

**Tercer Premio**  
**Seudónimo: ANIBAL ELICHIRIGOITY**  
**Nombre: LISANDRO LUIS JAUREGUI**  
**Título del Trabajo: "La Constitución Nacional y la participación del Poder Legislativo en la**  
**Formulación de la Política Exterior Argentina"**  
**Currículum: - Abogado - Universidad de La Plata**

La Constitución Nacional y la participación del Poder Legislativo en la formulación de la política exterior argentina

Concurso  
El Poder Legislativo en la Constitución Nacional  
- 2003 -

#### Introducción

El objetivo del presente trabajo es analizar las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo en lo que hace a la formulación de la política exterior argentina a través del proceso de toma de decisiones. Nos interesa ver cómo se da el proceso de toma de decisiones de la política exterior argentina, quienes participan y como lo hacen (quienes deciden y cómo), y, ante las nuevas circunstancias, ver si la Constitución Nacional brinda los instrumentos con los cuales el Poder Legislativo pueda mejorar la formulación de la política exterior.

Varios nuevos elementos hacen interesante el objeto bajo estudio. Entre ellos mencionemos la creciente interdependencia, es decir, la ausencia de un corte claro entre los asuntos domésticos y externos, que lleva a los Estados no solo a responder adecuadamente ante las exigencias internacionales, sino también, a que actúen internamente de manera responsable, debido a que su actuación (solo interna en apariencia) tendrá importantes efectos en sus relaciones exteriores, los países no pueden ignorar que "aún siendo soberanos, son interdependientes" <sup>1</sup> ; el aumento de la complejidad de las relaciones internacionales, y de cada tema de política exterior en particular, trae consigo exigencias adicionales de coordinación, de mayor análisis técnico, y de amplitud de debate; el carácter cada vez más negociado del proceso : la formulación de la política exterior ya no se limita a la maquinaria estatal, sino que deben participar de ella un gran número de diversos actores. La política exterior tiende a ser cada vez más nacional y ya no solamente estatal.

Por otro lado, resulta muy importante avanzar sobre la investigación de los factores internos que influyen en el comportamiento de la política exterior. El comportamiento externo de los países latinoamericanos no es solo un reflejo y una reacción a eventos que se producen fuera de América Latina. Deben tenerse en cuenta factores internos que influyen de manera importante en el comportamiento de la política exterior. Si bien, las fuerzas que actúan en el medio internacional son muy poderosas, y más sobre países en vías de desarrollo como los latinoamericanos, la idea de avanzar sobre el estudio de los factores internos que hacen a la formulación de la política exterior se conecta directamente con la posibilidad de disminuir la dependencia hacia dichos factores externos.

De esta forma analizaremos el trascendente papel que juega el Poder Legislativo (sobre dichos nuevos elementos) en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, a fin de lograr una modernización de la política exterior argentina : pasar de un programa de política exterior cerrado y centralizado, a otro "negociado".

La formulación de la política exterior argentina demuestra tres cuestiones relacionadas al proceso de toma de decisiones. Primero, la conservación de un estilo de centralización de poder : los partícipes de primer nivel en la toma de decisiones de la política exterior son los integrantes del Poder Ejecutivo. La formulación de la política exterior resulta ser del dominio de una pequeña elite centrada en el Ejecutivo. Segundo, un evidente desinterés por las variables domésticas. Tercero, la asignación al Legislativo (por parte del Ejecutivo) de un papel secundario y hasta intrascendente en la formulación de la política exterior argentina.

Si definimos, en términos de Graham Allison, a la política burocrática, como la competencia intensiva entre las unidades de toma de decisiones, y que la política exterior (también siguiendo a Allison) es el resultado de la negociación entre los componentes de una burocracia, podemos decir que en general, en Argentina, falta esa política burocrática. La toma de decisiones en la política exterior de la República Argentina no se da por medio de lo que se llama "política burocrática" 2 .

Al contrario de ello, veremos como la participación del Poder Legislativo mediante el ejercicio de sus atribuciones constitucionales en el proceso de toma de decisiones de la política exterior, resulta fundamental para avanzar hacia la modernización de la política exterior argentina, debido a que asegura la negociación doméstica en perspectiva internacional.

Hoy en día, resulta estrictamente necesario que la diplomacia se de, en términos de Putnam, como la resultante de un "juego de doble nivel", es decir, previo a una negociación internacional, o a la toma de una posición en el ámbito externo, debe haber una negociación interna. En esta negociación debe permitirse la participación de los distintos actores interesados, ya sean del ámbito público o privado, estatal o subestatal, y no limitar la toma de decisiones al ámbito del Ejecutivo 3 .

Esta participación trascendente del Poder Legislativo por medio del ejercicio de sus facultades constitucionales la analizaremos a través del estudio de tres casos : la solución al problema limitrofe de Hielos Continentales; la controversia sobre la protección de los derechos de propiedad intelectual de las patentes farmacéuticas; y, el conflicto azucarero en el ámbito del Mercosur.

Para la realización del presente trabajo se decidió, en primer lugar, poner en claro, cuáles eran las atribuciones y responsabilidades que le cabían a cada poder del Estado en la formulación y ejercicio de la política exterior (en nuestro país, quienes conducen nuestras relaciones exteriores derivan su autoridad de la Constitución Nacional, y cumplen con sus tareas en un marco de instituciones y procesos que ella determina).

Al mismo tiempo, resulta interesante ver cómo son ejercidas dichas prerrogativas, y los conflictos que ello genera entre el Ejecutivo y el Legislativo. Aquí nos interesa ver si el Poder Legislativo ejerciendo "efectivamente" sus competencias puede lograr una más trascendente participación en la formulación de la política exterior, o si por el contrario, por más que haga un "uso efectivo" de sus atribuciones ellas resultan de todos modos insuficientes a tal fin. Esto es lo que se analiza en el capítulo primero.

En el capítulo segundo se estudia la participación que ha tenido el Poder Legislativo en el proceso de toma de decisiones de la política exterior argentina, y los cambios que ha experimentado su participación a través del tiempo. Analizamos como el Congreso debe fortalecer su capacidad para intervenir en la formulación de la política exterior, y por intermedio de esta capacidad fortalecida permitir la participación en el proceso decisorio de diversos actores.

El capítulo tercero está dedicado al estudio de los tres casos mencionados. Finalmente, en el capítulo cuarto, se relacionan los resultados de los casos prácticos en estudio, con la parte descriptiva y los conceptos teóricos desarrollados en los primeros capítulos, a fin de demostrar con toda claridad que el ejercicio efectivo de sus atribuciones constitucionales por parte del Poder

Legislativo, durante el proceso de toma de decisiones, resulta imprescindible a fin de modernizar la política exterior argentina, debido a que asegura la negociación doméstica en perspectiva internacional. Es decir, permite pasar de un programa de política exterior cerrado y centralizado, a otro negociado.

Durante la investigación del trabajo se buscó información en diversos lugares. Se consultó a distintas instituciones; academias; organismos públicos; Congreso Nacional; Ministerio de Relaciones Exteriores; institutos de investigación; fundaciones; bibliotecas (Biblioteca Nacional, del Congreso, del Ministerio de Economía, del Instituto del Servicio Exterior de la Nación, del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, del Consejo Profesional de Ciencias Económicas). Se hicieron entrevistas a funcionarios y dirigentes, como por ejemplo al Lic. Horacio Jaquenod, director de la Dirección de Asuntos Parlamentarios de la Cancillería, y al Lic. Eduardo Oliver Muro, gerente del Centro Azucarero Argentino. Además se manejó documentación de protagonistas, como ser diversas instituciones partícipes directas de las negociaciones de los casos bajo estudio, la Cancillería, entre otros. Asimismo, se consultaron leyes, reglamentos, revistas de actualidad, y a los diarios de alcance nacional de mayor relevancia como ser Ambito Financiero, Clarín, La Nación. Y, por supuesto, en forma permanente a nuestra Constitución Nacional.

## Capítulo Primero

### La Constitución Nacional y la Política Exterior

#### 1. Distribución de competencias en materia de relaciones exteriores

En la República Argentina, quienes conducen nuestras relaciones exteriores derivan su autoridad de la Constitución Nacional y cumplen con sus tareas en un marco de instituciones y procesos que ella determina. Lo mismo ocurre en casi todas las naciones civilizadas del mundo, que poseen como ley suprema una constitución escrita. Comenzaremos pues, viendo como nuestra Ley Fundamental distribuye el marco de competencias en el manejo de la política exterior.

En primer lugar, hay que decir que, la autoridad política encargada del manejo de las relaciones exteriores está radicada en el Presidente de la Nación y el Congreso Nacional. Algunas veces deben actuar cada uno en forma independiente y otras en forma conjunta.

##### a) El Poder Ejecutivo

En nuestro sistema de gobierno el Poder Ejecutivo Nacional cumple un papel preponderante en el manejo de las relaciones exteriores. La figura principal es el Presidente de la República, que ejerce su función junto al Jefe de Gabinete de Ministros y el Ministro de Relaciones Exteriores. Esa preponderancia en sus funciones está dada por la comunicación que mantiene con los gobiernos extranjeros y la representación que ejerce de la República en el exterior. Además tiene el comando en Jefe de las Fuerzas Armadas.

Más allá de las funciones que en forma expresa le otorga la Constitución Nacional en su articulado, el Ejecutivo tiene un poder que podríamos llamar residual que se ha ido acrecentando con el tiempo y por la propia naturaleza de las relaciones exteriores: actuar en forma rápida y discreta.

No obstante, ese poder de actuación del Ejecutivo, se va a tener que dar dentro de la legitimidad democrática, y con el debido control del Congreso Nacional, para que no se produzcan desviaciones

en las atribuciones constitucionales (estudiaremos más adelante el tema del "Control Parlamentario sobre la política exterior" en el Capítulo Segundo, cuando veamos el papel del Poder Legislativo en la política exterior argentina).

Las atribuciones que nuestra Constitución otorga al Poder Ejecutivo pueden clasificarse en exclusivas o compartidas, según que intervenga solo el Presidente en su ejercicio; o lo haga, con la colaboración de ambas cámaras o solamente del Senado, respectivamente. En este último caso, es decir, compartida, es necesario la voluntad del Presidente más la voluntad, previa o posterior, de ambas cámaras o del Senado (como por ejemplo aquellos nombramientos que requieren acuerdo del Senado).

Las competencias más importantes del Presidente de la Nación en materia de relaciones exteriores fluyen como consecuencia de ser el Jefe del Estado. Así, tiene a su cargo la conducción de las relaciones exteriores y la representación internacional del Estado. Como muy bien lo expresa Bidart Campos : "... el Presidente como Jefe de Estado asume la representación del Estado como persona jurídica en el ámbito internacional. Aunque muchas de las facultades en orden a las relaciones exteriores las ejerce en concurrencia con el Congreso, el Poder Ejecutivo conduce esas relaciones. No parece dudoso, pues, que el Presidente monopoliza la facultad de vincularse con los gobiernos extranjeros ...", y la comunidad internacional en general, con los cuáles debe mantener "buenas relaciones" (art. 99, inc. 1 C.N.) .

El Presidente acredita a los embajadores y enviados extraordinarios ante las potencias extranjeras y organismos internacionales, y también recibe a los diplomáticos acreditados ante su gobierno. Asimismo nombra y remueve a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado; y por sí solo nombra y remueve a los agentes consulares. La competencia para nombrar y recibir embajadores y otros diplomáticos implica la de reconocer estados y gobiernos extranjeros y establecer relaciones con ellos. Supone también, la modificación y terminación de las relaciones al expulsar un embajador o diplomático extranjero o al retirar uno propio. También, el Presidente puede cerrar embajadas y consulados, y romper relaciones diplomáticas. Además, establece otro tipo de relaciones : como culturales, comerciales .

El Presidente ejerce el control sobre el servicio exterior. En la Argentina, el único control que puede tener el Congreso sobre el servicio exterior es el de describir sus funciones cuando hace la ley del servicio exterior, y cuando el Senado presta su conformidad en el nombramiento de embajadores y ministros plenipotenciarios.

Otro tipo de competencias posee el Presidente de la República, por ser, el Jefe de las fuerzas armadas, que no resultan de incumbencia para nuestro trabajo, por lo que solo las nombramos : . Provee los empleos militares de la Nación : con acuerdo del Senado, en la concesión de los empleos o grados de oficiales superiores de las fuerzas armadas; y por sí solo en el campo de batalla . Dispone de las fuerzas armadas, corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación . Declara la guerra y ordena represalias con autorización y aprobación del Congreso.

Otra de las competencias presidenciales, es la de declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación, en caso de ataque exterior, con acuerdo del Senado.

Una de las muy importantes atribuciones que posee el Presidente de la República es la de negociación, firma y ratificación de los tratados internacionales, ya sea con estados extranjeros, en forma bilateral o multilateral, con organizaciones internacionales, o con la Santa Sede.

En la confección de un tratado encontramos tres etapas fundamentales : la primera, es la de negociación y firma, "etapa de gestación del tratado" la llama Quiroga Lavié, que se encuentra a

cargo del Presidente y/o de sus ministros plenipotenciarios. La segunda etapa, es la de aprobación o rechazo del tratado, que se encuentra a cargo del Congreso Nacional. Mientras que la etapa final, de ratificación, o convalidación en sede internacional, se encuentra reservada al Poder Ejecutivo.

Resta hacer mención a dos aspectos sobre "los tratados" en este punto : primero que, de la misma forma como se lleva a cabo un tratado, es decir, participación del Poder Ejecutivo y del Congreso, también es necesario para su denuncia (retirarse unilateralmente de un tratado del que se formaba parte) la participación del Ejecutivo con la aprobación del Legislativo. La Constitución lo prevé en dos supuestos especiales : los Tratados de Derechos Humanos con jerarquía constitucional solo podrán ser denunciados por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara, y para la denuncia de los Tratados de Integración se exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara.

En segundo lugar que, los llamados "Acuerdos Ejecutivos", es decir, aquellos realizados por el Poder Ejecutivo sin la participación del Congreso son objeto de controversia, en relación a la materia que los mismos pueden abarcar, ya que algunos sostienen que su competencia es amplia, mientras que otros dicen que solo tienen validez en el área de la administración diplomática, como por ejemplo las notas reversales. Desarrollamos este tema con mayor amplitud en el punto 3 del presente capítulo.

Una última mención cabe, con respecto a las competencias presidenciales en el ámbito de las relaciones internacionales, y es en relación al "Presupuesto Anual". Este, aunque, a primera vista pueda parecer un tema de política interna, puede tener una gran implicancia en la política exterior del Estado, ya que, por ejemplo, mediante el presupuesto se pueden negar ciertas partidas indispensables para llevar a cabo una política dada (en Estados Unidos esto ocurre con la política de Asistencia Externa, que genera grandes debates tanto en el Parlamento, como en el seno del Ejecutivo).

Ya analizaremos más adelante esta interesante problemática, al tiempo de estudiar el control del Congreso sobre el Ejecutivo. Adelantemos que éste participa en dos de las cuatro etapas necesarias para la aprobación del mismo : en la elaboración y en la ejecución (a través del Jefe de Gabinete de Ministros). Las otras dos etapas, de sanción y de control posterior a su ejecución, están a cargo del Congreso.

Decíamos al comenzar que, junto al Presidente (figura excluyente en el manejo de las relaciones exteriores) se encuentra el Jefe de Gabinete de Ministros. La Constitución Nacional le otorga varias competencias en lo que a las relaciones exteriores se refiere, pero casi siempre en forma indirecta, como intermediario ante el Congreso, que lo lleva en términos de Quiroga Lavie a que se convierta en un "fusible" que evita que una crisis política alcance al Presidente, o como refrendario y comunicador de los actos del Presidente. Así, al Jefe de Gabinete le corresponde : la remisión al Congreso de los proyectos de Ley de Ministerios y de Presupuesto, una vez que se han tratado en acuerdo de gabinete y han sido aprobados por el Poder Ejecutivo. También, debe realizar el contralor durante la ejecución del presupuesto, ello con supervisión del Presidente .

Puede concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates, sin voto. Debe producir los informes y explicaciones verbales o escritos que sean solicitados por cualquiera de las Cámaras al Poder Ejecutivo; concurrir como mínimo una vez por mes al Congreso, alternativamente a cada Cámara, para informar sobre la marcha del gobierno; presentar junto a los demás Ministros, al iniciarse las sesiones ordinarias del Congreso, una memoria detallada del estado de la Nación en cuanto a los negocios de los respectivos departamentos.

En esta relación "Ejecutivo - Legislativo", cada una de las Cámaras puede interpelar al Jefe de Gabinete, a los efectos del tratamiento de una moción de censura. Asimismo, el Jefe de Gabinete tiene responsabilidad política ante el Congreso, que lo puede remover por Juicio Político, o por la remoción propiamente dicha (con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras).

Por otro lado, el Jefe de Gabinete, es el Jefe de la Administración Pública y por lo tanto, según así también lo entiende Juan Vicente Sola, es el Jefe de la Administración de la Política Exterior. Así, también refrenda los decretos que promulgan la aprobación de los tratados internacionales, y todas las decisiones que toma el Presidente en política exterior. Además, le corresponde, convocar y coordinar las reuniones del Gabinete de Ministros.

