

La defensa nacional en la Cámara de Diputados: aproximación cuantitativa al trabajo de la Comisión de Defensa Nacional entre los años 1999 y 2019

*Argentina's National Defense in the Chamber
of Deputies: Quantitative Approach of the National
Defense Commission Labour between 1999-2019*

GONZALO CÁCERES

Universidad de Buenos Aires (UBA)
y Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF), Argentina
gonzalo.caceres@undef.edu.ar

Resumen

Desde 2003, el gobierno civil de las Fuerzas Armadas sufrió una serie de cambios importantes. Entre los más destacados, podemos mencionar el reglamento de la Ley de Defensa Nacional, el nuevo sistema de Justicia Militar, los cambios implementados en materia de capacitación, la ley del FONDEF y, recientemente, un proyecto de estudio sobre el personal militar. Estos cambios fueron de gran importancia en lo que respecta a la defensa nacional de Argentina, en el contexto político posterior al retorno de la democracia en 1983. Sin embargo, este tema no ocupa el centro del debate parlamentario y mucho menos el

ámbito del debate público. En 1983, el orden de prioridades en la Cámara de Diputados cambió, según la importancia de cada tema en el debate parlamentario. Durante este periodo, el Comité de Defensa Nacional pasó de contar con 6 agentes, a tener 15 en la actualidad (HCDN, 1984 y HCDN, 2017).

Este trabajo se divide en dos segmentos: en la primera parte se presentará el marco metodológico y conceptual, a partir del cual se analizarán los datos referentes al funcionamiento de la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados, en particular, su comisión. También se explorará el trabajo realizado en estudios específicos sobre el tratamiento legislativo de la Defensa Nacional en Estados Unidos, con el fin de extraer datos para el caso en análisis.

La segunda parte presta especial atención a la producción legislativa del consejo de autoridades de la HCDN. Se presentará el número de proyectos presentados por los legisladores que fueron autoridades del Comité, en materia de Defensa Nacional; de qué partido político eran, su suposición respecto del partido gobernante en ese momento y el distrito por el cual fueron electos. Estos elementos se tendrán en cuenta para ver cómo se puede pensar el trabajo legislativo de quienes tuvieron un rol directivo en el Comité.

Introducción¹

A partir del año 2003, el gobierno civil de las Fuerzas Armadas ha sufrido una serie de cambios importantes. Entre los hechos más destacables, podemos mencionar la reglamentación de la ley de Defensa Nacional,² el nuevo sistema de Jus-

1 Agradezco los comentarios y apreciaciones del Dr. Miguel López para la elaboración de esta versión final del trabajo. Asimismo, quiero agradecer la predisposición de Marisa Toubes de la Comisión de Defensa Nacional, quien gentilmente me brindó de su tiempo y facilitó el material para realizar el trabajo de archivo.

2 Recordemos que la ley de Defensa Nacional, N° 23.554, fue sancionada en el año 1988 y reglamentada recién en el año 2006 durante el gobierno del Dr. Néstor Kirch-

ticia Militar,³ los cambios implementados en materia de formación,⁴ la ley del FONDEF y, en el último tiempo, el proyecto elevado para su estudio sobre personal militar. Estos cambios resultaron de gran importancia para pensar la defensa nacional en el contexto socio-político posterior al retorno de la democracia en 1983. Sin embargo, esta temática no ocupa el centro del debate parlamentario, menos aún en la esfera del debate público. En el año 1983, el orden de prelación de las comisiones de trabajo de la Cámara de Diputados cambió de acuerdo a la importancia relativa de cada asunto en el debate parlamentario. Durante este periodo, la Comisión de Defensa Nacional pasó de ser 6 en importancia a ser 15 hoy en día (HCDN, 1984 y HCDN, 2017).

Este trabajo se organiza de la siguiente manera: en la primera parte, se presentará el marco metodológico y conceptual, a partir del cual analizaremos los datos referidos al funcionamiento de la Comisión de Defensa Nacional⁵ de la Cámara de Diputados, en particular, su mesa de autoridades. Allí se explorará el trabajo realizado en estudios específicos sobre tratamiento legislativo de la Defensa nacional en los Estados Unidos, a modo de extraer algunas pistas de análisis para el caso por tratar.

Luego, se presentará el trabajo de fuentes realizado para obtener las estadísticas, que servirán para esbozar algunas de las conclusiones. El análisis de estas se estructura en dos partes: la primera refiere a la producción en general que tuvo giro a la CDN. Allí veremos las principales líneas de trabajo expresadas en los proyectos, los tipos que se presentaron (ley, resolución

ner. Es dable destacar el debate original que conllevó dicha norma. Ver Ministerio de Defensa, 2010.

3 El sistema de Justicia Militar fue reformado íntegramente entre los años 2006 y 2008. Ver Ministerio de Defensa, 2009.

4 El modelo de formación de las Fuerzas Armadas se trabajó desde el espacio del Ministerio y de la normativa nacional. En el plano específicamente ministerial, véase, por ejemplo, Ministerio de Defensa, 2014 y Ministerio de Defensa, 2015.

5 De ahora en adelante CDN.

o declaración), el volumen de trabajo por año y las temáticas que tuvieron mayor o menor tratamiento en cada uno de los periodos parlamentarios que recubre el análisis.

La segunda parte del análisis presta especial atención a la producción legislativa de la mesa de autoridades de la CDN. Se expondrá la cantidad de proyectos presentados por los legisladores que fueron autoridades de la Comisión, con relación a la temática de la defensa nacional, de qué partido político eran, suposición respecto del partido de gobierno en el momento, y el distrito por el cual fueron electos. Estos elementos se tendrán en cuenta para ver de qué forma se puede pensar la labor legislativa de quienes tuvieron un rol de gestión en la Comisión.

Siguiendo a Blechman (1990), Samuels (2003) y Alemán y Tsebelis (2016), entendemos que el tratamiento legislativo de la defensa nacional obedece, principalmente, al interés específico de los legisladores más que a una necesidad, en términos de presentación de proyectos sobre esta temática en particular. De los datos obtenidos del análisis de fuentes, veremos que son las trayectorias de ciertos legisladores puntuales las que explican la producción en momentos específicos más que otras variables, como puede ser afinidad ideológica o pertenencia a una determinada provincia.

