

Fortalezas y debilidades del Control Parlamentario de la Defensa en la Argentina

Marcela R. Donadio

SER en el 2000

Argentina

marcela@ser2000.org.ar

Las democracias existen porque las hemos inventado,
porque están en nuestras mentes y en la medida en que comprendemos
cómo mantenerlas bien y vivas.
Giovanni Sartori¹

Abstract

La premisa sobre la que trabaja esta presentación es que la existencia y el tipo de control civil en el área que principalmente trabaja en relación con los actores militares –la defensa– pueden ser tomados como indicadores de la calidad institucional sobre la que se asienta la construcción de un nuevo régimen democrático. Dentro del proceso del control civil, el Parlamento puede influir políticamente en él; y al mismo tiempo desempeñar funciones específicas de control dadas por los marcos legales nacionales. Con eje en el caso argentino, se busca analizar el comportamiento del control parlamentario en materia de defensa, sus fortalezas y sus debilidades. Ello, entendiendo que la actuación del Parlamento es particularmente relevante por su estrecha relación con la representatividad y participación democráticas. A partir de la reflexión sobre la historia y práctica de la acción parlamentaria en los últimos años de la Argentina, se extraen conclusiones que colaboren para el estudio de esta temática en dicho país y en otros países de la región latinoamericana.

Democracia y defensa son conceptos íntimamente relacionados en la realidad latinoamericana. En cualquier régimen democrático, la defensa es una más de las políticas públicas. Pero, ¿puede aplicarse esta afirmación a un país en el cual uno de los actores principales de dicha política –los militares– tomaron a su cargo el conjunto de las políticas públicas? Habiendo sido las fuerzas armadas los actores principales de los períodos históricos en los que la democracia fue abortada, ¿no constituye su reinserción en el régimen uno de los aspectos principales a atender una vez reinstaurada la democracia? Pues si la defensa es la capacidad de una nación para preparar y mantener su instrumento militar a fin de salvaguardar su seguridad de agresiones externas, tener esa capacidad supone en primer lugar controlar la posibilidad del uso de la fuerza y a quienes pueden ejercerla.

¹ SARTORI, GIOVANNI. *Teoría de la Democracia* {1987}. REI Argentina, Buenos Aires, 1990, tomo I, pág. 40.

Sentar la concepción de que la defensa es una más de las políticas públicas y no aquella que domina al resto representa entonces una de las problemáticas más sensibles para un gobierno democrático que inicia su tarea luego de una administración militar. Supone quitar de su ámbito aquello que no le pertenece y volver a ubicar el papel del instrumento militar en la arena nacional. Es una ingeniería delicada a través de la cual el poder político civil debe armar un nuevo esquema de relaciones entre los ciudadanos, el Estado, y los ejecutores de la fuerza estatal. Las decisiones políticas cotidianas aportan tanto como aquellas más trascendentes a la búsqueda de un nuevo equilibrio, en el cual no importa la preponderancia de tal o cual actor, sino la posibilidad de igualdad para todos ellos.

La práctica histórica no resulta siempre tan sencilla al respecto. Rivalidades, enconos del pasado, prejuicios, intereses sectoriales, y hasta las ubicaciones psicológicas individuales ante la posesión o renuncia de poder, son algunos de los condicionantes que actúan en la mente y la voluntad de los actores a la hora del diseño y ejecución de una nueva forma de hacer política. Aquellos que estaban acostumbrados a recorrer los pasillos más imponentes del poder deben dejar paso a los nuevos ocupantes. Mas procediendo de un régimen autoritario, no sólo se renuncia a la posesión de poder, sino también a una forma de ejercerlo que puede producir una sensación de dominio, impunidad y arbitrariedad en el manejo de las relaciones interpersonales. Sea por estas razones en el caso de quienes participaron de una forma radicalmente diferente de entender la política, o por una inadecuada percepción de los alcances que ésta tiene, en el caso de quienes llegan a una nueva posición, el proceso de la toma de las decisiones que involucran la vida y acciones de la gente suele estar teñido tanto de aciertos como de imperfecciones, que finalmente repercutirán en el desarrollo posterior de la historia.

Los tiempos y urgencias de la realidad política y social representan el contexto en el que se produce esta readaptación de los actores a la realidad. Si esos tiempos son turbulentos como suele ser el que rodea a un cambio de régimen, obligan a decisiones rápidas, tajantes, firmes que no siempre dejan espacio para la consulta y la negociación, herramientas básicas de la acción política. El tránsito a la democracia posee en este sentido muchos de los componentes necesarios para provocar una turbulencia en el rumbo nacional, la cual puede ser diferente de acuerdo con la realidad de cada país y las características de sus poblaciones. Componentes que pueden ser –por caso- el grado de expectativa social respecto del cambio de régimen, el tipo de opinión ciudadana al balancear el período histórico inmediatamente anterior, y las circunstancias que rodearon la decisión de abandonar la regla autoritaria, a los cuales se suman fuertemente en el caso latinoamericano la crisis del modelo económico y una historia rica en desencuentros políticos internos.

La consideración de esta compleja realidad de la adaptación de los actores al cambio y de las circunstancias que rodean dicha adaptación otorga a la observación de la historia y de la práctica política un enfoque de mayor fidelidad. Para comprender los procesos que conforman la reconstrucción de la arquitectura institucional de la nación y de las políticas sectoriales en la transición democrática, no puede dejar de observarse el tipo de relaciones que se van procesando entre los civiles y los militares que se expresará, básicamente, en el

acaecer de la política de defensa que cuenta a los uniformados como actores principales. Allí es donde aparece un principio guía fundamental: el *control civil* sobre las fuerzas armadas.

La premisa sobre la que trabaja esta presentación es que la existencia y el tipo de control civil en el área que principalmente trabaja en relación con los actores militares –la defensa- pueden ser tomados como indicadores de la calidad institucional sobre la que se asienta la construcción de un nuevo régimen democrático. Con eje en el caso argentino, se buscará analizar el comportamiento de una de las categorías que componen el control civil en materia de defensa: el control parlamentario. Ello, entendiendo que la actuación del Parlamento es particularmente relevante por su estrecha relación con la representatividad y participación democráticas. A partir de la reflexión sobre la historia y práctica de la acción parlamentaria en los últimos años de la Argentina, se intentará extraer conclusiones que colaboren para el estudio de esta temática en dicho país y en otros países de la región latinoamericana.

