

NI FIDELIDAD AL PARTIDO NI ESPECIALIZACIÓN: LAS DETERMINANTES PARA LA ELECCIÓN DE PARLAMENTARIOS A LOS CARGOS DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES Y DE DEFENSA NACIONAL

NEM FIDELIDADE PARTIDÁRIA E NEM ESPECIALIZAÇÃO: AS DETERMINANTES PARA A SELEÇÃO DE PARLAMENTARES AOS CARGOS DA COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

NEITHER THE EXPERTISE NOR THE FIDELITY: THE DETERMINANTS FOR THE SELECTION OF PARLIAMENTARIANS TO THE POSITIONS OF THE COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS AND NATIONAL DEFENSE

GUSTAVO BARACHO¹

RESUMEN

El trabajo tiene por objetivo recopilar, en el campo de las Ciencias Políticas, las estrategias dentro de los partidos políticos adoptadas para reclutar parlamentarios que ocuparán cargos en la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional. El neoinstitucionalismo, como teoría de análisis, ha sido ampliamente empleado por la mayoría de los autores que han desarrollado trabajos al respecto y, por lo tanto, este trabajo promueve una discusión teniendo como base dichos fundamentos. A través de un proceso descriptivo, se llevó a cabo una revisión bibliográfica que mostró no ser la especialización ni la fidelidad al partido las que determinan y orientan las elecciones realizadas por los líderes partidarios. Al final de este trabajo se presentan recomendaciones de investigación, frutos de indicios levantados en este estudio, que podrán ser confirmados o no por cualquier estudioso del tema que tenga interés en profundizarlos.

Palabras clave: Comisión. Parlamento. Defensa. Neoinstitucionalismo. Partido.

RESUMO

O trabalho tem como objetivo coletar, no campo das Ciências Políticas, como são as estratégias partidárias adotadas para o recrutamento de parlamentares que ocuparão cargos na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. O neoinstitucionalismo, como teoria de análise, tem sido amplamente empregado pela maioria dos autores que desenvolveram trabalhos sobre esse assunto e, portanto, busca-se promover uma discussão com base nesses fundamentos. Por meio de um processo descritivo, foi feita uma revisão bibliográfica encontrando indícios que nem a especialização e nem a fidelidade partidária determinam e orientam as escolhas feitas pelas lideranças dos partidos. No final deste artigo são apresentadas sugestões de pesquisa, frutos de indícios levantados neste estudo, que poderão ser confirmadas ou não, por qualquer outro estudante do tema que se estimule em aprofundar o assunto.

Palavras-chave: Comissão. Parlamento. Defesa. Neoinstitucionalismo. Partido.

ABSTRACT

This paper aims to obtain the field of political science, the approach the party strategies adopted for recruiting to occupy positions in the parliamentary Committee on Foreign Relations and National Defense, under the Brazilian democratic regime. The neoinstitutionalism was been adopted by most authors who have study with this issue, and therefore, this article promotes a discussion based on these theoretical foundations. Through a descriptive process, a literature review finding evidence that neither the expertise nor the party loyalty was made determine and guide the choices made by party leaders. At the end of this paper search suggestions appear, evidence observed in the field of political science, which may or not be confirmed by quantitative methods for any other student.

Keywords: Commission. Parliament. Defense. Neoinstitutionalism. Party.

¹ 9o Batallón Logístico (BLog), Santiago - RS, Brasil.

E-mail: <gustavo_baracho@yahoo.com.br>

Master en Ciencias Militares ECEME, alumno del Programa de Doctorado en

Administración FGV

I INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto examinar la teoría que trata de las estrategias de los partidos a ser adoptadas en el reclutamiento del parlamentario que ocupará un cargo en la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados.

Más específicamente, se busca estudiar cómo es que se orientan las cuestiones de defensa nacional tratadas en el Parlamento, buscando argumentos que justifiquen o, por lo menos, indiquen cómo los líderes partidarios trabajan para promover la selección de diputados en la Comisión de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional (CREDN).

En un país democrático como Brasil, donde las decisiones justas y legítimas cuentan con la participación del Congreso, se vuelve relevante conocer el perfil del parlamentario miembro de la Comisión de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional para entender cómo y hacia dónde va la política de defensa de este país.

