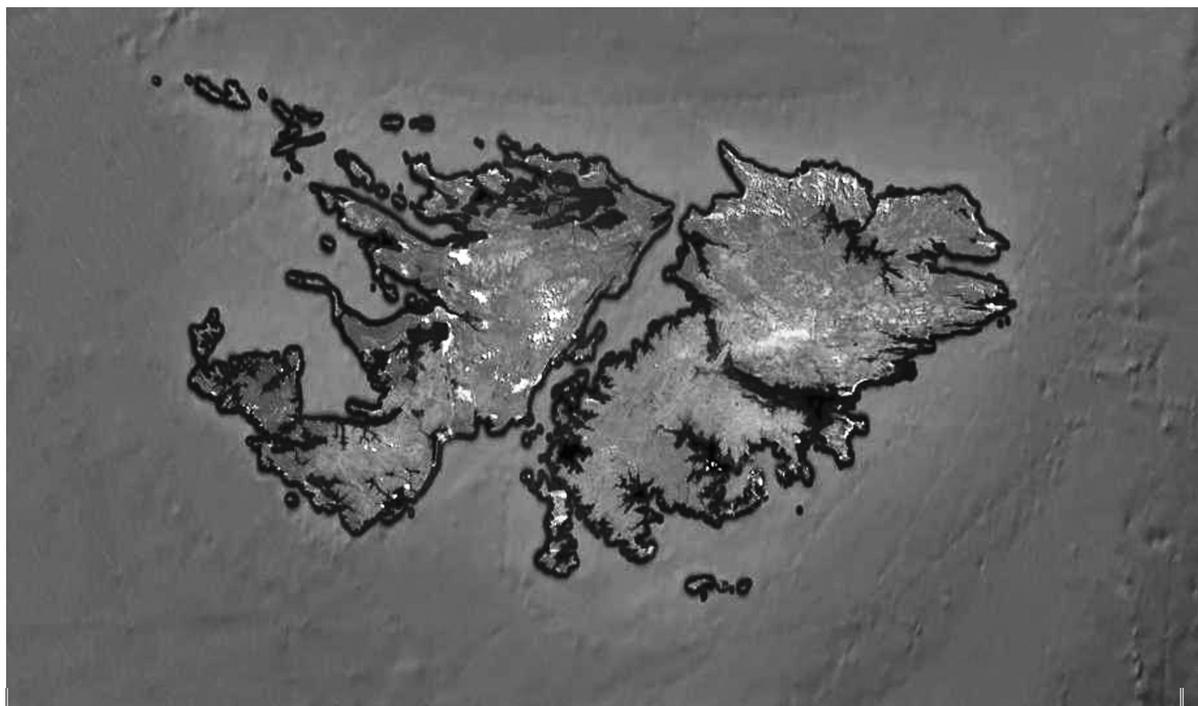


# La construcción de la política exterior argentina hacia la Cuestión Malvinas a través de las leyes

*Lic. Federico Martín Gómez • Dr. Leandro Enrique Sánchez*





**Lic. Federico Martín Gómez** Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales UCALP. Maestrando en Relaciones Internacionales IRI UNLP. Director del Laboratorio de Políticas Públicas hacia la Cuestión Malvinas. FCJyS. UNLP.

Secretario de la Red Federal de Estudios sobre Malvinas 2065 CoFEI. Secretario del Departamento de Islas Malvinas, Antártida e Islas del Atlántico Sur. IRI UNLP. Miembro Investigador del Centro de Reflexión Política Internacional. IRI UNLP.

---



**Dr. Leandro Enrique Sánchez** Doctor en Ciencias Sociales UNLP. Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales UCALP.

Vicedirector del Laboratorio de Políticas Públicas hacia la Cuestión Malvinas. FCJyS. UNLP.

Miembro Investigador del Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (UNLP-CONICET). Miembro Investigador del Centro de Reflexión Política Internacional. IRI UNLP

---

# La construcción de la política exterior argentina hacia la Cuestión Malvinas a través de las leyes

*Lic. Federico Martín Gómez • Dr. Leandro Enrique Sánchez*

## Resumen

La política hacia Malvinas, como parte de la política exterior y de defensa, se halla doblemente sujeta. Las fuerzas profundas de la sociedad que ejercen presiones y pulsiones sobre la confección de una política estructuran, a la vez que son estructuradas, y a la política exterior esta sujeción le es constitutiva e inalienable. La perspectiva con la cual ha sido analizada la cuestión Malvinas no está exenta del escorzo con el cual se aborda la política exterior y de defensa como objeto de estudio. Este trabajo, apoyado sobre las líneas críticas que han intentado descomponer el Estado como actor unitario, se centrará en el accionar del Congreso de la Nación en tanto órgano articulador de demandas y representante de la sociedad para analizar la producción legislativa desde el retorno de la democracia hasta el presente en torno a Malvinas.