Completando el círculo en el manejo de las relaciones exteriores en el Poder Ejecutivo, junto al Presidente y al Jefe de Gabinete, encontramos, por último, al Ministro de Relaciones Exteriores. El Ministro es asesor del Presidente de la Nación, pues lo instruye en la dirección de la política exterior del gobierno, asimismo, también asesora al Jefe de Gabinete, en tanto éste, como vimos anteriormente, ejerce la Administración General del País. Recibe instrucciones del Presidente, a los efectos de ejercer el despacho de los negocios de la Nación que tiene a su cargo. Elabora y propone a consideración del Presidente el cuerpo normativo y los actos a través de los cuales se debe llevar a cabo la función de gobierno; pero no puede, por sí solo, en ningún caso, a excepción de lo concerniente al régimen económico y administrativo de su respectivo departamento, tomar resoluciones. Es decir, solo puede dictar resoluciones administrativas de carácter interno sin efectos para terceros ajenos a su administración. También el Ministro de Relaciones Exteriores legaliza y refrenda los actos del Presidente por medio de su firma.

En lo que se refiere a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, el Ministro de Relaciones Exteriores posee dos obligaciones constitucionales y una atribución. El Ministro tiene la facultad de "concurrir a las sesiones del Congreso y tomar parte en sus debates, pero no votar"; y las obligaciones de "concurrir a las Cámaras del Congreso cuando sea llamado por una de ellas para dar las explicaciones e informes que le fueran requeridos" (se trata de la denominada Interpelación Ministerial, que puede llegar a determinar la formación de Comisiones Investigadoras, cuando las explicaciones del Ministro no fueren suficientes), y "presentarle al Congreso, luego de que éste abra sus sesiones, una memoria detallada del estado de la Nación en lo relativo a los negocios de su respectivo departamento".

## b) El Poder Legislativo

A diferencia de lo que ocurre con las facultades del Ejecutivo en materia de relaciones exteriores, que nuestra Constitución nombra muy pocas en forma expresa, pero que se amplían de forma interpretativa, por la naturaleza misma de esta forma de relaciones: "rapidez y discreción", las facultades del Poder Legislativo en la materia son amplias, y están claramente establecidas en nuestra Constitución Nacional.

Como decíamos al tratar las competencias presidenciales, el Presidente posee en nuestro sistema de gobierno un papel preponderante en el manejo de las relaciones exteriores, ya que es él quien conduce la política exterior del Estado. No obstante ello, el Poder Legislativo tiene amplias facultades para controlar la actuación de aquél en la política internacional: puede para ello, hacer uso de la Interpelación al Ministro de Relaciones Exteriores, para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes; solicitar informes al Poder Ejecutivo (que lo entregará por medio del Jefe de Gabinete); crear Comisiones Especiales para investigar un tema en particular; tiene la capacidad del Control Presupuestario; aprueba o rechaza tratados firmados por el Ejecutivo.

De esta forma, nuestra Constitución da los elementos, al menos formales (más adelante veremos como han sido ejercidas estas competencias, de manera correcta o incorrecta, o si se ha omitido a su ejercicio), para que el ejercicio de la política exterior y su proceso de toma de decisiones no se transforme en el campo privativo de un solo hombre (el Presidente) y se permita así la participación del Congreso, y a través de él, de otros actores.

Entre las primeras facultades que posee el Congreso en materia de relaciones internacionales, encontramos las pertenecientes al "Sistema Rentístico y Financiero". Así, corresponde al Congreso : legislar en materia aduanera; establecer los derechos de importación y exportación, los cuáles, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación; contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación (en los hechos, esta facultad ha sido ejercida por el Ejecutivo); arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación (actividad que en la práctica, también, ha sido ejercida por el Poder Ejecutivo); fijar anualmente el presupuesto de gastos y cálculo de recursos de la Administración Nacional, y aprobar o desechar la cuenta de inversión.

Con respecto al presupuesto, recordemos que la etapa de elaboración y de ejecución están a cargo del Ejecutivo, mientras que corresponden al Legislativo las etapas de sanción y de control posterior a su ejecución. El tratamiento legislativo del presupuesto puede ser iniciado en cualquiera de las Cámaras del Congreso, y éste le puede introducir todas las modificaciones que estime convenientes. Vemos de esta forma, como el Congreso decide así, el grado de apoyo que quiere otorgarle al Presidente, ya que establece el presupuesto de todos los departamentos del Estado, en particular del Ministerio de Relaciones Exteriores, como así también, los aportes a los organismos internacionales.

Es esta "capacidad de Control Presupuestario del Congreso la que lo ha transformado, en el caso de los Estados Unidos, en un actor importante en el campo de la política exterior, mientras que en nuestro país el arma presupuestaria todavía no ha sido utilizada por los legisladores en la determinación de las políticas a seguir, y menos aún en la política exterior. Como el Presidente no puede vetar el presupuesto, ya que no existe el veto parcial, y mucho menos en cuestiones financieras y tributarias, tiene que negociar con las Comisiones Parlamentarias en qué condiciones se establecen los créditos necesarios para la acción de gobierno" .

En lo que se refiere al "sistema comercial", corresponde al Congreso reglar el comercio con las naciones extranjeras. La regulación del comercio internacional es una competencia del Congreso que tiene amplias consecuencias. Comercio comprende, no solo tráfico o intercambio, sino también, tránsito de personas, el transporte, la navegación, la energía eléctrica e hidroeléctrica, servicios telefónicos, etc., alcanzando a cosas, productos, mercaderías, personas, noticias, etc. Corresponde, asimismo, al Congreso proveer todo lo conducente a la prosperidad del país (lo que se ha dado en llamar cláusula del desarrollo), así : promover la inmigración, la importación de capitales extranjeros.

Una competencia muy importante del Congreso, es la de aprobación o rechazo de los tratados firmados por el Presidente de la República, ya sea con las demás naciones, con las organizaciones internacionales o con la Santa Sede. Dentro de su facultad de rechazo, está comprendida, su capacidad para modificarlo, y en caso que la modificación alterara sustancialmente el contenido del Tratado, el Presidente debería renegociarlo. Hay doctrina que opina que el Congreso no puede modificar el tratado, solo aprobarlo o rechazarlo. Además, cualquier denuncia de un tratado por parte del Ejecutivo, tendrá que contar con la aprobación del Congreso.

Otra competencia importante del Poder Legislativo, es la de arreglar definitivamente los límites de la Nación (ya tendremos ocasión de ver como se ha manejado la solución al problema limitrofe de

los Hielos Continentales). Se plantea aquí una polémica sobre que tratamiento debe darse a las cuestiones limítrofes. Ya que si sostuviéramos que, a la solución de las cuestiones limítrofes debe darse el mismo procedimiento que a un tratado común, el encargado de llevar adelante las negociaciones y la firma del mismo sería el Presidente de la Nación. Luego quedaría la aprobación para el Congreso, y la ratificación para el Ejecutivo.

Pero, si hemos de aplicar el mismo procedimiento que cualquier tratado para el "arreglo de límites", no vemos que sentido tiene que la Constitución Nacional haya entregado al Congreso la facultad específica y propia de "arreglar definitivamente los límites de la Nación". Y aquí, coincidimos con Bidart Campos cuando manifiesta que, resulta obligatorio que las tratativas conducentes a un tratado de límites internacionales se realicen con la intervención del Congreso. El que por ejemplo podría imputar a una Comisión tomada del seno de sus Cámaras el encargo de las gestiones diplomáticas, con supervisión, pautas y control del mismo Congreso. Y de llegarse a un acuerdo, el Congreso ejercería (luego de firmado) la facultad de aprobarlo a rechazarlo. Esto es lo que sucedió en la problemática sobre Hielos Continentales. Observa así el autor que, en el arreglo de límites Australes con Chile, en 1984, la competencia del Congreso de "arreglo" de límites no ha sido ejercida ni reivindicada por el Congreso, y se ha visto desplazada al Poder Ejecutivo. El Congreso limitó su función a la aprobación del tratado. Esta actuación, según Bidart Campos, fue "violatoria de la Constitución". Otros autores como por ejemplo Quiroga Lavié, dan dos alternativas al problema en cuestión: una posibilidad es que el Poder Ejecutivo lleve adelante las negociaciones y concluye el Tratado de Límites y el Poder Legislativo sólo lo aprueba o no; la otra posibilidad es una participación activa del Legislativo en la etapa previa, por ejemplo, estableciendo las bases del arreglo. Más allá de la obligatoriedad o no, de la participación del Congreso en la etapa previa de negociación, creemos que esto es lo más conveniente, ya que de esta forma se permite la mayor participación y apertura en el proceso de toma de decisiones, en un tema tan trascendente para gran parte de la población, como lo es el de la solución de los conflictos limítrofes.

Otras de las facultades del Congreso en materia de Relaciones Exteriores (que no hacen a nuestro objeto de estudio) son: proveer a la seguridad de las fronteras; autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra y hacer la paz; facultar al Ejecutivo para ordenar represalias; fijar las fuerzas armadas y organizarlas; autorizar la entrada de tropas y permitir la salida de las nacionales.

Finalmente, el Poder Legislativo tiene una amplia competencia que le otorgan los llamados poderes implícitos: tiene la facultad de hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la Constitución Nacional al gobierno de la Nación Argentina.

Cabe destacar que, el Congreso tiene una capacidad amplia de legislación en materia de relaciones exteriores. En este sentido, una competencia particularmente importante, que tiene una dimensión internacional destacada, por su influencia sobre el servicio exterior, es su facultad de crear y suprimir empleos y fijar sus atribuciones.

### C) Las provincias

Las provincias y la ciudad de Buenos Aires, a partir de la reforma constitucional de 1994, pueden celebrar convenios internacionales. Ello, siempre y cuando, no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal, o al crédito público de la Nación. Deben además, dar conocimiento al Congreso Nacional.

Varias aclaraciones hay que hacer al respecto. En primer lugar, la Constitución, con su reforma de 1994, viene a aclarar y sincerar una potestad que "de hecho" ya venían ejerciendo las provincias, a partir de la década del 70, cuando comenzaron a realizar ciertos acuerdos con países limítrofes o



con organismos internacionales en materia financiera. En segundo lugar, lo que realizan las provincias son "convenios" internacionales, y nunca "tratados" internacionales en el sentido y con el alcance que les atribuye y demarca en la esfera internacional la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. No se les atribuye plena personalidad jurídica internacional, por las limitaciones que se establecen, de manera que estos convenios tienen el carácter subfederal .

Por otra parte, estos convenios internacionales llevados a cabo por las provincias deben cumplir con cuatro recaudos : 1- No tienen que ser incompatibles con la política exterior de la Nación, 2- No pueden afectar las facultades delegadas al gobierno federal, 3- No afectar el crédito público de la Nación, 4- Deben dar conocimiento al Congreso Nacional .

Por último, en materia de convenios provinciales internacionales, hay que aclarar que la otra parte puede ser cualquier sujeto de derecho internacional : un estado extranjero, organizaciones internacionales, entidades gubernamentales de estados extranjeros.

En materia de relaciones exteriores, las provincias tienen en la Constitución otra prohibición expresa : no pueden nombrar o recibir agentes extranjeros, ya que el monopolio del manejo de las relaciones exteriores está en manos del gobierno federal.

## 2. Conflicto entre el Legislativo y el Ejecutivo acerca de las prerrogativas constitucionales

Como expresa Sola : "... la ausencia de una división que podríamos llamar natural en el tema de las relaciones exteriores, tal como existe en las relaciones internas, donde en principio la función ejecutiva pertenece al Poder Ejecutivo y la función legislativa al Congreso, oscurece el análisis" . La ausencia de esta división, que Sola llama natural, que excluya a la otra rama del poder, ha sido una constante para la lucha del Ejecutivo y el Legislativo, por esas funciones. Los conflictos entre ambos poderes pueden producirse ya sea porque uno de ellos ejerce atribuciones que no se encuentran claramente delimitadas; o porque actúa con abusos y toma atribuciones que pertenecen claramente al otro poder; o porque uno de ellos no hace uso efectivo de sus prerrogativas propias.

En todos los casos de conflictos, el intérprete natural y único es nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien deberá resolver en cada caso en concreto, a quién pertenece ejercer las atribuciones constitucionales. Existe en este punto, un fallo muy famoso y recordado en los Estados Unidos, que nos habla sobre como deben interpretarse las facultades presidenciales y del Congreso en materia de relaciones exteriores. El asunto se planteó en 1952 en el caso "Youngston Sheet & Tube Co. Vs. Sawyer", el célebre asunto de la incautación del acero, en donde se recuerda el dictamen del Ministro de la Corte, Robert Jackson, pionero en señalar la flexibilidad de las competencias presidenciales en su relación con la voluntad del Congreso : "las facultades presidenciales no son rígidas sino fluctuantes, según el grado de disyunción o conjunción que guardan con las del Congreso". Veamos algunas partes de este importante dictamen :

El arte de gobernar bajo nuestra Constitución no puede ni debe adaptarse a las definiciones jurídicas de las facultades de cualquiera de sus ramas con base en cláusulas aisladas o incluso artículos específicos sacados de contexto. Aunque la Constitución distribuye las facultades para asegurar mejor la libertad, también contempla que la práctica integrará las facultades dispersas en un gobierno funcional. Prescribe para sus ramas separación, pero con interdependencia; autonomía, con reciprocidad. Las facultades presidenciales no son fijas sino fluctuantes, según el grado de disyunción o conjunción que guardan con las del Congreso. De esta forma podemos agrupar de manera un tanto simplificada las situaciones prácticas en que un presidente puede dudar de, u otros impugnar, sus facultades, y distinguir de manera aproximada las consecuencias jurídicas de este factor de relatividad.

1- Cuando el Presidente actúa de acuerdo con una autorización expresa o implícita del Congreso, su

autoridad se encuentra en su punto máximo, pues comprende todo lo que posee por propio derecho y, además, todo lo que puede delegar el Congreso. En estas circunstancias, y sólo en ellas, se puede decir que él (en lo que esto valga) personifica la Soberanía Federal. Si sus actos se consideran inconstitucionales en estas circunstancias, ello significa por lo regular que el gobierno federal, como un todo indiviso, carece de poder. Una incautación ejecutiva por el Presidente de acuerdo con una ley del Congreso sería apoyada por el más fuerte de los supuestos y la más amplia laxitud de interpretación jurídica, y la carga de la persuasión recaería de manera fundamental sobre quien quisiera impugnarla.

2- Cuando el Presidente actúa en ausencia de una concesión o negación de autoridad por parte del Congreso, tan sólo puede apoyarse en sus propias facultades independientes, pero existe una zona de penumbra en que él y el Congreso pueden detentar una autoridad concurrente, o en que su distribución es incierta. Por tanto, en la práctica, la inercia, la indiferencia o la inmovilidad legislativas pueden en ocasiones posibilitar, si no es que promover, medidas en torno a la responsabilidad presidencial independiente. En esta área, cualquier prueba real de poder dependerá probablemente de los imperativos de los hechos y de imponderables del momento, más que de teorías jurídicas abstractas.

3- Cuando el Presidente toma medidas que son incompatibles con la voluntad expresa o implícita del Congreso, su poder está en el punto más bajo, pues en estas condiciones puede depender tan solo de sus facultades constitucionales, sin poder recurrir a las facultades constitucionales que el Congreso tenga asignadas respecto a la materia. En tal caso, los tribunales pueden respaldar un control presidencial exclusivo sólo mediante una inhabilitación del Congreso como entidad capacitada para actuar en la materia. La pretensión presidencial respecto a una facultad que sea a la vez tan determinante y exclusiva se debe analizar con cautela, porque lo que está en juego es el equilibrio establecido por nuestro sistema constitucional.

... no abrigo ilusión alguna de que una decisión tomada por este tribunal pueda mantener el poder en manos del Congreso, si éste no se muestra sabio y oportuno en la resolución de sus problemas. Una crisis que impugne al Presidente, de la misma forma, o quizá fundamentalmente, impugna al Congreso. Si bien no es de buen derecho, hay una sabiduría mundana en la máxima atribuida a Napoleón de que "las herramientas pertenecen a quien sabe usarlas". Podemos decir que la facultad para legislar en casos de emergencia deba quedar en manos del Congreso, pero sólo el propio Congreso puede evitar que el poder se le escape de entre los dedos.

De esta forma, la opinión del juez Jackson señala el camino de asociar la voluntad del Congreso a la decisión presidencial.

Varios temas aparecen para el análisis, en un tema tan conflictivo como es el de la disputa de competencias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en materia de relaciones exteriores. Uno de ellos, es el de el "uso efectivo" de las prerrogativas por parte del Congreso. He aquí el tema de la "inercia" por parte del Poder Legislativo en ciertos acontecimientos en los cuáles tendría que tomar una mayor participación. Y no ya como una alternativa de acción, sino como una obligación, ya que la Constitución Nacional así se lo exige. Es decir, cumplir con las exigencias constitucionales.

Dicha inercia produce la mala costumbre de que si el Legislativo no hace uso de sus facultades, éstas son ejercidas por el Ejecutivo, transformando su desviado ejercicio en una costumbre "aceptada", que produce un desequilibrio en el manejo de las relaciones exteriores, que es lo que la Constitución precisamente quiere evitar. Surge así la siguiente pregunta : ¿ Cómo puede hacer el Congreso lo que la Constitución no solo le pide, sino le exige, precisamente en las condiciones que han originado la erosión de su autoridad frente al Ejecutivo ? .