Para Kier (1995) las restricciones impuestas por las decisiones políticas no determinan las selecciones doctrinarias, sino la forma como la cultura organizacional militar responderá a estas limitaciones, o sea, la política impone límites y la cultura militar interpreta esta imposición, la cultura organizacional, que mediará las relaciones de causa y efecto entre la política y la doctrina militar.

Sin embargo, la intención, en el momento, no es la de estudiar la cultura organizacional militar sino la de comprender cómo el control civil puede afectar la doctrina militar.

De esta forma, no es precipitado afirmar que las limitaciones producidas en las elevadas esferas de la política nacional no son meramente relevantes sino necesarias para el desarrollo de las investigaciones en ciencias militares y es por esta razón que el presente trabajo pretende introducir la investigación sobre el perfil del parlamentario miembro de la CREDN.

El texto ha sido dividido en tres partes. La primera presenta a los principales autores que discutieron la formación de las comisiones de parlamentarios, usando el neoinstitucionalismo como un instrumento de análisis. En esta parte del texto se introduce la teoría de la preponderancia del Ejecutivo de Pereira y Mueller (2000) para provocar un diálogo crítico con el referido abordaje organizacional.

En la segunda parte se discute el perfil más probable que presentan los líderes partidarios en las selecciones de diputados que compondrán estas comisiones. En la tercera y última parte se presentan propuestas de investigaciones empíricas futuras que podrán contribuir al aumento de los estudios embrionarios relacionados con la Defensa en la comunidad académica de Brasil.

2 LAS DIMENSIONES DEL NEOINSTITUCIONALISMO EN LA FORMACIÓN DE LAS COMISIONES DE PARLAMENTARIOS

El neoinstitucionalismo desarrolla el estudio de las organizaciones para determinar un conjunto de reglas formales e informales que sirven para orientar el funcionamiento de las instituciones, con el objeto de mantener y preservar la existencia organizacional.

Para entender el funcionamiento de las comisiones de parlamentarios, la literatura académica internacional ha producido básicamente tres líneas de interpretación: la distributiva, la informacional y la partidaria. Posteriormente, Carlos Pereira y Bernardo Mueller (2000) presentaron la teoría de la preponderancia del Poder Ejecutivo en el sistema de comisiones del Poder Legislativo brasileño. Además de eso, Müller (2009) defendió que el sistema de comisiones lleva a los partidos a seleccionar parlamentarios con mayor lealtad política para las comisiones estratégicas.

En el régimen democrático brasileño, la conducción del sistema político se da bajo el dilema conceptual de Sérgio Abranches (1988), del presidencialismo de coalición, o sea, la coexistencia pacífica del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo a través del funcionamiento de una especie de sistema de intercambios entre poderes, con el objetivo de evitar, quizá, una supuesta parálisis decisoria.

Fabiano Santos (2002) para refutar la lógica del comportamiento más o menos leal al seleccionarse al parlamentario ideal que represente al partido, añadió la restricción referente a la especialización del candidato a miembro de la comisión.

El peso atribuido a la estructura institucional en las estrategias emprendidas por los miembros del parlamento es lo que se encuentra de similar en las teorías, es decir, el partido todavía ejerce una gran influencia en las decisiones políticas, teniendo como diferenciación el grado de autonomía con que estos miembros actuarán en las comisiones (MÜLLER, 2009). De forma franca, se puede argumentar alguna autonomía pero bien modesta.

2.1 La Dimensión Distributiva

Limongi (1994) argumenta que la línea distributiva busca la explicación del comportamiento del poder legislativo a partir del interés individual de cada parlamentario en la obtención de dividendos electorales. Se trata de una visión pesimista de su funcionamiento, ratificada por la visión de Ames, Pereira y Rennó (2011) que enfatiza la oferta de políticas del tipo *pork barrel* por aumentar las oportunidades de reelección de los congresistas.

El término *pork barrel* (barril de carne de cerdo) fue presentado por primera vez en 1863 por Edward

Everett Hale, en su artículo "The Children of the Public" (Los niños del público) como una metáfora para cualquier forma de gasto público con el ciudadano. Sin embargo, la expresión actualmente ha sido emprestada para dar significado a los recursos, obras o empleos públicos utilizados por los políticos como instrumentos clientelistas, orientados más a la obtención de ventajas políticas que en pro del interés público.