**Palabras claves:** Cuestión Malvinas, Congreso, Política Exterior, Defensa

## Abstract

*Policy towards Malvinas, as a part of foreign policy and defense, is twice tightened. Deep forces in society that exert pressures and pulsations over the construction of a policy, build, at the same time that are being built. For foreign policy, this pressures are makers and inalienable. The perspective which the Malvinas issue has being analyzed is not free from the foreshortening that foreign and defense policies are as objects of study. This work, supported over the critical lines that the State has being intended to be separated as a unitary actor. Will center on the activity of the National Congress, as the institution that articulates demands and representation of society, to analyze legislative production until present times, regarding Malvinas.*

**Key words:** Malvinas Issue, Congress, Foreign Policy, Defense

## Introducción

Si bien la política nacional e internacional están interrelacionadas, es sumamente complejo establecer con certeza si una determina a la otra y viceversa. Es por eso que más que establecer una relación causal resulta más interesante determinar cómo influyen y cuándo lo hacen.

El punto de partida, en términos teóricos, de este trabajo se ha centrado en los condicionantes domésticos de la política exterior<sup>1</sup> ya que constituyen un factor explicativo significativo, aunque no exclusivo, de la conducta de política externa de un Estado. Este punto de vista no ignora el sistema político nacional en el que interactúan los elementos que van a producir la política exterior. En definitiva, de lo que se trata es de descomponer las teorías centradas en el Estado para reconocer la inevitabilidad del enfrentamiento interno acerca de lo que constituye el “interés nacional” y partir de ello, poder comprender, en una segunda instancia, la necesidad de reconciliar al mismo tiempo exigencias nacionales e internacionales.

Las principales variables de esta concepción analítica son a) tratar de explicar el comportamiento externo de un Estado desde la perspectiva del propio Estado antes que desde el sistema internacional, b) entender que los grupos decisivos operan en el marco de un entorno que incluye las distintas fuerzas del sistema político nacional como internacional y que c) la realidad como es percibida por los actores, y no tal como es, es la que estipula la toma de decisiones.

Ahora bien, tan importante como transparentar la posición teórica en la cual este trabajo halló su basamento, resulta la clarificación de ciertas construcciones teórico conceptuales y estructurales para el estudio del rol legislativo en la formulación de la política exterior.

El primero, es la definición de política exterior. Definir política exterior no es una tarea sencilla, puesto que su imprecisión semántica le otorga diversas dimensiones y concepciones a partir de las cuales ser definida. En principio, es posible afirmar que la política exterior tiene como condición necesaria pero no suficiente la existencia de un Estado porque, como sostiene Gutiérrez (1987), generalmente no responde a los intereses generales de la mayoría de la población sino al grupo que detenta el poder, por lo que resulta prudente hacer referencia a la política exterior como política de gobierno. A su vez, al analizar la política exterior es necesario tener presente que los enfoques deterministas de carácter monocausal pierden de vista la complejidad de la materia, por lo que sería relevante considerar distintos aspectos. En primer lugar, la política exterior debe ser entendida como una política pública (Ingram y Fiederlein, 1988: 727-729). Como una política pública circumscripita dentro de un proyecto político interno, que contiene los lineamientos socios económicos y políticos definitorios del carácter de la proyección de la política del interior hacia el exterior. Segundo, es necesario tener presente el régimen político puesto que, como sostiene Lasagna (1996), existe una relación de causalidad entre el cambio de régimen político y la política exterior; y al mismo tiempo, la política exterior no es estática, sino que se desarrolla por medio de

<sup>1</sup> Véase MCCLELLAND (1965), ALLISON (1971), KRASNER (1978), KATZENSTEIN (1978), PUTNAM (1996) como algunos de los autores más representativos de esta área de investigación.

un proceso cíclico de continuidad y cambio. Tercero, como otras políticas públicas que emanan del proceso de toma de decisiones políticas del régimen político interno, no opera en un contexto doméstico vacío, hay imposiciones políticas formales e informales que condicionan su formulación (Salmore y Salmore, 1978 y Waltz, 1967).

La política exterior, en definitiva, está determinada en buena medida por el sistema político en que se formula, y como otras políticas, resulta de un conjunto de interacciones que se llevan a cabo de acuerdo con una serie de reglas, estructuras y valores que emanan de él. Es por ello que tiene un carácter circular, donde la relaciones de poder interno inciden en la construcción de la política externa, y está condiciona el alcance de la política interna (Sanchez, 2010: 8).

El segundo, consiste en definir el interés nacional. Si bien no es posible establecer “*a priori*” y de forma racional cuál es la esencia del mismo. Sí se puede aseverar que el interés nacional es el eje articulador de la política exterior. Sí puede ser entendido a través de la promoción de determinados valores que portan los Estados, pero las sociedades son heterogéneas por lo que el interés nacional no sería uno. Ergo, consiste en inferencias y percepciones relativas a pautas de comportamiento por parte de quienes elaboran la política exterior. En ese sentido, los intereses nacionales son productos del contexto político y cultural dentro del cual se elaboran las políticas. El contenido del mismo es histórica y socialmente relativo, ya que está sujeto y se modifica de acuerdo a condiciones socio históricas. Es por eso, que resulta de mayor utilidad recurrir al concepto de agenda internacional puesto que a diferencia de interés nacional es un concepto operacionalizable, que proporciona criterios para identificar intereses específicos y establecer una jerarquía entre ellos. Esta aproximación permite concebir el interés nacional como aquellos valores que son utilizados como criterios de evaluación de políticas concretas (Sanchez, 2010: 9).