Tratamiento de las fuentes

La fuente utilizada para este trabajo fue la base de datos de acceso público del Congreso de la Nación. Para ello, se sistematizó la producción legislativa, que tuvo giro a la CDN de Diputados entre marzo de 1999 y diciembre de 2019.⁶ Los 2.435

6 Buscador de la Cámara de Diputados. Para la construcción de la base de datos se accedió originalmente a la base publicada en el año 2016. Un último acceso para cotejar información este año (2023) dio como resultado un cambio en la cantidad de proyectos publicados en la página, esto hace necesario una posterior revisión de la base original para ajustarla a la información publicada a la fecha.

proyectos que tuvieron entrada a la Comisión de Defensa del Senado y los 3.620 que tuvieron en la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación se sistematizaron en una base de datos para proceder a su análisis.

El trabajo de sistematización ordenó los proyectos de producción legislativa, ingresados en ambas comisiones de Defensa Nacional, por año, tipo y temática general. Esto supuso la codificación de su totalidad en nueve categorías.⁷ Debido a que resultaba complejo crear un conjunto de categorías mutuamente excluyentes, se decidió utilizar como criterio la temática principal del proyecto. Para las más voluminosas, se creó la división por subtemáticas.

El recorte temporal (03/1999-12/2015) obedece a la presentación de las bases de datos de ambas Cámaras, tomándose de base el año legislativo, y no periodos del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Esta selección se basó en el análisis de la producción legislativa, partiendo de la base de que el trabajo de este Poder tiene una dinámica que no obedece obligatoriamente a los cambios de mandato en el PEN.

Para la generación de las categorías, se procedió al análisis lexicográfico cuantitativo de los extractos de los proyectos, ingresados en las comisiones de Defensa Nacional de ambas Cámaras, con la ayuda del programa informático de análisis cuantitativo y cualitativo AQUAD (Analysis of Qualitative Data).⁸

7 Las categorías son: 1) Malvinas y Atlántico Sur; 2) Política de Defensa; 3) Ejército; 4) Fuerzas Armadas; 5) Armada argentina; 6) Fuerza Aérea Argentina; 7) Internacional; 8) Nuevas Amenazas; y 9) otros.

8 El programa informático es un software libre desarrollado principalmente en Alemania desde 1987, que puede descargarse de la dirección <http://www.aquad.de/es/>. Los extractos de los proyectos fueron tratados por separado, preparados en documento de texto para su análisis por el software. Fueron excluidas de la lista de palabras para analizar las conjunciones, conectores lógicos, artículos y preposiciones. A partir de un análisis del número de ocurrencias de las palabras contenidas en los extractos de los proyectos, se descartaron las palabras con menos de 10 ocurrencias (incidencia del 1,06%, en el caso del Senado, y del 1,24%, en el caso de Diputados). En términos totales, las palabras descartadas en el caso del Senado suponen el 5,23% del total (2.520 palabras sobre un total de 48.114), y en el caso de Diputados 7,54% (1.979 palabras sobre un total de 26.246). A partir de ellas, se realizó una lista de

A fines prácticos, para este trabajo solo se utilizó la base de la HCDN.⁹

En lo que refiere al análisis de la mesa de autoridades de la CDN, se trabajó con los archivos de la Comisión, en particular, el libro de actas. La información de los 16 años estudiados fue sistematizada en una base de datos que presentaron aquellos legisladores que integraron la Comisión y quienes ocuparon las presidencias, vicepresidencias y secretarías de la CDN para los 8 periodos analizados. Para cada una de las composiciones de la Comisión se consignó nombre, partido y distrito. En el caso particular de las mesas de dirección, se incluyeron también los proyectos presentados durante sus gestiones en la Comisión, de modo tal de poder analizar la producción legislativa en relación con el cargo que ocuparon en cada uno de los periodos analizados. De modo de evitar dobles cuentas, este trabajo se limitó solo a imputar aquellos proyectos de los cuales los legisladores fueron firmantes, excluyendo así los que tuvieran giro a la CDN, pero en los que figuraran como cofirmantes. Sobre esta base, se elaboraron las estadísticas de cantidad de proyectos, distritos y partidos políticos más representados, y producción legislativa por partido político y por distrito.

Marco conceptual

Para este trabajo, se tuvo en cuenta la propuesta metodológica de Eduardo Alemán y George Tsebelis (2016), al incluir tres dimensiones en la elaboración de la agenda parlamentaria: a) la partidaria; b) la institucional y c) la posicional (Alemán-Tsebelis, 2016, p. 20). Al mismo tiempo, se consideró necesario incorporar la dimensión territorial para pensar la acción de los legisladores, en términos de determinación de las

palabras clave por cada una de las temáticas creadas y, a partir de ello, se generaron filtros con los cuales se categorizó cada uno de los 5.795 proyectos analizados.

9 Para un análisis cuantitativo comparado de la producción legislativa en materia de PDN, ver Cáceres, 2017.

agendas de trabajo. En este sentido, entendemos que la teoría de la ambición (Samuels, 2003, p. 3) ofrece un buen marco conceptual para comprender cómo la importancia del espacio territorial modela las preferencias de trabajo de los legisladores, en particular, en países federales como el nuestro.¹⁰ En lo que hace a las dimensiones, estas recubren tres aspectos de vital importancia para ordenar el trabajo de comprensión de la dinámica legislativa.

La dimensión partidaria da cuenta de la conformación (o no) de mayorías en el ámbito del Congreso, y de qué modo estas responden al PEN. En el caso argentino, como en el mexicano, los gobiernos son de mayorías plurales, en los que generalmente solo se aprueban las iniciativas legislativas que fueron iniciadas por presidentes que presentan cierta afinidad con la mayoría de los legisladores que hay en la Cámara.