El control civil

El concepto de control civil del poder militar es fundamental para la supervivencia y salud del régimen democrático. Se extiende más allá de la subordinación formal de las instituciones militares al poder político. Supone –siguiendo aquí la definición dada por Felipe Agüero- “la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisiones por parte de los militares, definir las metas y organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa, y supervisar la aplicación de la política militar”² Dicha capacidad es la posibilidad, pero también la *voluntad* de asumir esta prerrogativa.

A lo largo de los últimos cincuenta años diversos aportes teóricos han enriquecido el concepto.³ Más recientemente, los estudios realizados por Peter Feaver y Richard Kohn han planteado la necesidad de entender el control civil como un *proceso*, antes que como un concepto estático que se define por su existencia o ausencia. Así, no es suficiente poner el foco en la subordinación a la autoridad civil (como proponía Huntington) o en la profesionalización militar y la integración con la sociedad (como presentaba Janowitz). La

² AGÜERO, FELIPE. “Las Fuerzas Armadas en una Epoca de Transición: Perspectivas para el Afianzamiento de la Democracia en América Latina”, en DIAMINT RUT (ed.), **Control Civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias Latinoamericanas**. Universidad Torcuato Di Tella, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1999, pág. 91.

³ Ver un mayor desarrollo del estudio sobre las teorías de control civil y su aplicación en el caso latinoamericano en DONADIO, MARCELA. “*Las relaciones cívico-militares y la construcción de instituciones en América Latina: enfrentando la crisis de las jóvenes democracias*”. Ponencia presentada en la reunión de 2003 de la Latin American Studies Association (LASA), Dallas, Texas, Marzo 27-29, 2003.

explicación al control civil debe buscarse en el establecimiento de una variable dependiente: el *grado de delegación civil* a los militares y las *clases de monitoreo* que se adoptan para regular esa delegación.

Para el caso latinoamericano, puede resultar útil comprender la cuestión de la *conducción* planteada por Feaver, relacionándola con la delegación y el monitoreo que deben realizar las autoridades civiles. En el marco de la teoría del *principal/agente*, el control civil puede ser observado en la relación cotidiana que se establece entre los decisores civiles y los actores militares.⁴ No basta con que el poder civil establezca la delegación: allí comienza un proceso a través del cual constantemente deben medirse las respuestas y las iniciativas militares, las cuales a su vez conducen a respuestas e iniciativas civiles. Y aunque no se aplican al caso regional los fundamentos propuestos por el autor (preocupado por contrarrestar la influencia del poderoso establecimiento militar norteamericano), la cuestión de la conducción y el refuerzo de la influencia civil aparecen como cuestiones vitales en la construcción de instituciones democráticas a la hora de contrarrestar el papel que las fuerzas armadas han jugado en la historia latinoamericana.

Superar la visión que enlaza el control civil a la existencia de una subordinación formal supone entonces observar y analizar cómo funciona en la práctica la relación entre las instituciones civiles y militares, y cómo el control se construye a través de un proceso en el que los civiles asumen la *conducción*, concepto que incluye una función de control pero también las de supervisión y elaboración de políticas. Richard Kohn, en este sentido, aporta la atención sobre las problemáticas de los nuevos regímenes democráticos, y la necesidad de tomar el control de proceso de toma de decisiones de la política de defensa.⁵ Traduciendo este aporte a la problemática propia de nuestra región, podemos decir que la construcción de instituciones democráticas y la predominancia política sobre los asuntos militares –y más aún, la no intervención en política- necesita un *ambiente de pensamiento* democrático donde desarrollarse, una *conducción* de parte de quienes son electos para esa tarea, y la *respuesta* de los mandos militares de adherir al sistema. De esta manera, la problemática de la construcción institucional democrática y del control civil verá desarrollarse básicamente la interacción de tres tipos de actores que se comportan de maneras diversas e influyen unos sobre otros:

- una institución militar cuya mentalidad profesional debe ser progresivamente transformada para alejarla de la intervención en política, y para acercarla a su papel de instrumento del Estado;
- representantes electos que deben asumir la responsabilidad de conducir;

⁴ “Se trata de formas en las que el principal puede moldear la relación de forma de asegurar que ha contratado empleados [agentes] que llevarán adelante sus deseos”. FEAVER, PETER. **Delegation, Monitoring, and Civilian Control of the Military: Agency Theory and American Civil-Military Relations**. Harvard University, John M. Olin Institute for Strategic Studies, Project on U.S. Post Cold-War Civil-Military Relations, Working Paper N° 4, Mayo 1996, pág. 9.

⁵ “Construir un cuidadoso set de procedimientos y políticas, y hacerlos funcionar, requerirá tres cosas: coraje de parte de los civiles para insistir; aquiescencia de parte de los militares para someterse; y el sostén del público que animará a ambos (...) a alcanzar una relación de cooperación y respeto mutuo que funcione”. KOHN, RICHARD H. **The Forgotten Fundamentals of Civilian Control of the Military in Democratic Government**. Harvard University, John M. Olin Institute for Strategic Studies, Project on U.S. Post Cold-War Civil-Military Relations, Working Paper N° 11, Junio 1997, pág. 29 [traducción propia].

- una sociedad que sostiene el ambiente democrático sobre el cual se apoya el control.

En el proceso de construcción de control civil, dentro de los actores políticos se cuenta un grupo fundamental que funde en sí mismo la posibilidad de acción política directa y la representación social: el Parlamento.

El control parlamentario

Por constituir el ámbito en el que se expresa la representación de las distintas voces de los ciudadanos, el Parlamento es un actor privilegiado en la creación y el cuidado de la memoria institucional que sostendrá, en el tiempo, la profundización de la convivencia democrática y el proceso de control civil. Los representantes elegidos recrean allí, en el juego de las mayorías y minorías, un ámbito de discusión para las distintas expresiones políticas de la sociedad.⁶ Ello se concreta, más particularmente, en los productos que –a través de leyes y otros tipos de proclamaciones diferentes de acuerdo a cada país- orientan y supervisan al Poder Ejecutivo y dan sustento a la acción del Poder Judicial, constituyendo el principal espejo de la acción parlamentaria.

El papel ocupado por el Parlamento en el desenvolvimiento de la vida democrática se remite principalmente a dos funciones: la *generación de las normas comunes* de aplicación a toda la sociedad (cuerpo legislativo), y el *control* sobre las acciones del Ejecutivo y las instituciones que de él dependen. Libre de la presión y del tiempo de la ejecución y la administración que tiene el Ejecutivo, se caracteriza por una mecánica de funcionamiento que trata de poner en juego constante la negociación y la discusión políticas a fin de maximizar la posibilidad de lograr consensos. Esta característica convierte a esta institución en blanco predilecto al inicio de los regímenes autoritarios, que suelen suspender su funcionamiento mientras resguardan la presencia de una autoridad de ejecución y otra de justicia aunque sus plazas no sean cubiertas mediante elecciones populares. Por ello, el Parlamento vuelve a nacer junto con la instauración del nuevo régimen democrático, habiendo quedado en el camino no sólo memoria institucional sino también protagonistas culturalmente preparados para una práctica políticamente convivencial de la que la sociedad en su conjunto se ha distanciado durante la regla autoritaria.

