

*A lo largo de nuestra historia la Fuerza Armada, por debilidad o desinterés de la clase política, ha sido actor principal y se ha constituido en muchos momentos en un poder fáctico real. ¿Tendrá nuestro actual Congreso capacidad real de controlar la posibilidad del uso de la fuerza y a quienes puedan ejercerla? Contar con esta capacidad en materia de seguridad y defensa será un indicador de la calidad institucional sobre la que se asienta la construcción de un nuevo régimen democrático.*

## El Congreso y la política de seguridad y defensa: **¿Fiscalización o abdicación?**

josé  
robles montoya

Área de Defensa y Reforma  
Militar del IDL

**A** estas alturas, nadie puede negar ya que la gobernabilidad de un país donde impera el Estado de derecho se sustenta en la conducción civil y el control ciudadano de las políticas públicas.

En ese contexto, es tarea del Congreso, cuyos representan-

tes son elegidos por el voto ciudadano, proveer el marco normativo general y fiscalizar la aplicación de las políticas públicas que lleva a cabo el Ejecutivo.

En tanto la que aquí nos interesa es la que tiene que ver

con la defensa nacional, y en virtud de que nuestra historia está plagada de épocas en las que el Congreso ha abdicado de sus funciones y ha cedido ante el poder fáctico de las instituciones militares, la siguiente pregunta no resulta ociosa: ¿Está el actual Congre-

Fotos: Perú.21



Comisión de Defensa y Orden Interno del Congreso.

so en camino de cumplir con su labor fiscalizadora en materia de seguridad y defensa?

Tres son a nuestro entender los aspectos sustanciales en esta materia. El primero, la estructura y competencias de la Comisión de Defensa del Congreso de la República. El segundo, el papel cumplido por esta comisión en el periodo 2003-2004. Y el tercero, el vínculo entre la Comisión de Defensa, la Comisión de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa.

### Estructura y competencias

Comparada con las de otros países de la región, la Comisión de Defensa, Orden Interno, Inteligencia, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso goza de excesivas competencias.

Conformada por doce congresistas titulares de todos los partidos y movimientos representados en el Congreso, su presidencia recae en un congresista militante de una fuerza política aliada del oficialismo, que ejerce la titularidad de la comisión por segundo año consecutivo, lo que se considera positivo por la experiencia acumulada.

En tanto esta comisión debe tratar asuntos complejos —las relaciones entre civiles y militares siempre lo son—, y como se trata de llevar a cabo una profunda reforma militar, resulta conveniente trabajar por subcomisiones responsables de cada competencia, a las que se sumaría una subcomisión de seguimiento del proceso.

### El papel de la Comisión de Defensa en el periodo 2003-2004

Lo primero que hay que decir es que la política para el sector Defensa fue promulgada por decreto supremo, cuando lo más apropiado hubiera sido que fuese el resultado de un debate en el Congreso.

De otro lado, durante el periodo legislativo 2003-2004 han ingresado a la Comisión de Defensa 266 proyectos de ley,

*El proyecto de ley enviado por el Ejecutivo atenta contra la unidad de la caja fiscal que tanto el Ejecutivo como el Legislativo deben custodiar. Sobre esta materia, lo más recomendable es un debate amplio.*

pero se han promulgado apenas 18 leyes vinculadas a temas de su competencia.

En lo que atañe a su función fiscalizadora, su labor ha estado prácticamente restringida al tratamiento de asuntos coyunturales (ascensos, pases al retiro por renovación, escándalos en el Consejo Nacional de Inteligencia, entre otros), lo que le ha impedido dedicarse más al seguimiento del proceso de reforma militar.

Ha atentado asimismo contra ello el que no exista un

cronograma de presentaciones del ministro o de su equipo ante la comisión con el objetivo de informar sobre los sucesivos avances de la reforma, además de la notoria ausencia de indicadores de evaluación de esta.

