento tiene que ver con las diversas fases de elaboración de la política de seguridad y defensa nacional, desde el debate de contenidos, hasta su implementación, seguimiento, control y evaluación de sus resultados y efectos¹.

1. Varias perspectivas de la relación de los parlamentos y la seguridad pueden verse en: FOLLIETTI Gilda y TIBILETTI Luis, (editores). *Parlamento y Defensa en América Latina. El papel de las Comisiones. Vol. I: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. RESDAL/SER en el 2000. Buenos Aires, 2004.

La importancia de la intervención del Parlamento tiene que ver ante todo con su responsabilidad política en la representación de los intereses de los diversos sectores sociales, que deben considerarse en la formulación y desarrollo de la política de seguridad en forma democrática y transparente, en cuanto esta política afecta la vida, valores y bienestar de la población y no solamente la situación de las Fuerzas Armadas, la Policía y otros cuerpos especializados de seguridad.

La definición del concepto de seguridad compromete decisiones políticas sobre el sector de la seguridad y sus actuaciones, estableciendo su proyección estratégica, que afecta la seguridad interna y externa del Estado y la sociedad, y al mismo tiempo supone un impacto financiero en el presupuesto estatal y sobre los contribuyentes. La política de seguridad tiene relación también con los derechos sociales y políticos, y con las libertades ciudadanas, es decir, con la calidad de la democracia.

El enfoque de la seguridad adoptado, determina la orientación de la doctrina y la institucionalidad militar, en cuanto las cuestiones fundamentales de la política de seguridad atañen a la determinación de los tipos de amenazas y factores de riesgos, a los que obedece una determinada concepción y sistema de seguridad y defensa, y a los intereses, valores e instituciones asegurados, en qué magnitud y bajo qué formas, el tipo de operaciones y la naturaleza de las fuerzas que las ejecutan, los medios y qué sectores involucrados en los diversos niveles de seguridad. El Parlamento debe desempeñar un rol importante en la fase de toma de decisiones, en la definición y construcción de una política de seguridad, que debe ser sometida a debate y decisión del Parlamento.

En las distintas fases es necesario establecer las atribuciones y los mecanismos parlamentarios correspondientes: procedimientos de interpelación, investigaciones, comisiones especializadas, convocatorias a instancias y autoridades del sector. El Parlamento debe legislar sobre el proceso de desarrollo, toma de decisiones, implementación y evaluación de la política de seguridad, definiendo sus funciones en cada una de las fases. También debe cuidar de la legitimidad de la política y de su transparencia, para lo cual debe garantizarse el carácter público de los debates y resoluciones.

El Legislativo puede jugar un rol fundamental en coyunturas críticas que requieren de la aprobación parlamentaria de los actos de gobierno, como la participación en operaciones militares internacionales, el envío de tropas al exterior y la declaración del Estado de emergencia, entre los más relevantes. La responsabilidad del Parlamento con respecto a la seguridad no se reduce a las definiciones políticas y presupuestarias; sus

funciones se extienden a la fase de implementación mediante acciones de fiscalización y auditoría, con las que tienen también relación las demás instituciones de control del Estado. Así mismo deberá cuidar de los necesarios vínculos entre los conceptos de seguridad y los presupuestos con las doctrinas militares y policiales, los planes de defensa y los sistemas operativos.

La acción parlamentaria es esencial respecto de las relaciones entre la política de seguridad nacional y las normas internacionales, el impacto de la política de seguridad y defensa del país en la estabilidad regional o subregional, y su correspondencia con el derecho internacional humanitario y los derechos humanos. Las definiciones políticas en esta materia, no sólo se basan en las percepciones y prioridades de seguridad nacional, sino que se encuentran determinadas por diversos factores, internos y externos, y se desarrolla dentro del marco de situaciones y acuerdos internacionales, vecinales, subregionales o regionales.

Los tratados internacionales constituyen un condicionante fundamental de las políticas de seguridad y defensa nacional, desde los grandes tratados marco que definen principios generales del convivir interestatal, como la Carta de Naciones Unidas, hasta los tratados específicos, de índole bilateral o multilateral, que regulan materias particulares de relacionamiento interestatal. En la actualidad existen diversos tratados multilaterales orientados al fortalecimiento de la seguridad regional e internacional y a mejorar la cooperación interestatal: tratados de seguridad, medidas de fomento de la confianza y solución pacífica de controversias, acuerdos regionales de cooperación militar y asistencia en defensa, derechos humanos y derecho internacional humanitario, regulaciones sobre conflictos armados, regímenes sobre armamentos.

El sistema político y el marco legal de las funciones parlamentarias en materia de seguridad y defensa

El desarrollo de nuevas propuestas, acordes con el marco democrático acerca de los roles y funciones parlamentarias, tiene que ver con la necesidad de establecer parámetros legales para el tratamiento de los problemas de seguridad y defensa, para la definición e implementación de las políticas del sector y para el funcionamiento y control de sus instituciones. En regímenes presidencialistas, como los latinoamericanos, el Ejecutivo ha normado al sector defensa, sujeto a su ordenamiento administrativo, como una función subordinada al Presidente de la República, que tiene

entre sus atribuciones la de ser el Comandante en Jefe o Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas.

Las iniciativas legales han partido de la función ejecutiva del Estado, y en la mayor parte de casos, del propio sector de la defensa, muchas veces como mecanismo de autorregulación y gestión institucional marcadamente autónoma respecto de las otras instancias del Estado. Generalmente el Parlamento se ha reducido a conocer estas iniciativas legales, debatirlas y aprobar sus textos en el marco amplio de la normativa general y constitucional vigente. La iniciativa parlamentaria ha sido muy débil para regular el funcionamiento del sector mediante la generación de una normativa sistemática desde el sector legislativo, y donde las leyes existen, vigilar y estimular su vigencia efectiva y plena implementación.

En la actualidad está aún muy rezagada la acción parlamentaria para armonizar la normativa del sector defensa y las instituciones de seguridad, con los nuevos enfoques sobre seguridad, de ahí que en la mayor parte de países se mantenga una brecha entre las definiciones políticas, donde se encuentran los mayores desarrollos conceptuales y normativos que rige la actividad del sector defensa. Mediante la discusión parlamentaria se incorpora la percepción y demandas sociales sobre la orientación, el funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y las acciones efectivas de las fuerzas militares y policiales. Los parlamentarios deben acoger los temas prioritarios en el interés nacional, a fin de que se reflejen en las políticas y en la normativa legal que rija sobre el sector.

Los roles y responsabilidades del Parlamento frente a la seguridad y defensa, se establecen desde su relación con los otros poderes, Ejecutivo y Judicial, y demás instituciones del Estado, bajo el principio de responsabilidad compartida y atribuciones funcionales específicas. Si bien el Legislativo y el Ejecutivo tienen diferentes funciones en la política y en la actividad de seguridad y defensa, comparten la responsabilidad política y legal sobre el funcionamiento del sector.

La interrelación e interacción entre los poderes del Estado sobre la orientaciones, normativa y actividades del sector seguridad y defensa, y su administración como bien público, afirman una adecuada cooperación entre el elemento civil y el militar, precautelando el respeto y armonía entre las dimensiones políticas y las instancias operativas, a fin de que la política de seguridad responda a una visión multidimensional y guarde correspondencia con los intereses sociales.

División de poderes y especificidad de funciones

Los tres poderes del Estado —Ejecutivo, Legislativo y Judicial— tienen funciones específicas y cumplen roles particulares en la definición, ejercicio e institucionalización de la política de seguridad y defensa nacional. Estas funciones dependen de las características y tradiciones de los sistemas políticos, que pueden diferir de un país a otro, por lo cual no existe un modelo universal, aunque sí referentes comunes a las democracias representativas.

Las funciones de los tres poderes del Estado en relación con el sector de la defensa varían de un país a otro, sin embargo, es un criterio común el que éstas deben basarse en la responsabilidad compartida, el rendimiento de cuentas y el control democrático, que garantice límites y equilibrios que eviten la arbitrariedad en el manejo de la seguridad. Este principio de corresponsabilidad política no obsta para que los roles específicos y las funciones particulares de cada instancia deban encontrarse claramente demarcadas, a fin de evitar superposición y choques de atribuciones, teniendo en cuenta el carácter especializado y profesional de las actividades en esta área y el tipo institucional de los cuerpos encargados de los servicios de seguridad y defensa.

En términos generales puede asegurarse que la responsabilidad política, legal e institucional se distribuye teniendo en cuenta que el Poder Ejecutivo (Jefes de Estado y de Gobierno), tiene la responsabilidad política y el control del gobierno y administración del sector, establece su planificación presupuestaria y determina las prioridades; el Legislativo ejerce la fiscalización parlamentaria, aprueba sus normativas, estableciendo las leyes y reglamentos que rigen sus facultades y funcionamiento, aprueba su presupuesto y fiscaliza su actividad; mientras el Poder Judicial juzga las infracciones a las normas, leyes y reglamentos y sanciona los delitos que pudieran cometerse.

En algunos sistemas políticos se considera también la intervención con facultades de control y fiscalización del Defensor del Pueblo (Ombudsman) y de los organismos de control del Estado (Fiscalía y Contraloría). A fin de describir la relación de los distintos poderes, con la estructura, funciones y actividades del sector defensa, podrían acogerse las siguientes atribuciones, que suelen ser comunes a varios ordenamientos constitucionales en América Latina².

2. Una visión de conjunto de las funciones y atribuciones en los diversos países es posible encontrar en: *Atlas Comparativo de la Seguridad y la Defensa en América Latina*. RESDAL. Disponible en: <http://www.resdal.org/atlas/main-atlas.html>

Atribuciones de los poderes del Estado en materia de seguridad y defensa			
	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Poder Judicial
Sobre estructura institucional y administración del sector	El Presidente ejerce funciones de Comandante en Jefe de Fuerzas Armadas, designa al Comandante general y alto mando de Fuerzas Armadas, Policiales y de Seguridad.	En algunos países, con mayor desarrollo parlamentario, el Legislativo tiene la atribución de designar al Comandante general y alto mando de Fuerzas Armadas, Policiales y de Seguridad y aprobar las designaciones más importantes, casi siempre sobre la base de una propuesta del Ejecutivo.	Juzga la legalidad de las actividades del Sector y sanciona infracciones y delitos. En algunos países, el Tribunal Constitucional conoce y dictamina sobre conflictos de legalidad y vigila la seguridad jurídica institucional.
Sobre política de seguridad y defensa:	El Presidente define el concepto y la política de seguridad.	El Parlamento aprueba el concepto de seguridad y sus definiciones políticas fundamentales.	En algunos países el Poder Judicial puede fijar leyes y determinar la normativa para el sector.
Presupuesto	El Presidente, sobre la base de una la propuesta de requerimiento presupuestario del sector defensa, define el presupuesto y lo envía al Parlamento para su aprobación.	Aprueba el presupuesto, sobre la base de la propuesta presupuestaria del Ejecutivo, ratificándola o reformándola.	Sanciona infracciones y delitos presupuestarios
Marco legal	El Ejecutivo formula iniciativas de ley y normativas para el Sector y las envía al Parlamento para su aprobación y elevación a la categoría de ley.	Adopta leyes y determina la normativa para el sector.	Juzga sobre la ilegalidad de acciones o procedimientos. En algunos casos, el Tribunal Constitucional interpreta la constitucionalidad de leyes.
Adquisiciones de defensa	Establece proyectos de adquisición de armamento.	Debate y aprueba proyectos de adquisición de armamento.	Juzga la legalidad de las acciones y violaciones legales.
Acciones de seguridad y defensa	El Ejecutivo resuelve el envío de tropas al extranjero, generalmente con aprobación parlamentaria, y su distribución en el territorio nacional, y decide y controla acciones militares y de policía.	El Parlamento desempeña un rol fundamental relación a la declaración y el levantamiento del Estado de emergencia o del Estado de guerra. En algunos países aprueba el envío de tropas y fiscaliza acciones militares y de policía.	Juzga la legalidad de acciones militares y de policía.
Tratados internacionales	El Ejecutivo negocia y celebra tratados internacionales en materia de seguridad y defensa, sujetos a la aprobación del Parlamento y, en algunos casos, necesariamente con su autorización previa.	Autoriza y aprueba la celebración de tratados internacionales.	En algunos casos puede pronunciarse sobre violaciones y conflictos legales, generalmente post acción parlamentaria o a su pedido.

El rol parlamentario en la construcción de marcos legales del sector

Una de las principales funciones del Poder Legislativo es la producción del cuerpo de leyes que regulan la vida social. En el área de la seguridad y la defensa también posee esta función. Uno de los aspectos a destacar en esta función se vincula a la posibilidad con

la que cuentan los legisladores para tener iniciativa de ley. Aquellos casos en los que se carece de esta posibilidad, su trabajo queda constreñido a esperar que el Poder Ejecutivo les remita una propuesta y analizarla.

Más allá de la complejidad en la producción de un andamiaje legal en lo referente a la técnica parlamentaria, es decir las cuestiones formales de redactar un proyecto de ley, lo cual nos remite a la necesidad de la asesoría parlamentaria, también esta tarea comporta un paso previo que tiene que ver con identificar las necesidades que esa norma va a cubrir.

Muy importante en el área de la seguridad y la defensa es tener presente los cambios que en términos de concepto y entorno se han producido en la materia a nivel global y regional. El fin de la guerra fría, el ambiente de cooperación entre los países de la región y los procesos de transición y consolidación de la democracia han operado un cambio sustancial que desafía a los legisladores a producir nuevos marcos legales acordes con la nueva realidad. Entonces, el legislador deberá estar al corriente sobre lo que sucede en el marco internacional, regional, subregional y nacional para pensar las materias sobre las cuales es necesario legislar como por ejemplo: educación militar, los tipos de carrera, el establecimiento de un marco legal claro para la defensa, misiones de las Fuerzas Armadas, y presupuesto entre otros.

Uno de los aspectos fundamentales que atañe a la producción de marcos legales se relaciona con la efectiva aplicación de las normas, ya que ninguna ley será cumplida si no goza de legitimidad. Es decir, si aquellos que deben cumplirla no la perciben como justa. La tarea de contribuir a dotar de legitimidad a una ley comienza antes de la misma sanción de la norma, durante su concepción, mediante la incorporación al proceso de diferentes puntos de vista, la discusión y las conclusiones consensuadas.

Las comisiones especializadas suelen ser un ámbito privilegiado para la generación de consensos interpartidarios. Pero además, la generación de

La generación de marcos legales

- Contar con información de la realidad internacional, regional, nacional.
- Trabajar en la búsqueda de consenso interpartidario.
- Conocer las opiniones de los sectores interesados: Universidades centros de estudios, ONG, Fuerzas Armadas, Poder Ejecutivo.
- Implementar mecanismos de participación de los diferentes sectores.

consensos comporta una tarea de acercamiento a los distintos sectores de la sociedad relacionados con la materia sobre la que se quiere legislar, que en el caso de seguridad y defensa corresponden a las Fuerzas Armadas, las universidades, centros de estudios especializados, organizaciones de la sociedad civil y el Poder Ejecutivo. Los legisladores pueden empaparse de los puntos de vista de los diferentes sectores mediante la realización de visitas, participación de actividades de las organizaciones académicas, realización de entrevistas y generación de mecanismos de participación como las audiencias públicas.