Ciertamente -en el caso de muchos países latinoamericanos y sin duda en el argentino que nos ocupará más adelante- la acción parlamentaria ha sido vilipendiada entre otras razones por no producir resultados concretos en sus funciones específicas de

⁶ En la obra antecitada Sartori sigue a David Easton en la categorización de tres niveles de consenso que explican la democracia: el consenso a nivel de comunidad o básico (esencialmente valores fundamentales); el consenso a nivel de régimen (reglas de juego o procedimientos); y el consenso a nivel de acción política (las políticas específicas). Es en este último nivel donde se produce la mecánica del consenso y disenso, propios de la función del partido político que –agregamos- se canaliza institucionalmente a través del Parlamento. Ver SARTORI, GIOVANNI. **Teoría de la Democracia**, op. cit., págs. 121-126.

generación de marcos y de control. Unos y otros -quienes han atacado a esta institución por su “inutilidad” y quienes siendo sus protagonistas se han limitado a jugar con la política antes que a construirla-, sufren el mismo patrón cultural producido por el entorno autoritario: la incapacidad de comprender vitalmente que la democracia es el gobierno de la mayoría para mayorías y minorías, y que la ética de la representación está basada no en el dominio personal sino en la responsabilidad. Digresiones aparte, las constantes interrupciones del libre juego democrático a lo largo de la historia latinoamericana han representado un obstáculo para la generación de una pauta cultural que enaltezca el papel de esta institución en la vida democrática, a lo cual se suma el hecho de que los acuciantes tiempos de la realidad económica y social no siempre se corresponden con los de la generación de una institución.

En el caso particular de la defensa, existen al menos cuatro razones principales por las cuales la actuación parlamentaria en esta materia es crucial:

- El Parlamento representa la piedra angular de la democracia para prevenir tentaciones autocráticas.
- No puede pensarse en el manejo del presupuesto sin el control de aquellos que representan a la ciudadanía.
- Es el encargado de crear los marcos legales necesarios para el área.
- Es el puente entre el Ejecutivo y el público.⁷

Ahora bien, ¿cómo actúa el Parlamento? El control parlamentario se compone a nuestro juicio de dos aspectos. El primero de ellos alude al papel dinámico que el Parlamento tiene en un proceso político e histórico de construcción del orden democrático y del consiguiente control civil: es la política que se hace para alcanzar y maximizar el control. El segundo se refiere al cumplimiento de las misiones de contralor que le ha otorgado el marco legal vigente: las funciones propias de control en áreas específicas, o en otras palabras, cómo se ejerce y se mantiene el control.

a) *Cómo puede el Parlamento influir en el proceso del control civil (política para el control):*

Siendo un actor institucional relevante en la construcción del control civil y su mantenimiento, el Parlamento puede y debe influir en el comportamiento de las variables relacionadas con las posibilidades de un efectivo control. Para ello, básicamente tiene como misión hacer política para:

- Repensar el diseño institucional del instrumento militar en el marco de una política de defensa. El control no se compone solamente de quitar a un actor del centro del sistema político, sino también de otorgarle un papel claro que le brinde una misión específica en el conjunto de las instituciones estatales, y medios para cumplirla. Básicamente, se trata de analizar cuál es la misión de las fuerzas armadas, qué

⁷ **Parliamentary Oversight of the Security Sector. Principles, Mechanisms and Practices. Handbook for Parliamentarians n° 5.** Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces e Inter-Parliamentary Union, Ginebra, 2003, págs. 18 y 19.

estructura deben poseer, qué marcos legales deben regirlas, y cuál es la porción presupuestaria que la nación pagará por contar con este bien. De allí, rediseñar si así se requiriese aquellos elementos que pudieran resultar perturbadores en la búsqueda de un control civil más efectivo y una mejor incorporación de las fuerzas armadas a su nuevo rol. El tipo de mentalidad profesional militar tiene aquí un valor clave: los valores primordiales y los códigos recibidos por el profesional militar desde su ingreso a la institución informan su pensamiento y construyen concepciones acerca de su misión que pueden trasladarse a la intervención política. Por ejemplo, existe en la mayoría de los ejércitos latinoamericanos una concepción misional transmitida de promoción en promoción de que el Ejército es anterior a la nación, y que en él recae la última responsabilidad de supervisar y, de ser necesario, guiar, el destino nacional.⁸ Las percepciones que la institución construye acerca de la realidad nacional, regional e internacional contribuyen también a moldear una mentalidad. Una fuerza con misiones claras y dedicada a construir un ambiente de paz regional e internacional –por ejemplo- podrá ser menos proclive a inmiscuirse en asuntos de política interna. Mientras que fuerzas ociosas y aferradas a una concepción clásica del poder militar como el más importante a desarrollar por una nación, tendría mayores posibilidades de tentarse a intervenir en la toma de decisiones. El Parlamento puede influir en este diseño contribuyendo a la política de defensa nacional, a través de la consideración legislativa de temas como la educación militar, los tipos de carrera, el establecimiento de un marco legal claro para la defensa y misiones de las fuerzas armadas, y el presupuesto.