Clarificado el sentido de la política exterior en términos conceptuales, señalado el necesario reemplazo de interés nacional por agenda internacional, resulta posible afirmar entonces que el proceso de adopción de decisiones para la formulación de la política exterior consiste, en definitiva, en estudiar el proceso por el cual se construye la agenda internacional. Proceso, que en la práctica permite operacionalizar los temas o intereses incorporados a la agenda y se determinan los objetivos y opciones de la política exterior a adoptar.

Ahora bien, fruto de reconocer el valor instrumental<sup>2</sup> del modelo secuencial<sup>3</sup> de análisis de las políticas públicas, que estudia el proceso que sigue una política pública, dividiéndolo en sus sucesivas etapas, su análisis, en consecuencia, se detiene, en principio en una de ellas<sup>4</sup>, la agenda. Puesto que, como afirma Aguilar Villanueva (1993), la decisión más importante de un gobierno tiene que ver con la elección de sus asuntos y prioridades, o sea con su agenda, lo que interesa comprender es el ingreso de temas generados en otras agendas

---

2 Es un modelo que no ha perdido actualidad, es una buena herramienta pedagógica que acepta que se le superpongan otras teorías.

3 Nace de la conjunción de estudios estructural funcionalistas, behavioristas, sistémicos, característicos de la década del sesenta. Pero la influencia del pensamiento «por etapas» de Harold Lasswell (1953) es innegable.

4 Cada etapa representa una función o subsistema.

(agendas difusas), la de los ciudadanos, del sistema político o del propio Estado, a la agenda de gobierno. La agenda de gobierno de Cobb y Elder, ha sido traducida, a los efectos de analizar la política exterior, en la agenda pública de política internacional.

Esta agenda es resultante de una conformación de múltiples temas, no jerarquizados en forma terminante ni permanente, originados tanto en la esfera de la política doméstica como desde la política internacional, volviendo difusa la separación entre temas internos y externos. Cabe advertir que las etapas de dicho proceso revelan, solamente, elementos lógicamente tan necesarios como interdependientes de la política, no constituyendo, de modo alguno, eventos sucesivos y realmente separables. Por lo que, si bien una política se adscribe a un organismo o funcionario determinado, en la práctica es sumamente difícil establecer a quién se debe atribuir una política específica porque ésta resulta de un juego de fuerzas, un juego político en el proceso de formulación.

Es necesario, entonces, identificar en dicha arena, el conjunto de intereses que responden en buena medida a la relación de fuerzas en la sociedad (DUROSELLE, 1992: pp.174). La elaboración de la agenda exterior en países como Argentina se encuentra primordialmente en manos del Poder Ejecutivo, atento las atribuciones constitucionales en la materia.

Debido a su naturaleza de órgano unipersonal, y acompañado de una burocracia jerárquicamente subordinada y considerablemente más amplia que la del Congreso, el Presidente de la Nación en la mayor parte de los casos es quien define los temas prioritarios de la agenda de política exterior. También es el Presidente quien dispone en términos relativos de más instrumentos para hacer efectivo su plan de acción en materia exterior. En los regímenes presidenciales, como es el caso de Argentina, el principio de separación y división de poderes, la elección separada del Jefe del Gobierno y los legisladores (la doble legitimidad planteada por Linz), y la autonomía institucional, brindan más incentivos para centrar el análisis en el control parlamentario, entendido en un sentido más tradicional como función esencial del mismo; es decir, referido por un lado, a la sanción y destitución de los funcionarios; y en lo referente, por otro, al proceso legislador, el cual incluye nuevos actores y figuras jurídicas en el ámbito de la toma de decisiones. Ello, de algún modo, le resta gravitación al hecho de que, el diseño de la agenda internacional, incluye un conjunto de intereses que responden en buena medida a la relación de fuerzas en la sociedad (Duroselle, 1992: pp.174) y que se articulan en distintas arenas, siendo el Congreso la más representativa de todas.

La Constitución argentina, plenamente de carácter presidencialista, asigna al Poder Ejecutivo diversos poderes en materia de Defensa Nacional y en materia de Política Exterior. Es así que la construcción de una estructura presidencialista desde el órgano del Poder Ejecutivo Nacional, expone que los poderes militares, por lo tanto lo de defensa, han quedado explicitados e implicados en la comandancia de las Fuerzas Armadas de nuestra Nación (Artículo 99 Inciso 1 Constitución Nacional).

De esta manera la asignación de esta estructura de poderes hacia el Ejecutivo, en materia de defensa, es respaldado por el orden imperativo que institucionalmente lo justifica<sup>5</sup>.

Dicho esto, debemos reflejar las implicancias del Poder Legislativo en materia de Defensa, haciendo hincapié en la construcción de la Cuestión Malvinas.

### **Abordaje cuantitativo de la producción legislativa hacia la Cuestión Malvinas en 29 años de Democracia**

El Congreso Nacional posee funciones y competencias políticas, dentro de las cuales tiene injerencia en el diseño y ejecución de la política exterior nacional y de la defensa, especialmente a partir de legislar al respecto.

Teniendo presente ello, la magnitud que los proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo Nacional en ambas Cámaras del Congreso de la Nación referidos a las relaciones exteriores y a la defensa, que no todos los proyectos son de ley, o de modificación a una ley, sino que, de acuerdo a la índole de las cuestiones promovidas pueden adoptar distintas modalidades que, en el Congreso, difieren según provengan de la Cámara de Diputados o de Senadores y fundamentalmente las competencias constitucionales asignadas al Poder legislativo en materia de política exterior.