El rol parlamentario en el control y la fiscalización del sector de la seguridad

No existen principios universales para la fiscalización parlamentaria, más aún cuando ha sido un supuesto que la seguridad y la defensa sean consideradas como asuntos de exclusiva soberanía nacional. Las relaciones entre las diversas instancias del Estado con relación a las políticas y su ejecución y la acción de los parlamentos se guían por algunos supuestos sociales y políticos, y principios generales comunes referidos al buen gobierno y el imperio de la ley en el funcionamiento de todos los sectores, incluido el de seguridad y defensa³.

En tal virtud, el Parlamento sustenta su función fiscalizadora y de control, en la formulación y ejercicio de políticas explícitas y públicas; la existencia de una estructura y funcionarios acordes a una cultura de gestión de un bien público; la vigencia y respeto de sistemas legales, la transparencia de los procesos y acciones; y el rendimiento de cuentas. Partiendo del hecho que al ser el Estado la única instancia de la sociedad que detenta el monopolio legítimo de la fuerza, los organismos que se ocupan de la aplicación de esta prerrogativa necesariamente deben responder ante las autoridades democráticas legítimamente constituidas y estar sujetos a la rendición de cuentas de sus actuaciones ante la sociedad.

En función de la necesaria seguridad jurídica que debe imperar en Estados democráticos, no solamente debe tener vigencia el control jurídico institucional, sino que éste se hace extensivo a los funcionarios y al personal del sector seguridad, que es responsable en forma individual ante los tribunales de justicia, en el plano civil y penal, por comportamientos ilegales o violaciones de las leyes nacionales e internacionales. La eficacia de la fiscaliza-

3. BORN, Hans, FLURI, Phillip y JHONSSON, Anders B (editores). *Control Parlamentario del Sector de la Seguridad. Principios, mecanismos y prácticas*. IPU/DCAF. Ginebra, 2003.

ción parlamentaria del sector seguridad depende del poder del Parlamento en correspondencia con el Ejecutivo, las Fuerzas Armadas y demás Fuerzas de Seguridad, relacionado con su capacidad para fiscalizar la implementación de políticas, leyes, decisiones y presupuesto.

Las atribuciones parlamentarias en materia de política de seguridad y defensa se extienden desde el concepto de política de seguridad hasta el control y supervisión de la administración del sector, la estructura de las fuerzas, la estrategia y doctrina militar, el personal y las designaciones militares de mayor rango. Ante todo están las capacidades constitucionales y legales, entre las que se establece la responsabilidad del Poder Ejecutivo ante el Parlamento sobre las actuaciones de las Fuerzas de Seguridad.

Esos poderes parlamentarios pueden ser aún más fortalecidos a través de legislación y reglamentos específicos y otros mecanismos como: interpelación a los miembros del Ejecutivo; comparecencia de autoridades militares; convocatoria a expertos civiles; investigaciones parlamentarias; control del presupuesto al nivel de programas, proyectos y partidas y la revisión y modificación de asignaciones; control sobre el despliegue militar en el exterior y la visita a las tropas en misión; vigilancia de las compras y los contratos sobre equipos, armamento y servicios en seguridad y defensa.

Una eficaz fiscalización requiere implementar los recursos y conocimientos especializados atendiendo factores de oportunidad, pertinencia, nivel de conocimientos especializados e información disponibles.

El Parlamento debe estar informado sobre los asuntos nacionales e internacionales relacionados con temas militares y de seguridad, no sólo por los canales del gobierno, sino también a través de organizaciones no oficiales, como universidades y centros de investigación. Esto permite relativizar la dependencia de las instancias que requieren ser fiscalizadas, el Gobierno y las Fuerzas Armadas, y las restricciones de información por las reservas del sector. Más allá del alcance de la base legal de la fiscalización

Mecanismos parlamentarios de control y fiscalización

—> Los debates parlamentarios sobre temas de seguridad permiten recabar información y formular criterios y conocer el alineamiento de los diversos sectores políticos.

—> Las interpelaciones e interrogatorios parlamentarios permiten obtener información precisa y actualizada sobre la política de defensa y seguridad, ayudan a controlar la implementación de las leyes relacionadas con la seguridad y atraen la atención pública sobre los temas de defensa y seguridad, pudiendo influir en la orientación de la agenda política del gobierno.

—> Adicionalmente, las actividades del sector pueden ser evaluadas, también, mediante investigaciones parlamentarias especiales que generalmente culminan en la publicación de informes públicos.

parlamentaria, es necesario que el Parlamento cuente con los recursos y conocimientos suficientes para enfrentar eficazmente el tema y que además esté presente la voluntad política el asumir los mecanismos a su disposición. La fiscalización y el control parlamentarios disponen, entre los mecanismos que pueden ser muy eficaces aplicados al sector de la seguridad, de los debates, las interpelaciones y las investigaciones parlamentarias.

La fiscalización parlamentaria del sector seguridad y defensa, dadas las características y prácticas imperantes en el mismo, enfrenta algunas limitaciones, que tienen diverso grado de superación en las experiencias nacionales. Está en primer lugar el tratamiento de las reservas de seguridad nacional y demás leyes de confidencialidad, cuya extrema aplicación puede limitar la transparencia y obstaculizar la fiscalización y el control del sector, más aún si viene vinculada con la insuficiencia o ausencia de leyes sobre libertad de información. Este fenómeno es particularmente crítico en países con sistemas políticos frágiles, centralizadamente presidencialistas, y en países que enfrentan conflictos que afectan la estabilidad política y social.

De otro lado, en cuanto el Parlamento debe asumir el control de un tipo de actividades, hechos y componentes en materia de armamentos, sistemas de defensa y operaciones militares, será necesario que éste cuente con el conocimiento técnico, la experticia y los mecanismos para acceder a la información especializada de la que depende un real conocimiento del sector. En ocasiones, los mandatos legislativos limitados y la imposibilidad de acceder a recursos técnicos restringen la capacidad de ejercicio de esta función. El Parlamento debe desarrollar sus funciones de control y supervisión de las actividades de la defensa, contando con potestades no sólo aprobatorias de las propuestas provenientes del Ejecutivo sino también de iniciativa parlamentaria, para la estructuración y fiscalización del sector y la determinación del marco legal que lo rige, sin que ello implique enfrentamiento ni obstrucción de los roles y funciones específicas de las Fuerzas Armadas.

El Parlamento no sólo deberá tener acceso a la información sino que está llamado a garantizar el carácter público de la misma. La confidencialidad no debe ser convertida en un dispositivo de autogobierno del sector defensa, por lo cual el carácter reservado de asuntos de seguridad no puede ser ilimitado, y deberá estar su-

Para superar las limitaciones para el control y la fiscalización

→ *Confidencialidad excesiva:* legislar sobre el acceso que los legisladores deben tener a la información y sobre clasificación explícita y normada.

→ *Necesidad de conocimientos técnicos:* contar con asesorías, cooperación institucional, acceder a información a través de canales del gobierno, universidades, organizaciones de la sociedad civil, centros de estudios.

jeto a una clasificación explícita y normada en el contenido, procedimientos y niveles de acceso y responsabilidad, con determinación de temporalidad de la reserva.

El desarrollo de las capacidades parlamentarias está muy relacionado con el estado de la cooperación internacional en el área de seguridad, que constituye una veeduría y un aval de la transparencia y legitimidad democrática de la política de seguridad de un país, de ahí la importancia de que el Parlamento mantenga un seguimiento de los factores internacionales que gravitan sobre la orientación y desempeño del sector.

Ley de Inteligencia Nacional de Argentina

El acceso a la información comprendida por las actividades de inteligencia nacional, será autorizado en cada caso por el Presidente de la Nación o a quien éste delegue dicha facultad. La clasificación confidencial sobre las actividades, el personal, la documentación y los bancos de datos se mantiene aun cuando el conocimiento de los mismos sea requerido por la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia del Congreso de la Nación. (Art. 16)

Los integrantes de la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia y el personal afectado a la misma, que por su función o en forma circunstancial accedan al conocimiento de información de Inteligencia, deben guardar el más estricto secreto y confidencialidad, siendo pasibles de sanciones penales graves en caso de violar este principio. (Art. 17)

Los organismos pertenecientes al Sistema de Inteligencia Nacional son supervisados por la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia del Congreso de la Nación, con el fin de fiscalizar que su funcionamiento se ajuste a las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, verificando la estricta observancia y respeto de las garantías individuales consagradas en la Constitución Nacional, así como también a los lineamientos estratégicos y objetivos generales de la Política de Inteligencia Nacional. La Comisión Bicameral tiene amplias facultades para controlar e investigar de oficio. A su requerimiento, los organismos del Sistema de Inteligencia Nacional deben suministrar la información o documentación que la Comisión solicite. (Art. 32)

Fuente: Ley 25.520, de Inteligencia Nacional de la República Argentina. 03/12/2001. Disponible en: <http://www.resdal.org.ar/Archivo/d0000172.htm>

La fiscalización democrática requiere de una amplia cooperación institucional, para la cual es necesario desarrollar líneas de intercambio, información y comunicación entre el Parlamento y el sector seguridad y defensa, con sus niveles de dirección política y con los mandos militares y policiales, a fin de evitar el aislamiento y el apareamiento de recelos propios de conductas corporativistas.

El Parlamento y el proceso presupuestario de la seguridad y la defensa

En la mayoría de países los Parlamentos tienen como función fundamental aprobar los presupuestos del Estado, en su magnitud, estructura y distribución, lo que incluye atribuciones sobre los aspectos presupuestarios de la seguridad y la defensa nacional.

El problema radica en las reales posibilidades políticas e institucionales para ejercer una resolución y control eficaz sobre los presupuestos militares, lo que

Pautas para una presupuestación moderna que deben ser tenidas en cuenta en la acción parlamentaria

- > La autorización previa de todos los ingresos y gastos, que el Ejecutivo debe informar en forma integral y oportuna al Parlamento.
- > La presentación integrada y unificada de todos los gastos e ingresos. El presupuesto relativo a los diferentes aspectos de la seguridad y la defensa, debe ser completo e integral, incluyendo los presupuestos parciales de todos componentes del sector.
- > La presupuestación debe garantizar la correspondencia entre las políticas, los planes y programas, las acciones y los resultados del desempeño.
- > En la formulación del presupuesto deben estar claros los objetivos, medios y resultados evaluables.
- > Debe establecerse una secuencia de periodicidad regular para la presentación del presupuesto y su aprobación, y además un cronograma de ejecución verificable.
- > Se debe contar con una descripción clara, precisa, exhaustiva y específica de la estructura del presupuesto y de los gastos por partidas presupuestarias.
- > Debe constatar la naturaleza legal de los ingresos, gastos y actividades presupuestadas.
- > La presupuestación debe ser pública, con acceso para el conjunto de los ciudadanos.

tiene relación con los medios con los que cuentan los Parlamentos para ejercer una real influencia en la asignación de recursos sobre un sector con supremacía del Poder Ejecutivo, a cuyo albedrío se deja, en muchos casos, la iniciativa de presupuestación y gestión de los recursos de seguridad y

defensa nacional. Frente a esta tradición, es fundamental que los Parlamentos comprendan y asuman el alcance del presupuesto como instrumento de

El presupuesto

El presupuesto nacional no es sólo un mecanismo técnico para registrar ingresos y gastos, sino una herramienta de planificación y gestión en la que se materializa la ejecución de políticas y los objetivos de Estado en relación con las actividades presupuestadas.

fiscalización y reforma del sector defensa, en correspondencia con las nuevas definiciones de seguridad y a las demandas sociales sobre el sector⁴.

En las definiciones y en el ejercicio presupuestario se plasman en forma efectiva los principios de control democrático: transparencia, responsabilidad, buen gobierno y rendición de cuentas y la vigencia de los marcos legales normativos para la actividad del sector de seguridad y defensa. El Parlamento debe seguir atentamente el proceso presupuestario en seguridad y defensa en todas su fases: debe vigilar la preparación y propuesta

El Parlamento y el presupuesto

→ *Vigilar la preparación y propuesta del Ejecutivo: verificación del cumplimiento de las normas y procedimientos.*

→ *Estudiar y debatir el contenido del presupuesto: conocer el proyecto de ley, normar legalmente los diferentes niveles de confidencialidad.*

→ *Incorporar perspectivas y alternativas durante el debate.*

→ *Determinar si el gobierno administra correctamente los fondos: observar y evaluar la ejecución, ejecutar procedimientos de auditoría cuantitativa y cualitativa.*

→ *Analizar las asignaciones extra-presupuestarias.*

de la proforma presupuestaria presentada por el Ejecutivo; estudiar y debatir el contenido del presupuesto, su orientación y conveniencia, hasta su aprobación parlamentaria; observar y evaluar la ejecución presupuestaria, revisando y fiscalizando el gasto; y ejecutar los procedimientos de auditoría y rendición de cuentas para determinar la debida utilización de los recursos asignados.

Adicionalmente, el Parlamento debe analizar y autorizar o no las asignaciones extrapresupuestarias, y evaluar periódicamente todo el proceso de gestión presupuestaria, a fin de precautelar la eficiencia y transparencia. En el debate parlamentario sobre el presupuesto es posible incorporar perspectivas y propuestas alternativas, teniendo en consideración que al convertir el presupuesto en ley su determinación constituye una de las formas más efectivas de influir en la política de gobierno sobre el sector.

Es necesario que el Parlamento asegure las condiciones de una presupuestación apropiada para el sector seguridad y defensa que posibilite el control y la fiscalización, mediante un marco constitucional y legal riguroso y junto a una interacción con la sociedad civil. En la presupuestación debe imperar el principio de optimización en el uso de los recursos, éstos deben

4. Una amplia panorámica de los aspectos presupuestarios puede encontrarse en: DONADIO, Marcela (coordinadora). *El presupuesto de defensa en América Latina. La importancia de la transparencia y herramientas para el monitoreo independiente*. RESDAL/SER en el 2000. Buenos Aires, 2004.

cumplir con los objetivos de la política de seguridad y defensa con el menor gasto. Para ello juega un rol fundamental la determinación de un sistema de planificación, programación y presupuestación. La planificación sistémica permite un seguimiento continuo y la medición del desempeño del conjunto del sector de la seguridad y la defensa.

Este sistema busca integrar la planificación con las definiciones y percepciones de seguridad, haciendo que corresponda a los intereses nacionales definidos para el sector, los mismos que deben reflejarse en las tareas, misiones y estructura de las Fuerzas Armadas. Los programas deben desarrollarse a partir de las definiciones e imperativos de seguridad establecidos, mediante la identificación de los objetivos a cumplir, relacionándolos con los recursos financieros factibles, mediante una adecuada asignación de prioridades para la distribución eficiente de los mismos.