- Resguardar la subordinación militar al poder político y la defensa del orden y práctica democrática. Así como los golpes militares fueron alentados o al menos soportados por gran parte de la población, la adhesión a los ideales democráticos es el más fuerte freno para la intervención militar. El Parlamento puede constituir una voz de alerta ante posibles tentaciones autoritarias por parte del Ejecutivo o de sus instituciones dependientes, y plantear límites a las mismas. También puede controlar a través del ejercicio de sus facultades constitucionales que el principio de subordinación de las fuerzas armadas al poder civil sea fielmente observado. Influye, a través de sus iniciativas, en la lectura que la nación irá haciendo de la propia historia con la sanción de cuerpos normativos que se refieran a la evaluación y juzgamiento de hechos del pasado autoritario, y puede amalgamar la acción de los partidos políticos para la construcción de memoria colectiva y el mantenimiento de

⁸ Véase por ejemplo esta definición del Ejército Argentino: “El Ejército constituye una de las reservas morales trascendentes en la vida espiritual del país, por lo que deberá ser depositario y custodio permanente de sus más caras tradiciones, y velar por la continuidad histórica de la Nación, concretándose exclusivamente a sus funciones específicas. La férrea disciplina de los cuadros y de la tropa, el respeto profundo por la jerarquía y la fe en los comandos responsables configurarán al Ejército como una absoluta garantía para la vida de la Nación.” EJERCITO ARGENTINO. **Reglamento del Servicio Interno**, RV 200-10 {1967}. Instituto Geográfico Militar, Buenos Aires, 1992. Este Reglamento, de lectura obligatoria, fue sancionado en 1967 (el anterior contenía en su primera parte esta misma clase de definiciones), y aún continúa vigente. El tema de la importancia de la formación ha sido excelentemente analizado para el caso argentino en ROUQUIE, ALAIN. **Poder Militar y Sociedad Política en Argentina** {1978}. Emecé Editores, Buenos Aires, 1982 (2 tomos).

la política pública hacia lo militar y la defensa que la nación ha comenzado a establecer en el nuevo régimen.⁹

b) *Cómo ejerce el Parlamento sus funciones propias de control (áreas):*

Establecidas en general por las normas constitucionales, el Parlamento posee en los distintos países funciones de contralor respecto de la política de defensa y la institución militar. Esas funciones delimitan áreas principales en las cuales debe desenvolverse el control del Parlamento en materia de defensa:

- Marcos legales: si bien resguardar el cumplimiento de las normas legales es materia del Poder Judicial, el Parlamento es la caja de resonancia donde las distintas vertientes políticas pueden supervisar si determinadas acciones del Ejecutivo pueden estar en discordancia con el andamiaje legal, y prevenir que ello ocurra. Existen al mismo tiempo disposiciones que corresponden más al ámbito administrativo que al judicial (como por ejemplo declaraciones públicas de miembros de las fuerzas armadas que contradigan el espíritu de la legislación), cuyas sanciones pueden ser según el país y el caso, solicitadas por el Poder Legislativo al Ejecutivo.
- Políticas del Poder Ejecutivo (exterior de seguridad y de defensa): es potestad de los representantes del pueblo requerir a las autoridades ejecutivas toda información o rendición de cuentas respecto de la política que en materia de seguridad se sigue con respecto a otros países, así como de la política de defensa. Los pedidos de informes, los requerimientos de presencia de ministros o secretarios, acuerdos de ascensos, etc., son algunas de las formas a través de las cuales se ejerce esta potestad.
- Temas presupuestarios: al Parlamento corresponde no sólo la aprobación del presupuesto de defensa (para lo cual debe involucrarse activamente en el conocimiento de lo que se le pide que sancione como en el requerimiento de modificaciones), sino también el control y supervisión de la ejecución posterior del gasto. La cuestión es aún más delicada en esta materia, si nos referimos a contextos

⁹ Para comenzar con el caso argentino, vale la siguiente cita que refiere la importancia de este tipo de influencia parlamentaria: “En la experiencia argentina, aprovechando con astucia, perseverancia y coraje político condiciones excepcionales de transición a la democracia, tanto el Poder Ejecutivo como el Congreso construyeron las políticas de defensa y dieron forma al andamiaje institucional luego de quince años de ardua tarea. Lo novedoso fue que la defensa fuera considerada como una política de Estado, ajena a la disputa interpartidaria. (...) Sin este consenso hubiera sido imposible enfrentar las sucesivas crisis militares hasta doblegar esa resistencia incompatible con la vigencia de la democracia. La construcción de consensos es tanto o más importante que la misma sanción de las leyes. No es lo mismo aprovechar una mayoría circunstancial, por robusta que ésta sea, que lograr el acuerdo y hasta la unanimidad de las fuerzas políticas representadas en el Congreso. Las normas aprobadas en estas últimas condiciones tienen un valor superlativo y cualquier tentación futura de cambiar ese enfoque exigiría un debate abierto, de cara a la sociedad, sobre las implicancias que tendría cambiar el rumbo. En esas condiciones no hay lugar para la sorpresa, y lograr un nuevo consenso exigirá ajustar cuentas con el pasado y arrimar argumentos suficientemente poderosos para justificar la adopción de otra política.” MARTINEZ, PABLO. **La Reestructuración de las Fuerzas Armadas y el Rol del Congreso. La Experiencia Argentina.** Centro Hemisférico de Estudios de Defensa y UDAPDE. La Paz, 2002, págs. 16-17.

de escasa transparencia respecto del gasto estatal agravado por una cultura de secreto hacia el gasto militar.

- Desenvolvimiento de la vida institucional militar: no puede controlarse lo que no se conoce; y lo que se conoce necesita ser evaluado a la luz de la construcción democrática que el país está realizando y del diseño que se está pensando. Los parlamentarios necesitan interiorizarse de las actividades de las instituciones armadas, así como de los elementos que conforman su desenvolvimiento cotidiano: su educación, entrenamiento, estado operativo, operaciones, traslados de unidades, etc.
- Fronteras y Espacios Soberanos: los temas que hacen al resguardo del territorio, del espacio aéreo y marítimo son también parte de la responsabilidad de los representantes, pues hacen al ejercicio de la soberanía nacional por parte del Estado.
- Utilización de los Bienes de la Defensa: la procuración de medios es parte del área presupuestaria. La utilización que se hace de los mismos, sin embargo, constituye un área específica en el que se requiere control parlamentario, resguardando que su destino sea aquel por el cual se ha decidido otorgar una porción del erario público.
-
- Temas Administrativos: Existen además otras materias administrativas en las que regularmente se ejerce también una función de control al requerirse un tratamiento parlamentario. Varían de acuerdo con la legislación local (por ejemplo, contratos con proveedores).

La atención de estas áreas, y la prioridad que unas tengan sobre otras constituyen indicadores de cómo el Parlamento está ejerciendo el papel que le corresponde cumplir en cuanto al control. En períodos de democracia reciente, puede resultar útil observar si existen áreas de atención preferente, cuáles son, y qué correspondencia guarda dicha situación con el contexto político y social.

El control parlamentario en la Argentina

Como se ha observado, el control civil es un proceso de construcción compleja en el que colaboran varios actores, entre ellos, los parlamentarios. El caso de la Argentina es tradicionalmente mencionado como ejemplo de control civil; sin embargo, esta mención es provocada por una historia reciente que ha permitido la disminución de la autonomía militar, pero no necesariamente garantizado un efectivo control civil.