Es muy improbable, manifiesta William Fulbright, que el Presidente tome la iniciativa de limitar su libertad de acción para restaurar las prerrogativas legislativas. Depende del Congreso, continúa diciendo, con base en la máxima de Napoleón de que las herramientas pertenecen a quienes las saben usar, reevaluar su papel y reexaminar sus responsabilidades. El Congreso tiene importantes

responsabilidades en la toma de decisiones en el campo de la política exterior. El debería hacer un "uso efectivo" de las competencias que tiene asignadas por la Constitución Nacional, y así tener mayor influencia y participación en el proceso de toma de decisiones de la política exterior argentina, y posibilitar, por su intermedio, la participación en dicho proceso a diferentes actores. Dejar de ser una institución reactiva en este campo, para pasar a tener una activa y fluida participación.

Decíamos al comenzar el punto que, también, el conflicto puede darse no ya como origen en la inercia legislativa, sino en los abusos del Poder Ejecutivo : cuando el Ejecutivo ejerce atribuciones que la Constitución otorga al Congreso.

Un ejemplo importante de estos abusos presidenciales son los que William Fulbright llama "consultas parciales" : "convocadas apresuradamente, casi siempre a raíz de una emergencia real o imaginaria, tales reuniones no constituyen consultas sino sesiones informativas que sirven para golpear al Congreso cuando ya se encuentra debilitado, con lo que se consigue que firme casi lo que sea, en el momento justo en que, por razones políticas y patrióticas, no puede rehusarse a hacerlo" .

Esta forma de actuar, ha sido frecuente en la política argentina en materia de relaciones exteriores, erosionando así el equilibrio dado por la división de poderes a favor del Ejecutivo, y no permitiendo tampoco, un genuino intercambio de puntos de vista, con el cual enriquecer el debate y así obtener mejores decisiones, y con mayor amplitud de opinión. Para corregir esto, no solo el Ejecutivo no debe tomar competencias que no le son propias, sino que es muy importante que el Congreso cambie de actitud, y no permita ninguna violación del orden jurídico por parte del Poder Ejecutivo.

Una situación particular se plantea, ante la pregunta de si es conveniente para el país, que el Presidente salga indemne o no de las situaciones comprometedoras por violar la ley, ante la posibilidad de pasar un "ridículo" en sus relaciones internacionales. Como ejemplo a esta situación, mencionemos el caso de "la venta ilegal de armas a Croacia y Ecuador" durante la presidencia de Menem, siendo por ej. la Argentina garante del Tratado de Paz entre Perú y Ecuador. Aquí coincido con Michael Glennon, en el sentido de que el único que queda en una situación comprometedora es el Presidente y no el país. Dice Glennon : "Un Presidente que viola la ley se debe someter al ridículo. Si esta vergüenza afecta el mantenimiento de nuestras relaciones internacionales, la Constitución está funcionando como debe" . Cuando la política exterior de un gobierno es incoherente, engañosa y violatoria de la ley o los tratados, y está encaminada a llevar adelante políticas irracionales y apresuradas, no es para nada grave que la presidencia se vea debilitada por sus ilegalidades o incoherencias. Schlesinger señala : "el debilitamiento de un Presidente que hace cosas tontas o criminales no implica el debilitamiento de la oficina de la presidencia. La reacción contra Watergate no evitó que Reagan tuviera un primer período relativamente exitoso ..." .

Un tercer tipo de conflicto, en cuanto a las prerrogativas constitucionales, puede darse, no ya por la inercia del Legislativo o el abuso del Ejecutivo, sino porque las atribuciones no se encuentran claramente delimitadas, y se discute así, quién debe ejercerlas. Varios son los argumentos a favor y en contra de otorgarle dichas atribuciones ya sea al Poder Ejecutivo o al Congreso.

Comencemos con las ventajas que se otorgan al Presidente, para que él sea quien tome esas prerrogativas. Se dice que el Presidente cuenta con la pronta acción, atributo de que carece el Congreso al ser un cuerpo colegiado; cuenta con las fuentes de inteligencia y la confidencialidad; tiene unidad, eficiencia, firmeza, liderazgo, energía, y control de la burocracia profesional. Pensamos que, excepto el atributo de la pronta acción, que se da por la característica de los poderes en sí mismo, los otros atributos son relativos : las fuentes de inteligencia no tienen porqué ser exclusivas del Presidente, la pueden tener las Comisiones Legislativas; en lo que hace a la confidencialidad, habría que preguntarse : porqué son más confiables los funcionarios del Poder Ejecutivo que los integrantes del Congreso; la burocracia puede muy bien crear más problemas que

presentar soluciones; y con respecto a los atributos de unidad, eficiencia, firmeza, liderazgo y energía, dependerá de cada administración.

En lo que al Congreso se refiere, se le ha criticado que ha actuado en política exterior como institución reactiva, y que los electores esperan que la prioridad del Congreso sea sobre las cuestiones locales y no sobre política exterior. Sin embargo, el Congreso posee atributos importantes, que le otorgan grandes ventajas en su participación en la política exterior. En primer lugar, es el ámbito principal de expresión de la opinión pública. Y, en segundo lugar, está la "diversidad de opiniones". La diversidad de puntos de vista en el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior es importante para la legitimidad, ya que se deja la sensación a la gente de que sus opiniones son escuchadas y tomadas en cuenta. Cuando el ámbito de opinión que participa en el proceso de toma de decisiones se percibe como demasiado limitado, su legitimidad se ve cuestionada.

La diversidad de opiniones, también resulta útil, como medio para evitar el error. Entre mayor número de opiniones sean escuchadas, mayor será la posibilidad que la decisión que se tome refleje acertadamente los intereses comunes de la mayoría. Como expresa William Fulbright : "... el pluralismo es preferible en la formulación de políticas, las medidas precipitadas resultan a menudo inconvenientes, las decisiones apresuradas tienden a ser poco sabias y redundan en la adquisición de compromisos no deseados de los que es muy difícil librarse ...". Esto se dio en la cuestión de Hielos Continentales, cuando Menem firma apresuradamente con Aylwin en 1991, el tan cuestionado Tratado de la Poligonal, del cuál luego el gobierno argentino no se podía despegar. En definitiva, una mayor participación del Congreso en la política exterior, permitirá mayor participación de actores, para llegar a decisiones más acertadas y con mayor consenso.

### 3. Participación del Poder Legislativo en tratados y acuerdos internacionales

Aquí se analiza una de las "herramientas fundamentales" de la política exterior, como es la facultad de celebrar tratados y acuerdos internacionales. Una de las competencias más importantes compartidas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (a la que hacemos referencia en el punto 1 del presente capítulo) es ésta de fijar compromisos con los estados extranjeros, en forma bilateral o multilateral, o con organizaciones internacionales.

#### a) Proceso de celebración de tratados

Normalmente, un tratado recorre las siguientes etapas : A- Negociación y firma, a cargo del Poder Ejecutivo, B- Aprobación o rechazo, a cargo del Congreso, C- Ratificación, a cargo del Poder Ejecutivo. También se pueden dar casos en los que un estado puede "adherir" a un tratado ya negociado y firmado por otros estados; o casos en los que hay tratados que prevén su vigencia y obligatoriedad únicamente firmándolos, es decir, sin la ratificación.

Como decíamos, la etapa de gestación de los tratados, compuesta por su negociación y firma, se encuentra a cargo del Ejecutivo. El Presidente de la República instruye a los negociadores y dirige con el Jefe de Gabinete y el Ministro de Relaciones Exteriores la negociación. Si le da el visto bueno al tratado firmado, lo envía al Legislativo para su aprobación. Tiene, también, la facultad de no enviar al Congreso el tratado firmado. Recordemos que, "salvo estipulación expresa, una etapa no obliga a cumplir la siguiente".

La segunda etapa, de aprobación o rechazo del tratado negociado y firmado por el Ejecutivo, como función de control democrático en las relaciones internacionales, está a cargo del Congreso. El Parlamento tiene la facultad de "aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales". El Poder Legislativo, en principio, debe aprobar o desechar

el tratado. Pero también, es posible que, junto a su aprobación adhiera reservas o declaraciones interpretativas. Si lo aprueba, queda así expedita la vía para que el Presidente pueda ratificarlo; si lo rechaza, esto podría llevar a una renegociación, o al abandono del acuerdo.

La última etapa en el proceso de la confección de un tratado, que es la de ratificación, está a cargo del Poder Ejecutivo. Luego de la aprobación, el tratado necesita, para entrar en vigor, la ratificación en sede internacional, que es cumplida por el Ejecutivo. El acto de ratificación es una actividad de la discreción del Presidente, y éste puede negarse a ratificar tratados que el Congreso haya aprobado.

En el plano interno, debe ser publicado en el Boletín Oficial; y en el plano internacional, en el caso de tratados bilaterales debe producirse el canje de ratificaciones, y en el caso de tratados multilaterales, el depósito de la ratificación en alguna sede internacional. Una vez que entran en vigencia, los tratados deben ser publicados en el Boletín Oficial. Debe publicarse el texto del instrumento de ratificación del tratado o convención, así como la fecha del depósito o canje de los instrumentos de ratificación. En todos los casos, dentro de los quince días hábiles siguientes a cada acto. La exigencia de la publicación, deriva de la forma republicana de gobierno. No pueden existir tratados secretos, ni cláusulas secretas de tratados internacionales. Las reservas, y las denuncias de los tratados, deben también publicarse .

Quiroga Lavié manifiesta que, en ciertas ocasiones se da una etapa más en la celebración de los tratados, y es la etapa de implementación del tratado. Este paso se da únicamente cuando el tratado no es operativo y requiere que se reglamente el contenido del mismo .

Varias cuestiones conflictivas se presentan a lo largo del proceso de celebración de tratados descripto anteriormente, que hacen a la relación conflictiva entre el Ejecutivo y el Legislativo y sus capacidades de influencia en el proceso de toma de decisiones de la política exterior. Indaguemos en dicho proceso.

A pesar de la necesidad de su aprobación por el Congreso de los tratados internacionales, el Presidente posee grandes márgenes de maniobra, tanto antes, como después de la aprobación parlamentaria. El, no se encuentra obligado a enviar al Congreso para su aprobación todos los tratados negociados y firmados. Puede retirarlos del Parlamento antes de su aprobación, y puede, también, negarse a ratificar tratados que el Congreso haya aprobado. Es él mismo, quién decide desde el comienzo, que asunto va a ser objeto de negociación en un tratado, con quién se negociará, si se firmará o no, y en definitiva, en última instancia, si lo ratifica o no, ya que es competencia del Ejecutivo llevar adelante las negociaciones internacionales. Lo único que se le exige al Poder Ejecutivo de acuerdo a la Constitución Nacional, es que dichas negociaciones tengan como fin el mantenimiento de "buenas relaciones" con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras .

Otra situación se plantearía, si el Poder Legislativo haría declaraciones indicando que el gobierno debe negociar un tratado en particular, o adherir a uno ya negociado. Dicha declaración, no tendría carácter vinculante para el Ejecutivo, pero sin lugar a dudas tendría un contenido político de enorme magnitud e influiría seriamente sobre él. Esta forma de actuar, ayudaría a que el Congreso (al menos en lo que hace a la celebración de tratados) dejara de actuar como una institución de carácter reactivo, para pasar a tener una mayor acción e influencia sobre la política exterior y su contenido.

La etapa de aprobación o rechazo del tratado por parte del Congreso a generado una polémica, en el sentido de si es posible que el Legislativo le introduzca modificaciones o reservas. Unos sostienen que, dentro de la atribución de desechar el tratado que tiene el Congreso está comprendida la de

modificarlo (quien puede lo más puede lo menos), y en el caso de que ello alterara sustancialmente el contenido del tratado, lo que se impone es una renegociación por el Ejecutivo. Otros sostienen que, la etapa de aprobación o rechazo del tratado por el Congreso no permite que éste le introduzca modificaciones, ni que acepte una parte y deseche otra, porque estas decisiones implican alterar el texto negociado y firmado con otro u otros sujetos internacionales. Estas opciones, sostienen, implican rechazar el tratado como cuerpo unitario y por ende, impiden ratificarlo, y retrotraen a la etapa de nueva negociación (si el Ejecutivo está dispuesto a entablarla), salvo que, las modificaciones del Congreso se traduzcan en "reservas" en el acto de la ratificación .

Si el Poder Legislativo al aprobar el tratado decide que la ratificación deberá hacerse con reservas, el Ejecutivo está obligado a formularlas si es que decide ratificarlo. Pero, cuando el Congreso no prohíbe expresamente que el Ejecutivo efectúe reservas, el Poder Ejecutivo puede formularlas por su propia voluntad en la ratificación.

Aprobar internamente el Tratado negociado y firmado internacionalmente implica dos cuestiones. Primero, desde el punto de vista formal, nos referimos al procedimiento de votación por parte del Congreso, que es requerido constitucionalmente para la aprobación del tratado. Segundo, desde un punto de vista amplio, encontramos a todos los actores que influyen en el proceso de toma de decisiones final, que llevará a aprobar o rechazar el tratado, firmado por el Ejecutivo. Aquí tenemos a agencias burocráticas, grupos de presión, grupos de interés, los lobbies, los agentes extranjeros, las embajadas en función de lobbies, las provincias, e incluso a la "opinión pública" en general. Es en este ámbito, donde veremos las relaciones más intrincadas. El Ejecutivo presionará sobre el Legislativo, para poder obtener con la mayor rapidez y con las mínimas reformas, la aprobación de su tratado firmado en el exterior. Utilizando para ello todas las herramientas que tenga a su alcance. Los distintos actores estatales y no estatales, por su parte, intentarán presionar sobre el Congreso para que prevalezcan sus intereses. También, se podrá ver acá la propensión que tenga (o no tenga) el Congreso a buscar el consenso nacional más amplio posible antes de tomar una decisión.

Siguiendo con el análisis del proceso de celebración de tratados, resulta interesante preguntarnos qué es lo que puede hacer el Ejecutivo luego de la aprobación del tratado por el Congreso. Es posible que el Poder Ejecutivo interprete un tratado de forma tal que se encuentre en conflicto con el significado comunicado por el Legislativo cuando aprobó el tratado. Pero esta interpretación distinta del Ejecutivo, de hecho sería celebrar un nuevo tratado omitiendo el requisito de la aprobación del Congreso, justificándolo simplemente como una "interpretación" de uno anterior. Tampoco puede el Ejecutivo enmendar un tratado y aún modificarlo, llamando a esa reforma como si fuera una simple interpretación.

Si después de la aprobación del Legislativo, el Presidente procede a ratificar el tratado, debe hacerlo de acuerdo a lo que el Congreso interpretó como significado del tratado cuando otorgó su aprobación. La interpretación que da el Parlamento al tratado al cual otorga su aprobación es obligatoria para el Ejecutivo. Este puede ratificar el tratado tan solo bajo ese significado, y no puede hacerlo insistiendo que significa otra cosa, so pretexto, por ejemplo, apoyándose en antecedentes de negociación secretos no transmitidos al Congreso, ya que como dice Michael Glennon, el Congreso se sentiría obligado a solicitar los antecedentes de negociación de cada tratado para quedar satisfecho de que nada en ellos contradice las declaraciones públicas del gobierno; o bien, el Congreso se sentiría obligado a incorporar en su aprobación de cada tratado una reserva para cada detalle de las declaraciones públicas del gobierno sobre lo que significa el tratado, a riesgo de que éstas fueran negadas posteriormente a favor de antecedentes secretos de negociación .

El Presidente no puede interpretar un tratado en forma distinta a la dada por el Congreso, ya que, de hecho, estaría reformándolo, o celebrando uno nuevo, y omitiendo el requisito de la aprobación

legislativa. En vista a que el Presidente tiene la discreción de negarse a ratificar un tratado, éste puede retirarlo del Congreso antes de su aprobación. Después de todo, la aprobación del Poder Legislativo carecería de sentido si desde el principio fuera claro que no sobrevendría la ratificación por parte del Presidente.

Finalmente, en lo que hace a la denuncia de los tratados, cabría preguntarse si el Poder Ejecutivo puede por sí solo terminar un tratado internacional que ha sido celebrado con toda la solemnidad requerida para ello, o si hace falta la previa aprobación del Congreso para que el Ejecutivo lo pueda denunciar.

Se presentan dos situaciones : A- Si un tratado establece expresamente que el Poder Ejecutivo podrá terminarlo, no hace falta la intervención del Congreso con carácter previo a la denuncia, porque el Congreso al aprobar ese tratado antes de su ratificación, ya dio conformidad para que luego el Poder Ejecutivo lo termine por sí solo, B- Si tal cláusula no existe, debe el Congreso autorizar al Ejecutivo previamente a terminarlo. Esto debido a que si la aprobación del Congreso fue necesaria para la celebración del tratado, la misma voluntad legislativa debe converger para desobligarse internacionalmente.

La decisión de retirarse de un tratado casi nunca (salvo excepcionalmente) requiere de una decisión urgente como para justificar que la denuncia la haga en forma rápida el Presidente. Por el contrario, la terminación del tratado se verá beneficiada con la deliberación legislativa sobre la necesidad de desobligarse. La misma que benefició a la toma de decisión de obligarse en su oportunidad. Bidart Campos sostiene que, erróneamente, en los hechos la denuncia de los tratados ha sido efectuada, salvo alguna contada excepción, por el Poder Ejecutivo sin la previa concurrencia obligatoria del Congreso .

Una última reflexión nos merece el análisis de celebración de tratados. Y es con respecto, a un tema de gran importancia, como es el de la negociación y "arreglo de límites" de la Nación. Decíamos en el punto 1 del presente capítulo que, (a diferencia de los tratados sobre otras materias distinta a la de límites) los tratados que arreglan definitivamente los límites de la Nación deben ser negociados y arreglados con la participación del Congreso. Y esto es muy importante, ya que, de esta forma, se permite un mayor debate sobre un tema de gran trascendencia para la población, como es el arreglo de los límites de la Nación Argentina.