El Parlamento debe vigilar el cumplimiento de una rigurosa disciplina presupuestaria que garantice que el Ejecutivo y el sector seguridad y defensa cumplan con la normativa legal y se ajusten a los principios y la estructura presupuestaria definida. Un manejo presupuestario transparente mejora la rendición de cuentas ante la sociedad y el Parlamento, afirmando la confianza pública en la gestión del sector defensa.

El proceso presupuestario es un campo en el que es posible consolidar la interacción del Parlamento con la sociedad civil, que puede aportar con la veeduría social y la asistencia de expertos en planificación presupuestaria y financiera para el proceso de fiscalización, seguimiento y evaluación, y es fuente de capacitación y acceso a conocimientos especializados por parte de los legisladores y sus equipos de apoyo. La transparencia en el presupuesto de defensa permite a los parlamentarios desempeñar su rol fiscalizador de manera más eficiente y eleva la confianza de la sociedad civil en el sector de la seguridad. La falta de transparencia en la presupuestación de defensa está relacionada con concepciones presupuestarias obsoletas, que suelen acompañar al déficit en las definiciones de políticas de seguridad y generan un ambiente proclive a la burocratización y el corporativismo en nombre de la confidencialidad y el secreto militar.

Los Parlamentos deben identificar y abordar estas debilidades sistémicas, puesto que en los aspectos presupuestarios es donde mayor trascendencia tiene la transparencia y rendición de cuentas, a fin de garantizar que la toma de decisiones sea compatible con los intereses sociales y los objetivos de las políticas públicas. Además tienen, como responsabilidad fundamental que determinar si el gobierno administra correctamente los fondos públicos; la naturaleza estratégica de los asuntos del sector seguridad y defensa no puede ser un óbice para el control sobre funciones estatales, sino que éste

debe ser normado mediante leyes especiales adecuadas a las características del sector.

Así mismo tienen que garantizar un equilibrio entre la necesidad de mantener la confidencialidad de la información en circunstancias especiales, que deben ser rigurosamente determinadas, y el carácter público de la estructura y distribución presupuestaria de recursos nacionales, para lo cual es necesario que se norme legalmente los diferentes niveles de confidencialidad de la seguridad. Los gastos relacionados con los niveles de confidencialidad militar deben ser conocidos por instancias fiscalizadoras

Metodología estandarizada para medición de gastos de defensa

Un aspecto fundamental del proceso presupuestario de seguridad y defensa tiene que ver, en el último periodo, con la estandarización de los sistemas de medición de gastos en defensa, como una de las medidas de confianza mutua entre Estados.

A partir de las experiencias desarrolladas por CEPAL, se ha venido buscando una metodología que permita comparar los gastos en defensa de los diversos Estados, mediante la identificación concordada de la estructura de sus presupuestos y los rubros fundamentales de medición y comparación de sus respectivas inversiones en defensa: adquisiciones de armamento y material bélico, gastos de personal, operaciones, mantenimiento, etcétera. Sin embargo, el establecimiento de una metodología estandarizada común presenta ciertas dificultades:

- Diversidad de concepciones de seguridad y defensa de los países, que determinan diferencias en la asignación de funciones, tareas y misiones, con variadas estructuras institucionales y una heterogeneidad de procedimientos, terminología, categorías de gasto y mecanismos de asignación de recursos.
- Diferencias entre las fuentes y series de datos ingresados al gasto militar.
- Diversos criterios para la desagregación de gastos de funcionamiento, operación, adquisiciones, construcciones, investigación y desarrollo.
- Heterogeneidad de los sistemas de cuentas nacionales.
- Por esto, en su definición, este instrumento ha sido visto como una medida de fomento de la confianza y no como un método para la planificación y reducción de los gastos en defensa, puesto que se mantiene una concepción de soberanía estatal en la materia.

El interés de los Parlamentos por el desarrollo de este tipo de medidas de cooperación y confianza mutua entre los Estados, es fundamental para su extensión y aplicación efectiva, permitiendo afirmar la observación institucional y social de la defensa como bien público y estimulando el surgimiento de condiciones para una seguridad cooperativa a nivel bilateral y multilateral.

1. Hasta hoy la búsqueda de una estandarización se ha dado a nivel bilateral. En la actualidad se ha desarrollado una metodología común entre Argentina y Chile y se encuentran en proceso de desarrollo otras entre Chile y Perú, y Perú y Ecuador.

especializadas, con pleno acceso a los documentos reservados, mediante procedimientos establecidos en la legislación nacional sobre reserva y confidencialidad en seguridad y defensa.

El control parlamentario del sector seguridad en el ciclo presupuestario debe atender a la verificación del cumplimiento de las normas y procedimientos en todas sus fases: preparación, aprobación, ejecución y auditoría del presupuesto. La fiscalización incluye necesariamente la auditoría cuantitativa y cualitativa, de cifras y desempeño, en relación con la ejecución de los presupuestos en los diversos planes y programas. Una acción parlamentaria eficaz para garantizar una presupuestación de seguridad transparente debe ocuparse de exigir que el presupuesto se estructure según los principios modernos descritos y constatar que las instituciones del sector seguridad ejecuten métodos de planificación financiera y presupuestación susceptibles de evaluación y control.

Parlamento y modernización de las Fuerzas Armadas en democracia

Las transformaciones en las dimensiones y alcances de la seguridad y la defensa que vienen desarrollándose desde el fin de la guerra fría, se proyectan sobre las responsabilidades, funciones, misiones y tareas de las Fuerzas Armadas, con relación a los nuevos enfoques multidimensionales de la cooperación interestatal en la materia. El tipo de funciones y los modos de interacción de las Fuerzas Armadas con las diversas instancias del poder público, varía de acuerdo con el marco legal nacional y las concepciones de seguridad y defensa de cada Estado.

En forma general, las Fuerzas Armadas continúan siendo una estructura fundamental para el Estado Nación. Son muy pocos los

Misiones de las Fuerzas Armadas

—> Tradicionales: protección de la soberanía, la integridad territorial, garantía de la seguridad de la sociedad y el Estado.

—> Participación en Misiones de Paz.

—> Asistencia en situaciones de desastres naturales: asistencia humanitaria.

—> Otras misiones:

- Fuerza auxiliar de seguridad para el mantenimiento del orden interno.

- Asistencia a la autoridad civil en la garantía del régimen constitucional y la aplicación de la ley.

- Funciones sociales: integración social (servicio militar), actividades educativas, sanitarias y medicina preventiva, apoyo a la administración civil en zonas remotas.

- Actividades empresariales

países del mundo que carecen de Fuerzas Armadas⁵. El desarrollo de este sector continúa considerándose como un parámetro del potencial y la proyección estratégica de los Estados.

Para los Estados modernos, las funciones de las Fuerzas Armadas están referidas fundamentalmente a la defensa nacional, en relación con la protección de la soberanía, la integridad territorial y garantía de seguridad a la

Líneas fundamentales de la refuncionalización de las Fuerzas Armadas

- La reforma del Sector Defensa, en la mayoría de países, ha puesto en discusión la refuncionalización de las Fuerzas Armadas en condiciones democráticas, que incluye como líneas fundamentales:
- La democratización de las Fuerzas Armadas con relación al reforzamiento de la subordinación institucional y el rendimiento de cuentas ante las instancias legítimas del poder civil: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- El ajuste de la proporción de los recursos destinados al Sector Defensa con las demandas presupuestarias de otros sectores de la sociedad y con las áreas de prioridad estatal en función del desarrollo económico y social.
- Adaptación a los nuevos contextos de seguridad en cuanto a sus dimensiones, presupuestos, estructura operativa y sistemas de formación y capacitación profesional.
- Correspondencia con el nuevo entorno de seguridad y con las nuevas amenazas a la seguridad y su preparación para nuevos tipos de misiones.
- Tendencia a la internacionalización, entendida como la disposición a operaciones no circunscritas al territorio nacional.
- Accionar conjuntamente con fuerzas de otros países en el marco de misiones de paz, sobre una base bilateral o multilateral; asistir en desastres y misiones humanitarias; lo cual incide en la interoperatividad de los sistemas de información, equipos, operaciones, mando y control.
- Implementar misiones destinadas a consolidar la paz internacional, mediante la alerta temprana, la solución pacífica de controversias y la atención a la desestabilización de regiones impactadas por desequilibrios económicos, fracturas sociales o crisis políticas, en apoyo a la seguridad humana y protección a la población civil en las zonas en conflicto.
- Desarrollar capacidades para la asistencia en situaciones de desastre naturales o producto de la acción humana. Aquí las Fuerzas Armadas pueden colaborar con actividades de socorro a las víctimas, mantenimiento de la ley y el orden, suministro alimentos, medicamentos y otros recursos, garantizando las líneas de comunicación y transporte.

5. Entre los países que no tienen Fuerzas Armadas están los pequeños estados insulares del Pacífico Sur: Nauru, Maldivas, Kiribati, Samoa, Islas Salomón, Tuvalu, Palau y Vanuatu; algunos del Caribe: San Vicente y Granadinas, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Dominica, Granada y Haití; algunos centroamericanos: Costa Rica y Panamá. En otras regiones: Islandia, Mauricio, Timor Oriental, Somalia, Andorra, San Marino. La mayor parte de estos países tienen algún tipo de fuerza pública: gendarmería, policía o guardias nacionales.

sociedad y el Estado. La mayoría de las Fuerzas Armadas continúan desempeñando este tipo de funciones tradicionales.

Sin embargo, bajo diversas formas, también tienen relación con una proyección de fuerza auxiliar de seguridad para el mantenimiento del orden interno, e incluso, en algunos países, con la asistencia a la autoridad civil en la garantía del régimen constitucional y la aplicación de la ley. En coyunturas críticas, han funcionado como actores políticos directos, sobretudo durante el período de dictaduras militares y, en democracias institucionalmente débiles como factor de recambio y legitimación de gobiernos durante crisis políticas y caídas presidenciales.

En algunos países existe un conjunto de funciones sociales del elemento militar, en relación a la integración de sectores de diverso origen social y étnico mediante el reclutamiento de conscriptos para el servicio militar; o las actividades educativas o de salud y medicina preventiva en comunidades alejadas de los centros de desarrollo y el apoyo a la administración civil en zonas remotas. Hay casos de países en los que las Fuerzas Armadas llevan a cabo diversas actividades empresariales, no sólo referidas a la industria militar, sino dentro de algunas ramas de la industria, la agricultura, el comercio, los servicios e incluso el sector bancario. Sobre este aspecto se ha desarrollado una intensa polémica sin que existan criterios unificados.

Por otro lado, la asistencia al poder civil en la garantía del orden constitucional y la vigilancia del cumplimiento de la ley, es una función en la que se han posicionado las Fuerzas Armadas de algunos países latinoamericanos, sin que exista un pleno consenso sobre su pertinencia. Las objeciones a esta función tan amplia consideran que conduce inevitablemente a la politización de las Fuerzas Armadas, y que su intervención provisoria no resuelve las causas estructurales

El Parlamento y las misiones de las Fuerzas Armadas

- > Marcos legales que regulen las misiones de las Fuerzas Armadas: conocer y evaluar los nuevos contextos de seguridad.
- > Evaluar el presupuesto de defensa en virtud de dotar a las Fuerzas Armadas de los medios para cumplir su función.
- > Legislar sobre mecanismos de rendición de cuentas ante el poder civil (auditorías).
- > Resolver y controlar las circunstancias, condiciones y límites de actuación de las Fuerzas Armadas en acciones internas, a fin de evitar distorsiones funcionales, operativas y doctrinarias. Monitorear el respeto de los derechos humanos en dichas acciones y legislar sobre la jurisdicción competente en casos de violaciones a los derechos humanos.
- > Asistir al poder civil en la garantía del orden constitucional, monitoreando que no se produzca la politización de las Fuerzas Armadas.

políticas y sociales de los conflictos, sino que por el contrario, debilita la acción política y la consolidación de canales institucionales para la resolución de las crisis, siendo perjudicial incluso para el control y la fiscalización civil del sector seguridad y defensa. La intervención de las Fuerzas Armadas en situaciones de seguridad interna, incluido el combate a la delincuencia y el narcotráfico, corre el riesgo de inducir a severas distorsiones funcionales, operativas e incluso doctrinarias en el elemento militar y provoca rivalidades funcionales con las policías.

Este tipo de actuación conlleva desajustes en los mecanismos de acción de las Fuerzas Armadas que están entrenadas para acciones militares y no para las tareas de policía de control del orden público, con lo cual se promueve una militarización de las fuerzas policiales y una policialización de las Fuerzas Armadas, volviendo confusos sus límites y marcos institucionales y distorsionando su funciones y misiones específicas. Por esto, en la mayor parte de casos, este tipo de intervención es considerada auxiliar y extraordinaria en situaciones que puedan amenazar la seguridad nacional, o en situaciones de defensa nacional. En los casos de intervención de Fuerzas Armadas en acciones de seguridad interna o apoyo al cumplimiento de la ley, el Parlamento debe resolver y controlar las circunstancias, condiciones y límites de su actuación, así como los tipos de mecanismos, acciones y unidades utilizadas.

De igual forma es función del Parlamento establecer el tipo de instituciones autorizadas a tomar la decisión de convocar a las Fuerzas Armadas y la jurisdicción competente en caso de incumplimiento de la ley o violación de los derechos humanos, políticos y sociales, que pudiesen tener lugar en estas circunstancias. Es necesario que la acción parlamentaria precise y fomente el desarrollo de los medios institucionales para el funcionamiento de la seguridad y la defensa en condiciones democráticas, a partir del reconocimiento de la interdependencia y cooperación entre los sectores civil y militar y la complementariedad de sus roles, sobre la base de la institucionalización de las funciones de seguridad y defensa en el sistema político.

El redimensionamiento institucional implica aspectos políticos, institucionales y funcionales y la configuración de un marco legal que regule la organización y administración del sector de la defensa. La institucionalidad militar debe encontrarse integrada en el funcionamiento democrático, los marcos legales, el respeto de los derechos civiles y políticos y el reconocimiento y sujeción a los intereses sociales.

Las formas de estructuración del sector defensa y las funciones institucionales que permiten la decisión y el control democráticos de sus políticas

y acciones, guardan profunda relación con los poderes parlamentarios para determinar los objetivos, recursos y mecanismos institucionales para la organización y funcionamiento de la defensa y su relación con las dimensiones diversas de la seguridad.