La dimensión institucional hace a las reglas propias del trabajo legislativo y cómo ellas influyen en esta labor. Esto supone evaluar quién tiene la potestad de realizar leyes o presentar iniciativas sobre cuestiones que hacen a la materia sobre la que trata este trabajo.

En el caso específico de la HCDN, solo la entrada y salida de tropas del país debe pasar por la Cámara, por manda constitucional. Los autores toman esta dimensión como importante para definir capacidades de veto en el tratamiento de ciertas temáticas, así como toma relevancia en el caso de que una comisión esté en manos de un partido de oposición (o no) afín al gobierno de turno, como es el caso en defensa nacional, dado que se da lo que denominan “la discreción del portero” (Aleman y Tsebelis, 2016, p. 38). Esto también explica la necesidad del PEN de hacerse con el control de las comisiones más importantes para llevar adelante el plan de gobierno.¹¹

Lo que los autores llaman la “dimensión posicional” incluye, en el estudio, el espectro ideológico en el cual se ubican los

10 El trabajo de Samuels (2003) versa sobre la dinámica legislativa de Brasil.

11 Estas comisiones son Presupuesto, Asuntos Constitucionales, Juicio Político, entre otras.

legisladores en el ámbito del Congreso de la Nación. La posición político-ideológica que tienen ciertos actores respecto de otros importantes es lo que puede permitir que se avance en ciertas iniciativas políticas, para las cuales se necesita afinidad de la índole. Al mismo tiempo, esto da herramientas de negociación y capacidad de incidir en la agenda política a aquellos legisladores que participan de coaliciones de gobierno *ad hoc*, necesarias para un PEN que se encuentre en minoría.

Finalmente, la teoría de la ambición da cuenta del aspecto territorial, de vital importancia para comprender el comportamiento de los legisladores, en función de su proyección en los territorios de los cuales surgen como representantes, ya sea de la Cámara Baja como de la Alta. En este sentido, la proyección nacional de los legisladores no busca, en la mayoría de los casos, instalar una carrera parlamentaria, ya sea como diputado o como senador, sino, por el contrario, muchas veces el comportamiento legislativo obedece a la necesidad de dar cuenta de dinámicas de las provincias o distritos de los cuales los legisladores son oriundos.¹² Tal como señala también Barros Correia Gomes, en el caso del federalismo de Brasil, el rol de los legisladores, tanto de diputados como senadores, está orientado a generar un contrapunto al rol que posee el PEN, en términos de elaboración de estrategias legislativas (Correia Gomes, 2013, p. 48 y ss.). Consideramos oportunas estas observaciones, en virtud del carácter federal del sistema de ordenamiento territorial y de las representaciones para nuestro país.

Al mismo tiempo, la defensa nacional, como núcleo temático, presenta ciertas particularidades, que hacen de su tratamiento legislativo una política, principalmente, del Poder Ejecutivo Nacional. La temática, a nivel de las provincias o de las ciudades de las cuales proceden los legisladores, muchas veces está en relación con la implantación, o no, de diversos des-

12 El trabajo de Samuels es interesante en este sentido por realizar un estudio pormenorizado de las trayectorias legislativas de un país como Brasil, donde la política estadual condiciona el desarrollo y las estrategias de los legisladores a nivel nacional.

tacamentos, instituciones educativas militares o pertenencia socio-familiar. En este sentido, no solo incluimos los proyectos de ley sobre la Defensa Nacional, sino también proyectos de Declaración y de Resolución, que dan cuenta de cuestiones que hacen a la cotidianidad de la institución militar y su interacción con el mundo social y político local.

Para ello, tomamos el trabajo de Roderick Ai Camp, quien explora en detalle el rol de los militares, en particular, los espacios de socialización que el cuerpo militar mantiene y fomenta con la sociedad civil (Ai Camp, 1992, p.75 y ss.). Consideramos oportuno incluir esta lectura, a fin de establecer posibles vínculos locales que intervengan como mecanismos no explícitos en la elaboración de iniciativas legislativas menores, como ser las que incumben a las declaraciones o resoluciones.

En lo que refiere a antecedentes específicos de tratamiento legislativo de la defensa nacional, encontramos el trabajo señero de Barry Blechman (1990). El autor trata sobre la relación que existe entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo de los Estados Unidos en la determinación de la política de Defensa Nacional.¹³ Tal como sostiene el autor, desde la guerra de Vietnam en adelante, los diferentes presidentes de los EE. UU. buscaron de una u otra forma minimizar el poder del Congreso en lo que refiere a la PDN.¹⁴ Sin embargo, a través de los años, el Congreso ha ganado poder respecto a la confección del presupuesto militar, las negociaciones sobre el control y venta de armas y las operaciones encubiertas de las Fuerzas Armadas norteamericanas (Blechman, 1990). Esta actitud del Congreso fue acompañada de un cambio institucional importante según el autor:

13 De ahora en adelante PDN. La política de Defensa de los Estados Unidos se denomina como “Política de Seguridad Nacional”. Sin embargo, para uniformizar la terminología en el marco de este trabajo, llamaremos a toda política referida a la materia que aquí estudiamos *Política de Defensa Nacional*, conforme a la tradición argentina.

14 Cabe recordar que, en el marco de la guerra de Vietnam, el Congreso norteamericano aprobó la War Powers Resolution, que limitaba drásticamente el poder del presidente de los Estados Unidos para entrar en guerra con otros países. Tal cambio marcó el inicio de un nuevo modo de abordar la cuestión de la PDN por parte de aquel Congreso, que prevalece hasta hoy en día.