La Argentina experimentó una situación privilegiada en lo que se refiere a una transición sin condicionamientos: la Guerra de Malvinas y el fracaso político-económico del último proceso militar hicieron derrumbar la imagen de las fuerzas armadas como institución organizada y creíble y marcaron el carácter de una nueva relación entre civiles y militares. Pero aunque las posibilidades estuvieron dadas para una reestructuración militar en función de la nueva política exterior de seguridad (que incluyó la cooperación y la adhesión a los regímenes internacionales de seguridad), lo que en la práctica se implementó fue la reducción presupuestaria conservando al mismo tiempo una estructura militar con fines difusos y sin disponibilidad de medios. Y aunque la actitud de las Fuerzas en la crisis de diciembre de 2001 fue concordante con el mantenimiento del orden democrático, no pudo dejar de observarse con preocupación en los meses siguientes que algunos mandos militares comenzaran a desafiar a las autoridades civiles.¹⁰ Anticipándose a ello, desde algunos años se ha planteado en los ámbitos académicos la necesidad de que los actores civiles asuman su responsabilidad en materia de elaboración y ejecución de una clara política de defensa. El caso argentino es la mejor expresión de que el control civil es más que la subordinación formal: es también la conducción.¹¹

A pesar de las dificultades enunciadas, la Argentina transformó su andamiaje legal en los primeros años de la transición de una manera rotunda y eficaz para guiar los destinos de una joven democracia y evitar las recaídas en el autoritarismo. La labor principal en esta transformación fue cumplida por el Parlamento, aún en contra en ocasiones de los mismos deseos del Ejecutivo. Sin abundar en detalles históricos ya tratados en diversos trabajos académicos como los citados en la bibliografía, podemos decir que aprovechando las excepcionales circunstancias producidas por una transición no condicionada los parlamentarios lograron el concurso de las diversas fuerzas políticas para sentar un corte claro con el pasado autoritario. Así, se logró emplazar una corriente de pensamiento respecto de la defensa y del papel de las fuerzas armadas que se mantiene hasta la actualidad, atravesando ya veinte años de diversas administraciones ejecutivas.

El proceso de viraje de la defensa nacional en Argentina se inició en 1988 con la sanción de una nueva Ley de Defensa Nacional que estableció una clara división entre la defensa y la seguridad interior, y continuó con la sanción de las Leyes de Seguridad Interior (1992), de Servicio Militar Voluntario (1994), y de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998), logradas luego de intensas negociaciones que incluyeron a todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso, actores militares y actores ejecutivos. En medio de este proceso, y como respuesta a la tensa situación interna militar provocada por los juicios por violaciones a los derechos humanos, se sancionaron las leyes de Punto Final

¹⁰ Por ejemplo, en enero de 2003 el entonces Jefe del Ejército Argentino ordenó el entierro con honores militares de quien fuera el responsable del conflicto Malvinas, Leopoldo Galtieri. Podría tratarse de una cuestión opinable si no fuera porque el fallecido militar fue juzgado por la justicia civil, condenado y destituido de su grado militar. La actitud del Jefe del Ejército no fue siquiera reprendida por las autoridades civiles, observándose así no sólo una actitud de autonomía militar sino una falta de conducción civil frente al problema. Ese mismo jefe fue el protagonista de una polémica pública por su retiro con el recientemente electo Presidente Kirchner.

¹¹ La más reciente iniciativa gubernamental de convocar a una mesa de diálogo para diseñar la política de defensa entre el gobierno y sectores académicos y políticos parece responder a esta intención.. Ver “Una Nueva Política de Defensa”, **Diario Clarín**, Buenos Aires, 11 de Agosto de 2003, pág. 19.

y Obediencia Debida, que frenaron la catarata de juicios a miembros de las fuerzas armadas en lo que fue percibido como una suerte de compromiso para zanjar los saldos del pasado.

Si analizamos la historia desde los aspectos del control parlamentario, el Parlamento argentino encaró más fuertemente aquel aspecto referido a la necesidad de *influir en el proceso de construcción del control civil*. En una primera etapa -signada por los tumultos políticos del inicio de la transición-, se avanzó lógicamente en establecer los mecanismos para lograr una subordinación formal de los militares al poder político y defender el orden democrático. Esto se logró desde la acción parlamentaria por la delimitación clara de las misiones de las fuerzas armadas referidas sólo al ámbito externo, quitando así de su órbita las amplias misiones que habían guiado su formación y acción bajo el marco de la denominada doctrina de seguridad nacional y su equiparación entre defensa y seguridad nacional. Al mismo tiempo, desde el Ejecutivo se avanzó en un proceso progresivo de reducción del presupuesto militar, como modo de reforzar la subordinación mediante la restricción de recursos.

La misión de repensar el diseño institucional del instrumento militar no tuvo sin embargo el mismo éxito, aunque no puede dejar de considerarse que como bien dice Martínez en su obra, los tiempos y las posibilidades políticas no siempre responden a la diafanidad del ejercicio académico.¹² Si bien la Ley de Defensa Nacional¹³ estableció un punto de partida que incluía la sanción posterior de leyes diversas como producción para la defensa, movilización, y orgánicas de las Fuerzas, sea por tiempos políticos o por desinterés progresivo en la temática al tiempo que se atenuaban los conflictos político-militares y se reemplazaban las preocupaciones por aquellas de carácter económico, hasta la sanción de la Ley de Reestructuración diez años después no existió una influencia decisiva del Parlamento en esta cuestión.

La sanción de esta última ley pareció marcar el comienzo de una nueva etapa, en la que la mirada parlamentaria se dirigiría a generar un marco legal que impulsara (y ayudara) al Ejecutivo a repensar el instrumento militar, en un ambiente internacional, regional y subregional sustancialmente distinto del que existiera cuando fueron creados los primeros ejércitos permanentes en Argentina, a comienzos del siglo XX. El progresivo recorte presupuestario efectuado sin la correspondiente reacomodación de la estructura había conducido a las fuerzas armadas argentinas a un virtual estado de inoperatividad. Esta ley estableció no sólo un incremento presupuestario paulatino, sino que claramente definió lo que en la práctica había constituido una nueva estrategia de defensa para el país: una estrategia disuasiva coadyuvando al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, y la consideración de un posible sistema de defensa futuro en el ámbito del Mercosur.¹⁴ El Parlamento volvió de esta manera a ser un actor decisivo en materia de defensa, retomando protagonismo en el proceso argentino.

¹² MARTINEZ, PABLO. *La Reestructuración...*, op.cit., pág. 18.