Y la diferenciación se justifica, ya que en cualquier materia, "el Presidente decide desde un inicio si ha de comenzar negociaciones sobre un tratado; decide si se firma el tratado; decide si se intercambian instrumentos de ratificación después de que un tratado ha sido aprobado ... en cada una de estas etapas, es el Presidente el que tiene la facultad para determinar si se procede; y por lo tanto, si las relaciones del tratado existirán en última instancia". Parece por tanto exagerado, dejar en manos exclusivas del Presidente la negociación de un Acuerdo de Límites. Estando la misma en manos del Congreso, se permite así, una mayor participación de todos los actores del ámbito nacional, provincial y local, estatales y no estatales, y así abrir el debate a distintas opiniones para la obtención de un mejor acuerdo.

#### b) Acuerdos ejecutivos y tratados

Llamamos "acuerdos ejecutivos" (o simplificados) a aquellos acuerdos que realiza internacionalmente el Poder Ejecutivo sin someterlos a la aprobación del Poder Legislativo. Reservamos el término "tratados" para aquellos que cumplen todas las etapas, es decir, negociación y firma a cargo del Ejecutivo, aprobación o rechazo por el Congreso, y la ratificación por el Poder Ejecutivo. También incluimos aquí, a aquellos acuerdos en los cuáles el Estado

Argentino se obliga con la sola firma o se adhiere, pero siempre con la previa aprobación congresional.

Existen dos puntos de vista, sobre la materia que pueden abarcar los acuerdos ejecutivos : por un lado encontramos a aquellos que sostienen que solo tienen validez en el área de la administración diplomática, sin entrar en cuestiones institucionales, pues carecerían de validez. De esta índole son, dicen, las notas reversales y los protocolos. Por otro lado, están los que sostienen que los acuerdos ejecutivos pueden tratar no solo sobre la administración diplomática, sino también, sobre otras materias. Se ha argumentado así que, todo acuerdo que esté dentro de la competencia ejecutiva ya sea por el manejo de las relaciones exteriores, para la administración general del país o porque fuera necesario para la ejecución de las leyes de la Nación o de un tratado internacional, podrá ser concluido por acuerdos ejecutivos. Se deja a salvo de estos acuerdos, las obligaciones que afecten los derechos de los habitantes, ya que, para ello sería imprescindible la aprobación del Congreso.

El Presidente tiene competencias que lo pueden llevar a concluir acuerdos con su sola autoridad, como por ejemplo, como Jefe de Estado, es el representante de la Nación en el exterior y en esas facultades puede concluir acuerdos en los que se reconoce a un estado o gobierno extranjero. Dice Sola : "Si un acuerdo está dentro de las competencias del Poder Ejecutivo no requiere una forma particular, puede ser firmado por el Presidente de la Nación, por el Jefe de Gabinete de Ministros o en su nombre por el Ministro de Relaciones Exteriores, como es el caso de las notas reversales, o por diplomáticos autorizados al efecto. Pueden no cumplir con una formalidad específica, ni siquiera estar por escrito, como es el caso de consensos de tener una política común" .

La práctica generalizada de asumir obligaciones por medio de acuerdos ejecutivos, ofrece el reparo de impedir un control democrático inmediato y sobre el mismo acto, por parte del Congreso. Participación ésta, que es una expresión de consenso, un medio de presencia de la opinión pública que interviene en las relaciones exteriores al igual que en la política interna. El argumento principal para su desconocimiento es que el Presidente y el Congreso juntos personifican la soberanía nacional en relaciones internacionales y son los únicos que pueden ejercer todos los poderes inherentes a tales temas.

En contra de estos argumentos, se han invocado razones prácticas que hacen a la rapidez que requieren ciertas negociaciones propias del ritmo acelerado de las cuestiones exteriores contemporáneas. Pero, en definitiva, lo cierto es que los acuerdos ejecutivos existen en las relaciones internacionales de la República Argentina. El Poder Ejecutivo ha realizado numerosos acuerdos ejecutivos que se encontraban contemplados por un tratado, los cuales se consideraban apropiados para implementar obligaciones del tratado. Se justifican estos acuerdos ejecutivos, en que la aprobación del Congreso al tratado originario implica consentimiento a acuerdos suplementarios. La celebración de tales acuerdos es una forma de cumplir con el objetivo que dio origen al "Tratado Marco" u originario. Esta situación se da en los procesos de integración comercial en los que se concluye un tratado que establece un procedimiento de liberalización comercial que se interpreta luego a través de acuerdos parciales entre los estados parte .

Las preguntas a responder son : ¿ Cuáles son los límites dentro de los cuales el Presidente puede actuar en la conclusión de tratados internacionales sin la aprobación del Congreso ?, ¿ Cómo distinguimos un acuerdo que puede ser ratificado por el Presidente con la aprobación del Congreso de uno que entra en vigencia con la exclusiva autoridad presidencial ?.

En Estados Unidos, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados que establece que "un Estado no puede invocar el hecho de que su aprobación a quedar obligado se haya expresado en violación a un precepto de su derecho interno relacionado con la competencia para celebrar tratados que invaliden su aprobación, a menos que dicha violación sea manifiesta", suscitó una



gran polémica, sobre el abuso de la facultad para celebrar acuerdos ejecutivos, ya que se decía que, la Convención de Viena otorgaba una excesiva ampliación de la autoridad presidencial para obligar internacionalmente al Estado sin enfrentar restricciones legislativas. Esto llevó al Comité de Relaciones Exteriores del Senado a no recomendar la aprobación de la Convención .

Internacionalmente, se acepta que un Estado se encuentra obligado por una autoridad aparente cuando la falta de autoridad no es obvia para las partes externas. Y esto es lógico, ya que, ridículo sería, pretender que un negociador tuviera que realizar una investigación sobre si su contraparte está actuando dentro de sus competencias (que inclusive muchas veces hasta están discutidas internamente), para poder llegar a un acuerdo.

Otra cuestión se plantea, con las "declaraciones unilaterales" y los efectos que estas producen internacionalmente, ya que la declaración de un Presidente muy bien puede crear una obligación en el ámbito internacional. Y otra vez volvemos a las mismas preguntas : ¿ el Presidente de la Nación con una mera declaración, ya ni un acuerdo ejecutivo, podría obligar al estado ?, ¿ cuáles son sus límites ? ...

Todos estos conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo, acerca de los límites presidenciales para la celebración de acuerdos ejecutivos, fueron largamente discutidos en los Estados Unidos, en dos famosos casos : la revuelta "Bricker", y la ley "Case-Zablocki". Por la revuelta "Bricker" se intentó enmendar la Constitución para restringir severamente la autoridad otorgada al Presidente para celebrar acuerdos internacionales y el efecto que tales pactos tenían sobre la legislación interna norteamericana. Se tenía como objetivo, impedir el uso de acuerdos ejecutivos para disminuir los derechos constitucionales o estatales de los norteamericanos, o conferir a una organización internacional todo derecho perteneciente a éstos. Además, se decía que no se celebraran acuerdos ejecutivos en reemplazo de tratados. El acta "Case-Zablocki" representa un notable avance del Congreso hacia una participación institucional de ese poder en las relaciones exteriores. A partir de la aprobación de la ley Case-Zablocki, el Departamento de Estado tendría que informar al Congreso acerca de todos los acuerdos ejecutivos dentro de un lapso de 60 días .

Expresa Loch Johnson que además de fijar un límite específico de tiempo para presentar los informes, el acta Case-Zablocki "refrescó la memoria del Poder Ejecutivo (y del público hasta cierto punto) sobre los constantes inconvenientes producidos por acuerdos ejecutivos injustificados", además, continúa diciendo, "el Departamento de Estado por ende se veía forzado a mejorar sus propios mecanismos informativos y a prestar más atención a las negociaciones internacionales de todas las agencias gubernamentales" . Luego, se avanzó más allá de la ley Case-Zablocki, proponiéndose mayores controles del Congreso hacia los acuerdos ejecutivos, así se propuso : notificación previa de los acuerdos; veto parlamentario de los acuerdos injustificados; y hasta el empleo obligatorio del proceso formal de celebración de tratados para acuerdos significativos.

Esta última fue la propuesta del senador Dick Clark, quien sostenía que no había ninguna clase de equilibrio, ya que el Presidente decidía por sí mismo lo que constituía un tratado. Decía que, si el Presidente decide enviar un acuerdo al Senado como un tratado, el Senado lo consideraría como un tratado, y si el Presidente, decide que se trata de un acuerdo ejecutivo, pues entonces será un acuerdo ejecutivo. Así, continúa diciendo Clark, el Senado no tiene ni voz ni voto en esa distinción, a menos que al Presidente se le ocurra consultarlo. El Presidente decide sobre todo acuerdo firmado, y si quiere que lo vea el Senado, puede obviar sus consejos y consolidar un convenio con solo denominar acuerdo ejecutivo a un tratado .

Lo que todos estos movimientos pretendían, no era una política exterior manejada por el Congreso, sino, un mayor equilibrio entre los dos poderes (el Ejecutivo y el Legislativo). El Poder Legislativo

había dado un paso importante para su mayor participación, exigiendo una consulta más estrecha entre ambos poderes respecto de compromisos significativos con el exterior.

Otro interrogante que nos planteamos, al estudiar la problemática de los acuerdos ejecutivos y los tratados, tiene que ver con la naturaleza "cualitativa" de esos convenios. Es decir, ¿ qué tipo de instrumento (acuerdo ejecutivo o tratado) se utiliza para ejecutar la principal área de la política exterior ?, ¿ se deja que los temas de menor importancia sean convenidos con la participación del Congreso por medio de tratados, y los de mayor importancia, como ser los que tratan temas económicos, sean acordados por el Poder Ejecutivo a través de los acuerdos ejecutivos, excluyéndose así la participación del Legislativo ?, ¿ depende del "contenido" del asunto negociado la participación del Congreso o del Ejecutivo en la formulación del acuerdo ?.

Los temas principales de política exterior, deben ser tratados de tal forma que se de cabida a la participación del Poder Legislativo, para garantizar así el debido control democrático de la política exterior, a la vez que, permitir por intermedio del Congreso la mayor apertura al debate y confluencia de intereses de los distintos actores, mejorando así, el resultado final del convenio. Todos los acuerdos internacionales tendrían que ser informados al Congreso con una antelación tal como para posibilitar un serio análisis parlamentario antes de que el compromiso quede sellado. De esta forma, el Legislativo tendrá la oportunidad de juzgar si un compromiso reviste la importancia suficiente como para merecer una participación parlamentaria extensa en el proceso de toma de decisiones, para darle así por ejemplo la forma de un tratado, o si por el contrario, no reviste tal importancia, y puede ser llevado adelante por el poder ejecutivo, por medio de un acuerdo ejecutivo.

Podemos hacer mención a tres indicadores, para saber cuando el Presidente, o sus dependientes, pueden llevar a cabo acuerdos ejecutivos : A- Cuando actúa dentro de su competencia, B- Cuando la urgencia en actuar resulta ser un factor importante en el acuerdo, C- Cuando el tema a tratar no sea de tal importancia, que justifique la intervención del Congreso.

Este tema resulta de la mayor importancia, ya que, si el Poder Ejecutivo maneja por medio de acuerdos ejecutivos materias que deberían tratarse por otros medios de mayor amplitud de debate y deliberación, no solo afectará en forma negativa el proceso de toma de decisiones en materias importantes para el país, sino, internacionalmente, verá disminuida su credibilidad ya que, le resultará imposible obtener apoyo interno a lo negociado externamente. Si el Ejecutivo actúa habitualmente fuera de sus facultades, va a tener muchas dificultades para obtener la aprobación por el Legislativo de lo negociado, y así, sucesivamente va a ir perdiendo credibilidad internacional. Como dice Putnam, la credibilidad en el nivel internacional se incrementa en función de la capacidad de un negociador de cumplir en el nivel nacional .

### c) Calidad de participación

Quando se utilizan los tratados como instrumento de política exterior, debemos preguntarnos : ¿ qué influencia tiene el Congreso en la confección de los tratados internacionales ?, ¿ solo de forma, es decir procesal, o de fondo, sobre su contenido ?. Este cuestionamiento resulta relevante, al estudiar el proceso de toma de decisiones de la política exterior, ya que si el Poder Legislativo solo se ocupa de dar luz verde a los compromisos exteriores presentados por el Poder Ejecutivo para su aprobación veríamos completamente cerrado aquel proceso. Por el contrario, si el Congreso desempeña un rol sustantivo en el tratamiento de los compromisos presentados por el Ejecutivo a su aprobación, podríamos apreciar una apertura de aquel proceso de toma de decisiones, y una mayor amplitud de debate.

No solo hay que ver que el Congreso participe por medio de los tratados en la asunción de compromisos internacionales sobre temas trascendentes de la política exterior, sino, que hay que inspeccionar si esa participación ha sido sustancial, debatiendo sobre el fondo del asunto, o si por el contrario ha resultado ser el cumplimiento de un mero trámite, aprobando así, todo lo que se le presente a su consideración. En el otro extremo, es decir, en el rechazo, también hay que ver si este se debe realmente a los méritos del acuerdo, o si solo se debe a querer infligirle una derrota política al Ejecutivo. Sola manifiesta que estas reflexiones tienen lugar en el debate sobre los Hielos Continentales, con el tratado llevado a cabo por el Poder Ejecutivo .

La participación no sustancial y exigua del Poder Legislativo puede estar dada por dos situaciones : en primer lugar, por su propia inacción, sea por el motivo que sea : por ej. por acompañar a rajatablas la política presidencial, o por no contar con los medios adecuados; dejando así de ejercer las importantes responsabilidades, que tiene, en la toma de decisiones en la política exterior. En segundo lugar, su escasa participación puede estar dada, no ya por su inacción, sino por los abusos del Poder Ejecutivo, que impide al Congreso actuar adecuadamente.

Para evitar estas situaciones, dos cosas son necesarias : que el Poder Ejecutivo no actúe abusivamente, invadiendo competencias que no le pertenecen, y que, el Congreso, cambie de actitud, no permitiendo los abusos del Ejecutivo, haciendo "uso efectivo" de las funciones que tiene asignadas, para tener una mayor influencia y participación en el proceso de toma de decisiones de política exterior. De esta forma, se debe tratar de buscar el correcto equilibrio Ejecutivo-Legislativo en la confección de los acuerdos.

El Congreso debe ser lo suficientemente fuerte, y estar bien organizado con funcionarios e información necesarios como para dar un juicio independiente sobre los temas de política exterior, sin limitarse a dar su aprobación a los requerimientos del Presidente, luego de debates puramente formales.

## Capítulo Segundo

Decisiones de política exterior : la función del Poder Legislativo

### 1. Papel del Poder Legislativo en la política exterior argentina

#### a) Organización legislativa en materia de relaciones exteriores

En cumplimiento de prescripciones constitucionales a cada Cámara del Congreso le corresponde detallar lo atinente a su funcionamiento y organización interna. Esto es, cada una hace su propio reglamento.

Tenemos tres tipos de comisiones : - Comisiones Permanentes : son grupos de legisladores reunidos en torno a una materia específica, que tienen como objeto estudiar y dictaminar sobre los proyectos de ley, resoluciones o declaraciones que giren a su consideración las respectivas Cámaras, según la temática de los mismos. - Comisiones Especiales : creadas para tratar asuntos específicos, se disuelven cumplido su objetivo. Un ejemplo son las Comisiones de Investigación. - Comisiones Bicamerales : son siempre Comisiones Especiales, en la medida en que se constituyen para un asunto determinado, y están integradas por miembros de ambas Cámaras.

La Cámara de Diputados cuenta con cuarenta y cinco Comisiones Permanentes, entre las que se destacan por su injerencia en los asuntos externos : la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, la

Comisión de Defensa Nacional, la Comisión de Comercio, la Comisión de Derechos Humanos y Garantías, la Comisión del Mercosur .

Compete a la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto de la Cámara de Diputados dictaminar sobre tratados, convenciones, conferencias, congresos internacionales y demás asuntos que se refieran al mantenimiento de las relaciones de la Nación con los estados extranjeros y sobre todo otro asunto o proyecto que se refiera al culto, ejercicio del patronato en toda la Nación, concordatos con la Silla Apostólica, libre ejercicio de las iglesias establecidas en la República y admisión de nuevas órdenes religiosas.

Las Comisiones podrán realizar audiencias públicas y abrir foros y video-chat de debates virtuales con la finalidad de conocer la opinión de la ciudadanía en general, personas jurídicas y de carácter público o privado y organizaciones de la comunidad, sobre materias de su competencia.

Por su parte, la Cámara de Senadores cuenta con cuarenta y siete Comisiones Permanentes. Entre las que se ocupan de temas de política exterior se encuentran : la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, la Comisión de Defensa Nacional, la Comisión de Relaciones Internacionales Parlamentarias, la Comisión de Comercio, la Comisión de la Integración .

Corresponde a la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto del Senado, entre sus competencias más importantes : dictaminar sobre lo relativo a las relaciones de la República con los estados extranjeros; cuerpo diplomático y consular; tratados, convenciones, conferencias y congresos internacionales; declaración de guerra u otras medidas admitidas por el derecho internacional; límites internacionales; ajuste de paz; extradiciones; introducción y tránsito de tropas extranjeras; legalización de documentos para y del exterior; política internacional del petróleo; política comercial internacional; política internacional del trabajo; y todo otro asunto referente al ramo de relaciones exteriores y culto.