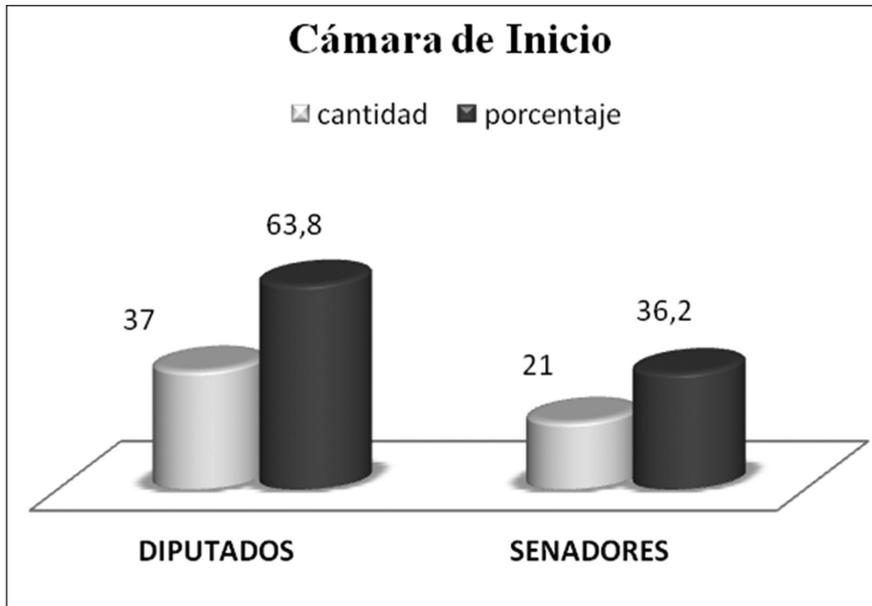
Resulta necesario hacer una mínima referencia cuantitativa a la producción legislativa en torno a Malvinas desde el retorno a la democracia hasta el presente.

La Cuestión Malvinas ha generado 2474 proyectos legislativos en casi 30 años de los cuales 42% (1037) son de resolución, el 32% (791) de declaración, el 17% (443) de ley, el 8% (194) de comunicación y un total de 9 mensajes representando el 1% del total.

<b>TIPOS DE PROYECTO</b>			
	<b>Porcentaje</b>	<b>Porcentaje acumulativo</b>	<b>Frecuencia</b>
<b>Proyecto de Ley</b>	17	17,9	443
<b>Proyecto de Resolución</b>	42	59,8	1037
<b>Proyecto de Declaración</b>	32	91,8	791
<b>Proyecto de Comunicación</b>	8	99,6	194
<b>Mensajes</b>	1	100,0	9
<b>Total</b>	100,0		2474

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección de Información Parlamentaria*

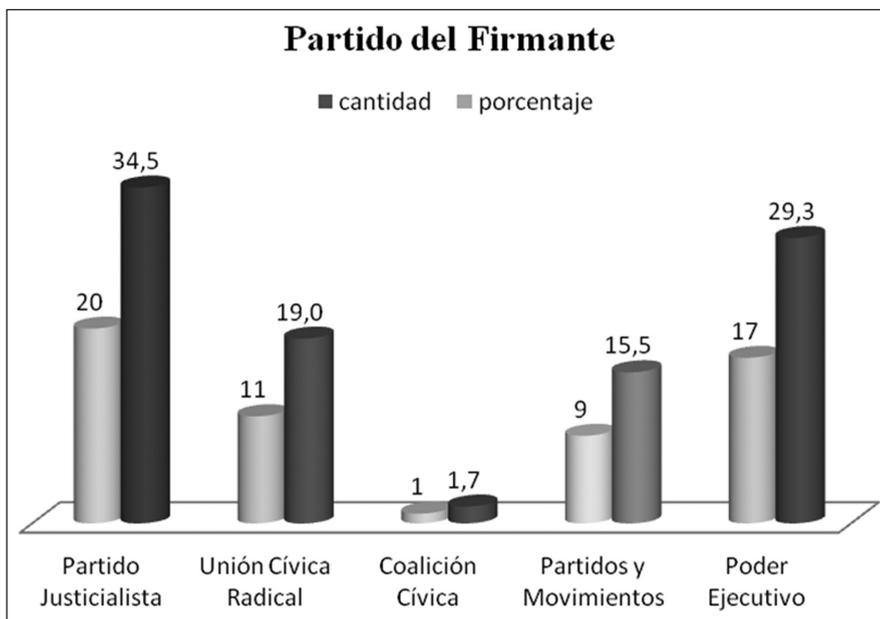
<sup>5</sup> Véase Montenegro (2008) como estructura justificativa.