Otro tema decisivo es la proporción y los montos destinados al sector por la Ley de Presupuesto. En la medida en que el presupuesto de Defensa es la principal herramienta de control político sobre la gestión del Ejecutivo en esta materia, nos preguntamos si la Comisión de Defensa y Orden Interno del Congreso está en capacidad de sustentar y defender el presupuesto aprobado por ellos ante la sociedad.

De lo que se trata aquí es de que la estructura del gasto propuesto obedezca a los lineamientos de la política de defensa. La comisión tiene ante sí, entonces, un asunto más cualitativo que cuantitativo; pero, sobre todo, no debe permitir gastos fuera del presupuesto establecido.

En ese sentido, el proyecto de ley enviado por el Ejecutivo que permite la creación del Fondo de Defensa atenta contra la unidad de la caja fiscal que tanto el Ejecutivo como el Legislativo deben custodiar. Sobre esta materia, lo más recomendable es un debate amplio, pues no se trata solo de discutir la distribución del fondo, sino, y sobre todo, de analizar la pertinencia de proporcionar mayores recursos al sector Defensa utilizando como herramienta un fondo específico en vez de asignarlos

por medio del presupuesto público, opción esta última que facilita la fiscalización.

Si, en cambio, se asume la alternativa planteada por el Ejecutivo, estaríamos ante la concreción de una hipoteca política a mediano y largo plazo.

El proyecto en sí, plantea la creación de cuatro subfondos que deberán ser objeto de control, en las siguientes proporciones: Ejército, 27 por ciento; Marina, 27 por ciento; FAP, 28 por ciento; y Policía Nacional, 18 por ciento. Esta distribución puede provocar que el fondo sea usado en función de intereses institucionales y no en beneficio de intereses sectoriales que respondan a las necesidades de la política de defensa nacional.

¿La actual política de defensa fue por lo menos consultada a estas comisiones? ¿La percepción de las amenazas y el desarrollo de los objetivos nacionales fueron debatidos por ambas comisiones?

Respecto de las relaciones con el Ministerio de Defensa, estas deben ser lo más fluidas posible. En primer lugar, es necesario establecer puntos mínimos de acuerdo y agendas básicas de trabajo. No se puede abordar un mismo proceso de reforma militar con prioridades distintas. Urge que la comisión y el ministerio establezcan un plan de trabajo con el fin de priorizar las normas necesarias para realizar un proceso de reforma a fondo.

Una muestra clara de lo que no se debe hacer es la Ley de

ministerio respecto de los institutos armados. ¿El ministro de Defensa es responsable ante el Congreso por la ejecución de la política de Defensa? ¿No la rige más bien el jefe de Estado a través de un Consejo de Defensa Nacional no interpellable por el Congreso?

Además, ¿están los parlamentarios a la cabeza del diseño de las políticas de Defensa? ¿Convocan regularmente a consultas? ¿Participan en las actividades del Ejecutivo y de las Fuerzas Armadas sobre estos temas?

En España, por ejemplo, la cadena de mando es unipersonal, como consecuencia de lo cual los órganos colectivos solo cumplen el papel de asesoramiento. En Portugal, España y la Argentina, a las comisiones de defensa se les otorga el poder de establecer políticas y supervisarlas. Y así ha ocurrido también en los Estados Unidos, donde dos de las más recientes administraciones (la de George Bush padre y la de Bill Clinton) nombraron a antiguos miembros de la comisión como secretarios de Defensa.