Entre las Comisiones Bicamerales se destacan : de Modernización del Funcionamiento Parlamentario; Bicameral Investigadora, embajada de Israel y A.M.I.A.; Parlamentaria Conjunta del Mercosur - Sección Argentina. En la actualidad hay un total de 17.

El efecto de los temas externos sobre el orden interno, y viceversa, ha implicado que otras comisiones legislativas de las dos Cámaras hayan expandido sus competencias temáticas, abarcando directa o indirectamente, cuestiones de orden externo. Ejemplo : Las Comisiones de Industria tienen a su cargo todo asunto relativo al régimen y fomento de la producción industrial, concesión y explotación, patentes y marcas, investigaciones tecnológicas, certificaciones de calidad; las Comisiones de Agricultura y Ganadería se ocupan de la legislación rural y agrícola, política sanitaria animal y vegetal, con sus importantes repercusiones en la política exterior .

Las competencias de las Comisiones sobre el ámbito internacional se amplían a medida que los temas internos trascienden las fronteras nacionales y se profundizan con la interdependencia de los estados y el proceso de globalización. Los límites entre la política interna y externa se han vuelto tan fluidos en muchos puntos que, el problema de competencia no puede resolverse de manera definitiva y formal. Así, muchas Comisiones que, en principio, puede parecer que se ocupan de temas internos, en realidad tienen gran influencia en la política exterior. La creciente complejidad, internacionalización y transnacionalización de las relaciones exteriores trae consigo exigencias adicionales de coordinación, tanto dentro del gobierno federal, como también, en la relación entre política exterior oficial y vinculaciones transnacionales prácticas. Hay un creciente imperativo de diálogo interministerial e intercomisiones. El mundo actual sugiere la "ausencia de un corte claro entre asuntos domésticos y externos, donde los problemas locales pueden convertirse en transnacionales y donde los desafíos globales pueden repercutir en lo local" .

b) La participación del Legislativo en la política exterior va cambiando a través del tiempo

La participación del Congreso Nacional en la formulación de la política exterior argentina ha ido sufriendo grandes cambios, debido, a la profunda inestabilidad política reinante en la República en las últimas décadas, producto de los gobiernos de facto (que se han apoderado del gobierno por la fuerza). Estos cambios de regímenes, con la obviamente nula participación parlamentaria en las épocas de gobiernos de facto debido a su disolución, han dejado una muy desprolija herencia en la política exterior, que se traduce en la falta de coherencia de dicha política. Cuando el Congreso Nacional comenzó a sesionar en 1983, se encontró con un gran número de leyes, decretos-ley, convenios, de los gobiernos de facto, sobre los cuáles comenzó a tomar participación, o al menos, intentar participar, con suerte dispares.

Un buen ejemplo de esto, lo constituyen los distintos procesos de integración que se dieron en la época. Así por ej., el Tratado de la ALADI, que no fue aprobado por el Congreso, sino por una ley del gobierno de facto, contiene los acuerdos de alcance parcial que se derivan del Tratado-Marco, que en ocasiones quedaron al margen del debate parlamentario por entenderse que se remitían al Tratado-Marco y no necesitaban tratamiento específico. Esta posición generó reclamos al Poder Ejecutivo por parte de legisladores. Como por ejemplo, con respecto a los acuerdos con Brasil, celebrados en Buenos Aires el 29 de julio de 1986, el proyecto de resolución del diputado Diego Guelar y otros, solicitando al Poder Ejecutivo Nacional su equiparación a los tratados internacionales para su tratamiento y ratificación.

Tampoco el Congreso tuvo participación en el debate del "Tratado sobre la Cuenca del Plata", ya que este instrumento jurídico fue aprobado por la ley 18.590 de febrero de 1970, bajo un régimen de facto. No obstante, son muy numerosas las iniciativas parlamentarias que tratan asuntos vinculados, directa o indirectamente, con la región. Con respecto al SELA (Sistema Económico Latinoamericano), pasó lo mismo que con la "Cuenca del Plata", es decir, el Congreso no participó, ya que su aprobación provino de un gobierno de facto, a pesar de que fue un gobierno constitucional quien negoció y celebró este tratado.

La integración con Brasil, se realizó, básicamente en el marco de la ALADI, razón por la cuál, como lo explicamos anteriormente, debido a que los acuerdos estaban incorporados al marco normativo de la ALADI, no han sido objeto de tratamiento por el Congreso, a pesar del interés parlamentario sobre el tema. Existieron, al respecto, numerosas solicitudes al Poder Ejecutivo, por ejemplo : proyecto de declaración del diputado Zaffore del 3 de julio de 1986, interpelando a los Ministros de Economía y de Relaciones Exteriores y Culto sobre los alcances de los acuerdos comerciales; proyecto de resolución del diputado Ulloa del 27 de agosto de 1986, sobre la necesidad de consulta previa con provincias y entidades representativas sobre los productos antes de adoptar decisiones en materia de intercambio comercial derivado de los acuerdos.

La incorporación parcial de Uruguay al proceso de integración Argentino-Brasileño, lo transforma en tripartito, a partir de 1988. Tampoco acá el Congreso intervino directamente, en parte por referirse el tema al Tratado-Marco de la ALADI, a pesar de manifestar interés en forma reiterada.

El Tratado de Paz y Amistad celebrado con Chile, en la ciudad del Vaticano, el 29 de noviembre de 1984, ha resultado muy significativo, debido a que la aprobación legislativa del tratado y el debate parlamentario respectivo han sido prueba fehaciente de la participación del Legislativo en dicho proceso de pacificación e integración. El Congreso también ha tenido una intervención activa y protagónica en el proceso de integración con Italia iniciado en 1987, ya que no solo ha participado en la elaboración del marco normativo de la integración, sino, que además, ha creado mecanismos institucionales para controlar su aplicación y ejecución. Así vemos como la participación del

Congreso en la política exterior va cambiando en el tiempo. El equilibrio entre los poderes establecido en la Constitución cambia a medida que los acontecimientos se van sucediendo.

A partir de 1989 fueron numerosas las competencias congresionales cuyo ejercicio fue mermado por el Poder Ejecutivo, al hacer él, un uso directo de las mismas a través de decretos de necesidad y urgencia, cada vez que el Presidente ha considerado que era conveniente adoptar medidas indispensables relacionadas con su plan de gobierno.

La actuación del Congreso se había limitado a una participación tradicional, es decir, a lo que indican las normas constitucionales, con algunas excepciones. Y, en algunas ocasiones, ni siquiera a la participación indicada constitucionalmente. A partir de la última década, sin embargo, el Parlamento ha tenido distintas intervenciones. Por ejemplo, durante el proceso de negociación de un tratado, se producen contactos interparlamentarios a través de visitas recíprocas de delegaciones, contactos intergubernamentales entre distintos órganos de los gobiernos negociadores y contactos intragubernamentales, es decir, entre los órganos del mismo gobierno.

Así, el Congreso como institución, las autoridades de ambas cámaras, los bloques y comisiones parlamentarias, los grupos o delegaciones parlamentarias y, aún los legisladores individualmente, pueden acercar su aporte a los objetivos, al contenido y a las modalidades del tratado en formación. Por supuesto, además de los propios aportes, debe reconocerse la función que tienen, en su carácter de representantes de las distintas comunidades y de los sectores que la integran, de canalizar los variados intereses en juego.

En los Tratados que tienen como objeto materias de la competencia propia del Congreso, conforme a las normas constitucionales, éste debería intervenir activamente en la negociación, e incluso exigir dicha participación al Poder Ejecutivo Nacional si éste no lo reconociera. Por ejemplo, en los tratados multilaterales, la negociación previa presupondría una serie de estudios técnicos y de consultas políticas, por medio de órganos intergubernamentales de asesoramiento o deliberativos donde el Legislativo puede tener representación y participación, y, en los tratados bilaterales podría utilizar misiones o delegaciones parlamentarias en apoyo de las negociaciones diplomáticas del Poder Ejecutivo Nacional coordinando estrategias y buscando ámbitos propios donde su influencia sea eficaz.

Frente a la participación tradicional aparecen nuevas formas que tienden a lograr una intervención más amplia y activa del Congreso de la Nación en la política exterior. Nos encontramos así con la llamada "diplomacia no tradicional", es decir, aquella de la cual no participa el Poder Ejecutivo. Un buen ejemplo de esa diplomacia lo constituye las visitas entre legisladores de Estados Unidos y Argentina a partir de 1989, que contribuyeron al mejoramiento de las relaciones entre ambos países. Además, "los viajes de otras autoridades electas, altos funcionarios argentinos y estadounidenses y representantes del sector privado tuvieron un efecto similar" .

Esos contactos brindaron a los políticos argentinos y a los referentes del mundo político de los Estados Unidos la oportunidad de conocerse personalmente e intercambiar ideas sobre temas generales y cuestiones coyunturales, resultando de utilidad para alcanzar una mejor comprensión de las respectivas realidades. De hecho, se convirtieron en uno de los aspectos fundamentales de la renovada relación bilateral de la década del noventa. El conocimiento de los Estados Unidos que obtenían los legisladores nacionales fue contribuyendo a la generación de confianza mutua que estaba en la base de la excelente relación bilateral alcanzada durante el período .

Las visitas legislativas se convirtieron en algo habitual. Muchas de ellas eran organizadas por las respectivas embajadas; otras, se realizaban sin intervención de las representaciones diplomáticas y como consecuencia de haberse establecido un canal de comunicación directo interparlamentario que

se fue cimentando con los años. A las visitas de legisladores de los dos países se agregaron la de los asesores legislativos de las Comisiones, ya fuera acompañando a los legisladores, solos en misiones específicas, o para preparar eventuales misiones legislativas.

Esta "diplomacia no tradicional" o no convencional, está amparada tanto en el reglamento interno de la Cámara de Senadores como de Diputados. El reglamento de la H. Cámara de Senadores prevé una "Comisión de Relaciones Internacionales Parlamentarias", a la cual corresponde dictaminar sobre lo relativo a las relaciones del Senado de la Nación con los organismos parlamentarios internacionales y con los parlamentos de los demás países. Podrá también constituir "agrupaciones de parlamentarios argentinos de amistad", con parlamentarios de otros países. Por su parte el reglamento interno de la H. Cámara de Diputados prevé la realización de viajes al exterior de los legisladores para desempeñar sus funciones en lo que hace a las relaciones internacionales.

Otra importante "participación no tradicional" del Congreso en la política exterior se va a dar con el diseño de legislación interna con incidencia internacional. Como lo señaláramos anteriormente, la ausencia de un corte claro entre asuntos domésticos y externos, es decir, el no límite interno - externo, trae como consecuencia la necesidad de un actuar responsable y consciente de los legisladores argentinos, sabiendo que la legislación local influirá en la política exterior del Estado.

El Poder Legislativo debe ir ampliando significativamente su papel en el proceso de formulación de la política exterior. Para esto, serán necesarias dos cuestiones: primero, que el Congreso fortalezca su capacidad para intervenir en el proceso de formulación de la política exterior, segundo, que actúe como catalizador de demandas y presiones de diversos actores para influir en dicha política.

## 2. Fortalecimiento de la capacidad del Legislativo para intervenir en el proceso de formulación de política exterior

El fortalecimiento de la capacidad del Poder Legislativo para intervenir en el proceso de formulación de la política exterior argentina se va a dar a través de dos caminos: en primer lugar, "no permitiendo abusos del Ejecutivo" (es decir, que el Ejecutivo no ejerza competencias que son propias del Legislativo); y, en segundo lugar, "actuando" (es decir, ejerciendo, el Congreso, sus propias competencias).

Resulta muy importante la función de "contralor legislativo", ya que esta es una herramienta muy poderosa de que dispone el Congreso para influenciar la formulación de la política exterior. Es una importante actividad del Parlamento con múltiples atribuciones de contralor sobre los restantes poderes del Estado Federal (checks and balances) para evitar la ilimitación del poder. Es una función discrecional y exclusiva, por lo cual no cabe la intervención del Ejecutivo, máxime en tanto se trata de órgano controlado.

Dentro de sus atribuciones de contralor, el Congreso:

- A- Ejerce un control sobre Ministros y Jefe de Gabinete: éstos luego de la apertura de las sesiones ordinarias deben presentar una memoria detallada de sus respectivos departamentos; cada Cámara puede interpelar a Ministros y Jefe de Gabinete, para recibir las explicaciones e informes que estime conveniente.
- B- Cualquiera de las Cámaras puede requerir informes y explicaciones verbales o escritos al Poder Ejecutivo (Ministros, Jefe de Gabinete y Presidente).
- C- Tiene la facultad de realizar "investigaciones" a través de Cada Cámara, por sí sola o conjuntamente, quienes habitualmente la ejercen por medio de las denominadas "Comisiones Investigadoras" uni o bi-camerales.

La investigación supera la facultad de requerir informes, puesto que el ámbito personal excede a los funcionarios a los cuales se les puede pedir informes (Ministros, Jefe de Gabinete y Presidente) y porque investigar supone mucho más que pedir o solicitar información. Consiste en una potestad

de averiguación que abarca tanto al ámbito público como al privado, es decir, terceros ajenos al gobierno.

La función de contralor le permite al Congreso invitar o citar a funcionarios públicos y otras personas del sector privado, académicos o representantes de organismos no gubernamentales y grupos de interés para que expongan sobre los temas más diversos.

Las funciones legislativas del Congreso cumplen, también, una tarea de control del Ejecutivo. La labor de las Comisiones Parlamentarias en la preparación de la legislación cumple indirectamente una actividad de control político. Como vimos, pueden invitar a funcionarios a sesiones e interrogarlos, o interpelarlos. Una interpelación puede dar lugar a un debate sobre la política exterior seguida por un gobierno. Un ejemplo de esto, lo constituye en la historia argentina, la interpelación solicitada por el diputado Lisandro de La Torre al Canciller Angel Gallardo sobre la modernización de la flota de mar, considerada como medida belicista de la política exterior del Presidente Alvear en 1923. Lisandro de La Torre acusó a la política del gobierno de armamentista, en contraste con la de Brasil. Luego pasó a analizar en su discurso la actuación de la delegación argentina en Santiago durante la V Conferencia Panamericana que había presidido Manuel Montes de Oca. Denunció que, más allá de las palabras expresadas en los discursos, era evidente que la política exterior argentina era adversa a la limitación y reducción de armamentos, diciendo que : "se está siguiendo una malísima diplomacia que algún día hemos de discutir con el señor Ministro de Relaciones Exteriores". Informado Angel Gallardo del pedido de de La Torre, asistió el día siguiente al recinto de la Cámara de Diputados con sus colegas de Guerra y Marina. Al defender, el Canciller, el comportamiento de la delegación argentina en la citada conferencia, cita cables secretos para señalar que la delegación argentina no había hecho fracasar un posible acuerdo de limitación de armamentos. Termina el Ministro, comprometiéndose ante la Cámara de que "el ánimo y propósito decidido de todo el Poder Ejecutivo es ... salvaguardar esta misma paz ..." .

Vemos así que, cuando son cumplidas en forma correcta la interpelación y la participación de los ministros en los debates parlamentarios, cumplen con la doble función de control y de información ante la opinión pública de los actos de gobierno. Se logra, también, con solo ejercer correctamente la función, apertura sobre el debate de los temas de política exterior.

Decíamos que, las funciones legislativas del Congreso también cumplen una tarea de control, y esta se puede dar : en las discusiones previas de la sanción de una ley, con su sanción misma, o no sancionando los proyectos de ley iniciados por el Ejecutivo. En contra de nuestra opinión, Juan Vicente Sola, manifiesta que la legislación no debe ser un arma de control sobre la política exterior . Muy por el contrario, creemos que la legislación puede constituir una de las herramientas fundamentales, con la cuál el Congreso puede ejercer una poderosa influencia sobre la política exterior, en lo que se refiere a su formulación.

Otra herramienta importante que posee el Legislativo para controlar e influir la política exterior es la sanción del "presupuesto" ("the power of the purse" en E.U.A.). Es el Congreso el que decide la extensión y el grado de su apoyo, ya que es él quien establece el presupuesto que utilizarán los distintos Ministerios, en particular, el de Relaciones Exteriores, también las cuotas a los organismos internacionales, en fin todos los gastos relacionados con la actuación necesaria para llevar adelante la política exterior. Como el Presidente no puede vetar el presupuesto, ya que no puede vetarlo parcialmente, tiene que negociar con las Comisiones Parlamentarias en que condiciones se establecen los créditos necesarios para la acción de gobierno.

Como hacíamos referencia en el primer capítulo, es la capacidad de control presupuestario del Congreso la que lo ha transformado, en el caso de los Estados Unidos, en un actor importante en el campo de la política exterior. En nuestro país, el arma presupuestaria, todavía no ha sido utilizada,



pero, podría ser un buen instrumento del Poder Legislativo para fortalecer su capacidad de influir en la política exterior.

En Estados Unidos, el Congreso posee la facultad constitucional conocida como "el poder del monedero", es decir, sancionar el presupuesto federal. El Poder Legislativo participa así en la definición de los programas y en la determinación de la asignación de las partidas presupuestarias para el ejercicio fiscal, incluyendo las iniciativas y los fondos destinados a los asuntos exteriores. Señalan Pablo Beltramino y Santos Goñi que, "esta facultad fiscal es sin duda el arma de negociación más poderosa que tiene el Legislativo en su relación con el Ejecutivo" .