La política del tipo *pork barrel* es la clave estratégica para la elección del parlamentario, existiendo una cierta relación de causalidad con las aspiraciones del electorado. La identificación partidaria, en estos casos, ya no es tan fundamental para los parlamentarios, que son captados para las distribuciones locales, donde, obviamente, se encuentran sus bases electorales (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011).

Las visiones sobre *pork barrel* tienden a ser compartidas por políticos considerados tanto de izquierda como de derecha, pero se acentúan más en estos últimos. Es decir, parece haber una coincidencia de preferencias declaradas entre electores y sus representantes, principalmente matizada por la identificación partidaria. Sin embargo, cuando se investiga las estrategias de asignación de recursos, tanto los políticos de izquierda como los de derecha se enfrascan en esta práctica, destinando recursos para sus municipalidades. En la práctica de asignar enmiendas, lo que parece ser más relevante son justamente las características socioeconómicas de los municipios y la competición política, en vez de la identificación partidaria (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011).

Tal como formulada por Shepsle y Weingast (1987) la dimensión distributiva no se aplica directamente al Congreso brasileño, debido a la incapacidad de las comisiones de hacer valer sus preferencias. El bajo poder institucional del Congreso puede explicarse principalmente por la dominancia que ejerce el Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo (PEREIRA; MUELLER, 2000).

Para Pereira y Mueller (2000) el Poder Ejecutivo manipula los nombramientos de ciertas comisiones, con el fin de asignar estratégicamente miembros fieles a sus intereses. Asimismo, es una prerrogativa de los líderes de los partidos proceder al nombramiento y a la exoneración, en cualquier momento, de los miembros de las comisiones, violando el argumento distributivo de la autoselección del parlamentario de acuerdo con su interés propio en las citadas comisiones.

Independiente de la forma como se pretende ver la Comisión de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional, se puede desprender que la dimensión distributiva no tiene alcance para explicar la elección de sus miembros o incluso justificar el comportamiento legislativo. No se verifica la presencia de parlamentarios en esta comisión con miras a pretender articular políticas del tipo *pork barrel*, más aún si se considera que la comisión trata de asuntos que pasan distantes de aquellos discutidos en la arena electoral. No habiendo interés del elector en asuntos de defensa, menor será la disputa por la comisión.

Otro aspecto de análisis importante reside en la situación presupuestaria del Ministerio de Defensa. Cerca del 80% de los recursos están comprometidos

con el pago de personal, cuya nómina de pagos tiene cerca de un millón de personas, de las cuales solo 300 mil se encuentran en actividad. Además de ello, el recurso residual, de forma rutinera, pasa a ser utilizado por el Tesoro Nacional como recurso de contingencia para el pago de la deuda pública federal.

Es obvio que en la Defensa no resta mucho para distribuir, lo que podría proporcionar grandes incentivos para tornar el comportamiento de los parlamentarios sumamente dependiente de la lealtad a sus respectivos partidos, fortaleciendo estos últimos dentro del Congreso Nacional. Por lo tanto, las ganancias son mínimas, tanto para el partido como para el parlamentario, lo que desestimula su participación en este tipo de agenda política.

No obstante ello, es posible que elementos del Poder Ejecutivo presenten sugerencias para los nombramientos de parlamentarios a esta comisión. Sin embargo, todavía no se han reunido argumentos para afirmar cuál perfil, entre fidelidad al partido y especialización, sería indicado por esta perspectiva pesimista de analizarse el comportamiento de los líderes del partido.

2.2 La Dimensión Informacional

La línea informacional no se diferencia de la línea distributiva en lo que concierne a la autonomía de las selecciones individuales cuando se refiere a la selección para las comisiones. Esta visión puede cuestionarse según los argumentos de Pereira y Mueller (2000) sobre la interferencia de los líderes de los partidos y del Poder Ejecutivo en la selección o indicación de candidatos a un asiento en la comisión.

Pero la línea informacional, según Krehbiel (1991), trabaja con la idea de reducir la asimetría de información entre la Casa Legislativa y las comisiones. Esta es la característica que se presenta como la principal diferencia en relación con la dimensión tratada anteriormente; o sea, la perspectiva de la primacía electoral sale de escena y entra la perspectiva técnica del especialista.