El personal tanto de diputados como senadores, así como el personal de las comisiones relevantes [para la PDN] comienza a crecer a finales de la década de 1960: el personal de la Comisión de Defensa¹⁵ del Senado se elevó de 9 a 17 entre 1969 y 1978; aquel de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados de 9 a 26. El carácter de aquel personal también cambió, con hincapié en personal que podía evaluar las políticas del Ejecutivo. Se crearon nuevas instituciones que brindaron apoyo analítico para las iniciativas de Defensa del Congreso [...]; la Oficina de Presupuesto, creada en 1974, tenía 25 agentes especializados en Defensa hacia el año 1978. La Oficina de Evaluación de Tecnología creada en 1972 dedicaba una gran parte de su trabajo al análisis del impacto de las tecnologías de Defensa Nacional (pp. 11-12).¹⁶

El autor sostiene que el personal que trabaja en las comisiones es especializado, ya sea por haber egresado de alguna academia militar, trabajado en el Departamento de Defensa o por pertenecer a un *think tank* de defensa (Blechman, 1990, p. 53).¹⁷ Pero respecto de los legisladores, ¿qué sucede en aquel país?

También resalta el rol de los legisladores que integraron las comisiones, con injerencia en la gobernanza de la PDN. Ellos tienen mucho que ver en los cambios que se dieron a partir de la década de 1970, a través de una nueva visión de aquella política que reflejaba el modo en que la sociedad veía el asunto. Sin embargo, es de destacar que los legisladores tenían una libertad de acción clara respecto de la PDN: por ejemplo, el congresista Howard Berman señalaba que era poca la presión que recibía por parte de su electorado sobre esta, lo que lo dejaba con libertad de acción sobre la materia: “Tengo mis pun-

15 Armed Services Committee en el original.

16 Traducción propia del original en inglés.

17 Por ejemplo, en el año 2014, el servicio de investigación del Congreso de los Estados Unidos realizó un estudio pormenorizado del costo de las operaciones militares en Irak, Afganistán, realizado por Belasco, una especialista en PDN y presupuesto de Defensa. Ver Kaufman (2014, p. 21). Para acceder al informe: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/RL33110.pdf>.

tos de vista sobre estos asuntos y los llevo adelante. Vine aquí [a Washington] por una razón... la posibilidad de influenciar la política del gobierno” (p. 203). Este es el caso de legisladores que pasan gran parte de su carrera como legisladores en las comisiones de Defensa Nacional, incluso mucho más tiempo que sus contrapartes en el Poder Ejecutivo. Esto, según el autor, explica también el rol que tomó la CDN en la elaboración de la PDN en aquel país (Blechman, 1990, p. 204).

El presidente de los Estados Unidos debe así encontrar en el Congreso la aprobación de las leyes necesarias para avanzar en su política militar de manera imperiosa. Recordemos, por ejemplo, el caso de la ley para la asistencia al desarrollo en Pakistán por USD 1,5 billones durante 5 años, complementario al gasto militar que se realizaba en aquel país para contener la expansión de los talibanes en la región (Frechero, 2012, p. 221). Por supuesto que los cambios tecnológicos también cambian la correlación entre los poderes; por ejemplo, el caso de la utilización de unidades no tripuladas, o drones, como popularmente se los conoce, durante la operación militar de Obama en Libia, le permitió al presidente no solicitar la aprobación del Congreso, bajo la War Powers Act, por no poder significar el envío de tropas al escenario bélico.

Aproximación cuantitativa al tratamiento de la defensa nacional en el periodo 1999-2019

La primera aproximación a la producción legislativa tratada por la CDN es de tipo cuantitativa, con el fin de discriminar el tipo que prevaleció en el periodo de estudio.

En la Cámara de Diputados de la Nación existen solo tres tipos de proyectos: de ley, de declaración y de resolución. Esta primera aproximación cuantitativa arroja el resultado que se observará en la Tabla 1. Esto permite afirmar que la producción de proyectos referidos a la PDN no escapa a las generales de la producción legislativa de los últimos años, en los cuales

se constata un aumento indiscriminado de los proyectos de declaración y resolución sobre las temáticas más diversas.¹⁸ El volumen de la producción legislativa nada dice de su calidad, menos aún de su pertinencia. Este problema no solo afecta el análisis de la producción legislativa en nuestro país, sino también en otros países de la región y de otras latitudes.¹⁹

Tabla 1: cantidad de proyectos según su tipo, entre 1999 y 2019.

Tipo de proyecto	Cantidad
de Ley	1.152
de Resolución	1.813
de Declaración	616

Fuente: elaboración propia según HCDN 2023.

Un primer análisis que se puede realizar sobre los tipos de proyecto es el alto porcentaje que hay de declaración y resolución (el 68% del total), los cuales obedecen a una lógica de primacía de lo local y la política que hace a la temática de la Defensa, que marca un tipo de tratamiento de la PDN.

18 En los últimos años ha habido un incremento de proyectos de declaración y resolución en ambas Cámaras, fruto del establecimiento de estadísticas legislativas que “evalúan” el desempeño de los representantes, a partir de índices de productividad legislativa o cantidad de palabras pronunciadas por los legisladores en las sesiones. Varios medios de comunicación toman estos datos para producir “informes”, cuya factoría, además de ser metodológicamente cuestionable, resulta inútil para evaluar el trabajo realizado. Este se practica en numerosos países, y el resultado se orienta a la producción de información para los grandes medios de comunicación.

19 Un ejemplo de esto el caso del análisis de la producción legislativa en Francia, donde también se realiza un índice que indica la cantidad de proyectos, señalando las páginas escritas por los legisladores y el tipo de iniciativas que presentan por año. Ver página de la Asamblea Nacional de Francia: <http://www2.assemblee-nationale.fr/14/statistiques-de-l-activite-parlementaire-sous-la-xive-legislature>. También se ha señalado el trabajo publicado por la Cámara de Diputados del Brasil (ver Correia Gomes, 2013).

La producción legislativa sobre PDN de la HCDN por año (ver Tabla 2) constata que el volumen de la producción se mantiene en un nivel de 200 a 250 proyectos presentados los primeros años, para luego decaer a su nivel más bajo en el año 2008. Entre 2009 y 2015, la cantidad de expedientes ingresados en la comisión vuelven a aumentar, pero no alcanzan el nivel anterior a 2008.

Tabla 2: elaboración propia según HCDN 2023.