Dos cuestiones más resultan relevantes: la transparencia de las actividades de la comisión y la ampliación del debate sobre los temas de seguridad y defensa. La audiencia pública parlamentaria realizada el 29 de setiembre recién pasado para tratar el tema de la inteligencia y los controles democráticos sobre las actividades de inteligencia, así como la que se realizará a fines de octubre sobre el tema de la justicia militar, sugieren que, a

## *¿Están los parlamentarios a la cabeza del diseño de las políticas de Defensa? ¿Convocan regularmente a consultas? ¿Participan en las actividades del Ejecutivo y de las Fuerzas Armadas sobre estos temas?*

### **Relaciones con la Comisión de Relaciones Exteriores y con el Ministerio de Defensa**

En un mundo globalizado, la política de defensa es una herramienta de la política exterior, lo que exige un trabajo conjunto entre las comisiones de Defensa y de Relaciones Exteriores para determinar, por ejemplo, las amenazas creíbles y el desarrollo de objetivos y políticas que eliminen o disminuyan esos riesgos.

Situación Militar. Luego de más de tres años, tres presidencias de comisión y tres ministros de Defensa, la citada ley está apenas por promulgarse, cuando, por su carácter de reguladora de la carrera profesional del oficial de la Fuerza Armada, debió salir inmediatamente después o al mismo tiempo que la Ley del Ministerio de Defensa.

Otro aspecto de particular importancia es que los congresistas conozcan la responsabilidad del

este respecto, se está transi-  
tando por el camino más  
apropiado.

Otra audiencia parlamentaria  
pública debería dar paso a la  
discusión sobre qué tipo de  
Fuerza Armada queremos y  
necesitamos para el futuro.

## Las tareas

¿En qué asuntos básicos debe  
centrar su actuación el Congre-  
so en materia de seguridad y  
defensa? Desde nuestro punto  
de vista, debe abocarse a:

- a. Definir las misiones milita-  
res como consecuencia de  
la evaluación de las amena-  
zas que afronta el país y de  
los intereses y objetivos de  
nuestra sociedad para el  
futuro. Ello significa abordar  
con urgencia la elaboración  
de una Ley de Defensa  
Nacional inspirada en una  
visión democrática y mo-  
derna de la defensa.
- b. Analizar y aprobar leyes que  
coadyuven al proceso de  
reforma militar: que regulen  
la organización de los  
institutos armados como  
órganos ejecutores del Mi-  
nisterio de Defensa; que  
normen la situación militar;  
que establezcan los dere-  
chos y deberes militares  
(como la Ley de Ascensos).
- c. Analizar, aprobar y fiscali-  
zar la asignación de recur-  
sos para el sector Defensa.

## La agenda

A manera de conclusión, suge-  
rimos una propuesta de agenda  
legislativa por definir y trabajar  
en conjunto con el Ministerio de  
Defensa:



*Roberto Chiabra, ministro de Defensa.*

- |   |   |
|---|---|
| 1) Sobre roles y funciones:   | 2) Sobre situación militar:   |
| a) Ley de Defensa Nacional.   | a) Ley de situación militar de oficiales y personal auxiliar de los institutos armados. |
| b) Leyes de los institutos armados que guarden coherencia con la Ley del Ministerio de Defensa (ley 27860). | b) Ley de ascensos.   |
| c) Ley de participación de la Fuerza Armada en estados de excepción.  | 3) Otras:   |
|   | a) Ley de Inteligencia.   |
|   | b) Ley de control sobre actividades de inteligencia. ■                                  |

## Cuadro comparativo de competencias en materia de seguridad ciudadana

País	Cámara	Temas de responsabilidad
Argentina	Senado Diputados	Defensa nacional Defensa, seguridad y orden interno
Brasil	Senado Diputados	Relaciones exteriores y defensa nacional Relaciones exteriores y defensa nacional
Chile	Senado Diputados	Defensa nacional Defensa nacional
Colombia	Senado Diputados	Defensa nacional Defensa nacional
Ecuador	Senado Diputados	Asuntos internacionales y defensa nacional
Perú	Congreso	Defensa nacional, orden interno, Inteligencia, desarrollo alternativo y lucha contra las drogas
Uruguay	Senado Diputados	Defensa nacional Defensa nacional
Venezuela	Asamblea Nacional	Defensa y seguridad

Fuente: [www.resdal.org](http://www.resdal.org)