El rol parlamentario en este aspecto es trascendental en cuanto previene tendencias autoritarias en el sector defensa, permite establecer los parámetros legales para su organización y funcionamiento, orienta a que la política de defensa responda a prioridades sociales y a derechos ciudadanos y que su financiamiento no afecte el desarrollo y la sostenibilidad de la economía. La acción parlamentaria deberá atender los fundamentos legales de los sistemas de seguridad y defensa para su funcionamiento y garantizar su concordancia con los derechos humanos, sociales, económicos, civiles y políticos, precautelando la transparencia del Sector, el acceso a la información, el rendimiento de cuentas, la veeduría ciudadana y la integración cívico-militar.

El ejercicio del control parlamentario sobre la seguridad y la defensa debe consolidar su institucionalización democrática mediante recursos legales y medidas de gestión, administración y dirección. En este nivel la acción parlamentaria se orientará fundamentalmente a vigilar y evaluar el funcionamiento del sector militar, en correspondencia con las leyes y reglamentos militares y su adecuación a las definiciones y política de seguridad y defensa.

Es particularmente importante la apreciación constante de la correspondencia entre las funciones y misiones de las Fuerzas Armadas con las necesidades reales de la seguridad y defensa, a fin de controlar la hipertrofia y burocratización del sector o sus insuficiencias estructurales, y adicionalmente evitar que el desempeño de funciones no específicamente militares afecte su capacidad funcional y operativa para el ejercicio de sus funciones primarias de defensa del territorio y la soberanía nacional.

En el proceso de reforma del sector seguridad y defensa, el Parlamento, a través de las comisiones especializadas, deber conocer la naturaleza y alcance de las reformas previstas y correspondencia con los marcos constitucionales y legales vigentes. Para esta perspectiva es fundamental la interacción del Parlamento con las demás instancias del Estado y con las instituciones de la sociedad civil en el proceso de democratización de la seguridad y la defensa, en pos de una seguridad que proteja los intereses nacionales en la dirección y estructuración democrática de las Fuerzas Armadas.

Una visión amplia de la seguridad y la defensa vincula la reforma institucional con la perspectiva de una consolidación sistémica de la democracia y la configuración de regímenes interestatales cooperativos, basados en la

prevención de conflictos, la solución pacífica de controversias y el fomento de medidas de confianza mutua entre los Estados, como paradigmas de su responsabilidad internacional.

Las comisiones parlamentarias de defensa

La existencia de comisiones parlamentarias radica en una lógica de división del trabajo que tiene por objetivo brindar un mayor dinamismo a la actividad parlamentaria. Además, esta distribución de trabajo que se realiza mediante el tratamiento de las diferentes temáticas en comisiones específicas, permite mayor profundización en los temas de referencia. Los reglamentos de cada uno de los Parlamentos suele tener estipulada la existencia de este tipo de comisiones, la cantidad de legisladores que las integrarán, el tiempo de permanencia de los mismos, las materias de competencia y demás aspectos organizacionales.

En general, al ingresar un proyecto de ley a la institución parlamentaria, éste es remitido a la comisión de su competencia para su discusión y dictamen. Para el caso particular de la defensa, en América Latina existen Parlamentos que estipulan la existencia de una comisión exclusiva dedicada a esta temática y también hay comisiones que tratan un conjunto de materias, entre ellas las cuestiones de seguridad y defensa. Este último caso contribuye a debilitar su trascendencia y proyección institucional en el seno del Parlamento y las relaciones con el sector defensa.

Comisiones parlamentarias

Grupos de trabajo, temporales o permanentes, estructurados a partir de áreas temáticas y constituidos por una parte de los integrantes de una asamblea, a los que ésta delega parte de sus funciones con el fin de promover mayor eficiencia en el desempeño de los asuntos propios de la función legislativa¹.

GARCÍA MONTERO, Mercedes y SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco. *Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica*. WP No 212. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, 2002. Disponible en: <http://www.resdal.org.ar/docs-documentos2.html>

Comisiones legislativas dedicadas a la defensa nacional

Argentina	Diputados: Defensa Nacional Senado: Defensa Nacional
Bolivia	Diputados: Defensa y Fuerzas Armadas Senado: Gobierno, Defensa, Policía Nacional y Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas
Brasil	Diputados: Relaciones Exteriores y Defensa Nacional Senado: Relaciones Exteriores y Defensa Nacional
Chile	Diputados: Defensa Nacional Senado: Defensa Nacional
Colombia	Diputados: Segunda (trata diversas temáticas, entre ellas defensa nacional) Senado: Segunda (trata diversas temáticas, entre ellas defensa nacional)
Ecuador	Asuntos Internacionales y Defensa Nacional
El Salvador	Defensa Nacional
Guatemala	Defensa Nacional
Honduras	Defensa Nacional
México	Diputados: Defensa Nacional Senado: Defensa Nacional
Nicaragua	Paz, Defensa, Gobernación y Derechos Humanos.
Paraguay	Diputados: Defensa Nacional, Seguridad y Orden Interno Senado: Asuntos Internacionales y Defensa Nacional
Perú	Defensa Nacional, Orden Interno, Inteligencia, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas
Uruguay	Diputados: Defensa Nacional Senado: Defensa Nacional
Venezuela	Defensa y Seguridad

Fuente: DONADIO, Marcela y TIBILETTI, Paz (directoras). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina: edición 2007*. RESDAL/SER en el 2000. Buenos Aires, 2007.

Siguiendo esta lógica de división del trabajo, puede ser útil la creación de subcomisiones. En aquellas instituciones parlamentarias que carecen de una comisión específica, la creación de una subcomisión de defensa contribuye a que efectivamente exista un grupo de legisladores dedicados a la problemática. Los Parlamentos que ya poseen una comisión dedicada a la defensa pueden generar instancias de mayor especialización a través de subcomisiones de legislación en seguridad, institucionalidad militar, presupuestos de defensa, adquisiciones militares, industria militar, comercio de armamento, administración de la defensa, relaciones cívico-militares, entre otras.

Pautas para el mejor funcionamiento de las comisiones

- Fomentar el incremento de los períodos de permanencia de los legisladores en las comisiones.
- Reducir la cantidad de comisiones de las que forma parte un legislador o atribuir niveles de prioridad para su actuación en las diferentes comisiones.
- Crear subcomisiones o grupos de trabajo para el tratamiento de temas específicos.
- Contar con asesoría especializada y permanente.

Son entonces estas comisiones, por interés y/o formación en la temática de sus integrantes, las encargadas de ejercer en primera instancia las facultades que en materia de seguridad y defensa posee la institución legislativa. Aun cuando corresponden al pleno las decisiones definitivas, esta modalidad de división del trabajo convierte a las comisiones de defensa en un campo de generación de consenso ya que en general los reglamentos estipulan que su conformación debe ser proporcional con la representación partidaria en el Parlamento.

La diversidad partidaria presente en las comisiones además garantiza una representación de los diversos intereses sectoriales de la sociedad que contribuye al acercamiento de la comisión y del Parlamento en general con la sociedad civil produciendo instancias de legitimación y fortalecimiento institucional.

En algunos casos, los cortos períodos de permanencia de los legisladores en las comisiones van en contra de la potencialidad de especialización que la misma podría proveerle. Esta potencialidad también está limitada para aquellos legisladores cuyos reglamentos estipulan su pertenencia a varias comisiones.

En tanto instancias especializadas y las comisiones deben contar con los recursos humanos necesarios que aporten su conocimiento a fin de alcanzar el objetivo de la expertise. En este sentido es fundamental que los legisladores que forman parte de estas comisiones cuenten con asesores con conocimientos específicos en materia de defensa.

En síntesis

Actividades recomendadas para las diferentes funciones parlamentarias en materia de seguridad y defensa.

Adopción de leyes y normativa del sector

- Trabajar en la búsqueda de consenso interpartidario.

Conocer las opiniones de los sectores interesados: Universidades, centros de estudios, ONG, Fuerzas Armadas, Poder Ejecutivo, implementando mecanismos de participación de los diferentes sectores.

- Contar con información de la realidad internacional, regional, nacional.

Control y fiscalización

• Implementar instrumentos de control y fiscalización (legislación, reglamentos y mecanismos): interpelación, comparecencia, convocatoria de expertos civiles, investigaciones parlamentarias, control del presupuesto, control sobre el despliegue militar, vigilancia sobre compras y contratos, debates parlamentarios.

- Estar informado sobre asuntos nacionales e internacionales

- Voluntad de utilizar los instrumentos de control y fiscalización.

• Iniciativa parlamentaria para estructuración y fiscalización y regulación legal del sector.

• Superar la confidencialidad excesiva: generar mecanismos de acceso de los parlamentarios a la información, legislar para una clasificación explícita y normada.

• Necesidad de conocimiento técnico: contar con asesores expertos, cooperación institucional, informarse a través de canales del gobierno, universidades, centros de estudios, organizaciones de la sociedad civil.

Participación parlamentaria en el proceso presupuestario

- Vigilar la preparación y propuesta del Ejecutivo.
- Estudiar y debatir el contenido del presupuesto.
- Incorporar perspectivas y alternativas durante el debate.
- Observar y evaluar la ejecución.
- Ejecutar procedimientos de auditoría.
- Analizar las asignaciones extrapresupuestarias.

Participación parlamentaria en la modernización de las Fuerzas Armadas en democracia

- Generar marcos legales que regulen las misiones de las Fuerzas Armadas.
- Conocer y evaluar los nuevos contextos de seguridad.
- Evaluar el presupuesto de defensa en virtud de dotar a las Fuerzas Armadas de los medios para cumplir su función.
- Legislar sobre mecanismos de rendición de cuentas ante el poder civil (auditorías).
- Resolver y controlar las circunstancias, condiciones y límites de actuación de las Fuerzas Armadas en seguridad interna, a fin de evitar distorsiones doctrinarias, funcionales y operativas. Monitorear el respeto de los derechos humanos en dichas acciones y legislar sobre la jurisdicción competente en casos de violaciones a los derechos humanos.
- Asistencia al poder civil en la garantía del orden constitucional: monitorear que no se produzca la politización de las Fuerzas Armadas.

Participación en comisiones especializadas

- Fomentar el incremento de los períodos de permanencia de los legisladores en las comisiones.
- Reducir la cantidad de comisiones de las que forma parte un legislador o atribuir niveles de prioridad para su actuación en las diferentes comisiones.
- Crear subcomisiones o grupos de trabajo para el tratamiento de temas específicos.
- Contar con asesoría especializada.

CAPÍTULO 4

LA COMISIÓN DE DEFENSA EN SU RELACIÓN CON OTROS ACTORES

Félix Besio

¿Por qué es necesario que la comisión de defensa se relacione con otros actores? ¿Con qué otros actores debe relacionarse la comisión? ¿Cómo debe ser el relacionamiento con cada uno de esos actores? ¿Cuáles son las líneas en las que la comisión debe desarrollarse para lograr una mayor eficiencia institucional?

La necesidad de relacionarse con otros actores

La relación entre la comisión de defensa del Parlamento y otros actores, no es un fin en sí mismo. Se trata de uno de los caminos que posee un sistema político para colaborar con el logro de una eficiente conducción política de la defensa nacional. Para ello, el Legislativo debe tener la capacidad de articularse con los otros actores parte del sector defensa, en una suerte de participación en tanto responsabilidad compartida.

En términos generales, al Poder Legislativo le corresponde aprobar las leyes anuales de presupuesto de gastos y recursos del Estado, proponer, debatir y aprobar la legislación que rige la vida diaria de la sociedad, así como estudiar y discutir en profundidad las iniciativas del Poder Ejecutivo en virtud de corroborar su pertinencia y aplicabilidad. De esta forma, el Parlamento respalda la conducción política de la defensa, en relación con cada curso de acción tomado o a ser tomado. El respaldo parlamentario plasmado en las decisiones en la materia y la responsabilidad política

Actores con los que debe relacionarse la comisión de defensa

- Poder Ejecutivo
- Fuerzas Armadas
- Sociedad civil
- Propio Poder Legislativo

compartida en lo relativo a la conducción política de la defensa, brinda una cohesión institucional fundamental.

Así, existe la necesidad de un relacionamiento fluido entre el Poder Legislativo y aquellas autoridades y mandos militares que gestionan el cumplimiento de los diferentes proyectos. Lo que se busca es que exista la posibilidad institucional de que la comisión de defensa reciba de mano de los reales planificadores, responsables y cabeza de organización, aquella información que necesita para un desempeño eficiente en tanto organismo de control, debate y formulación política.

Asimismo, la comisión de defensa debe relacionarse con diferentes actores de la sociedad civil, en procura de opiniones y puntos de vista diferentes desde los cuales ver también la realidad tan compleja y cambiante para representarlos adecuadamente. En ese sentido, la comisión necesita generar en el resto del Parlamento el sentimiento y la percepción de la importancia del tema y de la necesidad de encararlo desde el punto de vista político, con responsabilidad y dedicación.

La relación con el Poder Ejecutivo

En interrelación cooperativa con el Ejecutivo, el Poder Legislativo debe tener la capacidad de brindar orientación a la conducción política de la defensa, en una suerte de participación en tanto responsabilidad compartida. Esto ocurre cuando el Legislativo debate las iniciativas del Ejecutivo, genera sus propios proyectos, participa permanentemente en la orientación y en el control de todas las instituciones relacionadas con la defensa nacional. En definitiva, podemos decir que cuando coopera con el Poder Ejecutivo y colabora en la generación de políticas fiscalizando así la conducción política de la defensa, la está legitimando como tal.

En la necesaria relación entre ambos poderes del Estado, la comisión de defensa puede oficiar de interfase, aunque se trata de una interfase peculiar ya

que pertenece, en sí misma, a uno de los nodos que se pretende relacionar y articular. Para estar en condiciones de relacionarse con el Poder Ejecutivo, la comisión, debe tener un núcleo duro de conocimientos y experiencias sobre organización militar, la legislación del sector defensa, doctrina de empleo de las Fuerzas Armadas, y todo aquello vinculado con el desempeño de este

Para la relación con el Poder Ejecutivo

—————> Conocimiento de la temática.

—————> Funcionamiento eficiente.

sector. Y además, debe tener un funcionamiento eficiente en lo referido a los procesos de substanciación de los análisis, debates y acuerdos, así como también en lo que se refiere a las iniciativas propias relacionadas con los problemas parlamentarios de la defensa nacional. La importancia del funcionamiento eficiente de las comisiones de defensa es sustancial para que la conducción política de la defensa sea participativa, dinámica y legitimada ante el soberano, o sea ante la ciudadanía.

Para ser un interlocutor válido y un igual institucional, la comisión de defensa debe mostrar solvencia técnica sobre la materia, debiendo desarrollar la capacidad de sustentar por sí misma sus argumentos. En este sentido, es fundamental la preparación de los legisladores y asesores que vayan a participar en las comisiones de defensa. No obstante, la temática es tan compleja que requiere que el legislador, aunque haya sido capacitado, cuente con asesoramiento técnico permanente.