A través de la aclaración previa, el especialista comisionado reduce la necesidad de los parlamentarios de poseer información relacionada con los asuntos de las comisiones, más profundizada, llevando a los líderes partidarios un conocimiento ya facilitado, posibilitando un menor tiempo de análisis de estas cuestiones por parte de los partidos.

Sin embargo, las participaciones consecutivas y continuadas de determinados parlamentarios en ciertas comisiones fomentaría la elevación del grado de especialización del parlamentario, formando una barrera natural contra posibles sustituciones.

Sin embargo, la inmensa cantidad de materias y proyectos que se deben analizar constantemente lleva una sobrecarga de tareas a los parlamentarios y, por eso, las comisiones garantizan reducir los costos informacionales, además de las ventajas procedimentales. Lemos y Ricci (2011) aseguran que la reducción de los

costos informacionales maximiza el tiempo y la energía para el desarrollo de actividades orientadas a las bases electorales. Esto no sería una acción realizada por el parlamentario nombrado para la comisión sino por otro colega de partido que oportunamente se aprovecharía de este conocimiento producido por los trabajos de la comisión.

Se puede considerar que los parlamentarios sacan provecho de normas formales para obtener ganancias informacionales, sin embargo, existen costos de especialización para el plenario. Este ofrece incentivos a las comisiones en la forma de poder de veto y de poder alterar las propuestas como costos de la asimetría de información y, en consecuencia, promoviendo la reducción de incertidumbres del plenario en relación con las propuestas o proyectos presentados (PEREIRA; MUELLER, 2000).

No obstante, Pereira y Mueller (2000), evalúan la influencia del Poder Ejecutivo en la línea informacional. Tanto el Plenario como el Poder Ejecutivo pueden pedir urgencia en el análisis de la propuesta. Las comisiones difícilmente consiguen examinar y posicionarse en relación con una propuesta que haya recibido un pedido de urgencia, o sea, es una arma estratégica usada para debilitar el poder de las comisiones con perjuicio de la reducción de incertidumbres, en lo que respecta a los posibles resultados de determinada legislación.

Es importante considerar que la alta rotación de parlamentarios, ajena a las voluntades individuales, en las comisiones, no solo desfavorece la línea distributiva como también afecta la línea informacional, considerando que tales miembros necesitan tiempo y oportunidad para especializarse (PEREIRA; MULLER, 2000).

Cabe considerar, de forma parcial, que la dimensión informacional puede justificar la forma de componerse la Comisión de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional, considerando que los asuntos tratados son peculiares y esto puede exigir una composición de miembros, los cuales, podrían talvez tener conocimiento de las propuestas planteadas y, por lo tanto, serían nombrados por los líderes del partido de acuerdo con la experiencia individual.

Por otro lado, como no se observa mucho interés en los asuntos de esta comisión, por los motivos ya abordados anteriormente, debe considerarse que los líderes del partido designarán parlamentarios con menor fidelidad al partido, con la finalidad de mantener a sus más fieles parlamentarios en comisiones que traigan mayores ventajas a los partidos. Aquí, puede considerarse la perspectiva distributiva influyendo en la visión informacional.

Aunque actualmente, en Brasil, los asuntos tratados por la Comisión de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional no despiertan el interés de los parlamentarios ni mucho menos de los líderes del partido, por lo que esta discusión está fuera de los debates nacionales, consecuentemente, es de lamentarse que el Poder Ejecutivo tenga exclusivo control sobre esta materia, en una flagrante irresponsabilidad cívica ejercida por los representantes de la sociedad libremente electos.

Obviamente que el objetivo de este trabajo no

es el de levantar indicios de que los líderes del partido estarían vaciando esta comisión, sino, constatar que los parlamentarios no reconocen y no atribuyen la importancia en participar y contribuir plenamente en la comisión, debilitando los fundamentos que distinguen el régimen democrático de las otras formas de gobierno.

Por lo tanto, no es para menos que la Comisión de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional no tenga prestigio, considerando que no asegura al parlamentario acceso a recursos para distribuciones locales. Además, el hecho de que sus principales cuestiones estén fuera de los debates de la arena electoral contribuye para no atraer parlamentarios que sean reconocidamente fieles a sus partidos.