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección de Información Parlamentaria*

Que los proyectos presentados por los legisladores adopten distintas modalidades implica que el alcance coercitivo que adopte cada proyecto, es decir, el ámbito donde el proyecto tendrá aplicación efectiva (alcance general y obligatorio a todos los habitantes del país o sólo para un sector) difiera. Si los números absolutos son filtrados a partir de ese alcance de los proyectos referidos a Malvinas entonces, sumando los proyectos de declaración, esto es, las expresiones u opiniones del cuerpo (personales o conjuntas) con respecto a temas de índole pública o privada, los de resolución, que tienen por objetivo regular la actividad interna de cada uno de los cuerpos del Congreso, tanto en forma separada como conjunta, y los de comunicación, reservados a contestar, recomendar o pedir algo, o a expresar un deseo o aspiración propia de la Cámara de Senadores, más del 80% de los mismos tiene un carácter coercitivo nulo, cuando mucho parcial. Es decir, tienen un carácter meramente declarativo. Se tratan de disposiciones que, por su naturaleza, no otorgan competencia para actuar al Poder Legislativo, ya que dichas capacidades están reservadas constitucionalmente para otros poderes del Estado. Por lo que el Congreso no tiene facultad para fijar la política de relaciones exteriores del país, a cargo del Presidente de la Nación y su Canciller, lo cual no inhibe a que los senadores y diputados expresen, mediante beneplácito o repudio, su opinión respecto de la política exterior del país, pero, nuevamente, su alcance coercitivo es nulo.

### Distribución proporcional según partido político del legislador firmante (1983-2011)



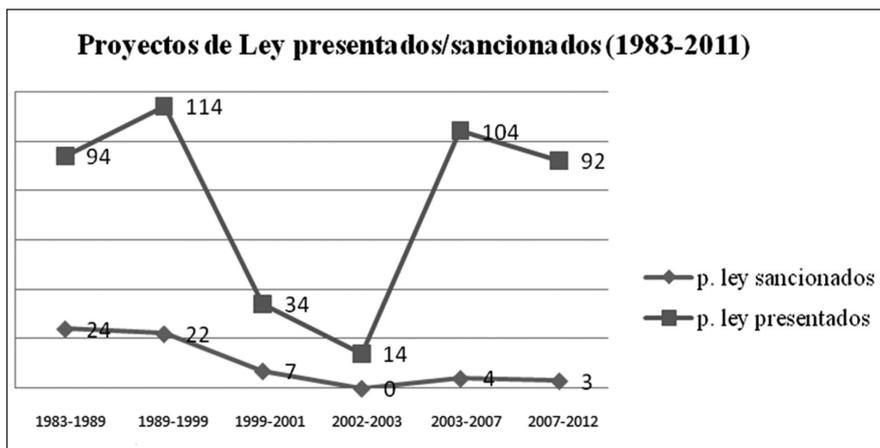
*Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección de Información Parlamentaria*

Si bien se podría afirmar que dichos proyectos forman parte de la agenda de gobierno, definida como “conjunto de asuntos explícitamente expuestos para la consideración activa y seria de los encargados de tomar las decisiones” (Cobb y Elder, 1986: 116), la atención es un gesto políticamente significativo, pero no necesariamente conlleva consecuencias materiales.

Es por eso que es conveniente centrarse en aquellos proyectos que, dentro de la agenda, tienen carácter regulatorio sobre los habitantes del país y para cuya formulación deben aplicarse los principios que establece la Constitución. Además, los proyectos de ley deben tratarse y aprobarse en ambas Cámaras para ser sancionados definitivamente. Lo que supone, por un lado, la habilidad de los actores políticos para lograr resultados cooperativos, es decir, la capacidad para lograr acuerdos políticos y hacerlos cumplir en el tiempo, y por el otro, que los temas que adoptan la forma de proyectos de ley requieren de mayor consenso.

Nuevamente aquí, es posible observar una modificación sustancial respecto a la producción legislativa en torno a Malvinas, puesto que solamente el 17% de los proyectos presentados tenía, como pretensión, carácter regulatorio sobre los habitantes del país. Los datos cobran mayor valor cuando es posible afirmar que de ese 17% de proyectos de ley, tan sólo el 1,31% fueron sancionados. Esto quiere decir que un poco más del 1% de los proyectos que

tienen alcance coercitivo total y, por ende, no son sólo declarativos pasaron, continuando la lógica secuencial de análisis de políticas públicas, de la agenda, a la discusión (*policy formulation*) de alternativas que condujera finalmente a una política concreta, a una decisión (*policy decision making*).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección de Información Parlamentaria

Provincia del Legislador firmante			
	Porcentaje	Porcentaje acumulativo	Frecuencia
Estado Nacional	29,3	3,4	17
Buenos Aires	19,0	5,2	11
Tierra del Fuego	8,6	6,9	5
Ciudad de Buenos Aires	6,9	8,6	4
Corrientes	5,2	10,3	3
Chubut	5,2	13,8	3
Salta	3,4	17,2	2
Santiago del Estero	3,4	22,4	2
Santa Fe	3,4	25,9	2
Entre Ríos	3,4	29,3	2
La Pampa	3,4	48,3	2
Formosa	1,7	53,4	1
La Rioja	1,7	55,2	1
San Juan	1,7	63,8	1
San Luís	1,7	70,7	1
Santa Cruz	1,7	100,0	1
<b>Total</b>	100,0		<b>58</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección de Información Parlamentaria

Los datos antes expuestos no resultan relevantes si no es posible analizar el contenido del mismo, cuál es su objeto, su justificación.