Año	Cantidad
1999	271
2000	209
2001	267
2002	262
2003	239
2004	257
2005	244
2006	173
2007	144
2008	81
2009	95
2010	178
2011	108
2012	163
2013	209
2014	200

2015	135
2016	76
2017	140
2018	113
2019	57

Cuando se analizan los tipos de proyecto por año de la HCDN, prevalecen dos tendencias respecto de los asuntos entrados en la comisión (ver Tabla 3): en términos generales, la cantidad de proyectos tratados en la CDN disminuye a lo largo del tiempo, una tendencia general para los tres tipos de proyectos. Los de ley presentan cierta estabilidad, pero, a partir del año 2004, comenzó un proceso de descenso en la cantidad de proyectos presentados, que se mantuvo aproximadamente hasta el año 2013 sin mayores variaciones. Luego retomó los niveles anteriores, para tener su pico en el año 2014.

En cambio, los proyectos de resolución tuvieron su pico histórico en el año 1999, comienzo de la serie, para luego decrecer y volver a aumentar hasta el año 2004. A partir de aquel año, comenzó un proceso de descenso en la producción legislativa de tipo resolución, que alcanzó su mínimo en el 2008, idéntico al de los proyectos de ley presentados en aquel año. De allí en adelante, hubo un aumento en la cantidad de proyectos, hasta alcanzar un pico en 2013, cercano a la producción legislativa de 1999.

A partir del análisis lexicográfico cuantitativo, se procedió a elaborar 8 temáticas que recubran el universo de proyectos tratados por la comisión durante el periodo en estudio. Las temáticas son: 1) Malvinas y Atlántico Sur; 2) Política de Defensa; 3) Ejército; 4) Fuerzas Armadas en general; 5) Armada Argentina; 6) Fuerza Aérea; 7) política internacional de Defensa; 8) Nuevas amenazas; y 9) otros.

En la Cámara de Diputados de la Nación, el núcleo duro de la producción legislativa se centra en la temática de política

Tabla 3

Año	Tipo de proyecto		
	Ley	Resolución	Comunicación
1999	75	151	45
2000	65	97	47
2001	79	114	74
2002	79	126	57
2003	75	117	47
2004	81	128	48
2005	70	115	59
2006	64	73	36
2007	44	63	37
2008	37	39	5
2009	39	46	10
2010	45	109	24
2011	32	64	12
2012	39	86	38
2013	43	139	27
2014	74	112	14
2015	46	81	8
2016	21	42	13
2017	51	49	18
2018	51	52	10
2019	42	10	5

Fuente: elaboración propia según HCDN 2023.

de Defensa. Esta característica indicaría un trabajo orientado de los legisladores de la Cámara respecto del quehacer de la política de Defensa en nuestro país. Los proyectos de esta temática, por sí solos, suponen el 42,60% (ver Tabla 4).

Le sigue la temática Malvinas y Atlántico Sur, y luego las tres fuerzas. Este conjunto de proyectos expresa un poco más del 83% del total de los expedientes ingresados en la Comisión de la HCDN.

De las temáticas menores, el 17% restante, las temáticas de política internacional de la Defensa y Nuevas amenazas reagrupan casi la totalidad de los proyectos que entraron en la Comisión. Esto sugiere una concentración en la producción legislativa de la Defensa en ciertos núcleos temáticos, prevaleciendo aquel relativo a la producción sobre la PDN.

Finalmente, el último cruce que proponemos de la información obtenida de la Cámara de Diputados es qué tipo de proyectos fueron más importantes en cada una de las temáticas que se trataron en la comisión (ver Tabla 5).

En principio, uno puede observar que los proyectos de ley referidos a la política de defensa en general representan el 49% del total de proyectos de ley. Esto es una relación mucho más importante que los pedidos de informe sobre la política de defensa, que solo representa el 39% del total de los pedidos de informe que se presentaron en el mismo periodo.

En relación con las otras temáticas, se rescató que la agenda de nuevas amenazas estuvo presente bajo la forma de pedidos de informe al PEN, y que no hay una construcción de una agenda legislativa que busque cristalizar un nuevo marco normativo en torno a dicha temática.

La mesa de autoridades de la Comisión de Defensa Nacional

Al analizar el trabajo de la CDN de la Cámara de Diputados de la Nación, tomamos en cuenta el trabajo que realizó la mesa

Tabla 4

Año	Malvinas y Atlántico Sur	Política de Defensa	Ejército	Fuerzas Armadas	Armada Argentina	Fuerza Aérea	Política Internacional de Defensa	Nuevas amenazas	Otros
1999	53	117	28	9	8	23	24	3	6
2000	25	117	22	12	7	12	5	7	2
2001	78	84	27	12	15	12	21	9	9
2002	47	107	266	8	21	20	23	10	0
2003	44	87	32	7	10	9	45	5	0
2004	37	109	18	11	8	17	23	33	1
2005	36	96	21	9	14	19	10	39	0
2006	41	81	10	7	8	16	6	4	0
2007	40	49	3	6	23	15	6	2	0
2008	22	26	6	9	5	8	5	0	0
2009	16	36	8	8	6	12	4	5	0
2010	35	81	10	4	12	17	8	10	1
2011	21	44	4	10	7	5	8	9	0
2012	41	50	13	7	22	11	8	11	0
2013	50	83	20	14	14	10	4	12	2
2014	29	90	14	11	17	24	7	8	0
2015	14	46	18	5	15	26	1	9	1
2016	13	43	5	2	1	3	2	7	0
2017	18	92	2	1	10	9	3	2	3
2018	16	81	0	0	3	0	3	10	0
2019	24	26	0	0	0	1	0	6	0

Fuente: elaboración propia según HCDN 2023.

Tabla 5

Temática	Tipo de proyecto		
	Ley	Resolución	Declaración
Malvinas	240	243	159
Política de Defensa	494	666	186
Ejército	56	156	73
Fuerzas Armadas	51	83	17
Armada Argentina	21	133	59
Fuerza Aérea	30	167	62
Política Internacional	65	115	30
Nuevas amenazas	37	137	9
Otros	14	2	6

Fuente: elaboración propia según HCDN 2023.

de autoridades de la Comisión. En principio, encontramos ciertos elementos para tomar en cuenta sobre el trabajo que propiciaron en los años que se analizaron.