Aun así, a pesar de tener la intención de indicar miembros con experiencia en asuntos de defensa, seguramente la comisión no contará con más del 20% de especialistas en defensa, considerando que alcanzar este porcentual no sería común en función de la reducida cantidad de especialistas en asuntos de defensa en el parlamento y también por la alta rotación de parlamentarios en esta comisión.

2.3 La Dimensión Partidaria

La dimensión partidaria desarrollada por Cox y McCubbins (1993) considera la participación de los partidos en la disolución de conflictos, contrariando las dos dimensiones tratadas anteriormente. Con una perspectiva optimista, presenta la idea de la supremacía de la centralidad regimental sobre la autonomía y las elecciones individuales del parlamentario. Los autores destacan el poder de la agenda como instrumento en el cual el liderazgo partidario asegura el control sobre las bancadas, impidiendo el comportamiento individualista de los parlamentarios.

Esta dimensión de la teoría se refiere a la lógica del comportamiento partidario y en esta dimensión han surgido dos líneas de pensamiento. La primera considera que no existe disciplina en los partidos, y, con eso, el comportamiento de la Cámara no sería previsible, con el argumento que los parlamentarios estarían siempre en busca de beneficios electorales y así adoptarían un comportamiento provinciano. Tal visión es compartida por Ames (1995), Amorim Neto (1998), Lamounier (1991) y otros.

El segundo punto de vista defiende la disciplina partidaria y la previsibilidad de sus miembros, en función de los poderes concedidos a los líderes del partido que servirían para imponer límites a cualquier comportamiento individualista. Tal visión se observa en Figueiredo y Limongi (1999) y en Lemos y Ricci (2011).

Es razonable considerar los intereses particulares de los parlamentarios brasileños, principalmente en la arena electoral, pero también no debe abandonarse la idea de la centralización partidaria después de la promulgación de la Constitución de 1988.

Sin embargo, el interés particular de los parlamentarios puede advenir de la percepción de la menor importancia del partido para el éxito electoral.

La proporción de parlamentarios que afirman haber sido elegidos por esfuerzos personales llega al 80% o más, con excepción del Partido de los Trabajadores (PT) que presenta menores tasas. Cerca del 50% de parlamentarios elegidos por el PT consideran haber sido elegidos por la importancia de la sigla del partido (LE MOS; RICCI, 2011).

Realmente, una estimación de más de medio Parlamento, que no considere el partido relevante en el éxito electoral, debilita la adopción de esta perspectiva teórica en Brasil, lo que explica fácilmente la visión pesimista de Ames (1995), Amorim Neto (1998), Lamounier (1991) y otros que argumentan la inviabilidad de la centralización partidaria.

Esta percepción, de los parlamentarios de acreditar a sí propios el éxito electoral, ciertamente se aproxima del comportamiento provinciano, variando de acuerdo con las condiciones socioeconómicas de las bases electorales y por la competición política local de cada miembro (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011).

Pero, paradójicamente, en la arena legislativa, el proceso decisorio afecta muchas veces las preferencias individuales del parlamentario, que se obliga a votar de acuerdo con la orientación partidaria para atender a las normas. Las reglas internas de la Casa Legislativa proporcionan la cohesión partidaria, además de que no existe garantía normativa que obligue al Poder Ejecutivo a distribuir los cargos de las comisiones conforme las preferencias del parlamentario (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011).

La centralización partidaria que restringe la acción autónoma de los políticos y canaliza propuestas a ser presentadas a partir del control de los líderes, puede ser también comprendida como facilitadora del trabajo legislativo. Si por un lado la centralización proporciona algunas desventajas al parlamentario, por otro lado, reduce los costos de información cuando se efectúa la apreciación del mérito de propuestas, dentro de las cuales, en muchas situaciones, el legislador no posee la menor idea de lo que realmente se trata (LE MOS; RICCI, 2011).

Otro detalle, que vale mencionar, se refiere al posicionamiento del partido en relación con el gobierno. Un partido que no se alinea con la situación ciertamente propondrá y votará conforme sus intereses partidarios, y, de esta forma, la elección del diputado podrá no solo estar relacionada con su compromiso con la sigla, sino también, con su especialización.