El control del erario público, por parte del Congreso, le permite incentivar o desalentar las políticas externas del Poder Ejecutivo y trazar las propias. Por ejemplo, en E.U.A. lo referido a la asistencia externa. La implementación de la política exterior trae aparejada la utilización de recursos económicos. Por lo tanto, el Ejecutivo debe obtener la sanción del presupuesto que incluya la asignación de la correspondiente partida. "El arma más efectiva con que cuenta en última instancia un Congreso descontento con las actividades del Ejecutivo es cortar el suministro de fondos" .

El Congreso, tampoco debe permitir el abusivo uso de "acuerdos ejecutivos" por parte del Ejecutivo. Ellos deben limitarse a los casos estrictamente necesarios. Decíamos en el primer capítulo, que podemos tener tres indicadores para saber cuando el Poder Ejecutivo podía llevar a cabo acuerdos ejecutivos, es decir, sin la participación del Congreso : 1- Cuando el Ejecutivo actúa dentro de sus competencias. 2- Cuando el tema a tratar no sea de tal importancia, que justifique la intervención del Congreso. 3- Cuando la urgencia en actuar resulta ser un factor importante en el acuerdo. Los temas importantes de la política exterior, deben ser tratados de forma tal que se deba cabida a la participación del Poder Legislativo, para garantizar así el debido control democrático de la política exterior, a la vez que, permitir por medio del Parlamento la mayor apertura al debate y confluencia de intereses de los distintos actores, mejorando así el resultado final del convenio .

Todo esto, en lo que se refiere a no permitir abusos por parte del Ejecutivo a competencias propias del Legislativo. En lo que hace a la actuación propia, el Poder Legislativo debe por comenzar "ejerciendo sus competencias". El Congreso tiene importantes responsabilidades en la toma de decisiones en el campo de la política exterior. El debería hacer un "uso efectivo" de las competencias que tiene asignadas por la Constitución Nacional, y así, tener mayor influencia y participación en el proceso de toma de decisiones. Dejar de ser una institución reactiva en este campo, para pasar a tener una activa y fluida participación. Acción, no reacción, capacidad de iniciativa y fundamentalmente de programación. Expresa Graham Allison al explicar el comportamiento gubernamental en su modelo de "proceso organizativo", que las organizaciones actúan para resolver problemas inmediatos más que para desarrollar estrategias tendientes a hacer frente a asuntos de más largo plazo : Es precisamente esto, lo que no debe ser el Congreso, y sí, actuar como foro de debate de los temas de interés nacional.

Algunas cuestiones concretas con las cuáles elevar y mejorar su participación en el proceso de formulación de la política exterior, podrían ser :

- Mejorar la "calidad" de participación. El congreso debe ser lo suficientemente fuerte, y estar bien organizado, con funcionarios e información necesarios como para dar un juicio independiente sobre los temas de política exterior, sin limitarse a dar su aprobación a los requerimientos del Presidente, luego de debates puramente formales.
- Optimizar las Comisiones de Relaciones Exteriores de ambas Cámaras, dotándolas de la infraestructura de personas, oficinas, y fondos adecuados para realizar sus tareas, y así, contribuir a consolidar la presencia legislativa en el manejo cotidiano de la política exterior.
- Establecer redes "permanentes" de comunicación entre el Ejecutivo y el Legislativo, y no solo circunstanciales cuando estalla alguna cuestión.
- Actuar como verdadero "foro de debate" de los temas de política exterior.

- Fortalecer la llamada "diplomacia no convencional". Esto es por ejemplo, incentivar los viajes al exterior de los legisladores, y de las distintas personalidades políticas, empresarias, académicas, y otros, más allá del ámbito del ejecutivo.
- Establecer "canales de influencia" y así facilitar el acceso al debate de los distintos actores.

La mayor participación del Legislativo en la política exterior debe instar, a su vez, a la mayor participación de distintos actores en el proceso de formulación de dicha política. El Congreso debe reconocer el derecho de los diversos actores interesados en relacionarse con él, en cuanto integrantes del proceso de formulación de la política exterior. En definitiva, el fortalecimiento de la capacidad del Congreso para intervenir en el proceso de formulación de la política exterior argentina permitirá el acceso de distintos actores a dicha formulación, y a su vez, la participación de estos actores fortalecerá dicha capacidad del Congreso, frente al Ejecutivo.

3. El Poder Legislativo como catalizador de demandas y presiones de diversos actores para influir en la política exterior.

Hay que tener en cuenta, varios nuevos factores, en la formulación de las políticas exteriores.

En primer lugar, resulta cada vez más difícil hacer una separación clara entre lo nacional y lo internacional. Como dice Rosenau : "examinar lo doméstico como un aspecto de las políticas comparativas, y lo externo como una dimensión de las políticas internacionales es más que arbitrario, es más bien erróneo ... no podemos tratar lo interno y lo externo como cuestiones separadas porque confundiría el entendimiento ...". Hay que tener en claro que, nos encontramos con la "ausencia de un corte claro entre asuntos domésticos y externos, donde los problemas locales pueden convertirse en transnacionales y donde los desafíos globales pueden repercutir en lo local" .

En segundo lugar, la formulación de la política exterior ya no se limita a la maquinaria estatal, sino que deben participar en ella un gran número de diversos actores que hay que tener en cuenta. Carácter cada vez más negociado del proceso. La política exterior tiende a ser cada vez más nacional y ya no solamente estatal.

Lo importante de la política exterior resulta ser su formulación, el proceso de toma de decisiones, que debe estar abierto a las influencias y negociación por parte de los distintos actores : estatales (Ejecutivo - Legislativo), subestatales (provincias), privados (intereses particulares). Es conveniente que la diplomacia se de cómo la resultante de un "Juego de Doble nivel", en términos de Putnam . Es decir "previo a una negociación internacional debe haber una negociación interna". Se deben "considerar los objetivos, expectativas e intereses que los actores domésticos tienen con respecto a un determinado objetivo de política exterior, lo cual significa abrir el proceso decisorio a las influencias de estos actores" como dice Roberto Miranda .

En tercer lugar, y como consecuencia de la "ausencia de un corte claro entre los asuntos domésticos y externos", hay que tener en cuenta que, la formulación de la política exterior también la veremos entrelazada en la formación de la legislación interna que influirá en la política exterior del estado; y en sus relaciones con actores externos. Existe una creciente gama de decisiones que caen en el ámbito de las relaciones exteriores.

Como consecuencia, en el análisis, se debe apelar a los distintos sectores partícipes del proceso de toma de decisiones, buscando que se conforme un consenso indispensable para alcanzar posiciones sólidas y duraderas. Hay que considerar : los actores gubernamentales (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, distintos Ministerios, particularmente Cancillería, y sus relaciones interburocráticas); los actores subestatales y subnacionales; y finalmente los actores privados.

Resultará interesante ver la manera en que el Legislativo está envuelto en la formulación de la política exterior y cómo operan los distintos actores para influenciar dicha política. Es importante tener en cuenta que, el modelo de formulación de la política exterior se tiene que ir adaptando a las nuevas circunstancias. La Constitución Nacional brinda las herramientas para que ello ocurra.

#### a) Actores gubernamentales

Entre los actores gubernamentales que participan en el proceso de toma de decisiones de la política exterior argentina, podemos distinguir dos grandes grupos, para poder realizar el análisis de dicho proceso. Por un lado, encontramos el "Poder Ejecutivo" en sentido estricto, es decir, el Presidente y su cerrado círculo de poder. Y por el otro lado, tenemos los actores estatales que integran lo que se llama "política burocrática". Aquí incluimos a los distintos ministerios y secretarías, especialmente al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (Cancillería) y sus distintas secretarías, y al Congreso Nacional (y sus distintas comisiones, particularmente las de Relaciones Exteriores y Culto).

En la República Argentina, los partícipes de primer nivel en la toma de decisiones de la política exterior son los integrantes del Poder Ejecutivo. La formulación de la política exterior argentina resulta ser del dominio de una elite pequeña, centrada en el Ejecutivo. Otros actores participan, pero lo hacen dentro de los parámetros establecidos por el Poder Ejecutivo. Como en casi toda Latinoamérica, la presencia de una presidencia "fuerte" y con grandes rasgos carismáticos, parece ser la destacable característica del sistema político argentino.

Así es como, los distintos ministerios dependen en forma notable del Presidente de la República. En consecuencia, la coordinación de cualquiera de sus unidades o estructuras depende demasiado de las personalidades del Ejecutivo (amigos del presidente, designados y expulsados a su antojo). Los ministerios son de calidad variable, y al ir y venir a discreción del primer mandatario, provoca que no se puedan establecer políticas coherentes y proyectadas al futuro. Precisamente, en una época en donde los asuntos de política exterior al ser cada vez más técnicos y complejos requieren de una adecuada coordinación.

Aquí, no solo podemos hablar del Ministerio de Relaciones Exteriores. El aumento de la interdependencia, ha incrementado el papel de distintos ministerios como por ej. economía, interior, salud, agricultura, producción, en áreas importantes de la política exterior. La gran tecnicidad y complejidad de cada tema de política exterior también lleva a la participación de distintos departamentos en los asuntos de relaciones internacionales.

Así es como, la presencia de la política exterior en ministerios tradicionalmente "internos", y la profunda complejidad de cada tema de política exterior, lleva a la necesidad de creación de "canales de influencia" para los distintos actores interesados, con el fin de lograr políticas consensuadas, bien coordinadas y, sobre todo, que resulten útil al país. De este modo, se podrá ir forjando un programa de política exterior "negociado", en vez de uno que refleje cualquier visión generalmente aceptada del interés nacional, o el predominio de una elite unificada en política exterior.

El Ministerio de Relaciones Exteriores no escapa a la dependencia presidencial. La diplomacia argentina, depende mucho (en los cargos realmente importantes), de los nombramientos políticos. Se otorgan las embajadas más importantes a amigos políticos del Presidente de turno. Lo mismo ocurre con las oficinas importantes de Cancillería. Así la diplomacia argentina sufre mucho por dichos vaivenes políticos.

En lo que respecta al Legislativo, este tiene, en general, un rol secundario en la toma de decisiones de política exterior. No hay un Congreso inquieto exigiendo acceso a dichos asuntos. El Presidente cuenta con una libertad absoluta para conducir las relaciones exteriores. Esto no se debe a que el Parlamento carezca de atribuciones en dichos temas, como tuvimos oportunidad de ver en el capítulo primero, las tiene en forma más que suficiente para cumplir un papel importante en la formulación de la política exterior. Pareciera que, la preocupación del Congreso está concentrada abrumadoramente en los temas nacionales, salvo en casos excepcionales (como veremos más adelante en los distintos casos prácticos bajo estudio).

Si definimos, en términos de Graham Allison, a la política burocrática, como la competencia intensiva entre las unidades de toma de decisiones, y que la política exterior (también siguiendo a Allison) es el resultado de la negociación entre los componentes de una burocracia, podemos decir que en general, en Argentina, falta esa política burocrática. La toma de decisiones en la política exterior de la República Argentina no se da por medio de lo que se llama política burocrática. Y esta es estrictamente necesaria para que se den decisiones negociadas y que resulten útiles al País. Dentro de dicha negociación deben tenerse en cuenta tanto los intereses gubernamentales como los no gubernamentales y, los intereses internos como externos.

Debe dársele una importancia mucho mayor a las relaciones entre la gran cantidad de departamentos gubernamentales interesados en asuntos internacionales. Así, debe haber canales permanentes de contacto entre el Ejecutivo y el Legislativo, y no solo circunstanciales, en las crisis. También es necesario, y como consecuencia de que no existen asuntos puramente internos, que existan relaciones fluidas entre los distintos ministerios, y dentro del Congreso entre las distintas Comisiones. Ello también, como consecuencia que cada vez más los asuntos de política exterior comprenden temas técnicos muy complejos, que requieren coordinación de distintas áreas. Cancillería no solo debe ocuparse de recibir órdenes de la Presidencia, sino que es necesario que trabaje en permanente contacto y coordinación con el Congreso, y con los distintos ministerios, y que se despolitice en todo lo que sea posible el tratamiento de los distintos asuntos, ya que, los criterios que sustentan los cuadros políticos que entran directamente a desempeñar cargos altos luego de cada cambio de gobierno pueden ser muy disfuncionales. Como expresa Luis Maira, "en contraste con los cuerpos burocráticos, los equipos políticos se caracterizan normalmente por un menor conocimiento de los asuntos técnicos ... deben su posición de forma directa a factores de lealtad al gobernante o al partido del que forman parte ...".

En lo que se refiere a la relación de Cancillería con el Congreso Nacional cabe resaltar la creación dentro del ámbito de la Cancillería de la "Dirección de Asuntos Parlamentarios", lo que constituye una acción plausible, con el fin de fortalecer dicha relación, y contribuir a la política burocrática. La Dirección tiene como responsabilidad primaria constituir, consolidar, perfeccionar y profundizar los vínculos institucionales entre las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y los miembros, autoridades y funcionarios del Senado y de la Cámara de Diputados. Para ello : informa a los miembros del Congreso sobre cuestiones vinculadas a la política exterior, coordina las reuniones de trabajo entre legisladores nacionales y funcionarios o autoridades de la Cancillería, colabora con los miembros de las Cámaras Legislativas proporcionando información relevante para el desarrollo de tareas vinculadas a la política exterior, realiza el seguimiento Parlamentario de temas o proyectos de interés en el diseño y ejecución de la política, brinda apoyo y colaboración en las misiones que los legisladores nacionales ejecutan en el exterior en ocasión de visitas oficiales o reuniones internacionales .

#### b) Actores subestatales y subnacionales

El regionalismo es un creciente elemento a tener en cuenta en las relaciones exteriores. El mismo lleva a que la participación de los actores subestatales y subnacionales en el proceso de formulación de la política exterior argentina resulte ser de la mayor importancia para la adopción de

decisiones negociadas internamente, ante actores extranjeros. Los actores subestatales como las provincias, deben participar activa y sistemáticamente en el proceso de toma de decisiones de las cuestiones que las influyan, ya que, son ellas las que conocen mejor la problemática en cuestión, muchas veces ajenas al interés y a las posibilidades del actor estatal central. Además, esas decisiones influirán de manera decisiva en las sociedades y economías provinciales. También debe dársele espacios de participación a determinadas asociaciones y agrupaciones regionales con intereses específicos.

Constitucionalmente se ha reconocido a las provincias por ejemplo la posibilidad de llevar a cabo convenios internacionales, pero siempre y cuando no contradigan la política del gobierno federal. Este reconocimiento resulta ser importante, pero no suficiente. Lo que se le debe dar a las provincias, es un verdadero protagonismo para poder "participar" del proceso decisional que las afectará.

Pero, cómo logramos que los intereses provinciales, regionales o sectoriales participen en la negociación de la formulación de la política exterior. Una forma útil de avanzar hacia dicha participación es la acción comprometida de los legisladores de actuar en el Congreso defendiendo los intereses de sus respectivos distritos electorales. Esto permitirá, no solamente que se haga sentir la voz de dichos actores. Sino que participen de la negociación misma, a fin de lograr una postura consensuada que contemple los distintos intereses en juego.

Al respecto resulta ilustrativo lo que sucede en los Estados Unidos : los legisladores actúan con un sesgo localista para conciliar los intereses y pedidos de sus respectivos electorados con los lineamientos de sus bancadas partidarias. Habitualmente, el Congreso sesiona entre los martes por la tarde y los jueves. Los restantes días de la semana, los legisladores recorren sus distritos para tomar contacto en forma directa con los votantes y para participar de reuniones comunales con grupos de interés, empresarios locales e instituciones educativas, de salud y religiosas. Poseen una o varias oficinas en sus distritos para atender los requerimientos. Así, el sistema electoral de Estados Unidos genera vínculos y compromisos entre el legislador y su electorado, que hacen que el legislador se sienta permanentemente controlado. De esta forma, no es raro que un legislador vote contra su bloque partidario para favorecer o al menos no perjudicar a su distrito. O al menos, que negocie su voto a cambio de una contrapartida que beneficie a su distrito y pueda argumentar frente a su electorado. Si bien existe disciplina partidaria, prevalece el interés del electorado local .

### c) Actores privados

En la actualidad, la política exterior tiende a ser cada vez más nacional y ya no solamente estatal. Es así, como debe brindarse espacios de participación a los distintos actores no estatales en el armado de la política exterior. Los intereses particulares y las demandas sectoriales deben ser absorbidos por la política burocrática. Para ello, hace falta en la Argentina, la existencia de un ambiente político dispuesto a atender grupos de presión y organizaciones de todo tipo que procuran influenciar en la formulación de la política exterior argentina.

Nuevamente, un buen ejemplo de la existencia de este ambiente, que posibilita la actuación de los distintos actores privados en la formulación de la política exterior, lo constituye Estados Unidos. Es parte importante del proceso político norteamericano la contribución que hacen los "lobbistas" al proceso de formulación de la política exterior. Contribuyen a dicho proceso la defensa abierta de intereses sectoriales por parte de quienes son pagados para defender intereses específicos. La sociedad estadounidense ha desarrollado métodos eficaces para defender sus intereses y controlar e influenciar al gobierno, los que se relacionan con el ejercicio de la libertad de expresión, de prensa, de asociación y el derecho de peticionar a las autoridades. Las personas hacen lobby por y para sí mismas, o en representación de terceros, utilizando estrategias y tácticas diseñadas para

influenciar el proceso de decisión política. El representado puede ser un individuo, una empresa, un sector o un grupo de interés, o un gobierno extranjero .