¹³ REPUBLICA ARGENTINA. *Ley de Defensa Nacional*, n° 23.554. Buenos Aires, Abril de 1988.

¹⁴ REPUBLICA ARGENTINA. *Bases Públicas Orgánicas y Funcionales para la Reestructuración de las Fuerzas Armadas*, n° 24.948. Buenos Aires, Abril de 1998.

Las delicadas circunstancias económicas que siguieron a la sanción de dicha legislación impidieron, en la práctica, que la disposición relativa a la adecuación presupuestaria se cumpliera. Durante el año 2001 el derrumbe político de la entonces administración ejecutiva de Fernando De la Rúa y el estallido de la economía condujeron a una crisis sin precedentes, en la que todas las instituciones fueron puestas en tela de juicio por una población enardecida. El Parlamento fue una de ellas. Otra institución, la militar, se apartó de la escena evitando cualquier tentación intervencionista. El concepto de control civil se mantuvo incólume, y la subordinación de las fuerzas armadas al poder político no fue puesta en duda. Desde diciembre de 2001 en el que cae el gobierno de De la Rúa, hasta la actualidad de la nueva administración del Presidente Kirchner, el país atraviesa una etapa política signada por el cuestionamiento ciudadano hacia los representantes y el pedido de una refundación de la política que guíase los destinos del país hacia nuevos horizontes de situación económica, posición en el mundo, y pautas de convivencia social.

Como una más de las políticas públicas, la defensa no escapa a esta reflexión general del papel de la política y del Estado en la Argentina; más aún, por contener en su órbita a un actor involucrado en anteriores períodos autoritarios. Este crítico momento histórico en el que la calidad de la democracia fue puesta a prueba, constituye un valioso escenario para escudriñar la naturaleza del control parlamentario de la defensa y cómo éste puede colaborar a profundizar el control civil. Un análisis más particularizado entonces del control parlamentario durante este período nos permitirá establecer cuáles son los ejes que continúan vigentes, qué fortalezas se deducen de ello, y qué debilidades presentan desafíos de cara al futuro del control civil en la Argentina.

El control en la Cámara de Diputados: proyectos y problemáticas

Por ser de acuerdo con la Constitución Argentina la Cámara a la que corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas,¹⁵ y por constituir además el recinto en el que mejor se expresa la participación de diversas fuerzas políticas, creemos siguiendo la línea de trabajos anteriores que el análisis de la actuación parlamentaria en esta materia tiene su inicio en la observación de la actuación de la Cámara de Diputados.¹⁶ Dentro de ella, existe una Comisión de Defensa Nacional cuya competencia es “dictaminar sobre todo asunto o proyecto relativo a la organización, armamento y disciplina de las fuerzas armadas de tierra, mar y aire de la Nación, y sus servicios auxiliares y afines; así como las cuestiones atinentes con las misiones que a estas

¹⁵ **Constitución de la Nación Argentina.** Sancionada por el Congreso General Constituyente el 22 de Agosto de 1994, artículo 52.

¹⁶ Existen en Argentina dos trabajos pioneros en el estudio del papel y de la actuación de los diputados argentinos en materia de defensa, que abarcan el período 1983-1988. Uno de ellos fue realizado por Gustavo Druetta, y el restante por Luis Tibiletti y José Manuel Ugarte, quienes a través de la experiencia propia vivida en los primeros años de la transición como asesores parlamentarios lograron analizar en profundidad a qué se dedicaba el Parlamento en materia de defensa (en el primer caso); y radiografiar la labor de la comisión de defensa de la Cámara de Diputados proponiendo medidas correctivas. Ver Bibliografía.

fuerzas corresponden y las que se refieren a recompensas, honores y demás asuntos comprendidos en esta legislación”.¹⁷ En realidad, sus competencias abarcan toda temática relativa a la defensa nacional. En la mecánica parlamentaria argentina, el papel de las comisiones es sustancial, constituyendo el ámbito en el cual se tratan los proyectos que luego son elevados al pleno de la Cámara, siendo escasos los proyectos que se tratan directamente en el recinto sin haber pasado por comisión.

Pero aunque no pertenezcan a dicha Comisión, todos los diputados pueden presentar proyectos, y de hecho lo hacen.¹⁸ Si como se ha expresado anteriormente el aporte parlamentario a la construcción del andamiaje del control civil ha sido reconocible en la historia reciente de la democracia argentina, el otro aspecto del control civil (cómo se ejercen las funciones propias de control) sólo puede ser puesto a la luz si se analizan los proyectos presentados separando aquellos que refieren específicamente a dichas funciones. La aprobación de dichos proyectos constituye un segundo momento, al que nos referiremos más adelante.

A tal fin, el relevamiento de los proyectos ingresados a la Cámara de Diputados *producidos por diputados*,¹⁹ en el período histórico que abarca desde marzo de 2002 (mes en el que se inicia el período parlamentario) hasta agosto de 2003. De un total de 360 proyectos relevados, se efectuó una primera categorización separando aquellos que se correspondían el ejercicio de la función de control (196 casos, es decir el 54%). Los diputados tuvieron entonces iniciativas para las *áreas* de control en materia de defensa con los siguientes resultados:

Tabla 1
Proyectos Presentados por Areas de Control

Area	%
Vida Institucional Militar	29%
Políticas del Ejecutivo	26%
Administrativos	16%
Marcos Legales	12%
Fronteras y Espacios	11%
Temas Presupuestarios	3%
Utilización de Bienes	3%

Total: 196 casos

Fuente: Dirección de Información Parlamentaria. Congreso de la Nación.

¹⁷ **Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación**, Artículo 76.

¹⁸ De hecho, de los diputados que componen la comisión de defensa en el período analizado sólo el 50% de sus 27 miembros se reconoce a sí mismo como especialista en el tema de defensa. Ver **Directorio Legislativo. Quiénes son nuestros Legisladores y cómo nos representan**. Universidad de Bologna, CIPPEC, Fundación Karakachoff, Fundación Friedric Ebert, Buenos Aires, Mayo 2002.

¹⁹ Cabe mencionar que pueden ingresar también proyectos desde el Poder Ejecutivo, desde la ciudadanía o desde el Senado. Aquí sólo se han tomado los que los mismos diputados generaron.

Para escudriñar mejor estos resultados, veamos qué nos dice la distribución de aquellas variables que fueron mayormente atendidas por el contralor de los diputados. En primer lugar, la que denominamos “vida institucional militar”:

Tabla 2
Proyectos Presentados en el Area Vida Institucional de las FF.AA.