En primer lugar, el volumen de proyectos presentados por los presidentes, vicepresidentes y secretarios de la Comisión muestran poca labor legislativa en lo relativo a la materia de dicha comisión, teniendo en cuenta la totalidad de los proyectos ingresados en ella (ver Tabla 6). Esta actividad ronda en un promedio menor al 10% de los proyectos tratados aquí en los años analizados.

Al mismo tiempo, otro elemento que llama la atención es la sobrerrepresentación de ciertos distritos en la dirección de la

Tabla 6: proyectos presentados por la mesa de autoridades y su relación sobre el total de proyectos entrados en la Comisión de Defensa Nacional de la HCDN. Fuente: elaboración propia sobre archivo de la Comisión de Defensa Nacional, HCDN.

Periodo	Proyectos Mesa	Proyectos Comisión	% de Mesa sobre total Comisión
1999-2001	22	540	4,07%
2001-2003	46	657	7,00%
2003-2005	57	674	8,46%
2005-2007	35	511	6,85%
2007-2009	15	284	5,28%
2009-2011	71	388	18,30%
2011-2013	43	1279	3,36%
2013-2015	150	464	32,33%
2015-2017	30	310	9,68%
2017-2019	40	389	10,28%

Comisión durante los primeros años del periodo analizado. La presidencia de la Comisión generalmente recae en un legislador, hombre de la provincia de Buenos Aires o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A partir de 2009, esta tendencia cambió con la presidencia de Julio César Martínez, de La Rioja, luego de Dato, de Tucumán, y, finalmente, de Pais, de Chubut.²⁰ La composición territorial de la mesa de autoridades para el conjunto de los periodos estudiados, refleja, en gran medida,

²⁰ Elaboración propia sobre la base del material de archivo de la Comisión.

la de la Cámara, en términos de cantidad de representantes de los distritos más importantes (ver Tabla 7).

Tabla 7: distritos a los cuales pertenecen los miembros de la Comisión de Defensa Nacional. Fuente: elaboración propia sobre la base del archivo de la Comisión de Defensa Nacional.

Provincia	Porcentaje del total
Buenos Aires	20,83%
CABA	16,67%
Santa Fe	10,42%
Córdoba	8,33%
Salta	8,33%
La Rioja	6,25%
Mendoza	6,25%
La Pampa	4,17%
Neuquén	4,17%
Tucumán	4,17%
Catamarca	2,08%
Chubut	2,08%
Entre Ríos	2,08%
San Juan	2,08%
TDF	2,08%

En términos de pertenencia partidaria, el partido político más representado en la mesa de autoridades de la CDN fue la Unión Cívica Radical (UCR), con 11 representantes en las

diferentes composiciones estudiadas a lo largo del periodo. Le sigue el Frente para la Victoria (FPV) y el Justicialismo. Estos tres partidos políticos representan el 60% de quienes fueron autoridades en la Comisión, mientras que otros 15 partidos políticos representan el 40% restante.²¹

Otra cuestión que resulta de interés remarcar respecto de la composición de la comisión es la participación partidaria en la producción de los proyectos por parte de la mesa de conducción de la CDN. La UCR, Compromiso Federal y el Justicialismo explican el 63% de los proyectos de presentados por miembros de la mesa de autoridades. Sin embargo, lo más interesante es que solo 4 legisladores²² (el 8,5% del total de legisladores estudiados) producen el 60% de los proyectos presentados por la mesa de autoridades. Al mismo tiempo, 25 legisladores (53,2% del total de miembros de las mesas de dirección) presentaron menos de 5 proyectos cada uno en los periodos en los que estuvieron en sus cargos.

Al analizar la labor de las mesas de dirección de la CDN desde la perspectiva de las dimensiones de Alemán y Tsebelis (2016), se encontró que la dimensión partidaria no gobierna el trabajo de la Comisión. En efecto, los legisladores del FPV, partido de gobierno entre 2003 y 2015, ocupó un poco menos del 20% de los cargos durante todos los periodos e incluso presentó solo el 3,42% de los proyectos de los miembros de la mesa de autoridades de la CDN. La dimensión institucional da cuenta de un lugar relegado para la CDN, en términos de importancia respecto de otras comisiones, algo que *a priori* denota cierta incoherencia con la idea de la PDN como política de Estado con planificación a mediano y largo plazo.

En el caso de las dimensiones posicional e institucional, se entiende que pueden ser analizadas de manera conjunta para sacar algunas conclusiones respecto del funcionamiento de la Comisión durante los periodos estudiados.

21 Cálculos propios según los archivos de la CDN.

22 Ellos son Julio César Martínez, Alberto Asseff, Liliana Fadul y Mauricio Bossa.

En relación con la dimensión posicional, vemos que los legisladores que participan de la mesa de autoridades de la CDN se ubican en un espectro político-ideológico de derecha o conservador y, en la mayoría de los periodos, de oposición al color político del gobierno nacional. En el periodo 1999-2001, la Comisión estuvo en manos del Justicialismo, con Miguel Ángel Toma como presidente, mientras el gobierno era de la Alianza.

En el periodo 2001-2003, sigue Miguel Ángel Toma como presidente, y luego es reemplazado por Jorge Villaverde, también del Justicialismo, con lo que la Comisión pasó a manos del oficialismo, pero guardando el mismo espectro político ideológico que tenía en el periodo anterior.

Del 2003 al 2005, Jorge Villaverde continuó como presidente de la Comisión y el resto de la mesa de autoridades tomó un perfil opositor al gobierno nacional. Es dable destacar que la composición político-ideológica continúa siendo la que se venía dando hasta aquel momento.

En el periodo siguiente, 2005-2007, comienzan a aparecer legisladores del oficialismo en la mesa de autoridades de la Comisión. La presidencia estuvo en manos de Villaverde, y la composición político-ideológica contó con un cambio con la presencia del FPV. La tendencia a este en la composición político-partidaria de la Comisión se mantuvo, y para el periodo 2007-2009 se encontró mayor presencia del partido oficialista, pero la presidencia siempre estuvo en manos de Villaverde, es decir, oposición al partido de gobierno.