Sin dejar de reconocer que en ciertas realidades normativas de algunos de nuestros países los asuntos de la defensa son materia e iniciativa privativa del Ejecutivo, el Legislativo debe buscar y lograr los espacios de control, de influencia hacia el Poder Ejecutivo y los espacios de generación de políticas, con su consecuente repercusión en la conducción política de la defensa. Así y en el ámbito práctico, las definiciones de las estructuras orgánicas de las instituciones relacionadas con la defensa nacional, las definiciones en los ascensos del personal militar, las designaciones del personal para ocupar los cargos de importancia estratégica dentro de la estructura del Ministerio de Defensa, el análisis y control de la ejecución del presupuesto del sector, las funciones de control parlamentario en sus capacidades de investigación (los pedidos de informes e interpellaciones, sean éstos para legislar como también para cumplir con su capacidad propia de control), todo ello se va transformando en uno de los ejes básicos en los que se sostiene la conducción política democrática de la defensa.

El Poder Legislativo, a través de la comisión de defensa, podrá actuar partiendo de un conocimiento real del funcionamiento del sector defensa si percibe de primera mano y visualiza la situación y limitaciones de las instituciones vinculadas con la defensa nacional para el cumplimiento de sus cometidos y de la política de defensa.

Según Guillermo Pacheco *“La conducción política de la defensa constituye en su esencia la ejecución de la facultad de gobierno que compete a la autoridad administrativa, en la consecución de los asuntos públicos, aplicada al sector defensa y a la función respectiva...”*¹. En este sentido, la institución por excelencia del

¹ PACHECO GAITÁN, Guillermo. *Los Ministerios de Defensa en la agenda de la modernización del Estado*. En: DONADIO, Marcela y TIBILETTI, Paz (directoras). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina: edición 2007*. RESDAL/SER en el 2000. Buenos Aires, 2007. p. 85.

Poder Ejecutivo con la que la comisión deberá relacionarse es el Ministerio de Defensa, ya que “Los Ministerios de Defensa son las instituciones encargadas de la conducción superior de la defensa y de ejecutar la política pública respectiva...”². Pero nada

de esto se puede lograr si las instituciones vinculadas con la defensa nacional: incluyendo el Ministerio de Defensa, el Parlamento y sus comisiones de defensa, se mantienen cada una en su “castillo”, aisladas por un foso de desconocimiento. La interacción y cooperación se impone, incluso de una manera formal como informal, en una modalidad de constante relación dinámica, interactiva y sistémica. Así, los contactos, reuniones programadas, no programadas e incluso sorpresivas por situaciones graves o urgentes en función de la importancia del tema, deben ser la tónica de esa interacción.

Todo este tipo de actividades no debe ser considerado una situación generadora de conflictos, sino que se trataría de otro tipo de actividad de cooperación entre el Ministerio de Defensa y el Parlamento. Si éste, a través de la comisión de defensa, logra percibir de primera mano y visualiza la situación y limitaciones de las instituciones vinculadas con la defensa nacional para el cumplimiento de sus cometidos, podrá posicionarse de manera rápida y directa en la coyuntura real de la situación.

Tomando como ejemplo el presupuesto de defensa, desde donde se sustentan las misiones y funciones de las Fuerzas Armadas, si los fosos que rodean los “castillos institucionales”, no son sorteados a través de firmes y acordados puentes interinstitucionales, el Ministerio de Defensa puede terminar definiendo roles y funciones que no se corresponden con la política definida por el Parlamento; y éste puede terminar definiendo una política de defensa muy buena, pero inalcanzable desde el punto de vista técnico – operativo, o innecesaria desde la perspectiva de las necesidades percibidas por la ciudadanía. La defensa nacional, además de ser concebida como política pública y su producto como un bien público, también debe ser considerada como un sistema, cuyos elementos están en estrecha interrelación y con un amplio e ineludible nivel de responsabilidad compartida.

Para la relación con las Fuerzas Armadas

- Procurar información de los niveles pertinentes.
- Realizar reuniones con autoridades militares.
- Invitar a los militares al Poder Legislativo
- Visitar las unidades militares.
- Solicitar explicaciones a los militares.

² Op. cit. p. 85.

La relación con las Fuerzas Armadas

La comisión de defensa tiene la necesidad de conocer de primera mano la situación de las instituciones militares tanto en una coyuntura dada, como en su estructura más permanente y de larga duración. Debe relacionarse con las Fuerzas Armadas, manejándose la posibilidad de ese relacionamiento institucional sea en forma directa en diferentes modos.

Esta relación es necesaria tanto al nivel de las máximas autoridades militares, como al nivel operativo los que procuran, con su accionar, el cumplimiento del proyecto militar que les compete. Es que muchas veces la información lograda a través de la cadena de mando puede que se vaya filtrando y distorsionando, no necesariamente por mala intención sino que, siendo la realidad tan compleja, al pretender sistematizarla las pro-

prias instituciones la van simplificando, desconectándola de diferentes factores, dimensiones y variables que también hacen a la definición y substanciación del problema. De esta manera pueden existirán niveles subordinados, que no necesariamente integran el alto mando de una fuerza, pero que sí conocen un tema con mayor profundidad que los niveles superiores. Sin dejar de lado las jerarquías militares y sus atribuciones, la comisión de defensa debe procurarse la información de los diversos niveles que realmente la manejan con conocimiento y eficiencia, sin que ello tenga que traducirse en la generación de un sentimiento de incomodidad por parte de las jerarquías militares.

Así, las reuniones con autoridades militares, las visitas, tanto de miembros de las fuerzas al Parlamento como de legisladores a las unidades militares, y las correspondientes explicaciones por parte de los propios integrantes de las Fuerzas Armadas sobre las capacidades técnicas de los diferentes sistemas que funcionan en la órbita de su institución y de las carencias que padecen, deben ser la tónica para un eficiente funcionamiento institucional de la comisión. Para ello, desde esta perspectiva se impone la existencia de una oficina de relacionamiento, con una dirección ejercida por

La apertura de la defensa al debate público

Si el tema de defensa en general y el tema militar en particular normalmente ha sido “un asunto de los militares”, si el Poder Legislativo normalmente ha estado lejos del tema, entonces el tema militar ha estado aún más lejos de la propia sociedad civil en su conjunto.

El involucramiento de la sociedad civil en estos temas, da el necesario nivel de aceptación, legitimidad y de opinión pública favorable a los cometidos, frente a las definiciones políticas del sector.

Un ejemplo, es la cuestión de los gastos de defensa. En las circunstancias actuales, frente a una sociedad reflexiva y cada vez más participativa, no sería suficiente ni eficiente definir un presupuesto nacional sin una participación ciudadana, través de canales institucionales.

personal militar que articule y coordine todo este tipo de actividades y necesidades institucionales entre la comisión y la institución armada. Es decir, que ayude a construir los puentes para pasar por los “fosos” que rodean los “castillos” ya mencionados.

Pero este vínculo comisión de defensa – institución militar a través de una eventual oficina de relacionamiento, también podría llevar a pensar que tal vez las Fuerzas Armadas pudiesen llegar a constituir como una suerte de lobby para articular demandas frente al Parlamento. Obviamente que esto no es lo que se busca. Lo que se pretende es tan sólo ver la manera de crear una suerte de interfase, un sistema interactivo y dinámico que haga que los diferentes niveles de planificación y los que desarrollan a diario las tareas de defensa dentro de las instituciones militares, sean los que interactúen con el Parlamento a través de la comisión de defensa, sin necesariamente estar vulnerando los principios de jerarquía. De hecho, sería conveniente y necesario que las jerarquías militares y ministeriales tuviesen conocimiento y participaran en todas estas instancias de relacionamiento con la comisión de defensa.

Así, además de las interacciones con el propio Ministerio de Defensa, la interacción con las Fuerzas Armadas llevará al Parlamento a un conocimiento cabal de las capacidades reales para el cumplimiento de las políticas que se pretenden delinear. En definitiva, esa interacción contribuye a una definición sobre el tipo de defensa que el país quiere y necesita, el tipo de defensa que es capaz de sostener económicamente, y la organización,

Parlamento e Internet

El Parlamento Virtual Peruano (PVP) ofrece información, servicios y participación a través de cuatro áreas:

Infórmese. Presenta la legislación nacional desde 1904 hasta la fecha, los proyectos de ley y toda la información de la documentación que produce el Parlamento.

Opine. Se brinda al ciudadano la posibilidad de opinar sobre los distintos proyectos. Se dispone de un formulario en el que se identifica el ciudadano, el proyecto referido, las observaciones y la propuesta alternativa.

Debata. Presenta dos foros: los que tratan temas propuestos por el Legislativo y los que tratan con temas propuestos por los ciudadanos.

Solicite. A través de la presentación de una solicitud, el ciudadano puede acceder a la información que requiera.

Fuente: LEIVA, Luciano. *Nuevas modalidades de representación y participación democrática posibilitada por la informática y las telecomunicaciones*. En: CAETANO Gerardo y PERINA, Rubén. *Informática, Internet y Política*. CLAEH-UPD/OEA, Impresora Editorial; Montevideo, 2003. Disponible en: http://www.upd.oas.org/lab/Documents/publications/oea_claeh/oea_claeh_internet.pdf

despliegue y doctrina de las instituciones militares, necesarias para ese tipo de defensa.

La relación con la sociedad: organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación

En la actualidad la ciudadanía, en función de las percepciones de sus necesidades, de su realidad y gracias a los avances de las comunicaciones, encuentra objetivos, problemas e intereses compartidos y compartibles. Vemos que la ciudadanía se vuelve participativa y reflexiva, procurando generar transformaciones sociales no sólo a través de la política, sino a través de ella misma, incidiendo en las instituciones políticas. Las nuevas facilidades para acceder a la información ha traído como resultado el hecho que las burocracias que antes administraban exclusivamente la información – usualmente organizaciones jerárquicas – fuesen perdiendo poder al perder la exclusividad sobre el manejo de la propia información. Así es que las presiones de la propia opinión pública sobre los actores políticos van en aumento día a día. Las organizaciones de la sociedad civil, frente a las facilidades de las comunicaciones, han adquirido una fuerza sin precedentes.

Con relación a lo que hemos venido desarrollando, debe indicarse que la esencia misma de la institución parlamentaria genera la necesidad del vínculo con la sociedad civil. Alejados de la ciudadanía, los legisladores no pueden empaparse de sus pareceres y necesidades, y por lo tanto no pueden representarlos adecuadamente.

En tal sentido, la sociedad civil y los medios de difusión pueden jugar un rol informal significativo en la fiscalización de la formulación e implementación de la política de defensa. La sociedad civil, junto a los medios de comunicación, puede cooperar, al tiempo que éstos contribuyen a reforzar las acciones democráticas desde la información y la generación de opinión ciudadana. Las diferentes instituciones académicas, tanto públicas como privadas, las instituciones sociales donde se nucleán y relacionan los militares retirados, las instituciones vinculadas con la protección a los derechos humanos y todas aquellas instituciones que perciben que tiene algo que decir respecto a la defensa, se deben constituir en nodos dentro de la configuración de un escenario o red de articulación de debate e intercambio dinámico. Es de este escenario de donde la comisión de defensa debe nutrirse para, desde esa diversidad, lograr la participación activa y el compromiso de todos, trabajando bajo

la clave del diálogo, donde todas las opiniones son escuchadas, argumentadas y debatidas.

De todo ese conjunto de interacciones, seguramente puedan surgir consecuencias positivas. Por un lado, la sociedad civil se siente escuchada. En este sentido y más allá que sus conceptos primen en las definiciones de políticas y que sus reclamos se satisfagan en su totalidad, al tenerse la oportunidad de debatir y poder expresarse en su posición, e incluso al tenerse la oportunidad de escuchar los argumentos de los demás actores en un eventual ámbito múltiple proporcionado por una comisión de defensa que escuche y debata, ineludiblemente esto dará una gran legitimidad al funcionamiento y actuaciones para ésta.

Asimismo, la propia comisión también se va nutriendo de opiniones diversas sobre la temática que la ocupa, lo cual redundará en un plus en el cumplimiento de sus funciones político-institucionales. En suma, esta modalidad de interacción entre las instituciones políticas y la sociedad civil también le brinda a ésta la posibilidad y las herramientas para que pueda ejercer eficientemente el derecho de contralor sobre el funcionamiento y la actividad política de la defensa nacional.

Resumiendo, en un continuo y dinámico accionar la comisión de defensa debe mantener informada a la ciudadanía respecto a los diferentes temas que tratan. En el mundo de hoy, la legitimidad que pueda brindar la ciudadanía a las instituciones políticas vendrá si esa ciudadanía

comparte sus valores y está informada de las marchas y contramarchas en las definiciones políticas. Pero también debe reconocerse que esto no es un asunto fácil. En un sistema de prioridades ciudadanas donde el tema de la defensa tradicionalmente ha sido manejado por la burocracia militar y, en el mejor de los casos, por una pequeña elite política civil, es difícil que el mismo sea instalado socialmente, como parte de la agenda pública. Pero por ser difícil, no quita que sea absolutamente necesario ponerlo sobre la mesa y comunicarlo a la ciudadanía. Así, los medios de comunicación se tornan en una herramienta de importancia para la comisión parlamentaria de defensa. Ésta los necesita y debe articularlos con ellos para difundir, publicitar y transparentar su accionar, así como los medios se alimentan de la comisión al ser provistos de infor-

Para la relación con el propio Parlamento

- > Generar la percepción sobre la importancia del tema.
- > Fomentar la participación parlamentaria en la conducción y control de la política de defensa.
- > Interactuar con otras comisiones (Comisión de Relaciones Exteriores, Comisión de Presupuesto y en Parlamentos bicamerales con la otra Comisión de defensa).

mación fiel y actualizada, sabiendo que cuentan con un actor parlamentario a quien recurrir cuando necesiten información.

La relación con el propio Parlamento

El tema del relacionamiento también debe referirse a la comisión de defensa con su propia institución de pertenencia, es decir con el Parlamento. Además de su relación con el Ejecutivo, con las Fuerzas Armadas y con la sociedad civil, generando capacidad técnica, legitimidad y los espacios institucionales para debatir e influir en los temas relativos a la conducción política de la defensa, de igual manera la comisión de defensa también necesita generar en el resto del Parlamento el sentimiento y la percepción de la importancia del tema y de la necesidad de encararlo desde el punto de vista político, con mucha responsabilidad y dedicación.

Este tipo de accionar no hará otra cosa más que mostrar que la política de defensa es una política que se articula con el conjunto de políticas nacionales que hacen a la conducción de un país y, además y en definitiva, que la misma se interrelaciona con el Estado – Nación como un todo. Por tanto, la comisión de defensa también debe ser la institución que procure establecer un liderazgo que se plasme en un verdadero llamado a la acción parlamentaria en este sentido, buscando incluso un mejor relacionamiento, si es que existe alguno en la actualidad, con las comisiones de relaciones exteriores, presupuesto y con las demás comisiones en general, incluyéndose aquí las otras comisiones de defensa para los casos que exista más de una cámara parlamentaria.