Tema	%
Acciones del Personal Militar	51%
Comisión de Posibles Delitos	26%
Personal	9%
Misiones de Paz	6%
Educación	4%
Estado de Operatividad	2%
Otros	2%

Total: 57 casos

Fuente: Dirección de Información Parlamentaria. Congreso de la Nación.

Al interior de la misma, se observa que la mayor parte (51%) de las iniciativas estuvieron dedicadas a las acciones del personal militar, entre las que se encuentran reconocimientos a apoyo en catástrofes o a miembros de la institución por distinciones, así como la labor realizada por el rompehielos argentino Irizar, quien fue al socorro de un buque alemán encallado en los hielos antárticos. Son iniciativas que para su realización no requieren mucho mayor conocimiento e interiorización que la lectura de los periódicos nacionales. Este es también el caso de la siguiente en el orden (comisión de posibles delitos, 26%), compuesta básicamente por el tema de la muerte de un cadete en una escuela militar y por el descubrimiento de un tráfico ilegal de armas argentinas a Brasil. Pero en el caso de esta categoría, aunque la noticia sea pública, el pedido de informes de los diputados opera como un elemento de control para el Ejecutivo. Cabe también destacar la aparición recurrente de proyectos de personal enlazados con la Guerra de Malvinas. Entretanto, temas de relevancia para la política de defensa tales como la participación en misiones de paz o el estado de operatividad de las fuerzas armadas apenas ocupan un débil lugar en la lista.²⁰

Con respecto al área de políticas del Ejecutivo, también se observa una atención preferente a aquellas categorías que tienen mayor incidencia en el debate público y en los medios de comunicación. Así –y en un período particularmente sensible de la relación

²⁰ Un proyecto fue encontrado referente a un tema que los especialistas reconocen como de vital importancia para la Argentina: las estrategias y elementos con que cuentan la Prefectura y la Armada para controlar la pesca ilegal de buques extranjeros. Este proyecto no recibió tratamiento.

bilateral con los Estados Unidos- el tema del ingreso de tropas norteamericanas al país, su inmunidad, o los ejercicios en los que dicho país participe, ocupan el centro de la escena en el requerimiento de información y atención al Poder Ejecutivo: un 65% de los proyectos presentados en el área. El control hacia temas de política de seguridad y defensa menos coyunturales y por lo tanto más generales, tiene un 15.5% de proyectos; seguido por otro tema de coyuntura y atención pública: el posible entrenamiento que fuerzas argentinas hipotéticamente iban a brindar a fuerzas armadas colombianas (13.5%).

Tabla 3
Proyectos Presentados en el Area Políticas del Ejecutivo

Tema	%
Ingreso de tropas extranjeras y ejercicios con EE.UU.	65%
Política de Seguridad Exterior y de Defensa	15.5%
Colombia	13.5%
Envío tropas argentinas a Irak	4%
Otros	2%

Total: 52 casos

Fuente: Dirección de Información Parlamentaria. Congreso de la Nación.

Otras áreas de control (Marcos Legales, Administración y Fronteras) presentan una distribución más equitativa entre sus categorías. En lo referido a Marcos Legales, el control de los diputados estuvo fuertemente ligado a repudiar o pedir informes y sanciones para miembros activos o retirados de las fuerzas cuyas declaraciones públicas se entendían reñidas con el principio del control civil y la subordinación militar (particularmente, hacia el ex Jefe del Ejército Ricardo Brinzoni), o a resguardar la distinción legal entre defensa y seguridad interior. El área de Fronteras y Espacios incluye una fuerte preocupación por los temas relativos a la Antártida y a la radarización del espacio aéreo. En cuanto a la Administración, los proyectos se refieren a concesiones de aeropuertos y estado de los mismos.

La temática presupuestaria es la gran ausente de las iniciativas presentadas, siendo paradójicamente aquella función de control que distingue a los diputados. Sólo siete proyectos fueron presentados, referidos en su mayoría a solicitar algún recurso para cuestiones antárticas o de plataforma continental. No existen solicitudes ni pedidos de informes respecto del gasto en defensa.

Una consideración aparte merece el tema del tratamiento y (si es lograda) la aprobación de los proyectos. En realidad, para el juego de la negociación política, la sola presentación de los proyectos en la cámara pone en funcionamiento un mecanismo de

consensos que supera, incluso, el hecho de la aprobación del proyecto. Aparece aquí, con toda claridad, la figura de los diputados pero también de los asesores, quienes compatibilizan posiciones de ser posible, o buscan frenar algún tratamiento si no lo es. Sin embargo, aunque el proyecto no se apruebe, el envío del mensaje de control ya está garantizado.

Del total de proyectos relativos a la función de control, el 36% de ellos fue al menos incluido en el orden de tratamiento de la comisión. Su distribución por temas coloca en primer lugar a la concesión de aeropuertos (20%), las acciones de alguna Fuerza (27%), y el repudio al ex Jefe del Ejército (10%), temas en los que –por la naturalidad de los reclamos- pareciera más sencillo lograr consenso.

Sin embargo, los proyectos presentados alrededor del tema Colombia y la prevención contra el involucramiento argentino en dicho conflicto, fueron aprobados en un 86%, lo cual indica un fuerte consenso entre los diputados tanto respecto de la política que la Argentina ha seguido respecto al tema en los últimos años, como de la negativa a involucrar a los militares en conflictos de naturaleza interna.

Algunas constantes de la política de defensa argentina para los últimos veinte años parecen verse reflejadas a través de la acción de contralor que los diputados han ejercido para mantenerlas:

- la estricta subordinación militar a las autoridades civiles y la condena a las violaciones a los derechos humanos
- la consideración de la temática Malvinas y de sus combatientes
- el control hacia el diseño que el Ejecutivo realiza de la política exterior de seguridad, principalmente si se relaciona con los EE.UU.
- la cuidadosa distinción entre defensa y seguridad interior

Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos intentado considerar los principios del control civil las peculiaridades del control parlamentario analizando en la historia más reciente del caso argentino aquellas actuaciones que nos permitan deducir las fortalezas y las debilidades que enfrenta dicho control de cara al futuro. A modo de conclusión, el caso nos muestra peculiaridades pero también elementos que pueden ser tomados para pensar la realidad de otros casos de la región que comparten la necesidad de reforzar el proceso del control civil.