La situación política del año 2009 hizo que la composición de la mesa de conducción de la Comisión para el periodo 2009-2011 acentúe su cariz opositor y solo uno de los miembros sea del partido de gobierno.

La comisión vuelve a manos del oficialismo recién en los periodos de 2011-2013 y 2013-2015; primero con la presidencia de Dato y luego con la de Pais. En ambos casos, la composición político-partidaria de la Comisión es de corte conservador o de derecha. Luego, durante el 2015-2017 y 2017-2019, la Comisión se encontró presidida por un diputado de extracción

opositora, lógica que continuó del 2019 hasta el 2023. Esto parecería indicar que el rol de la Comisión de Defensa Nacional no es tanto traccionar mejoras en la política de Defensa, sino funcionar como organismo de control del gobierno nacional en el asunto específico de la defensa nacional.

En el análisis de las tres dimensiones para la mesa de autoridades de la CDN de la HCDN (Alemán y Tsebelis, 2016), podemos sacar algunas conclusiones interesantes para comprender el funcionamiento de la Comisión: para el de la dimensión institucional, debemos retener que la CDN en el conjunto de comisiones permanentes de la Cámara no tiene la relevancia significativa. Esto hace que se encuentre sistemáticamente en manos de legisladores de un partido político diferente al del gobierno y, generalmente, con continuidad en términos de quiénes participan de su composición.

De los 8 periodos, 5 de ellos están en manos de partidos políticos diferentes al de gobierno y tienen solo 5 presidentes.²³ Al mismo tiempo, las dimensiones posicionales y partidarias dan cuenta un congreso en el que no hay mayorías de partido de gobierno, que cuando las hay, la Comisión pasa a manos del oficialismo²⁴ y que, en términos de posición político-ideológica, los integrantes de la mesa de conducción son legisladores que se ubican en posiciones políticas conservadoras o de derecha. Esto permitiría, de algún modo, comprender el tipo de lógica de trabajo que se da en el ámbito de la Comisión a lo largo de los años analizados.

23 Es de destacar que Miguel Ángel Toma presidía la CDN con anterioridad a 1999, con lo cual lo hace un cuadro especializado en la temática, aunque no participa con posterioridad en el Ministerio de Defensa, sino en la Secretaría de Inteligencia.

24 Si bien no forma parte del periodo estudiado, podemos reforzar esto con la presidencia de Nilda Garré en la comisión durante los años 2015-2019, repitiendo el mismo esquema: partido de gobierno en minoría, presidencia de la Comisión en manos de la oposición.

Algunas líneas en guisa de conclusión

El análisis comparado del tratamiento de la PDN permite dar cuenta de la particularidad que presenta esta temática dentro del universo de asuntos tratados por el Congreso en general y la HCDN en particular. Siguiendo a Blechman (1990), la PDN no es un núcleo temático sobre el cual gravite la elección de un legislador, lo que, en principio, le otorga mayor libertad para su tratamiento.

Al mismo tiempo, la particularidad de ciertas herramientas legislativas, como los proyectos de declaración o resolución, permiten a los legisladores interactuar con el entorno local en el que son electos. Al prevalecer este tipo de producción, se puede entender la importancia, ya sea de la PDN o del instrumento militar en el ámbito local o provincial del cual surgen los legisladores. Tal como señala Ai Camp (1992), el ámbito de socialización de los militares da cuenta de la relación que tienen los políticos en su terruño ya sea con un arma en particular o con la PDN de manera más general. Esto nos permite moderar las afirmaciones de Blechman respecto de la libertad de acción respecto de la PDN y ver cómo legisladores como Lilitiana Fadul se ocupan fuertemente de la cuestión con un interés legítimo por la importancia que tiene la Armada Argentina en su territorio, la Provincia de Tierra del Fuego, por ejemplo. De todos modos, siguiendo a Blechman, podemos inferir tres cuestiones para pensar la producción en el ámbito específico de la PDN.

En primer lugar, podemos señalar que *a priori* no existe una especialización en lo que hace a la PDN por parte de los legisladores que integran la CDN. Esto sería una primera cuestión a considerar que encuentra sus contrapuntos con las presidencias de la CDN por Julio César Martínez y Nilda Garré; el primero, futuro ministro, y la segunda, ex ministra de Defensa Nacional. Presidencias anteriores de la Comisión no estaban especializadas en la cuestión, o tenían más relación con Seguridad o Inteligencia y no con la materia específica de Defensa nacional.

En segundo lugar, esta composición de la mesa de autoridades no fomenta la consolidación en el ámbito de la CDN de un equipo de especialistas que impulse la producción específica sobre la materia. Entendemos que institucionalmente el Congreso de la Nación está dando ciertos pasos, como la creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso, que supone un proceso de profesionalización de la tarea legislativa, el cual se traduciría en un lapso de tiempo no muy grande en el incremento de la dotación de las comisiones para realizar tareas de asesoramiento permanente, tal su función según reglamento.

Por último, es dable remarcar que muchas veces el Congreso de la Nación en nuestro país no genera legisladores que se aboquen a la carrera legislativa. En términos de trayectoria, estos muchas veces están más pendientes de realizar una carrera local o provincial, por lo que su producción atiende a la realidad en la cual realizan su carrera política. Esta conclusión se vería reforzada por la elaboración de proyectos de declaración y resolución, que permitiría una interacción más fluida con el entorno político del cual son referentes, y se sostiene en las afirmaciones de Samuels respecto de la ambición de realizar carrera en los respectivos distritos de los cuales surgen los legisladores.

El análisis da cuenta de la necesidad de trabajar en el ámbito legislativo para instalar la temática de Defensa en sus diferentes vertientes, como política de Estado para ser tratada por los diferentes bloques. El tratamiento dispar de las temáticas medulares indica cierta irregularidad en cuanto al interés por parte de los bloques legislativos de la política de Estado en esta materia.