Los "lobbistas" están obligados a registrarse e informar periódicamente sobre sus actividades. Las que están reglamentadas por una ley general y varias normas que tienen por finalidad mantener la transparencia del sistema, evitar abusos, sancionar violaciones y controlar corruptelas.

En Estados Unidos los legisladores y sus asesores difícilmente podrían trabajar sin brindarles acceso a los "lobbistas" y dependen de ellos para completar el trabajo legislativo y obtener la información y apoyo popular necesarios para lidiar con propuestas del Poder Ejecutivo. Es así, como se los considera parte valiosa y esencial del buen gobierno que, al servir intereses sectoriales, confrontan a los legisladores con hechos y argumentos importantes que, de otra manera, podrían pasar inadvertidos .

Otro buen ejemplo de la gran influencia de los lobbies, son los "agricultores franceses" : la atención de ellos se concentra en la política agrícola implementada en el seno de la Unión Europea, marcada anualmente por la fijación de los precios agrícolas y de los pagos compensatorios, barómetro anual de la satisfacción que los agricultores experimentarán o no, y de lo cual harán responsable al gobierno, sobre todo si el nivel de lo obtenido se juzga insuficiente .

En Argentina, es necesario que esta actividad de "lobbie" comience a reglamentarse y desarrollarse, en un ambiente positivo y transparente, para permitir el acceso a distintos actores privados, así como también que los gobiernos extranjeros tengan una forma de peticionar ante el gobierno y el Congreso.

También el Legislativo puede ser un "interlocutor válido" para que los gobiernos extranjeros, a través de sus embajadas, se conecten con el país. Y allí expresar sus intereses. Si el Congreso Nacional asumiera un papel importante en la formulación de la política exterior argentina, los estados extranjeros sabrían que allí es donde deben actuar para influir. Esta influencia, llevada a cabo por personas que actúan bajo mandato de un gobierno extranjero, para influenciar en el gobierno local sobre la formulación, adopción o reformas de políticas internas o externas del país, es la que realizan los llamados "agentes extranjeros". Como señala Stuart Eizenstat : "en un mundo interdependiente los intereses extranjeros tienen un interés legítimo en las decisiones tomadas por el gobierno ... y, en la medida en que su participación sea pública, no hay nada intrínsecamente malo en que intenten influenciar sus decisiones" .

Otros actores que podrían contribuir en forma interesante a la formulación de la política exterior son los llamados "think tanks" o expertos (institutos de investigación, fundaciones, individuos), y las universidades. Sería importante llevar el conocimiento de los expertos a la administración pública por medio de distintos mecanismos institucionales : comisiones especiales, equipos de asesores del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, organismos gubernamentales de investigación. Y, así poner en contacto habitual a los expertos, con los encargados de tomar decisiones .

Resulta imprescindible que las estructuras gubernamentales realicen las modificaciones necesarias para dar cabida a la participación de los actores privados. Es decir, que se creen canales de participación hacia estos actores. No solo que influyan o que se los tenga en cuenta, sino, que participen de la negociación misma, con el Legislativo, el Ejecutivo y Cancillería, en particular.

Un buen medio de participación de los distintos actores privados interesados es a través de los mismos legisladores. Defendiendo éstos, intereses localistas de sus respectivos distritos electorales. Por ejemplo, en la defensa de una actividad productiva de un área específica como ser la producción azucarera en Tucumán, la producción carbonífera en el sur patagónico. Así, se irá

contribuyendo a la formación del Interés Nacional en cada sector específico, dándole cabida precisamente a quienes están interesados en esa área de producción. De esta forma, el resultado será un programa de política exterior negociado, en vez de uno que refleje cualquier visión generalmente aceptada del interés nacional. Los puntos de vista de los legisladores deben surgir de consideraciones localistas debido a que su primera responsabilidad es para con los ciudadanos que los eligieron.

En conclusión, es importante que se fortalezca la capacidad de participación de los actores privados (además de los estatales no tenidos en cuenta) para poder así, tener una posición negociada, firme y útil al país, que permita tener una capacidad de iniciativa y no solo capacidad reactiva, frente a la demanda externa, como consecuencia de no fortalecer dicha capacidad.

#### d) Legislación interna comprometida con la política exterior argentina

La creciente interdependencia internacional y la interpenetración de las sociedades ha hecho que no exista una división clara entre política interna y política exterior. La separación entre lo nacional y lo internacional es problemática, los asuntos internos y externos forman una red que no puede desatarse. Esta ausencia de un corte claro entre asuntos domésticos y externos, trae como consecuencia que los problemas locales puedan convertirse en transnacionales o interestatales, y que los internacionales puedan repercutir en lo local. Pero, como manifiesta Michael Smiht, "la administración de la interdependencia comienza en casa" .

Es así como, además de realizar una buena lectura internacional y responder a las exigencias internacionales con una adecuada política exterior, se debe actuar responsablemente a nivel interno. Es que, ese actuar interno, sólo es doméstico en apariencia, ya que seguramente afectará algún interés fuera del ámbito nacional. Es por ello que, es necesario diseñar legislación sabiendo que la misma tendrá incidencia internacional (un ejemplo claro lo constituye la política interna sobre subsidios agrícolas en Europa, que tiene gran influencia internacional). Debemos tener en cuenta que, la forma que actuemos internamente será estudiada por actores internacionales para actuar en consecuencia, ante nosotros.

Y aquí volvemos a encontrarnos con las mismas necesidades a las que hacíamos referencia en los puntos anteriores, es decir, apertura del proceso decisional, dando participación a los distintos intereses en juego a fin de lograr una buena negociación interna que lleve a la sanción de legislación con proyección en los asuntos externos. El esfuerzo intelectual de pensar siempre en perspectiva internacional se fortalece en cada paso.

### Capítulo Tercero

#### Estudio de casos

##### 1. La solución al problema limítrofe de Hielos Continentales

Para el desarrollo de esta cuestión, haremos una división en tres títulos : - Del Tratado de 1984, a la Poligonal. - Montevideo : el reconocimiento forzado del gobierno. - Asunción : el principio del fin.

#### Del Tratado de 1984 a la Poligonal

La constante del Siglo XX, entre la República Argentina y Chile ha sido sin lugar a dudas, la disputa territorial. Así es como, varias veces en la historia se han encontrado al borde del conflicto armado. En 1978, luego del Laudo de la Corona Británica que otorga a Chile las Islas Picton, Lennox y

Nueva, el gobierno militar argentino rechaza el dictamen. En diciembre, Argentina y Chile están al borde de ir a la guerra por estas islas ubicadas en el Canal de Beagle. La mediación del Vaticano, y el enviado de Juan Pablo II, Cardenal Samoré, evitan la guerra. El 25 de noviembre de 1984, el gobierno de Raúl Alfonsín convoca a una consulta popular, donde el "sí" a la solución para el conflicto del Beagle, propuesta por el Vaticano, gana con un 82 % de los votos. Finalmente el 29 de noviembre de ese mismo año, Argentina y Chile firman el "Tratado de Paz y Amistad", que es rubricado en el Vaticano, por los cancilleres Dante Caputo y Jaime del Valle, ante el Cardenal Casaroli. Se abre así, el proceso final de eliminación de disputas limítrofes.

Pero, quedaban puntos limítrofes todavía sin resolver : en agosto de 1990 el presidente Menem realiza una visita oficial a Chile. Allí, firma con el presidente chileno, Patricio Aylwin, una declaración en la cual instan a las Comisiones de Límites para que elaboraran un informe sobre cuáles eran los asuntos limítrofes pendientes. Es así como, en octubre de ese año la Comisión Mixta de Límites se reunió en Buenos Aires y preparó el informe acerca de las cuestiones pendientes : en total eran 24.

De esta forma, teniendo en cuenta dos objetivos fundamentales del gobierno de Menem, como eran la "eliminación de las hipótesis de conflicto" y la "integración con Chile", se firma el 2 de agosto de 1991 un acuerdo entre los presidentes Patricio Aylwin y Carlos Menem, por el que solucionan 22 de los puntos en discusión, el punto 23 (Laguna del Desierto) se llevaba a Arbitraje Internacional y se establecía una traza Poligonal (ad referendum de la ratificación de los congresos de ambos países) por el punto 24 : Hielos Continentales.

La aprobación del acuerdo, por parte del gobierno argentino, constituía una condición esencial para lograr una mayor fluidez en los vínculos bilaterales. Se entendía que el mantenimiento pendiente del conflicto limítrofe constituía un riesgo para el creciente proceso de integración y que podría constituir un foco de serias dificultades.

Desde el principio, el acuerdo fue marco de duras y diversas críticas, en todo el país, y en todos los ámbitos. Así lo reconoció el mismo gobierno, desde el comienzo : como por ejemplo lo hizo Carlos Ruckauf (titular de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara Baja, en ese momento) quien manifestó que existían dificultades para aprobar el Tratado de Límites con Chile en la zona de Hielos Continentales. Admitió ya desde temprano que hay oposiciones del propio oficialismo, la oposición y las provincias sureñas afectadas, y dijo que según los que se oponen al acuerdo, el procedimiento es inadecuado, que no se han hecho las consultas necesarias, sobre todo a la Comisión Argentina de Límites que preside el Gral. Miró, al Instituto Geográfico Militar que tiene toda la cartografía del tema y que la decisión de la Cancillería que el Presidente de la Nación firmó con Aylwin es "inconsulta" .

Esta última situación será luego reconocida por el mismo canciller Guido Di Tella : "Al inicio del problema, internamente, cometimos dos errores. El primero, no trabajar en conjunto con el grupo de expertos. No los consultamos con la necesidad que se necesitaba, sobre todo porque este tema de los Hielos Continentales tenía una gran complejidad. Al no consultarlos, sumamos un nuevo problema, político diría yo, e hicimos que algunas personalidades de buena voluntad tomaran una posición antagónica a esa solución" .

Lo cierto es que, la decisión presidencial de firmar el acuerdo del 2 de agosto de 1991 sobre Hielos Continentales, fue totalmente nula de consultas, y sin ningún fundamento . Sobre el primer tópico, solo cabe leer las declaraciones de los integrantes del propio gobierno. Sobre la falta de fundamentos, numerosísimas fueron las opiniones en contra de la "Poligonal" : los partidos de oposición, propios integrantes del partido gobernante, el Gobernador de Santa Cruz, Nestor Kirchner, su esposa, la diputada Cristina Fernández de Kirchner, la Academia Nacional de Geografía, la Academia Nacional de Historia, la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, la



Academia Argentina de Asuntos Internacionales, el Defensor del Pueblo de la Nación, Jorge Luis Maiorano, el Centro Naval y Círculo Militar. Así, los expertos han dicho que en la zona de Hielos Continentales no se trata de delimitar, determinar, sino solo de demarcar, ya que el límite está determinado por el "Tratado de Límites", firmado en Buenos Aires el 23 de julio de 1881 y sus Protocolos Adicionales, que dice que la línea fronteriza correrá "por las cumbres más elevadas que dividan las aguas y pasará por entre las vertientes que se desprenden a un lado y a otro ...". El tratado firmado por Menem determina un límite para el trecho de la frontera común en cuestión, y al hacerlo deja de lado lo expresado por el Tratado de 1881, por lo que debe rechazarse la Poligonal en su totalidad .

El Gobernador de Santa Cruz, Nestor Kirchner, defendiendo los intereses de su provincia, y de sus habitantes realiza una dura crítica al canciller Guido Di Tella calificándolo de "entreguista e improvisado" por el acuerdo logrado con Chile en torno de la zona de Hielos Continentales y el arbitraje por Laguna del Desierto, ambos ubicados en su provincia. El santacruceño acusó a la Cancillería de estructurar la entrega de Lago del Desierto y Hielos Continentales en contra del derecho y la justicia. También responsabilizó al Canciller de tomar la soberanía territorial como una envilecida moneda de cambio por lo transitorio : una supuesta integración, que siendo intrínsecamente beneficiosa, deja de serlo cuando se basamenta en la entrega.

Inmersa en interminables críticas, la Poligonal llevaba ya más de cinco años de estancamiento, cuando el 5 de diciembre de 1996 se produce la primera jornada de discusión en Diputados, desde 1992, en la cual no se llega a ningún acuerdo.

Durante 1996, las críticas a la Poligonal se acentuaban, y desde todos los sectores :

- En Santa Cruz, el gobernador Nestor Kirchner volvió a la carga, con motivo de la llegada al país del presidente chileno, Eduardo Frei. Dijo que el acuerdo compromete el futuro y que vulnera derechos soberanos argentinos en la zona de los Hielos. Asimismo expresó, durante un acto por la reafirmación de los derechos soberanos argentinos sobre la región de los Hielos Continentales convocado por la Cámara de Diputados de Santa Cruz, su deseo de que los legisladores rechacen el acuerdo con Chile, y que no tomen decisiones que haya que lamentar en el futuro .
- La Academia Nacional de Geografía, en una publicación especial, en la que incluye la opinión de varios expertos, da su fundada posición sobre "no ratificar el acuerdo sobre la zona del Hielo Continental Patagónico, que fuera firmado en agosto de 1991" .
- Lo mismo hace la Academia Nacional de Historia que, en un documentado pronunciamiento concluye que "los antecedentes existentes, sumados a los sólidos argumentos técnicos y jurídicos expresados por autorizadas opiniones llevan a la Academia Nacional de Historia a manifestar su juicio adverso a la ratificación del convenio en estudio" .
- La Academia Argentina de Asuntos Internacionales consideró que en el caso de Hielos sólo corresponde proceder a la "demarcación" del límite del Tratado de 1881, según lo establecido en el Protocolo de 1941, y que por ello el Congreso argentino debe rechazar el acuerdo firmado por Menem .
- El Presidente del Bloque de Diputados de la U.C.R., Federico Storani, expresando la opinión de su partido dijo que, no existe discusión en lo que hace a la calidad e intensidad de la relación bilateral y regional con Chile en cuanto a que la misma debe mejorarse y profundizarse, sino que el debate sólo se circunscribe al trazado de la línea poligonal que según estudios realizados no reconoce relación alguna con los antecedentes jurídicos, históricos y geográficos del límite fijado en 1881 a perpetuidad. Esta zona de los Hielos Continentales, nunca ha estado en discusión con Chile, dijo. Y agregó que la decisión de trazar una línea Poligonal ha sido equivocada, apresurada e improvisada, y por lo tanto, deberá ser rectificada por el propio Poder Ejecutivo, retirando el acuerdo del Congreso o rechazándolo el propio Parlamento en ejercicio de facultades indelegables .
- Siguiendo con las críticas, el historiador Felix Luna expresaba que "la política argentina de fronteras nuevamente ha sido atada a conceptos desprovistos de contenido. Se afirma en esta ocasión que existe un conflicto serio en la región de los Hielos Continentales, pero no es cierto o,

en todo caso, se trata de un problema que ha sido artificiosamente planteado. La Argentina no tiene más que recurrir a lo expresado por el Tratado de Límites en vigencia .

No obstante, desoyendo la cantidad y calidad de las críticas de que era objeto "La Poligonal" que contenía el tratado firmado entre Menem y Aylwin en 1991, el Poder Ejecutivo insistía en su aprobación. Esta vez con la firma de un "Protocolo Adicional", el 10 de diciembre de 1996. En efecto, en un nuevo intento por lograr la aprobación de la Poligonal, los presidentes de Argentina y Chile, Carlos Menem y Eduardo Frei, firmaron en Santiago de Chile, un Protocolo Adicional, con el objeto de "aclarar los alcances del acuerdo del 2 de agosto de 1991".

Tras la firma del Protocolo Adicional, Menem exhortó nuevamente al Legislativo a ratificar lo antes posible el acuerdo de 1991. Lo mismo hizo Guido Di Tella, quien pidió a los diputados justicialistas que lo aprueben a la brevedad. Acto seguido, la cúpula parlamentaria oficialista fue citada a Olivos, en donde Menem volvió a presionar a los legisladores del Partido Justicialista para que aprueben el acuerdo. La urgencia de Menem en obtener la aprobación del acuerdo, se hizo más evidente aún, cuando convocó al Congreso a sesiones extraordinarias para los días 26 y 27 de diciembre. Dato que no es anecdótico, ya que las sesiones extraordinarias no se extenderían más allá del 20, pues los feriados de Navidad y Año Nuevo caían justo en días de debate en el recinto . Pero lo cierto es que Menem no podía lograr ni el apoyo de su propio partido, solo lo tenía de la cúpula cercana a él, es decir, de sus incondicionales. Prueba de esto es que debía convencer a los propios legisladores del partido justicialista : "Les pido que pongan lo mejor de sí para terminar definitivamente con los problemas limítrofes con nuestros hermanos chilenos", decía Menem .

El Protocolo Adicional, genera una nueva ola de protestas. En Santa Cruz, produjo una generalizada acción de repudio, y se realizaron actos contrarios al acuerdo en distintos lugares de la provincia. La Legislatura provincial le pidió a Relaciones Exteriores que escuche la propuesta del Defensor del Pueblo, que dijo que no existe inconveniente alguno para demarcar de conformidad con el principio de divisoria de aguas, y además pidió a Cancillería que se otorgue participación a : . La Academia Nacional de Geografía . La Academia Nacional de Geología . Al Instituto Geográfico Militar . Al Instituto de Hielos Continentales Patagónicos . A la Dirección de Límites Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores . A la Comisión de seguimiento y evaluación de temas limítrofes de la Cámara de Diputados de Santa Cruz .