La dimensión partidaria puede presentar los fundamentos relevantes que pueden explicar el nombramiento de candidatos para la composición de la Comisión de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional. A pesar de la desventaja que el Legislativo lleva sobre el Ejecutivo, esta dimensión asociada con la dimensión informacional puede presentar una explicación coherente en las selecciones efectuadas por el liderazgo partidario.

En primer lugar, si se considera el comportamiento de partidos del oficialismo, se puede verificar la selección del parlamentario ideal –con cierto grado de fidelidad partidaria–, para miembro de comisión, como una estrategia partidaria, para beneficiar al Ejecutivo en la aprobación de políticas de su interés.

En segundo lugar, si el asunto es tratar de

partidos de la oposición, entonces la especialización, en combinación con la fidelidad partidaria, sería deseable en la selección de probables candidatos a miembro de comisión. Los partidos de la oposición llevarían en consideración el posibilitar la reducción de las asimetrías de información en función de la necesidad de defender sus intereses en el congreso.

Los partidos del oficialismo indicarían a miembros fieles, mientras que partidos de la oposición indicarían a miembros fieles y especializados, aunque para comisiones significantes. Cabe señalar, que en el caso de la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional, en análisis, por la perspectiva de la dimensión política, cualquier parlamentario seleccionado del partido del oficialismo o de la oposición tendrá que trabajar de acuerdo con las orientaciones partidarias, independiente de su grado de fidelidad, pues los asuntos tratados están al margen de los grandes debates nacionales y por eso la fidelidad partidaria no tendría la misma relevancia que la especialización, con el objeto de reducir costos operativos para los demás parlamentarios.

3 FIDELIDAD PARTIDARIA Y ESPECIALIZACIÓN COMO CONDICIONANTES EN EL NOMBRAMIENTO DE MIEMBROS DE COMISIONES

Anteriormente se presentaron algunas ideas sobre la fidelidad partidaria y, en este sentido, existen dos líneas de pensamiento principales: la primera es la inexistencia de tal premisa, de que en realidad el congreso es imprevisible; la otra contrariando a la primera, argumenta que sí existe una centralización disciplinaria en la arena legislativa.

Obviamente, el presidencialismo de coalición ha causado impacto en la estrategia de los partidos durante la fase de nombramiento de los miembros para las comisiones. La Mesa Directora centraliza las selecciones, es decir, los nombramientos para las comisiones son tareas que conciernen a los líderes, siendo probable que las selecciones efectuadas por los líderes estén de acuerdo con la situación del partido.

La lealtad partidaria y la especialización son características que los líderes partidarios buscan en los miembros que compondrán las diversas comisiones. Con respeto a la lealtad partidaria, se evalúa el grado de compromiso del diputado con su sigla. “Cuanto más este diputado vota con la mayoría de su partido, mayor es su compromiso con la facción mayoritaria del partido y, por lo tanto, mayor la confianza política inspirada por este miembro en el líder partidario” (SANTOS, 2002, p. 252). Por otro lado, la especialización está relacionada con el contacto que el parlamentario ha tenido en otras comisiones, cargos y vivencias con las materias tratadas en la comisión al cual se juzga perito. Además, la especialización también puede depender de si los orígenes del parlamentario remontan a los asuntos que se tratarán en las comisiones. En el caso de la Comisión de Educación, Cultura y Deporte, el Parlamento dispone de una buena variedad de parlamentarios especializados;

sin embargo, en el caso de la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional no es una tarea sencilla encontrar a un especialista. En Brasil, las demandas de mejores prácticas, con el objetivo de perfeccionar la gobernanza pública contribuye para considerar que la especialización previa es un factor determinante en la selección del parlamentario, característica que puede servir para restringir o no el acceso a cualquier comisión. Santos (2002). Sin embargo, para el caso discutido en este trabajo, en cualquier situación, los líderes partidarios tendrán siempre que encontrar una forma de componer la comisión con 19 miembros y 19 suplentes, independiente de especialización.

Para Müller (2005), por ejemplo, la lógica de la fidelidad partidaria todavía justifica la selección de candidatos para las comisiones. En su investigación, el bloque formado por los pequeños partidos de derecha trató de indicar a sus parlamentarios más confiables para la anterior Comisión de Defensa Nacional. Asimismo, los partidos más de la izquierda, tales como PSB, PDT, PT y PC do B se han destacado por los niveles más elevados de cohesión y fidelidad partidaria en la Comisión de Relaciones Exteriores.