## **Abordaje cualitativo de la producción legislativa hacia la Cuestión Malvinas en Democracia**

Realizando un abordaje de los proyectos elaborados por los legisladores, los cuales han finalizado en su promulgación y proyectando a los mismos en áreas temáticas, podemos advertir en un análisis inicial una gran concentración de leyes en torno a dos grandes áreas, las vinculadas a la Construcción Simbólica y Social de la Cuestión Malvinas en la posguerra y la otra orientada hacia la cuestión de los Ex Combatientes. Estas dos áreas concentran un total de 45 leyes promulgadas del universo de 58 normas que componen la producción legislativa sobre la Cuestión Malvinas, o sea un 73 % del total.

Ya en un segundo nivel proyectamos una concentración de normas en el área temática referida a Cuestiones territoriales y sobre el reclamo soberano, donde presenciamos un total de 9 producciones legislativas, expresándose en un 14%. En este nivel se compromete la construcción del reclamo soberano desde una posición reactiva y no ya proactiva, es decir en función de los avances o acciones del Reino Unido que perjudican el reclamo soberano argentino.

Ubicándonos ya en un tercer nivel, observamos una descomposición en cuatro áreas de proyección de la Cuestión Malvinas: la referida a Recursos y Energía (4 leyes), Cuestiones Educativas (3 leyes) y Cuestiones Económicas (1 ley).

De este desagregado por áreas podemos, abstraer diversas conclusiones y reflexiones preliminares, pero conducentes al proceso de la construcción de la Cuestión Malvinas en el Poder Legislativo desde la posguerra.

En el primer nivel, observamos que se produce la mayor concentración de normas nacionales, recordando el porcentaje total de 73 %, dividiendo al mismo en 23 leyes referidas a la temática de los ex combatientes y 22 al área temática de la construcción simbólica y social de la Cuestión Malvinas.

Podemos observar que el primero de estos núcleos, el referido a los ex combatientes, realizó un proceso creciente de conformación, referido al proceso de reclamo y de construcción de temáticas vinculantes referidos al universo de ex combatientes. Desde reclamo referido a compensaciones económicas (pensiones, resarcimientos, etc.) hasta beneficios relacionados a salud, trabajo, educación y inserción y sostenimiento social.

Asimismo el otro núcleo, referido a la construcción simbólica y social en torno a Malvinas, se despliega en torno a la sociedad argentina y como ésta ha desplegado el abordaje sobre la Cuestión Malvinas, refiriéndose mediante expresiones artísticas, conmemorativas y

de expresión social, a la formulación social que la Cuestión Malvinas (ya sea el reclamo soberano, la referencia al conflicto bélico, vinculaciones referidas a los derechos humanos, etc.), ha tenido en la formación de nuestra democracia.

Ya en el segundo nivel, el vínculo se da en la construcción del reclamo soberano (política exterior y defensa), de la cual podemos abstraer diversas reflexiones. La primera de ellas es que las producciones normativas en torno al reclamo soberano, son de carácter reactivo, o sea en función de acciones británicas, el poder legislativo inicia procesos reactivos, los cuales buscarán, debilitar las actividades británicas en torno a la Cuestión Malvinas, las cuales pueden estar orientadas a Malvinas específicamente hacia el sistema internacional.

Es allí donde el objetivo del presente trabajo, se basa. La delegación hacia el Poder Ejecutivo de turno, generado en una actitud activa (Ejecutivo) y otra reactiva (Legislativo) en el marco de una dinámica unipersonal versus colegiada, dada la producción legislativa y gestación del plexo legal sobre la Cuestión Malvinas en estas dos dimensiones.

En un tercer nivel, donde advertimos un basamento de áreas, estructuradas en torno a recursos y energía, cuestiones educativas y cuestiones económicas, en las cuales podemos señalar vacíos de abordaje o procesos de oquedad, donde en temas y áreas de prioridad estratégica para el Estado nacional, el Poder Legislativo no ha logrado el consenso suficiente para promover la legislación adecuada, como si lo hiciera en otras cuestiones.

### **Proyectos totalmente proactivos**

Estas leyes innovadoras crean un nuevo instrumento, dan expresión a los vacíos legales, o bien crean regímenes nuevos a partir del surgimiento de una necesidad, sea cual sea su índole, o bien dan respuesta normativa a la generación de un hábito o costumbre desconocidos hasta ese entonces para los legisladores.

### **Proyectos parcialmente proactivos**

En estos casos, modifican en parte un instrumento ya existente y en vigencia. Esas modificaciones pueden ser, a su vez, supletorias (o sea, sustituyendo el artículo de una ley por otro nuevo, o incluso sustituyendo el inciso de una ley por otro) o ampliatorias (es decir, agregando un nuevo artículo o inciso sin eliminar ninguno).

### **Proyectos parcialmente reactivos**

Eliminan parte de un instrumento ya existente y en vigencia, es decir, se modifica una legislación existente. Pero en lugar de agregar se eliminan algunos artículos, de allí su denominación como parcialmente reactivos.