La realidad indica que al momento de elegir y designar las comisiones que los legisladores van a integrar, la comisión de defensa no es de las más populares y solicitadas. Lógicamente, si bien desde un punto de vista estratégico la defensa es de suma importancia para pervivencia del Estado Nación, tenemos que reconocer que no es un tema destacado en la agenda pública. Ésto se traduce en cierto desinterés por parte de los miembros del Parlamento, en relación con los asuntos de la defensa. Sin embargo, sí existen algunos legisladores que se interesan en la misma – normalmente los integrantes de las comisiones de defensa –, y es a ellos a los que les corresponde la tarea, no fácil por cierto, de lograr el interés, la atención de sus pares legisladores, para tratar, debatir y difundir en los plenarios los temas de la defensa.

El presupuesto de defensa: ejemplo de necesidad de relacionamiento integral

Finalmente, como un ejemplo de la necesidad de relacionamiento participativo del Parlamento, adquiere especial importancia el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto de defensa. En sí mismo y como en todos los ámbitos de la política, el presupuesto se constituye en una de las herramientas más importantes para que el Legislativo pueda ejercer las funciones que le son inherentes en el desarrollo de políticas, tanto en escenarios nacionales como internacionales en los sistemas democráticos.

Facultades Constitucionales del Parlamento en relación al control

País	¿Se requiere su aprobación para el nombramiento de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas?	¿Puede legislar en relación de las Fuerzas Armadas?	¿Puede acusar a oficiales de las Fuerzas Armadas?	¿Puede juzgar funcionarios?	¿Participa en la elección de funcionarios de instituciones de control externo?	¿Puede introducir modificaciones en el presupuesto nacional?
Argentina	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Bolivia	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Brasil	NO	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Colombia	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Chile	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Ecuador	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
El Salvador	NO	SÍ	NO	NO	SÍ	SÍ
Guatemala	NO	SÍ	NO	N/R	SÍ	SÍ
Honduras	SÍ	SÍ	NO	N/R	SÍ	SÍ
México	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Nicaragua	NO	SÍ	NO	NO	SÍ	SÍ
Paraguay	SÍ	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Perú	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
R.Dominicana	NO	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Uruguay	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Venezuela	NO	SÍ	NO	NO	N/R	SÍ

Fuente: DONADIO, Marcela y TIBILETTI, Paz (directoras). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina: edición 2007*. RESDAL/SER en el 2000. Buenos Aires, 2007. p. 64. Disponible en: <http://www.resdal.org.ar/libros/Archivo/atlas-libro07.htm>

Desde un punto de vista general, constitucionalmente es competencia del Parlamento su debate y aprobación sobre la base del proyecto de ley de presupuesto remitido por el Poder Ejecutivo, que es derivado al ingresar al Parlamento a la comisión de presupuesto. Aquí, los legisladores de la comisión de defensa, si quieren tener una participación activa en materia presupuestaria, deben ser capaces de relacionarse en los cuatro niveles. Primero, con el Poder Ejecutivo, especialmente con el Ministerio de Defensa que es quien eleva al ministerio encargado de elaborar el proyecto de ley de presupuesto la propuesta de presupuesto del sector defensa. Segundo, con las Fuerzas Armadas ya que la mayor parte del presupuesto de defensa está destinada a ellas y son quienes en la práctica visualizan las necesidades del sector. Tercero, con la ciudadanía, organizaciones civiles, universidades y centros de estudios, para obtener diversas y variadas visiones sobre las necesidades y prioridades que se visualizan en defensa. Y cuarto, con los actores parlamentarios que son referentes en materia de presupuesto y con quienes se debe trabajar en conjunto para la aprobación consensuada de la ley de presupuesto en lo que al sector defensa corresponde.

Si bien en algunos trabajos sobre presupuesto de defensa³, se hace referencia a la importancia de definir y manejar el “quién gasta”, el “en qué se gasta” y el “cómo se financia lo gastado,” siendo el presupuesto la llave de la política y en relación con la conducción política de la defensa, pensamos que lo más relevante sería el “para qué se gasta”, es decir, no solamente que se cumplan criterios de transparencia y eficiencia administrativa, sino que se pondere realmente el cometido del gasto, su eficiencia y efectividad, y cuáles son los objetivos estratégicos del país para los cuales se hace el gasto. Nos estamos refiriendo aquí a cuáles son sus objetivos estratégicos y su relación con los objetivos nacionales, con los objetivos de defensa y con la política de defensa misma. Este tipo de elaboración, debate y fiscalización de una política, por parte del Parlamento, lleva a la elaboración de un presupuesto con un cierto nivel de clasificación funcional y definición de proyectos, relacionados siempre con objetivos políticos en general y de defensa en particular.

Conclusiones

La comisión de defensa Parlamentaria debe abrirse a la institucionalidad nacional, para cumplir eficientemente con su labor dentro del Parlamento de

³ Por ejemplo nos estamos refiriendo a: DONADIO, Marcela (coordinadora). *El presupuesto de defensa en América Latina. La importancia de la transparencia y herramientas para el monitoreo independiente*. RESDAL/SER en el 2000. Buenos Aires, 2004.

un país. Para ello, su interrelación con el Poder Ejecutivo, especialmente con el Ministerio de Defensa, con las Fuerzas Armadas, con la sociedad civil y con el resto del Parlamento, se nos muestra como una necesidad ineludible.

En lo referido al Poder Ejecutivo, a la comisión de defensa y al Parlamento mismo, deberán cooperar articuladamente, analizando y, eventualmente, modificando los marcos legales que propone el Ministerio de Defensa en su política de defensa. En otros casos deberán controlar la ejecución de la misma, a través de llamados a sala, cuestionamientos e interpelaciones ministeriales o de funcionarios de alto nivel, tanto del Ministerio de Defensa como de las Fuerzas Armadas.

Para todo eso, deberá contar con la posibilidad de información veraz del estado de situación, tanto estructural como coyuntural, de las instituciones militares y las capacidades de las mismas para el cumplimiento de su misión. Esta información, debe ser recibida en tiempo y forma, obtenida tanto de las autoridades ministeriales, como también de los directores de los proyectos correspondientes financiados por el presupuesto nacional e, incluso, a través de una eventual oficina de enlace parlamentario con las Fuerzas Armadas, oficina necesaria para apoyar las actividades legislativas y de coordinación interinstitucional.

Esta situación le brinda a la comisión de defensa un nivel de legitimidad tal que le permite articularse con el resto del Parlamento, generando el interés a través de las diferentes facetas que tiene la defensa nacional, en tanto bien público.

Todo este interrelacionamiento eficiente debe apoyarse en una política comunicacional que, reconociendo al ciudadano y sus percepciones, lo valore y considere en tanto generador de inquietudes y propuestas también en materia de defensa nacional. Para ello la comisión de defensa debe producir información de interés relativa a su funcionamiento y canalizarla a través de los medios de difusión masiva, incluyendo internet, hacia la sociedad toda, recibiendo y analizando los feedbacks correspondientes.

Pero la comisión de defensa, en tanto institución política, no puede desempeñarse responsablemente en una temática tan compleja como la defensa nacional, si no tiene las capacidades para ello. Por tanto la misma, necesariamente, deberá tener conocimientos especializados sobre defensa en general y sobre empleo de las Fuerzas Armadas en particular. Con ello, deberá proyectar su estatura político – institucional para ser considerada por el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas como un interlocutor válido, un igual institucional y, a la vez, como un interlocutor necesario. En definitiva, deberá mostrar legitimidad política, la que deviene del conocimiento de la temática de defensa, la temática militar y sus particularidades.

La defensa nacional constituye una parte de la política nacional en general

y de la visión estratégica de un país para el logro de sus objetivos nacionales. Una comisión de defensa que funcione eficientemente, constituye una institución de generación de políticas y de instrumentos de control sobre la conducción política de la defensa nacional. Por ende, un funcionamiento armónico y articulado de todas estas instituciones políticas, coadyuva a la tan necesaria eficiencia en el desempeño de un gobierno democrático. Como contrapartida, una disfunción sistemática de esas instituciones seguirá llevando a la ineficiencia en materia de definiciones y de conducción política de la defensa nacional, así como también a la frustración gubernamental al no percibir ni poder satisfacer las necesidades que en materia de defensa tiene la ciudadanía de un país. Si las necesidades de la ciudadanía no se satisfacen, la legitimidad de las instituciones políticas se ponen en cuestión, y los ciudadanos terminarán buscando procedimientos, ámbitos y líderes – tal vez por fuera del sistema político –, a través de los cuales sí se puedan sentir representados.

En síntesis

Actividades recomendadas para las diferentes funciones parlamentarias en materia de seguridad y defensa.

Relacionamiento con la sociedad civil

- Establecer relaciones con diferentes actores de la sociedad civil en procura de diversas opiniones y puntos de vista.
- Fortalecer los mecanismos de comunicación a través de la Internet: acceso a la información legislativa, buzones de consulta, foros, conferencias virtuales, entre otros.
- Trabajar junto a los medios de comunicación viabilizando a través de ellos la difusión de las tareas de la comisión en un marco de transparencia institucional y transformarse en un referente comunicacional en el área de defensa.

Relacionamiento con las Fuerzas Armadas

- Realizar reuniones con autoridades militares. Visitas de miembros de las fuerzas al Parlamento, como de los legisladores a las unidades militares.
- Establecer una oficina de relacionamiento de las Fuerzas Armadas dentro del Parlamento, con una dirección ejercida por personal militar, que articule, coordine y satisfaga las necesidades institucionales entre la comisión de defensa y la institución armada.

Relacionamiento con el Poder Ejecutivo

- Buscar y lograr espacios de control e influencia hacia el sector defensa del Poder Ejecutivo.
- Organizar reuniones programadas, no programadas e incluso, sorpresivas en función de la importancia del tema a tratar.

Relacionamiento con el propio Parlamento

- Generar en el resto del Parlamento el sentimiento y la percepción de la importancia de la defensa.
- Transformarse en una comisión líder, buscando fomentar y mejorar los mecanismos de trabajo con las comisiones de relaciones exteriores, presupuesto, seguridad ciudadana y las demás comisiones en general. Y, para los casos que exista más de una cámara parlamentaria, con su comisión homónima en el Senado.

Relacionamiento con la elaboración y aprobación del Presupuesto

- Establecer mecanismos de consulta con el Ministerio de Defensa al momento que éste trabaje en la elaboración del anteproyecto de presupuesto del sector.
- Establecer mecanismos de consulta con las Fuerzas Armadas ya que la mayor parte del presupuesto de defensa está destinada a ellas y son quienes en la práctica visualizan las necesidades del sector.
- Abrir canales de diálogo con la sociedad civil: organizaciones civiles, centros de estudios y universidades.
- Crear mecanismos de trabajo conjunto con la comisión de presupuesto para trabajar en el análisis, debate y aprobación consensuada de la ley de presupuesto en lo que al sector defensa corresponde.

CAPÍTULO 5

LA ASESORÍA PARLAMENTARIA

Gustavo Fabián Castro

¿Por qué es importante la existencia del asesor parlamentario? ¿Qué lugar ocupa el asesor dentro de la institución parlamentaria? ¿Cuál es el perfil que debe desarrollar un asesor? ¿Cómo es la relación asesor-legislador? ¿Qué conocimientos debe tener un asesor parlamentario en defensa?

La necesidad de contar con asesoría parlamentaria en defensa

El espectro de temáticas abordadas por el Parlamento es muy amplio dado que los representantes son los responsables de crear y actualizar el marco legal que regula la totalidad de actividades que se desarrollan en el seno de la sociedad. La organización en comisiones especializadas responde a esta necesidad y la división del trabajo se torna primordial para poder lograr un tratamiento profundo de los diferentes temas y agilizar su tratamiento.

La amplitud no sólo está dada por la cantidad de temáticas sobre las que entiende el Parlamento. Una temática, en este caso la defensa nacional, tiene múltiples derivaciones y el legislador ha de estar en condiciones de atenderlas a todas. Es, en este sentido, que el legislador se vale de especialistas —los asesores— para que puedan brindarle su consejo, ilustrarlo con su parecer para que pueda llevar a cabo su tarea. Esta misión, obliga al asesor a desarrollar un perfil harto completo, ya que, además de conocer su propio trabajo, debe estar bien empapado del pensamiento y modo de trabajo del legislador para poder brindarle el asesoramiento necesario.

En los párrafos siguientes, utilizando el análisis del caso argentino, buscaremos desarrollar los diferentes aspectos que abarcan a la función y la misión del asesor parlamentario en materia de defensa, sin dejar de reconocer la existencia de diferentes modelos de asesoría en los demás países de América Latina.

El asesor en relación a la institución parlamentaria en Argentina

Existen dos clases de asesores según la modalidad en la que son contratados. Algunos asesores parlamentarios forman parte de la planta estable de cuerpo legislativo, al que llamaremos genéricamente asesor permanente. Otros asesores son contratados directamente por el legislador, que podrían denominarse asesores contratados o temporarios.

Asesoramiento institucionalizado: el modelo norteamericano

El *Congressional Research Service* (CRS), organismo que depende de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos, funciona como órgano asesor del Congreso. Consta de una división de defensa nacional la cual asesora en políticas públicas relativas a su área específica a través de especialistas que son consultados por la Cámara de Representantes y el Senado. Entregan información y análisis sobre asuntos de interés y realizan investigaciones específicas.

Sus investigaciones, que pueden ser solicitadas confidencialmente por los parlamentarios, generalmente responden al siguiente esquema metodológico básico:

- Definición del problema o tema a investigar.
- Evolución de los antecedentes que lo convierten en un tema que justifica la investigación.
- ⇒ Causas del problema.
- Leyes y normas que se relacionan con el tema.
- Soluciones alternativas.

Fuente: BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE: Asesoría Parlamentaria en Argentina, España, Gran Bretaña y Los Estados Unidos. Serie Estudios, No.164. Santiago de Chile, agosto 1997. Disponible en: http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie_estudios/esolis/nro164.html

Ambas modalidades de contratación reportan ventajas y desventajas, que tienen impacto sobre la relación asesor-legislador y por consiguiente en el desempeño del asesor.

El asesor permanente

Por lo general esta tipología se encuentra pautada en forma detallada y precisa en algún estatuto, norma o reglamento que regula los requisitos, derechos, obligaciones y demás disposiciones relativas al personal del Parlamento, en el que se incluye a la figura del asesor. Los asesores que forman parte de la planta permanente suelen tener pautada una carrera administrativa que les brinda un marco temporal propicio para planificar el perfeccionamiento de sus capacidades.

Pueden tener un destino fijo, como por ejemplo prestar funciones en una

determinada comisión u órgano administrativo de la Cámara, o pueden estar a disponibilidad de los legisladores para ocupar los cargos donde y cuando sean requeridos. La estabilidad en la función de asesor les brinda un conocimiento práctico del funcionamiento legislativo pero la posibilidad de una elevada rotación atenta contra la acumulación del saber especializado en una materia específica. Uno de los desafíos más importantes de este tipo de asesor es “ganarse la confianza del legislador” debido a que este último suele confiar en los asesores contratados por él mismo.