Tal como ocurre en el planeamiento de una batalla, en la que antes del combate propiamente dicho las posiciones son ocupadas según una logística, el reclutamiento inicial para las comisiones fue visto como un planeamiento. En este planeamiento logístico inicial, los partidos localizan las áreas estratégicas para alcanzar sus metas y envían a sus mejores "soldados". Y así el sistema de Comisiones Permanentes lleva a los partidos a seleccionar parlamentarios con mayor lealtad política (MÜLLER, 2005, p. 390).

Pero, como ya se presentó anteriormente, se cree que los partidos no "reclutarán a sus mejores soldados" para esa comisión y sí para otras que puedan sumar dividendos políticos para los parlamentarios y sus partidos.

Müller (2005) en su trabajo argumenta que los partidos de izquierda poseen interés en los asuntos de política externa. Por otro lado, los pequeños partidos de derecha se interesan por la política de defensa nacional. Consecuentemente, se puede suponer que la integración de las dos comisiones que eran distintas antes de 1996, al formar la Comisión de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional, fue benéfica para la Política de Defensa Nacional considerando que la cuestión de defensa nacional entró en los debates de la mayoría de los partidos de izquierda, aumentando así la poca participación a la que venía se sometiendo antes de 1996.

4 DISCUSIÓN

A lo largo de este trabajo se ha buscado abordar de forma sucinta todos los factores determinantes en la selección de parlamentarios para las comisiones, usándose como instrumento de análisis el neoinstitucionalismo de selección racional, en la búsqueda de explicaciones para la formación de la Comisión de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional.

La comisión tiene la responsabilidad de conducir los debates sobre Defensa Nacional y desmitificarlos para el Congreso Nacional, es decir, es donde surgen las imposiciones de límites que afectarán la doctrina militar, por eso es tan importante conocerla mejor.

Inicialmente podemos suponer que los asuntos de Defensa Nacional se tornaron más relevantes a partir de 1996 con la integración a los asuntos de la Política Externa. Por la naturaleza de la comisión, se supone que los parlamentarios menos especializados en asuntos de defensa y más especializados en relaciones internacionales estén conformando esta comisión, incluso porque es casi imposible que los líderes partidarios compongan toda la comisión con parlamentarios especializados en defensa.

El debate condujo a una lógica racional de selecciones y preferencias partidarias estratégicamente adoptadas en la obtención de dividendos políticos para los partidos, o sea, la dimensión distributiva influencia decididamente las comisiones. Siendo así, se puede también suponer que en tal comisión la fidelidad partidaria no es una característica a encontrarse en el parlamentario designado para ser miembro, pues se supone que los partidos no emplearán a sus más fieles parlamentarios en una comisión que no traerá significativas ganancias políticas.

Otro detalle interesante, levantado en el presente trabajo, trata de la imposibilidad del parlamentario de hacer efectivas sus políticas provincianas, pues en este tipo de comisión son mínimas las posibilidades de asegurar recursos para su reducto electoral. Considerando que existe una fuerte relación de causa y efecto entre políticas del tipo *pork barrel* y oportunidades de reelección. Probablemente el candidato a miembro de la CREDN evitará, siempre que posible, entrar en este tipo de debate o comisión.

Esta visión pesimista que considera la imposibilidad de promover políticas del tipo *pork barrel* por los miembros de esta comisión deja indicios de una supuesta falta de interés del parlamentario en estos debates, aliada a la dificultad en designar a un miembro especializado para esta comisión.

Así, se cree en la posibilidad de que el parlamentario con mayor activismo legislativo y preocupación con las causas nacionales sea miembro de esta comisión. Por otro lado, el trabajo de Müller (2005) ha contribuido para indicar qué partidos de izquierda, por ser más interesados en asuntos relacionados con la política externa, naturalmente, por estar en la misma comisión, pasan a tratar de forma más íntima también los asuntos de defensa. De forma diferente se comportan los pequeños partidos de derecha, que ya poseen vocación con las cuestiones de Defensa Nacional.