La influencia que el Parlamento ha tenido en el proceso de construcción del control civil es sin duda la mayor fortaleza. La búsqueda de consenso político a través del Parlamento para lograr la transformación de un andamiaje institucional básico y clarificador colaboró ciertamente en el mantenimiento y la profundización de la práctica democrática y en el alejamiento de las fuerzas armadas de cuestiones políticas internas. A

ello ha contribuido la especialización y constancia de algunos representantes que se constituyeron en referentes de sus partidos en el tema, y también de asesores que permanecieron en las Cámaras para dotar a las mismas de una cierta memoria. Cabe aquí la pregunta de cómo convertir a esta memoria en una cuestión institucional, que no dependa de las personas que en ese momento estén a cargo del impulso a la temática. Aún así, puede afirmarse que la función de generación de normas para coadyuvar al control civil, aún con sus demoras, ha sido en gran parte cumplida por el Parlamento y hasta “impuesta” en algún caso al Ejecutivo.

Respecto de las funciones específicas de control, se observan mayores debilidades que se relacionan también con la necesidad de que la defensa se constituya en una preocupación del debate político como una más de las políticas públicas. Por ello, el control parece funcionar mejor en áreas no problemáticas (como cuestiones relativas al territorio y espacio soberanos, y administrativas) o en aquellas pasibles de consenso rápido (tales como escándalos públicos, políticas establecidas como la subordinación militar, respeto a los derechos humanos, o relaciones exteriores que tienen un cierto grado de consenso básico), antes que en aquellas áreas que requieren no sólo una cierta especialización e interés del representante, sino también de la sociedad y de los partidos políticos. Este es el caso del presupuesto, o del diseño y operatividad de las fuerzas armadas, temas que están lejos de constituir una herramienta electoral o que requieren energía para el conocimiento y disposición necesarios que convoquen a la negociación.

En este sentido, cuanto menos sea percibida la defensa como un bien público necesario, menor será la atención que estas áreas de control tengan. Y por otra parte, cuanto mayor sea la repercusión pública que tengan ciertos temas relativos a las fuerzas armadas o a la política, mayor será la atención que los diputados dediquen a los mismos. De allí que se pueda observar, por períodos, una concentración de iniciativas alrededor de este tipo de temas. Esta lucha entre interés electoral y labor específica necesita la búsqueda constante de equilibrio, que resguarde el bien público que hace a la razón misma del Estado. La evaluación periódica y sistemática de organismos externos (tales como instituciones académicas o no gubernamentales) pueden resultar de utilidad en esta tarea.

Puede decirse que aquellas áreas de control que coadyuvan al diseño de la política de defensa y del instrumento militar como el presupuesto, no han logrado aún ser incorporadas a la cultura parlamentaria. Considerando que la política necesita un presupuesto que la exprese, es difícil –y más aún en la crítica situación económica argentina- pensar en una defensa eficaz si no se integra desde los representantes de la ciudadanía la consideración de los recursos que se destinan a este bien público. Si el control civil se piensa como proceso, y a éste se le adjudican etapas, el caso argentino muestra como experiencia no necesariamente imitable o repetible que comienza con el logro de la subordinación formal y la delimitación clara de funciones, para pasar luego a la consideración de la política de defensa y su consiguiente instrumento militar, y terminar en la asunción de las prerrogativas constitucionales respecto de una herramienta principal: el presupuesto.

La observación de los diputados argentinos que presentaron los proyectos ha permitido también deducir que no sólo la oposición, sino también el oficialismo, realiza labores de control. Este último es difícil de medir con indicadores más precisos, pero existe. Que el oficialismo no trate o no apruebe un proyecto de control, no significa que no está dispuesto o no ha ejercido su función de contralor. Por el contrario, puede hasta ser más efectiva la presión y negociación que haga ante el Ejecutivo para lograr resultados o modificaciones a fin de evitar la formación de coaliciones opositoras (y el rédito político que éstas consigan por ello), que el envío de una solicitud formal de pedido de informes.

El proceso de construcción del control civil es complejo y de largo alcance, y la actuación parlamentaria puede constituir un elemento clave en él. Y si una débil cultura institucional puede llevar en ocasiones a confundir con frecuencia cuál es el papel de un representante, convirtiendo a la Cámara en un aparente apéndice del Ejecutivo, los esfuerzos para impulsar que el Parlamento ayude al control civil y controle las áreas específicas deben ser renovados, y sus mecánicas, repensadas. La observación concreta de la actuación, y la evaluación de la historia nos podrán brindar elementos para esta tarea.

Bibliografía

- AGÜERO, FELIPE. “Las Fuerzas Armadas en una Epoca de Transición: Perspectivas para el Afianzamiento de la Democracia en América Latina”, en DIAMINT RUT (ed.), **Control Civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias Latinoamericanas**. Universidad Torcuato Di Tella, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1999.
- **Directorio Legislativo. Quiénes son nuestros Legisladores y cómo nos representan**. Universidad de Bologna, CIPPEC, Fundación Karakachoff, Fundación Friedric Ebert, Buenos Aires, Mayo 2002.
- DRUETTA, GUSTAVO. “Diputados y Defensa: Radiografía de un Poder Tenue”, en **Defensa y Democracia: Un Debate entre Civiles y Militares**. Ediciones Puntosur, Buenos Aires, 1988.
- FEAVER, PETER. **Delegation, Monitoring, and Civilian Control of the Military: Agency Theory and American Civil-Military Relations**. Harvard University, John M. Olin Institute for Strategic Studies, Project on U.S. Post Cold-War Civil-Military Relations, Working Paper N° 4, Mayo 1996.
- KOHN, RICHARD H. **The Forgotten Fundamentals of Civilian Control of the Military in Democratic Government**. Harvard University, John M. Olin Institute for Strategic Studies, Project on U.S. Post Cold-War Civil-Military Relations, Working Paper N° 11, Junio 1997.
- MARTINEZ, PABLO. **La Reestructuración de las Fuerzas Armadas y el Rol del Congreso. La Experiencia Argentina**. Centro Hemisférico de Estudios de Defensa y UDAPDE. La Paz, 2002.
- **Parliamentary Oversight of the Security Sector. Principles, Mechanisms and Practices. Handbook for Parliamentarians n° 5**. Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces e Inter-Parliamentary Union, Ginebra, 2003.
- SARTORI, GIOVANNI. **Teoría de la Democracia {1987}**. REI Argentina, Buenos Aires, 1990.
- TIBILETTI, LUIS y UGARTE, JOSE MANUEL. “El Rol de las Comisiones de Defensa Parlamentarias como Ambito de Interacción Cívico-Militar”, en **Hacia una Nueva Relación: el Papel de las Fuerzas Armadas en un Gobierno Democrático**. National Democratic Institute, FAI, CEPNA, Buenos Aires, 1990, págs. 147-167.