El asesor contratado o temporario

Estos son asesores contratados por un legislador y por dicha razón su desempeño se encuentra enmarcado dentro del período de mandato de quien lo contrata. Dado que el asesor contratado o temporario es convocado según el exclusivo criterio del legislador, es natural que se genere un vínculo de lealtad personal y política. De este modo, el asesor es depositario de la confianza del legislador, manejando información sensible, su agenda y las relaciones institucionales.

La contrapartida a esta situación se presenta con la incertidumbre que se genera sobre el futuro laboral del asesor, que eventualmente funciona como un desincentivo a dedicar tiempo en mejorar su capacitación para el mejor desempeño de sus funciones.

Tipos de asesores según la modalidad contractual

- *Permanente*: forma parte de la planta estable de la institución parlamentaria.
- *Contratado o temporario*: es contratado por el legislador.

El asesor en relación a quien asesora

Existen diferentes asesores parlamentarios en virtud del sujeto al que prestan servicio y según la modalidad contractual en la que se desenvuelven. Respecto al sujeto, pueden asesorar a una autoridad de Cámara, un bloque partidario, una comisión especializada, o a un legislador. Debido a que esta publicación está dirigida al asesor parlamentario en defensa, es pertinente hacer hincapié en los asesores de comisión y de los legisladores miembros de ésta.

Tipos de asesores según a quien asesoran

- *Autoridades de Cámara*
- *Bloque partidario*
- *Comisión*
- *Legislador*

El asesor de comisión

A diferencia de lo que sucede con la tipología según la modalidad contractual, no existen definiciones formales sobre las funciones que debe desempeñar un asesor de comisión, siendo éste un punto muy poco explorado académicamente. Al final de este capítulo se utilizará una de las pocas definiciones existentes, que hace referencia a la Cámara de Diputados de Argentina y señala que *“A cargo de los Asesores de Comisión se encuentra en la práctica todo el quehacer de la misma, que excede el ámbito meramente burocrático. Son habitualmente los redactores de los informes que acompañan a los proyectos, en los dictámenes que sobre los mismos emite la Comisión, y que suscribe el Presidente. Por otra parte, colaboran activamente con éste —habitualmente miembro informante en los proyectos dictaminados por la Comisión y que corresponden al bloque político que integra— en la preparación de los informes mediante los cuales son definidos los proyectos en el recinto”*¹.

Dependencias parlamentarias que brindan información en Argentina

En la Cámara de Diputados de Argentina, dentro de una de sus dependencias denominada *Secretaría Parlamentaria* existe la *Dirección de Información Parlamentaria*.

La Dirección, centro de información y asesoramiento de la Cámara, tiene el objetivo de centralizar la información dispersa y colaborar con los legisladores, las comisiones y los bloques parlamentarios en el cumplimiento de sus funciones.

Cuenta con personal profesional en su mayoría proveniente de disciplinas sociales y posee una base informatizada con documentos parlamentarios, legislación, datos cuantitativos, información política y documentación periodística. Los que se suministran fundamentalmente a través de un servicio de atención de consultas, elaboración de trabajos especiales y asesoramiento profesional.

Dentro de la Dirección se encuentra la *Subdirección de Estudios e Investigaciones*, encargada de planificar, coordinar y controlar la realización de estudios e investigaciones que se soliciten o programen, sobre los asuntos de competencia del Parlamento, así como brinda asesoramiento profesional especializado a los usuarios de los servicios de la Dirección de Información Parlamentaria.

Específicamente, en materia de defensa, la subdirección cuenta con un *departamento especializado en Estudios Internacionales y Defensa*, que asesora y realiza los estudios e investigaciones que se soliciten o programen en el área y presta asesoramiento profesional especializado en asuntos de carácter internacional y de defensa.

Fuente: Honorable Cámara de Diputados de la Nación. En: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/NPag/aorganizacion.htm>

1. TIBILETTI, Luis y UGARTE, José Manuel. *El Rol de las Comisiones de defensa parlamentarias como ámbito de interacción cívico militar. Ideas para incrementar y fortalecer dicho rol*. En: *Hacia una nueva relación. El papel de las Fuerzas Armadas en un gobierno democrático*. National Democratic Institute for International Affairs. Washington, 1990.

Este asesor, si bien reporta en definitiva a un legislador —autoridad máxima de la comisión— lo hace exclusivamente en actividades circunscritas a la materia de competencia de la misma. Desarrollando así una expertise en la temática de la comisión en la que se desempeña.

El asesor del legislador

El cargo de asesor de un legislador tampoco tiene definido con precisión su alcance y régimen de trabajo. Por lo general, este tipo de asesor suele ser polifacético en su quehacer, desarrollando tareas tan diversas como administrar las relaciones públicas del legislador, manejar su relación con la prensa, participar en negociaciones políticas y representarlo en las comisiones donde el legislador participe. Este asesor debe tener un conocimiento en las materias de las comisiones de las que es miembro el legislador, sin embargo el realizar otras tareas de gestión como las mencionadas, le restringen la posibilidad de profundizarlo.

Capacidades que debe desarrollar un asesor parlamentario

Manejo de información

La información es un insumo indispensable para cualquier persona que brinde asesoramiento. Las recomendaciones que realice deben estar basadas en un conocimiento objetivo del tema en cuestión, al que sólo es posible acceder a partir de la formación e información pertinente.

Tipos de información que necesita el asesor

- *Histórico de la legislación nacional.*
- *Legislación comparada.*
- *Cómo están manejando ese tema en otras instituciones del Estado.*
- *Información dura y análisis.*

Cuando el asesor tiene identificado el tema específico sobre el que va a trabajar, requiere para su tarea tres tipos de información: el histórico de la legislación nacional, la legislación de otros países sobre el tema y lo que están haciendo otras instituciones del Estado en ese sentido —en el caso de la defensa se trata del Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas—. El histórico de la legislación nacional facilita al asesor información sobre qué es lo que se ha legislado hasta el momento sobre el tema específico que

está trabajando. Esto sirve para no encarar proyectos sobre cuestiones ya legisladas y para no contradecir las normas vigentes. El acceso a este tipo de información no implica grandes complicaciones, en general los parlamentos cuentan con una dependencia que la provee e incluso los Websites institucionales suelen tener un link a la legislación nacional. La legislación comparada es otra fuente de información que emana de las experiencias desarrolladas en otros países. Lo ideal no es la copia de modelos foráneos, los cuales no siempre se adaptan a las circunstancias políticas y culturales nacionales, pero sí es útil como un insumo para la generación de alternativas de acción, con la ventaja de conocer los resultados de su aplicación, ante una cuestión determinada.

En algunos casos, las mismas dependencias que proveen el histórico de la legislación nacional, pueden brindar información sobre otros países. Aunque también puede ser provechoso obtenerla a través de contactos que ayuden a contextualizar el texto de la ley. Esto requiere la generación de contactos internacionales que podrían llegar a producirse a través de visitas e invitaciones de delegaciones extranjeras, la realización de seminarios y otras actividades que generen un espacio de encuentro entre colegas de diferentes países. El conocimiento de cómo se está tratando un tema específico en otras dependencias del Estado, no sólo contribuye a la acción coherente entre todos los poderes del Estado sino que además permite ir formándose una idea sobre la aceptación que tendrá la propuesta que se esté trabajando. El acceso a esta información depende de la capacidad del asesor para generar contactos clave en las diferentes dependencias estatales. En el siguiente apartado se profundizará esta capacidad que debe ser desarrollada por el asesor.

Otras fuentes de información que pueden ser muy útiles para el asesor son las organizaciones de la sociedad civil —ONG, fundaciones, centros de estudio, institutos de investigación, universidades— que enfoquen su trabajo en el área de interés del asesor. Ya sea porque han recopilado y sistematizado información dura acerca del sector, o porque además realizan informes, papeles de trabajo, investigaciones con análisis de la situación de la temática particular, todo desde las diversas concepciones que cada una de ellas pueda poseer.

Los recursos informáticos disponibles hoy en día ayudan considerablemente en la tarea de recopilación y almacenamiento de información, si es que se poseen las habilidades necesarias para utilizarlos eficazmente. A través de la asistencia a cursos de computación el asesor puede perfeccionarse en el uso de las herramientas informáticas que, si bien no son fundamentales para el desarrollo mismo de su tarea, pueden contribuir a facilitarla y hacer más efectivo el trabajo del asesor.

Capacidad de relacionarse con otros actores

Necesariamente el asesor deberá interactuar con otros actores —dentro de la institución parlamentaria, con otros asesores y el personal administrativo— y fuera de la misma con las Fuerzas Armadas, el Poder Ejecutivo y la sociedad civil. La producción legislativa siempre requerirá de una retroalimentación con otros asesores, tanto de legisladores

del mismo partido como de otros. El intercambio de opiniones entre los asesores que participan de la comisión —ya sea porque pertenecen a ella o porque se encuentran representando a un legislador miembro— debería ser una de las herramientas fundamentales para enriquecer el funcionamiento de la comisión. Para fomentar este necesario intercambio, es conveniente que exista una obligatoriedad de realizar reuniones de asesores, debiendo existir para ello un espacio físico asignado². Al mismo tiempo, ese intercambio entre los asesores es la primera aproximación a la concreción de acuerdos interpartidarios a nivel técnico; sin olvidar, por supuesto, que esos primeros acuerdos son evaluados en el terreno político.

El personal administrativo es uno de los actores clave en el funcionamiento parlamentario. Si bien no puede decirse que el cien por ciento sea personal de planta permanente, muchos de ellos sí lo son. Por lo tanto son quienes han desarrollado a través de la experiencia práctica un conocimiento acabado del funcionamiento interno de la institución. Estas tareas administrativas son indispensables para el funcionamiento y la continuidad de la comisión. Sin ellas, la *“recepción y registro de los expedientes, envíos de las citaciones a los legisladores para las reuniones de comisión, mecanografía de los dictámenes, redacción y diligenciamiento de las notas de trámite interno y de aquellas dirigidas por la comisión a otros organismos, control de los libros, etc.”*³, no se realizarían y difícilmente podría funcionar la comisión. Esto implica que el asesor debe interactuar de forma permanente con el personal administrati-

Actores con los que debe relacionarse el asesor

- Otros asesores.
- Personal administrativo de la Legislatura.
- Fuerzas Armadas.
- Poder Ejecutivo.
- Sociedad civil.

2. TIBILETTI, Luis y UGARTE, José Manuel. *El Rol de las Comisiones de defensa parlamentarias como ámbito de interacción cívico militar. Ideas para incrementar y fortalecer dicho rol*. En: *Hacia una nueva relación. El papel de las Fuerzas Armadas en un gobierno democrático*. National Democratic Institute for International Affairs. Washington, 1990.

3. TIBILETTI, Luis y UGARTE, José Manuel. Op.Cit.

vo, entablando y manteniendo relaciones interpersonales favorables.

Las Fuerzas Armadas son un actor clave en la política de defensa. Muchas de las potenciales leyes del sector defensa están dirigidas a reglar su funcionamiento o accionar. La relación con la institución armada, para conocer su parecer, también es un elemento esencial para el consenso. En este sentido, es necesario explotar al máximo la presencia de oficiales de enlace de cada una de las fuerzas con destino en el Parlamento, ya que son una fuente de información y contacto con la institución permanentemente disponible. Otra de las actividades a profundizar en el contacto con las Fuerzas Armadas es la participación del asesor en visitas a sus unidades, la charla directa con oficiales y suboficiales de diferente rango.

El asesor también debe desarrollar una capacidad de comunicación con el Poder Ejecutivo debido a que el trabajo conjunto de ambos poderes es indispensable para llevar a cabo una política coherente. Si bien suelen estar estipulados a través de la Constitución Nacional, como por ejemplo la obligatoriedad de los ministros a comparecer ante el Parlamento en caso de que este lo requiera, es necesario, además, que existan canales frecuentes para la comunicación entre ambos poderes. En algunos países ciertos ministerios tienen una oficina de enlace parlamentario que genera un espacio propicio para la interacción entre los dos poderes.

El legislador es el representante de la ciudadanía, y debe estar empapado de sus expectativas. El asesor debe desarrollar una capacidad de relacionamiento con la sociedad civil para que le ayude al legislador a ejercer dicha representación. Las circunstancias actuales indican que ésta es una de las tareas más difíciles porque cada vez es mayor la sensación de existencia de una brecha entre los ciudadanos y sus representantes. Sin embargo existe una tendencia a producir legislación que prevea la participación ciudadana en el proceso de construcción de las leyes.

La capacidad de relacionarse con otros actores también puede constituir una fuente de información en sí misma. La clave está en sistematizar estos contactos a través de una base de datos centralizada donde quede asentado el nombre, cargo, institución, medio de contacto y una referencia al tema para el cual ese contacto realizado puede ser útil de consultar.

Redacción de informes

El informe debe servir al legislador para que pueda ilustrarse adecuadamente sobre una temática o circunstancia con todas las aristas que la misma tiene, para que de manera rápida pueda “estar en tema”. Ningún informe es

útil si simplemente es una recopilación de información. Redactar informes implica la capacidad de procesar y analizar la información y plasmar en el informe los diversos puntos sobresalientes de la temática o situación sobre la que se está informando de manera objetiva al legislador.

En general, los legisladores esperan que su asesor, además de ilustrarlo con su conocimiento, pueda brindarle recomendaciones y posibles cursos de acción. Para poder llevar adelante esta tarea, el asesor deberá estar al corriente del proyecto político del legislador, el que sólo debe ser utilizado como generador de alternativas técnicas coherentes con el ámbito político. El asesor no puede comprometer al legislador, él mismo es quien conoce el momento apropiado para comprometer su opinión.

El informe además debe ser oportuno. El tiempo y momento son factores fundamentales, lo que nos vuelve sobre el tema del manejo de la información. Ningún asesor podrá redactar un informe en el tiempo requerido si para el mismo necesita información cuya búsqueda le consume mayores esfuerzos que la redacción misma del informe.

Claves para la redacción de un informe

- *Información precisa y sintética.*
- *Análisis objetivo.*
- *Alternativas coherentes con el proyecto político del legislador.*
- *Oportuno.*

Redacción de proyectos de ley

La incorrecta redacción de una ley genera inconvenientes para su interpretación y aplicación. Este es un contratiempo fácilmente salvable si desde el mismo nacimiento de la ley, en forma de proyecto, posee una redacción clara, no contradictoria y completa.

Esto pone en evidencia la necesidad de asesoramiento técnico en el manejo correcto del idioma con construcciones gramaticales apropiadas y con una sintaxis adecuada, así como con la utilización de términos correctos y precisos que expresen en forma fidedigna la voluntad legislativa.