## Proyectos totalmente reactivos

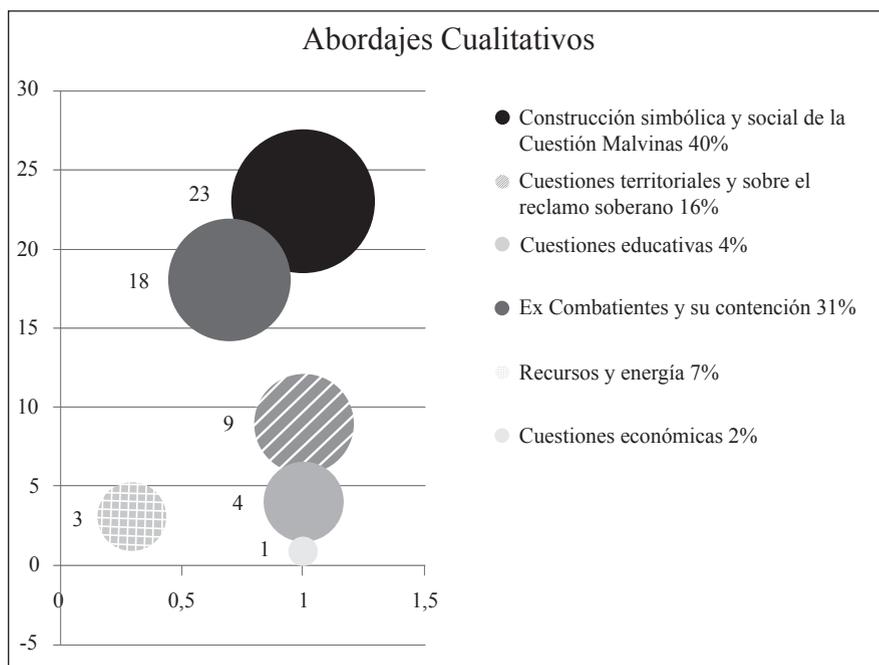
Se trata de la eliminación total de un instrumento legal vigente, ya sea por pérdida de eficacia, aggiornamiento, etc.

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección de Información Parlamentaria*

No menos importante es la facultad del Poder Ejecutivo, en términos legislativos, de presentar disposiciones de tipo normativas, que es lo que se conoce como decretos.

Un decreto es una resolución, firmada por el Presidente de la Nación y revalidada por sus ministros, que concierne a asuntos que son de competencia de este poder.

Aún así la Constitución, en su artículo 99, inciso 3 aprueba que el Poder Ejecutivo, bajo ciertas condiciones<sup>6</sup>, disponga resoluciones que excedan sus atribuciones, a través de la figura de los “decretos de necesidad y urgencia”.



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección de Información Parlamentaria*

<sup>6</sup> “Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos..., y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”

## Explicación tentativa

Los analistas de la influencia legislativa en política exterior pueden sintetizarse en dos posturas básicas: aquellos que niegan su influencia y los que postulan que la incidencia es mayor a la que tradicionalmente se asume.

El primer grupo se caracteriza por asumir la preponderancia del Ejecutivo y su gabinete (principalmente el Canciller o el ministro a cargo) en temas de relaciones internacionales, de forma que el Congreso se considera un actor secundario/subordinado (Lindsay, 1992; Lindsay y Ripley, 1992; Valdivieso, 2007). Algunos hechos parecen validar estos supuestos, por ejemplo que la mayoría de iniciativas de ley en la materia provengan del Presidente, que las victorias legislativas en términos de aprobación de leyes sean excepcionales y que los vetos legislativos hayan tenido poco éxito (Lindsay, 1992).

Para el segundo grupo, aunque la gestión directa de la política exterior permanece en el Ejecutivo, los legisladores utilizan vías indirectas para influir en las decisiones; estos mecanismos sobre todo son procedimentales, como lo es la petición de múltiples informes. Pueden también controlar la implementación de políticas a través de la aprobación de fondos para programas de defensa, ayuda exterior, financiamiento de organismos internacionales, en otras palabras, controlando el presupuesto estatal (WITTKOPF, JONES y KEGLEY, 2008: 430).

Otro condicionante vinculado con este proceso es el de delegación legislativa. Esto es, la delegación medida en función del nivel de autonomía que el Poder Legislativo le otorga a otros órganos para llevar adelante una política pública. A priori, hay menor delegación cuanto más detallado es el proyecto que presenta el Congreso, achicándose, de esta manera, el poder reglamentario del ejecutivo.

Carey y Shugart (1998) distinguen entre lo que se podría llamar delegación implícita y delegación explícita. El primer tipo de delegación se corresponde con los casos de proyectos poco precisos, los cuales habilitan la ampliación del poder reglamentario del ejecutivo. En tanto que en el segundo caso, es el mismo órgano legislativo el que explícitamente presenta un proyecto en la cual se habilita al Poder Ejecutivo a crear nueva legislación por decreto.

Ciertas concepciones, como las teorías de la organización legislativa, le otorgan al sistema de comisiones un valor fundamental para comprender la decisión de los legisladores de delegar. Ello debido a que el sistema de comisiones cumple con dos funciones: por un lado, contribuye a reducir el nivel de incertidumbre que tienen los legisladores al momento de producir proyectos legislativos, en tanto las comisiones permiten la acumulación de conocimiento experto, reduciendo el costo de información (Krehbiel, 1996), de allí que las reuniones de asesores tengan tanta gravitación en el proceso de articulación y combinación de intereses; y por el otro, el sistema de comisiones permite a los legisladores trabajar sobre los problemas que afectan directamente a sus electores, lo cual es fundamental para aumentar las probabilidades de los legisladores de permanecer en sus bancas (Shepsle & Weingast, 1987).

Sin embargo, éste también genera un aumento en los costos de negociación y distorsiones entre las preferencias de los legisladores que componen las comisiones y la preferencia de la media de la legislatura. Estas ineficiencias propias de la organización en comisiones, es claramente un factor explicativo de la voluntad de delegar que tienen los legisladores.