Al mismo tiempo, es importante resaltar la cuestión del personal que reviste en la CDN de la HCDN. Con las diferencias lógicas que se dan respecto de la Comisión de Defensa Nacional de los Estados Unidos y la de nuestro país, vemos que el fortalecimiento de temática en el ámbito legislativo también está acompañado por una jerarquización del trabajo de la CDN. Evidentemente, esto también supone dotarla de los recursos técnicos y el personal necesario para cumplir de ma-

nera cabal con las tareas de asesoramiento permanente que requiere este trabajo.

Actualmente, la CDN cuenta con solo 6 agentes, que desarrollan su experticia a partir del trabajo *in situ*. Destacamos que, en el caso de la Comisión estadounidense, no siempre fue importante ni contó con gran cantidad de recursos, sino que esto se desprendió de un posicionamiento de la cuestión en el debate público y la posición tomada por parte del Poder Legislativo frente a este asunto.

Hoy en día, el tratamiento de la PDN está sesgado por la dimensión institucional, en términos de Alemán y Tsebelis. La división proporcional de las Comisiones, en función de la representación política, hizo que la CDN haya estado en manos de legisladores de la oposición que habían ejercido una actitud de *gatekeeper*, en lugar de una eventual actitud propositiva con relación al asunto. Entendemos que la jerarquización de la CDN, más cierto trabajo para que la defensa nacional tome estado en el debate público, redundaría en un trabajo con un enfoque diferente por parte de la Comisión.

Entendemos que el trabajo futuro puede orientarse a construir una agenda legislativa analítica, que tome las particularidades del trabajo de Comisión de cada una de las Cámaras. En este sentido, se pueden reforzar ciertas temáticas, normalizar en términos de cantidad de proyectos otras o desestimar ciertas iniciativas por estar ampliamente tratadas. Sin lugar a duda, en el marco de un escenario político internacional cambiante, en el Estado argentino debe nuevamente darse una política de defensa nacional a largo plazo, que contribuya con la defensa de la Soberanía Nacional y al desarrollo de las fuerzas vivas de la Nación.

- Ai Camp, R. (1992). *Generals in the Palacio: The Military in Modern Mexico*. Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press.
- Alemán, E. y Tsebelis, G. (2016). *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Blechman, B. M. (1990). *The Politics of National Security: Congress and U.S. Defense Policy: A Twentieth Century Fund Book*. Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press.
- Cáceres, G. (noviembre, 2017). *Producción legislativa en materia de Defensa Nacional: análisis cuantitativo 2003-2016*. Ponencia presentada en la 5^{ta} Jornada de Relaciones Internacionales, organizada por el Área de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Buenos Aires, Argentina.
- Correia Gomes, F. B. (2013). *Producao legislativa no Brasil: visao sistematica e estrategica no presidencialismo de coalizao*. Brasilia, Brasil: Camara de deputados do Brasil.
- Frechero, G. E. (2012). Formulating War Aims in Protracted Conflicts: Lessons for U.S. National Security Policy. En B. M. Rajae y M. J. Miller (Eds.), *National Security Under the Obama Administration*. Nueva York, Estados Unidos: Palgrave Macmillan.
- Kaufman, J. P. (2014). The United States Security Challenges of the 21st Century. En A. M. Dorman y J. P. Kaufman, *Providing for National Security: A Comparative Analysis*. California, Estados Unidos: Stanford University Press.

Ministerio de Defensa (2009). *La reforma integral del Sistema de Justicia Militar. Un paso más en el proceso de modernización democrática de las Fuerzas Armadas 2006-2008*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Defensa, Presidencia de la Nación.

Ministerio de Defensa (2010). *Ley de Defensa Nacional. Ley N° 23.554/88. Colección de debates parlamentarios de la Defensa Nacional*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Defensa, Presidencia de la Nación.

Ministerio de Defensa (2014). Ley Nacional N° 26.394. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Defensa, Presidencia de la Nación.

Ministerio de Defensa (2015). *La calidad de la formación inicial de oficiales. Diseño e implementación de un modelo de evaluación*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Defensa, Presidencia de la Nación.

Samuels, D. (2003). *Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil*. Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press.

Fuentes consultadas

Comisión de Defensa Nacional (HCDN): actas de reuniones de 1999 a 2015.

HCDN (1984). Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Imprenta de la Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, Argentina.

HCDN (2017). Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Imprenta de la Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, Argentina.

HCDN (2023). Proyectos ingresados a la Comisión de Defensa Nacional.

Palabras clave: *defensa — Argentina — Comisión de Defensa Nacional — Fuerzas Armadas*

Keywords: *Defense — Argentina — National Defense Committee — Armed Forces*

Abstract

Since 2003, the civilian government of the Armed Forces has undergone a series of important changes. Among the most notable ones, we can mention the regulations of the National Defense Law, the new Military Justice system, the changes implemented in terms of training, the FONDEF law and, recently, a project for study on military personnel. These changes were of great importance regarding Argentina's national defense, in the political context after the return of democracy in 1983. However, this issue does not occupy the center of the parliamentary debate, much less in the sphere of public debate. In 1983, the order of priorities in the Chamber of Deputies changed according to the importance of each issue in the parliamentary debate. During this period, the National Defense Committee went from being 6 in importance, to being 15 today (HCDN, 1984 and HCDN, 2017).

This work is divided in two segments: in the first part, the methodological and conceptual framework will be presented, from which the data referring to the operation of the National Defense Committee of the Chamber of Deputies, in particular, its committee, will be analyzed. The work carried out in specific studies on legislative treatment of National Defense in the United States will also be explored, in order to extract data for the case to be discussed.

The second part pays special attention to the legislative production of the CRC's board of authorities. The number of projects presented by the legislators who were authorities of the Committee will be presented, regarding the issue of National

Defense; what political party they were from, their assumption regarding the governing party at the time, and the district for which they were elected. These elements will be taken into account to see how the legislative work of those who had a management role in the Committee can be thought of.