Para ello, sería conveniente que el Parlamento contara con un cuerpo permanente de expertos lingüistas que revisen los proyectos, a fin de evitar posteriores necesidades de interpretación sobre la letra y el espíritu de la

Claves para la redacción de un proyecto de ley

- *Construcciones gramaticales apropiadas.*
- *Sintaxis adecuada.*
- *Términos correctos y precisos.*

ley sancionada. Ante la ausencia de este tipo de recurso, es el mismo asesor quien debe realizar este control y tendrá por lo tanto que profundizar el conocimiento necesario del idioma para redactar adecuadamente los proyectos. Pero aún cuando existiese este organismo, el asesor no puede carecer totalmente de este conocimiento porque ocasionaría demoras innecesarias al remitir a esta oficina documentos que requieren una corrección masiva.

El procedimiento parlamentario

El asesor debe tener un conocimiento claro sobre el funcionamiento interno del Parlamento. Es necesario que conozca cuál es el circuito del trámite parlamentario: los tipos de proyectos, las formalidades en cuanto a su presentación y modo de redacción, cómo es el ingreso y giro de los proyectos, cómo y dónde se lleva registro de los proyectos tratados, dónde se publican y en qué lapso y condiciones caducan.

El asesor no puede desconocer el reglamento interno del Parlamento en el que está desarrollando sus funciones ya que éste especifica cuáles son las facultades de las autoridades, cómo se conforman las comisiones, cuál es la

Conocimiento del procedimiento parlamentario

- *Reglamentación interna.*
- *Procedimientos y personas claves.*

Capacitación en el procedimiento parlamentario

El Centro de Capacitación Superior del Honorable Senado de la Nación Argentina brinda cursos de capacitación para empleados legislativos tales como:

- Curso de “Redacción de textos administrativos”
- Centro de “Capacitación Superior y Dirección de Informática” - Cursos de informática.
- “Introducción al Conocimiento Parlamentario”
- Curso de “Redacción de Textos Administrativos”
- “Jornada de Actualización en Gestión de Cuerpos Deliberativos”
- “El Poder Legislativo en la Constitución Nacional y la Instrumentación del Derecho al Trabajo”
- Seminario “Creación de Normas en los Órganos de Representación Política”

Fuente: Website del Honorable Senado de la Nación Argentina, <http://www.senado.gov.ar/web/cecap/cuerpo1.php>

Cursos similares son dictados en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

competencia de las comisiones, cómo se desarrollan las sesiones, etcétera. Además de lo estipulado reglamentariamente, el asesor debe estar familiarizado con el funcionamiento de la institución parlamentaria. Un ejemplo de esto está representado por el personal administrativo, que en el desarrollo de sus funciones reglamentarias a través de los años ha adquirido considerable experiencia y de un conocimiento acumulado.

El asesor parlamentario en defensa: conocimientos

Los Parlamentos de los países latinoamericanos desarrollan el tratamiento de los temas a través de comisiones especializadas. Entonces, cuando se hace referencia a asesores parlamentarios en defensa, generalmente se alude a asesores de la comisión de defensa, o denominación similar según el país, o a asesores personales de los legisladores que integran dicha comisión.

Conocer el sector

Está sobreentendido que el asesor parlamentario en defensa debe poseer conocimientos de defensa ¿Cómo asesorar sobre una temática desconocida? Se debe tender a que el asesor posea un manejo de ciertas temáticas formales tales como qué

Temas claves de defensa que debe conocer el asesor

- *Definición de defensa adoptada.*
- *Leyes marco.*
- *Actores principales del sistema de defensa.*

definición de defensa ha adoptado su país, cuál es la legislación marco del sector y cuáles los actores principales del sistema de defensa de su país. Estos son conocimientos básicos y que sirven como marco de referencia elemental. No obstante, es preciso que los asesores tengan un conocimiento más profundo de la defensa.

Teniendo en cuenta la casi inexistencia de asesores expertos en materia de defensa, se vuelve indispensable que los asesores desarrollen su capacidad intelectual en torno a la problemática de la defensa como una realidad del quehacer nacional y que a la vez adquieran herramientas teóricas sobre el tema.

Conocimientos complementarios sobre defensa

- > Marco legal del sector defensa, tratados internacionales firmados por el país en materia de defensa, y sistema de Justicia Militar.
- > Composición del presupuesto del sector.
- > Definiciones constitucionales y legales sobre qué es defensa y seguridad.
- > Facultades parlamentarias en materia de defensa y Fuerzas Armadas.
- > Organización del sistema de defensa nacional. Principales actores y funciones de cada uno de ellos.
- > Sistema educativo: militar y civil en temas de defensa.
- > Composición y misión de las Fuerzas Armadas. Papel del Parlamento en la participación del país en misiones de paz.

El presupuesto de defensa

El control parlamentario es un instrumento fundamental para el funcionamiento democrático de la administración estatal. Las constituciones latinoamericanas brindan a los Parlamentos una herramienta crucial para la tarea de control: la aprobación del proyecto de presupuesto. Los procedimientos administrativos impiden que esta

herramienta sea utilizada correctamente ya que el tiempo que el Parlamento tiene para evaluar la ley de presupuesto suele ser escaso en relación con su complejidad, los proyectos suelen ser analizados en las comisiones de presupuesto, pero muchas veces los parlamento carecen de recursos humanos especializados en el análisis presupuestario.

El presupuesto debe ser la expresión de la política pública del Sector, y es la comisión de defensa la que debería estar en condiciones de evaluarlo. Difícilmente la comisión de presupuesto puede hacerlo porque su especialización no está puesta en la defensa, pero la comisión de defensa tampoco podrá hacerlo si no cuenta con asesores formados en el análisis presupuestario. El presupuesto está presentado a través de clasificaciones que facilitan la lectura del mismo⁴.

Claves para el análisis presupuestario

- > Reconocer el presupuesto como expresión de la política del sector.
- > Identificar ¿Quién gasta? ¿En qué se gasta? ¿Para qué se gasta? ¿De dónde provienen los recursos que se gastan?
- > Conocer las etapas del ciclo presupuestario.

4. Para conocer las clasificaciones utilizadas en cada uno de los países de la región, véase el *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina* publicado por la RESDAL, disponible en: <http://www.resdal.org.ar/atlas/atlas-presupuesto.html>

En síntesis

Actividades recomendadas para las diferentes funciones parlamentarias en materia de seguridad y defensa.

Manejo de información

- Identificar la información necesaria: marco legal nacional, instrumentos internacionales, reglamentos, revistas especializadas, trabajos académicos, investigaciones.
- Identificar fuentes de información: servicio de información de la institución parlamentaria, páginas Web, organizaciones de la sociedad civil, contactos internacionales.
- Sistematizar y almacenar la información: utilización óptima de los recursos informáticos.
- Asistir a cursos de capacitación en informática

Capacidad de relacionarse con otros actores

- Realizar reuniones con otros asesores.
- Identificar los actores clave con quien debe interactuar.
- Sistematizar la información de los contactos.
- Desarrollar habilidades en el ámbito de las relaciones interpersonales.

Redacción de informes

- Recopilar información.
- Analizar información.
- Redactar informes que contengan información precisa y elaborada con recomendaciones coherentes con el proyecto político del legislador.
- Optimizar el tiempo.

Redacción de proyectos de ley

- Conocimiento de la técnica de redacción de proyectos de ley.
- Capacitarse en el uso correcto del idioma.

El procedimiento parlamentario

- Conocer el procedimiento parlamentario: reglamentos y normativas internas.
- Realización de cursos de capacitación brindados por la institución parlamentaria.

Conocimientos de defensa

- Conocer la información básica acerca del sector: normativa y conceptual.
- Suscribirse a revistas especializadas.
- Consultar bibliografía especializada.
- Realizar cursos de especialización.

Conocimientos sobre presupuesto de defensa

- Conocer la forma en que se presenta el presupuesto nacional.
- Conocer las etapas del ciclo presupuestario.
- Capacitarse en el análisis presupuestario.

Para profundizar en el tema

- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE: Asesoría Parlamentaria en Argentina, España, Gran Bretaña y Los Estados Unidos. Serie Estudios, N° 164. Santiago de Chile, agosto 1997. Disponible en: http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie_estudios/esolis/nro164.html
- BORN, Hans, FLUIR, Phillip y JHONSSON, Anders B (editores). *Control Parlamentario del Sector de la Seguridad. Principios, mecanismos y prácticas*. IPU/DCAF. Ginebra, 2003.
- CAETANO, Gerardo y PERINA, Rubén (Coordinadores). *Informática, Internet y Política*. CLAEH-UPD/OEA. Montevideo, 2003. Disponible en: http://www.upd.oas.org/lab/Documents/publications/oea_claeh/oea_claeh_internet.pdf
- DONADIO, Marcela y TIBILETTI, Paz (directoras). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina: edición 2007*. RESDAL/SER en el 2000. Buenos Aires, 2007. Disponible en: <http://www.resdal.org.ar/libros/Archivo/atlas-libro07.htm>
- FOLLIETTI Gilda y TIBILETTI Luis, (editores). *Parlamento y Defensa en América Latina. El papel de las Comisiones. Vol. I: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. RESDAL/SER en el 2000. Buenos Aires, 2004.
- GARCÍA MONTERO, Mercedes y SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco. *Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica*. WP No 212. Institut de Ciènses Polítiques i Socials. Barcelona, 2002. Disponible en: <http://www.resdal.org.ar/docs-documentos2.html>.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. *Parlamento y Democracia: Las Asesorías Legislativas en América Latina. Programa de Asesoría Legislativa de la Corporación 2000 y UPD-OEA*. Santiago de Chile, 1998.
- TIBILETTI, Luis y UGARTE, José Manuel. *El Rol de las Comisiones de defensa parlamentarias como ámbito de interacción cívico militar. Ideas para incrementar y fortalecer dicho rol*. En: *Hacia una nueva relación. El papel de las Fuerzas Armadas en un gobierno democrático*. National Democratic Institute for International Affairs. Washington, 1990.

Sobre los autores:

CARLOS ARROYO BORGÉN: Nicaragüense. Licenciado en Diplomacia y Relaciones Internacionales y Maestrado en Relaciones Internacionales, Integración Regional y Cooperación. Actualmente, es Investigador Asociado del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP). También se desempeñó como Director General de Políticas de Defensa y Asesor de la Dirección Superior del Ministerio de Defensa de la República de Nicaragua, así como Coordinador de Postgrados y Maestrías en Relaciones Internacionales de la Universidad Centroamericana, UCA.

FÉLIX BESIO: Uruguayo. Especialista en Seguridad y Defensa Nacional. Se ha desempeñado como docente e investigador en el Centro de Altos Estudios Nacionales, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional de Uruguay, es asesor del área política de la Escuela de Comando y Estado Mayor Aéreo y participó en el Debate Nacional de Defensa, llevado adelante durante el año 2006, integrando su Consejo Asesor.

ROBERTO J. CAJINA: Nicaragüense. Consultor Civil en Seguridad y Defensa. Miembro de la Junta Directiva de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL).

GUSTAVO FABIÁN CASTRO: Argentino. Lic. en Relaciones Internacionales. Candidato a Master en Relaciones Internacionales de la Universidade Estadual Paulista, becado por la FAPESP. Investigador de RESDAL. Coordinador del Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y del proyecto sobre Justicia Militar, ambos de RESDAL. Editor responsable del Newsletter de RESDAL. Se ha desempeñado como asesor de las Comisiones de Seguridad Interior y de Relaciones Exteriores de la Honorable Cámara de Diputados.

PABLO CELI: Ecuatoriano. Doctor en Filosofía, Doctor en Ciencias Internacionales, Sociólogo y Politólogo. Director Nacional de la Fundación Ecuatoriana de Relaciones Internacionales y Estratégicas (FERIS). Profesor de la Universidad Central del Ecuador, del Instituto Nacional de Guerra del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y de las Academias de Guerra de la Fuerza Terrestre y Aérea del Ecuador. Se ha desempeñado como Asesor de la Presidencia de la República, del Congreso Nacional y del Ministerio de Defensa del Ecuador. Es miembro de la Junta directiva de RESDAL.

HÉCTOR LUÍS SAINT-PIERRE: Brasileño. Graduado en Filosofía. Maestrado en Lógica, Epistemología y Filosofía de la Ciencia y Doctorado en Filosofía Política. Es Profesor Adjunto de graduación y posgraduación del curso de Historia y Relaciones Internacionales de la UNESP; y Profesor Adjunto del posgrado de Relaciones Internacionales del Programa Interinstitucional San Tiago Dantas, donde coordina el área de "Paz, Defensa y Seguridad Internacional". Fundó, y coordina, el Grupo de Estudios de Seguridad y Defensa (GEDES), y dirige el Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), ambos en la UNESP. Es investigador del Consejo Nacional de Investigaciones (CNPq) de Brasil y desempeña como asesor de varias organizaciones científicas tanto en Brasil como en el exterior. Es miembro de la Junta directiva de RESDAL.

LUIS TIBILETTI: Argentino. Asesor de las Comisiones de Defensa de la Honorable Cámara de Diputados (1987-1990 / 2002-2004) y del Senado de la Nación (1990-2001). Se ha desempeñado en la Secretaría de Seguridad Interior (Ministerio del Interior) como Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Interior y como Secretario de Seguridad Interior (2004-2007). Socio fundador y actual Presidente de SER en el 2000. Profesor en la Escuela de Defensa Nacional en la Cátedra de Defensa Nacional.

La Red de Seguridad y Defensa (RESDAL) 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.

Su actividad se centra principalmente en la producción de información acerca de las cuestiones regionales de la seguridad y la defensa, el desarrollo de proyectos de investigación, la asistencia a organizaciones de la sociedad civil e instituciones de gobierno, y la promoción del debate y el intercambio entre actores clave de la región.

Sus miembros provienen de la academia y de la práctica, y buscan a través de la colaboración favorecer el desarrollo de la democracia en el sector. En el website de la Red (<http://www.resdal.org> y <http://www.resdal.org.ar>), se ofrece un recurso accesible que opera como punto de encuentro para obtener información, y contactarse con instituciones y especialistas.

Así, como parte de los objetivos de la Red, nace esta nueva publicación, *Control civil de las Fuerzas Armadas: fortaleciendo el papel de la asesoría parlamentaria*, como una herramienta que la RESDAL pone en manos de los asesores parlamentarios de las comisiones de defensa de los cuerpos legislativos de América Latina, con el objetivo de que sea de la mayor utilidad y despierte el interés de estos funcionarios legislativos de primera línea para potenciar, diversificar y desarrollar los ámbitos de su competencia, sus capacidades profesionales y sus compromisos institucionales, de tal forma que puedan convertirse en actores clave, reconociendo sus responsabilidades en el desarrollo y avances de los procesos de transición política y construcción de la institucionalidad democrática desde el ámbito de la defensa en Latinoamérica en general y cada uno de sus países en particular.