## **Reflexiones finales**

La primera reflexión sobre el tratamiento dado a la Cuestión Malvinas por el Congreso Nacional, es que en estructuras acentuadamente presidencialistas -históricas en nuestra nación- el poder Legislativo suele tener un rol secundario. La segunda se refiere a comprender que la interacción y la incumbencia del ámbito legislativo en la formulación de políticas públicas (como es la cuestión de la defensa nacional y cuestiones de política exterior), son totales y su responsabilidad es concomitante a los intereses nacionales. La tercera reflexión se refiere a los legisladores, en los que en ocasiones prevalece la territorialización de lo político, la cohesión y disciplina partidaria.

Ahora bien, si la producción legislativa es cotejada con la productividad, una de las conclusiones que se pueden extraer de los datos es la predominancia del Poder Ejecutivo sobre el Congreso aunque el porcentaje de leyes que consigue aprobar este último puede estar siendo subestimado si no se asocia con la cantidad de propuestas presentadas por los legisladores ya que existe una relación inversa que indica que, cuanto mayor es el número de proyectos que inician los legisladores, menores son sus tasas de éxito. Esta relación es directa para el Ejecutivo porque un aumento del número de sus iniciativas incrementa su tasa de éxito. Esta evidencia corrobora la idea de que los presidentes cuando dan inicio a un proyecto de ley evalúan las posibilidades que tiene su aprobación.

Otro impacto hallado a partir del análisis de los indicadores es que las tasas de éxito de ambos poderes están relacionadas proporcionalmente, demostrando que él va acompañado de un mayor grado de cooperación entre ambos. No obstante, esta información no permite discriminar la relevancia de la legislación aprobada.

La reflexión final, es propositiva y se dirige a remarcar la necesidad urgente de revisar las denominadas políticas de Estado hacia la Cuestión Malvinas. Comprender que las políticas de Estado trascienden gobiernos para transformarse en gestiones efectivas dada su proyección hacia las generaciones futuras. Este es el desafío que se presenta para el Poder Legislativo, generar y construir políticas de Estado proyectadas hacia la defensa de la soberanía nacional y consecución de los intereses nacionales.

## Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, L. La Hechura de las políticas. Miguel Ángel Porrúa. México. 1992.
- BENTON, A. Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal de gobierno, en *Política y Gobierno*. Vol. X, N° 1. 2003.
- COBB, R. y ELDER, Ch. Participación en Política Americana. La Dinámica de la Estructuración de la Agenda, México, Noema. 1986.
- COX, G. y MCCUBBINS, M. *Legislative Leviathan: Party government in the House*, Berkeley. University of California Press. 1993. Constitución Nacional de la República Argentina .
- DUROSELLE J.B. Todo imperio perecerá: Teoría sobre las relaciones internacionales. México: Fondo de Cultura Económica. 1992.
- FIORINA, M. *Congress: The keystone of the Washington establishment*. New Haven, Yale University Press. 1977.
- INGRAM, H. y Fierderlien, J. *Traversing Boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy*”, en *The Western Political Quarterly* n°4 Vol.4. 1988.
- JONES, M. y HWANG, W. Jefes provinciales de partido: piedra angular del congreso argentino, en Emiliozzi, S., Pecheny, M. y Unzué, M. (comps.), *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*. Buenos Aires, Prometeo libros. 2007.
- LASAGNA, M. Las determinantes internas de la Política Exterior: un tema descuidado en la teoría de la Política Exterior, en *Revista Estudios Internacionales*, n° 111 Año XXVIII, Santiago de Chile. 1995.
- MOSCOSO, G. *Territorio, lealtad y ambición. Iniciativa legislativa de los diputados argentinos, 2003-2005*, trabajo presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2009.
- MC CLELLAND, Ch. *System Theory and Human Conflict*”, en Mc Neil, E. *The nature of Human Conflict*, Prentice Hall. 1965.
- MONTENEGRO, Germán. La misión de las Fuerzas Armadas en la Argentina actual. *Revista de la Defensa* N°2. 2008.
- MORGENSTERN, S. *Towards a Model of Latin American Legislatures*”, en Morgenstern, S. y Nacif, B. (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press. 2002.
- PUTNAM, R. “Diplomacia y la política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel”, en Gil, O. y Sanz, L. (comps.) *Las fuentes internacionales de las políticas domésticas, Zona Abierta*. 1996.

SALMORE, B. y SALMORE, S. Political Regimens and Foreign Policy, en Salmore, S., East, M. y Herman, Ch. Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies, Beverly Hills, Sage. 1978.

SANCHEZ, L. El rol del Parlamento en la política exterior. Instrumentos analíticos para su estudio, en V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política “Integración, diversidad y democracia en tiempos del Bicentenario”. Organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política a través de la Sociedad Argentina de Análisis Político, que se realizó los días 28 al 30 de julio de 2010. Ciudad de Buenos Aires.

SHUGART, M. y CAREY, J. Presidents and Assemblies, CUP. 1992.

TSEBELIS, G. La Toma de Decisiones en los Sistemas Políticos: Actores de Veto en el Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo y Multipartidismo”, en Saiegh, S y Tommasi, M. (ed.) La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones, Buenos Aires, Eudeba. 1998.