Así, con el fin de servir de base a investigaciones futuras, se pueden establecer algunas hipótesis que vengan a corroborar los argumentos presentados hasta aquí:

- H1 – El parlamentario seleccionado para la CREDN no posee fidelidad partidaria.
- H2 – El parlamentario seleccionado para la CREDN de origen de partidos de izquierda no es especializado en asuntos de defensa.
- H3 – El parlamentario seleccionado para la

CREDN está alineado con el activismo político. H4 – El parlamentario seleccionado para la CREDN de origen de pequeños partidos de derecha es, en la medida de lo posible, especializado en asuntos de defensa.

Se trata de una investigación inicial con un abordaje descriptivo y que insta a los estudiantes de ciencias militares a comprobar o refutar las hipótesis presentadas anteriormente, con el propósito en una próxima etapa, de identificar el perfil de candidato que compone la CREDN, o sea, aquel que probablemente tenga un acentuado activismo político e identificación con las causas nacionales. Asimismo, sugerir que se investigue cuáles son las variables que contribuyen a mediar la imposición de límites de la doctrina militar brasileña, refiriéndose aquí a la cultura organizacional militar.

Por lo tanto, sería importante comprobar los indicios que testifican que la fidelidad partidaria y la especialización no son determinantes en la indicación del miembro a los cargos en la Comisión de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional, lo que puede ser explicado por la falta de interés del parlamentario en los debates sobre defensa nacional y por la dificultad en designar a un miembro especializado para esta comisión.

Cabe también considerar que ha quedado demostrado que el neoinstitucionalismo no tiene alcance suficiente para explicar el perfil del parlamentario miembro de la CREDN, siendo tal vez necesario una combinación con otras teorías organizacionales.

Por último, el próximo desafío será el encontrar datos o hechos empíricos que corroboren y ayuden a obtener el perfil de los parlamentarios que han ocupado asientos de la Comisión de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional en los últimos 17 años, con el fin de comprobar o refutar los argumentos que se resaltan en esta investigación, aunque muy introductoria, pero que ya demuestra que ni la fidelidad partidaria ni la especialización son características del parlamentario miembro de la CREDN.

REFERENCIAS

ABRANCHES, S. H. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados, Rio de Janeiro, v. 31, n.1, p. 5-33, 1988.

AMES, B.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Famintos por pork: uma análise da demanda de oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. In: POWER, T. J.; ZUCCO JÚNIOR, C. O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 239-272.

AMES, B. Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. The Journal of Politics, Charlottesville, v. 57, n 2, p. 324-343, 1995.

AMORIM NETO, O. Of Presidents, Parties, and Ministers: cabinet formation and legislative decision-making under

separation of powers. 1998. Tese (Doutorado em Ciência Política)- University of California, San Diego, 1998.

COX, G.; MCCUBBINS, M. Legislative Leviathan. Party Government in the House. San Diego: University of California Press, 1993.

HALE, E. E. The Children of the Public. Frank Leslie's Illustrated Newspaper, Jan. 24, 1863.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. São Paulo: FGV, 1999.

KIER, E. Culture and Military Doctrine: France Between the Wars. International Security, [S. l.], v. 19, n. 4, p. 65-93, 1995.

KREHBIEL, K. Information and legislative organization. Michigan: University of Michigan Press, 1991.

LAMOUNIER, B. Parlamentarismo, Sistema Eleitoral e Governabilidade. Nova Economia, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 9-25, 1991.

LE MOS, L.; RICCI, P. Individualismo e partidismo na lógica parlamentar: o antes e o depois das eleições. In: POWER, T. J.; ZUCCO JÚNIOR, C. O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 207-238.

LIMONGI, F. O Novo Institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, n. 37, p. 3 – 38, 1. sem. 1994.

MÜLLER, G. Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para comissões permanentes. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48 n 1, p. 371-394, 2005.

MÜLLER, G. Representação política: neoinstitucionalismo em perspectiva comparada. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 24, n 69, p. 115-127, 2009.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 15, n 43, p. 45 - 67, 2000.

SANTOS, F. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, p. 237 - 264, 2002.

SHEPSON, K. A.; WEINGAST, B. Institutional foundations of committee power. American Political Science Review, [S. l.], v. 81, p. 85-104, 1987.

Recebido em 02 de outubro de 2013

Aceptado em 10 de julho de 2015