El final de 1996 se selló con fuertes cuestionamientos a la Poligonal. Kirchner pedía una consulta popular, la oposición ( UCR - Frepaso ) presentaba proyectos de ley también por la consulta popular, y los radicales Rodolfo Terragno y Melchor Posee, además de los frepasistas Carlos Alvarez y Graciela Fernández Meijide convocaban a un escarapelazo de protesta para el 20 de diciembre.

El comienzo de 1997 encontrará nuevamente al Ejecutivo insistiendo en la aprobación de un tratado que ya nadie, más allá de sus incondicionales, quería ni ver. La decisión de insistir con el acuerdo de Hielos en el Parlamento (previa campaña de difusión masiva), fue tomada por Menem en una reunión que mantuvo en la Casa Rosada con el canciller Di Tella, el vicescanciller Cisneros, el jefe de gabinete Jorge Rodríguez, el diputado Erman González, el ministro del interior Carlos Corach, y el de economía, Roque Fernández.

Menem encomendó a la Secretaría de Medios de la Presidencia a poner en marcha una campaña de esclarecimiento del acuerdo. Pero, a su vez, dijo que, de no existir una impresión favorable de la ciudadanía y un rechazo del Parlamento a fin de febrero, automáticamente la primera semana de marzo se activará desde Cancillería una conciliación con Chile .

Por otra parte, Menem no quería que la controversia sea utilizada por la oposición para las elecciones de octubre de ese año. Surge así, la idea de llamar a una conciliación. Llamando a

conciliación podría evitarlo, ya que la letra del Tratado de Paz y Amistad firmado con Chile en 1984 sostiene que el Tribunal de Conciliación tendría seis meses como mínimo para tratar el tema. El tiempo justo para que se llegue con tranquilidad a las elecciones legislativas de octubre. La idea de Menem de la Conciliación, sorprendió hasta a sus propios legisladores del PJ .

Lo que resta de 1997, hasta diciembre, significará un estancamiento en lo que hace a Hielos. Sólo en los círculos gubernamentales, y más precisamente presidenciales se habla de la conciliación y de allí, sino, al arbitraje. El 10 de diciembre, se vence el plazo para la aprobación del acuerdo en Diputados y por renovación parlamentaria se debe pasar nuevamente por Comisión.

Montevideo : el reconocimiento forzado del gobierno

El 14 de diciembre de 1997, en Montevideo, en un aparte de la XIII Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur, se reunieron el canciller Guido Di Tella y José Miguel Insulza. Di Tella le transmitió a su par chileno, la convicción propia y de su gobierno, de que el Congreso Argentino no aprobará el tratado. Esto que hizo Di Tella, acompañado por el vicescanciller Andrés Cisneros, fue reconocer de manera explícita, y como nunca lo había hecho el gobierno en seis años, el fracaso del compromiso argentino de una segura aprobación parlamentaria del acuerdo.

Los cancilleres suscribieron, además, una declaración conjunta, en la que si bien vuelven a reafirmar el deseo de cumplir con el compromiso, establecen un compás de espera hasta marzo, con el comienzo de las sesiones ordinarias de ambos Congresos, y se declararon, receptivos a propuestas constructivas y equilibradas.

La declaración revela la intención de "abrir el debate", que en el caso argentino conlleva además la decisión de trasladar el problema a la oposición o bien de compartirlo. Di Tella admite que "el gobierno está dispuesto a escuchar propuestas de la Alianza" .

Como informara el diario Clarín el 15 de diciembre, la decisión de Di Tella de comunicar que el Congreso no aprobará el acuerdo constituye un "retrasado gesto de realismo" . Ya la firma del Protocolo Adicional al acuerdo, que habían suscrito en diciembre de 1996 Menem y Frei había constituido un manotazo de ahogado. Incluso diputados peronistas habían dicho que estaban en contra. En vez de aceptar esta realidad, el Canciller acordó a principio de año con Insulza, postergar la discusión para sacar el tema de la campaña electoral. Pero, debió tener lugar la victoria de la Alianza en las elecciones del 26 de octubre para que el gobierno aceptara la inviabilidad política de conseguir la ratificación. Ahora Di Tella, pareció culpar a la oposición de ese fracaso, luego de las reuniones reservadas con el ex - canciller Dante Caputo y otros líderes aliancistas en busca de consenso. Y pretende que la oposición presente una propuesta alternativa, en una actitud que parece un gesto por tratar de compartir los costos de la virtual caída del acuerdo. La asunción de los nuevos diputados cambia también, el campo de juego.

El 23 de diciembre se llevó a cabo en Buenos Aires un encuentro de carácter privado, entre técnicos y miembros de las cancillerías argentina y chilena, que trascendió luego a la prensa como la "convención de los notables". El año 1998 muestra al gobierno en una postura más abierta a la recepción de opiniones de otros actores, y un poco más flexible para buscar una alternativa a la tan cuestionada "Poligonal". En ese camino se expresaba el vicescanciller, Andrés Cisneros :  
"Convocamos a los expertos y recabamos su opinión sobre cual era para ellos el trazo aceptable y les pedimos que se abocaran a buscar una nueva traza, que integrara sus objeciones a la poligonal, ofreciéndoles para ello todo nuestro apoyo y recursos materiales .

Así, se comienza a trabajar en lo que se llamó "El Equipo Hielos", que consistía en un grupo multidisciplinario coordinado por el ministro de la cancillería argentina, Carlos Foradori, y en el que

participaran miembros de las Academias de Geografía y de Historia, del Instituto Geográfico Militar, del Instituto Nacional del Hielo Continental Patagónico, del Estado Mayor Conjunto, y otras instituciones nacionales. Comienzan a participar también, con mayor peso, los integrantes de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, el presidente de la Comisión Fernando Maurette (PJ), Marcelo Stubrin (UCR) y Guillermo Estévez Boero (SP). Se conforma así, un grupo de trabajo entre estos tres diputados, con el asesoramiento permanente de Carlos Foradori, y su equipo de Cancillería, Ferrari Bono, Arredondo y Miró.

En marzo de 1998, Maurette, Stubrin y Estévez Boero, viajan a Santiago y se reúnen con senadores chilenos, a fin de buscar una propuesta consensuada y superadora, para poner fin al conflicto limítrofe. La reunión se llevó a cabo en secreto, y no trascendió al público hasta junio de ese año, lo que produjo un gran revuelo y especulaciones sobre avances y retrocesos, y versiones de todo tipo sobre el contenido de las supuestas negociaciones. Subsanaos los inconvenientes que produjo el darse a conocer aquella reunión "secreta", los parlamentarios continuaron sus conversaciones, mientras los equipos de las cancillerías seguían trabajando en la parte técnica.

Con la participación del Congreso se inicia una nueva etapa, ya que le dio a la cuestión la legitimidad que necesitaba. Temas tan trascendentes y sensibles como son los de soberanía territorial deben tratarse con el máximo consenso posible, para poder llegar a un acuerdo con un alto grado de legitimidad. A mediados de año, en junio, la Comisión de Relaciones Exteriores de Diputados reclamó por unanimidad que el Ejecutivo "retire la propuesta de trazar la Poligonal" y acuerde una nueva solución para la demarcación de límites, e indicaron que la Cancillería debe encargarse de realizar una propuesta para la demarcación del límite.

Al mes siguiente la oposición y el oficialismo pidieron que el gobierno inicie tratativas por una alternativa a la Poligonal, respetando el principio de las altas cumbres. Y, el 15 de julio la Comisión de Relaciones Exteriores de Diputados aprobó el proyecto de declaración (Proyecto 2206 - D - 1998 Stubrin y otros) por el que se pedía al Ejecutivo retirase la Poligonal del Congreso. Hecho de gran importancia, ya que, para el Congreso la Poligonal ya no existía más.

Ante la realidad de los hechos, solo faltaba que el gobierno reconociera la muerte de la Poligonal, y que era necesario buscar otra solución. De ello se encargó el canciller Guido Di Tella, cuando en la Reunión del Mercosur en Ushuaia dijo que "La Poligonal está muerta. Hemos hecho el luto, la hemos bendecido y la hemos enterrado, no existe". Esto armó un terrible revuelo, y un gran susto político que puso en peligro el marco de las conversaciones que para entonces estaban relativamente avanzadas.

Inmediatamente, y mostrando las desinteligencias en la propia cúpula ejecutiva, Menem salió a calmar las aguas diciendo que "el Canciller ha expresado que el acuerdo de la Poligonal no fue considerado y tuvo muchas reservas en el Parlamento. A partir del congelamiento de ese acuerdo, se empezó a conversar de nuevo. Que esté enterrada no quiere decir que no podamos dialogar". Luego Di Tella intentó suavizar sus dichos, y hasta resucitó la Poligonal: "no goza de buena salud", fue la versión corregida, luego de las expresas indicaciones que recibió del Presidente Menem. Los comentarios del Canciller marcaron un punto de inflexión en las negociaciones por Hielos Continentales. Se hablaría luego del antes y después de Ushuaia.

Asunción : el principio del fin

La reunión del 15 de agosto de 1998 en Asunción, cuando las comitivas presidenciales y los equipos de cancillería de Argentina y Chile se juntaron para presenciar el traspaso de mando entre Juan Wasmosy y Raúl Cubas, marcó el principio del fin. Aquí se terminaría de destrabar la cuestión, y se acelerarían los pasos hacia el acuerdo definitivo.

Por un lado, Chile abandonaría la Poligonal, y por el otro, el gobierno Argentino, a través de su canciller Guido Di Tella, parecía dispuesto a abrir más el diálogo a fin de encontrar una solución definitiva. "No nos vamos a reunir para hablar sobre la Poligonal, queremos hablar de algo que el Congreso pueda aprobar", decía el Canciller . Al día siguiente, como muestra de una nueva desinteligencia y falta de coordinación en el propio gobierno, y a contramarcha de lo expresado por Di Tella, Menem manifiesta que "no se retirará del Congreso el acuerdo por Hielos" .

En el Congreso argentino, el proyecto de alternativa aprobado por unanimidad en la Comisión de Relaciones Exteriores de Diputados, recibe el importante apoyo de la Academia Nacional de Geografía, integrada por Bruno Ferrari Bono y el Gral. Roberto Arredondo, entre otros, que fundamenta técnicamente la nueva propuesta de solución. La iniciativa contempla los lineamientos generales que debería seguir un Tratado de Límites entre Chile y la Argentina para la zona de los Hielos.

En noviembre, la Cámara de Diputados se encuentra dispuesta para aprobar dos proyectos de suma importancia que permitirán solucionar el diferendo. El primero, es el pedido de retiro del acuerdo de la Poligonal por parte del Ejecutivo, y el segundo de los proyectos, expone los criterios consensuados por los legisladores oficialistas y de la oposición a seguir en la elaboración de una nueva propuesta. Esto es, que el Poder Ejecutivo disponga adoptar diversas medidas tendientes a concretar con Chile la demarcación del límite entre el Monte Fitz Roy y el Cerro Daudet .

Al votarse las nuevas pautas, la luz verde para lograr un acuerdo por Hielos con Chile, estaba dada. Cabe destacar el esfuerzo y trabajo de los diputados Maurette, Estévez Boero y Stubrin en la elaboración de la nueva propuesta (junto con los expertos) y para sacar adelante la votación favorable.

Finalmente, luego de algunas demoras en las tratativas entre las cancillerías por el caso Pinochet, el 16 de diciembre, en la Casa Rosada, los presidentes Menem y Frei suscribieron el acuerdo por los Hielos. El 30 de diciembre la Cámara de Diputados argentina ratificó el acuerdo. La histórica decisión contó con el voto favorable de 163 diputados, 8 legisladores votaron en contra y 7 se abstuvieron. El nuevo acuerdo se basa en el Tratado de 1881, que establece el principio de altas cumbres que dividen aguas para demarcar la frontera. Al año siguiente, el 10 de marzo de 1999, el Senado chileno aprueba el acuerdo. Por último, el 2 de junio de 1999, el tratado por los Hielos fue aprobado en simultáneo por la Cámara de Diputados chilena y el Senado argentino. En Buenos Aires, luego de nueve horas de discusión, el Senado aprobó el acuerdo por 42 votos a favor y 5 en contra, lo que demuestra el alto apoyo finalmente alcanzado por el acuerdo. Lo apoyaron el PJ, la Alianza y partidos provinciales.

## 2. Controversia sobre la protección de los derechos de propiedad intelectual de las patentes farmacéuticas

La discusión en torno al patentamiento de los productos farmacéuticos en Argentina se insertó claramente en las relaciones bilaterales con los Estados Unidos. Independientemente que al reclamo de una nueva legislación se hayan sumado otros laboratorios extranjeros. En dichas relaciones se puede identificar la aplicación de una "política de vinculación de cuestiones" : la interconexión entre la solución de otros temas con la aprobación de una nueva legislación que aceptara los requerimientos norteamericanos. Los temas que interesaban a la Argentina eran la apertura del mercado norteamericano, una mayor presencia de inversiones norteamericanas en Argentina y cierto apoyo político ante los organismos internacionales de crédito.

La adopción de una nueva ley de patentes está directamente vinculada con el desenlace de la Ronda Uruguay y particularmente con el acuerdo Trip's (Trade Related Aspects of Intellectual

Property Rights), la aceptación de los acuerdos que la integran implicó el cambio de legislación argentina (Ley N° 111) que en materia de propiedad intelectual rigió al país desde 1864. La no aceptación a los acuerdos a los que se llegó como consecuencia de la Ronda Uruguay implicaría no tener posibilidades de negociar con los principales mercados, como así tampoco el acceso al financiamiento internacional. Obviamente que la Argentina necesitaba aceptar estos acuerdos para poder encaminarse hacia sus objetivos de apertura y búsqueda de inserción en el mercado mundial durante la década del 90'.

Principales actores : intereses y objetivos

En el proceso decisorio, hasta llegar a la sanción definitiva de la ley de propiedad intelectual de protección de las patentes farmacéuticas, se destacaron claramente cuatro actores, cada uno de ellos defendiendo fuertemente sus posiciones e intereses, con el fin último de lograr sus claros objetivos. Pero, uno de ellos, el Poder Legislativo, se destacó en forma significativa, por actuar de una forma casi sin precedentes en su historia parlamentaria en lo que al proceso decisorio se refiere, ya que brindó una amplia participación a todos los sectores interesados en el tratamiento de la nueva ley. Particularidad ésta que le permitió adquirir a sus integrantes una amplia visión sobre un tema tan técnico y complicado como es el de patentes farmacéuticas, y así llegar a la toma de una posición unificada, sin presentar divisiones partidarias.

Los otros tres actores que se destacaron fueron : - El Poder Ejecutivo : en las figuras principales del presidente Carlos Menem y Domingo Cavallo - La industria farmacéutica local : representada por CILFA (Centro industrial de laboratorios farmacéuticos argentinos) - La industria farmacéutica extranjera : representada por CAEME (Cámara argentina de especialidades medicinales) y por el gobierno de los Estados Unidos defendiendo los intereses de la Pharmaceutical Manufacturer Association (PMA) de ese país.

Poder ejecutivo nacional : el interés primordial del Poder Ejecutivo era la sanción de una nueva ley de patentes a medida de los requerimientos del gobierno de los Estados Unidos, que a su vez respondía a las presiones de la poderosa Pharmaceutical Manufacturer Association, que alegaba pérdidas millonarias en nuestro país, por la falta de protección de las patentes farmacéuticas. Esto implicaba, fundamentalmente, la obtención de una nueva ley de patentes con puesta en vigencia inmediata, es decir, sin ningún plazo de transición como lo preveía el acuerdo Trip's. Que para el caso de la Argentina podía ser de diez años.

El Ejecutivo sabía que la problemática de las patentes farmacéuticas tendría una incidencia fundamental en la agenda de la política exterior bilateral con Estados Unidos. Y esto resultaba crucial para el logro de sus objetivos, como ser la apertura del mercado norteamericano a los productos argentinos como carnes, maní, cueros, textiles; el apoyo estadounidense a la Argentina en los organismos internacionales de crédito; el ingreso al NAFTA; la mayor presencia de inversiones norteamericanas en Argentina.

Poder legislativo : se pudo ver un Legislativo unificado en el tratamiento del tema. No presentó una división partidaria, si bien pudieron haber diferencias sobre el tratamiento de temas puntuales, éstos no presentaron obstáculo para la toma de una posición unificada.

Decíamos en el capítulo segundo que las competencias de las comisiones legislativas sobre el ámbito internacional se amplían a medida que los temas internos trascienden las fronteras nacionales. Y que así como muchas comisiones que en principio puede parecer que se ocupan de temas internos, en realidad tienen gran influencia en la política exterior. Pues bien, el tema de patentes farmacéuticas es un caso ejemplar en este aspecto. En su tratamiento tuvieron participación la Comisión de Industria, de Comercio, de Ciencia y Tecnología, de Asistencia Social y

Salud Pública y de Asuntos Penales y Regímenes Carcelarios. La complejidad del tema también llevó a la participación de estas variadas comisiones .

El interés del Legislativo fue la sanción de una ley de patentes que compatibilice los distintos intereses : los del titular de la patente (inventor), los del consumidor de medicamentos (sociedad en general) y los de la industria farmacéutica. Así se buscó proteger el derecho de propiedad intelectual y promover la innovación, preservar la salud de la población, y el desarrollo industrial.

Industria farmacéutica nacional : estaba representada por CILFA (Centro industrial de laboratorios farmacéuticos argentinos). Efectuaba sus reclamos en post de mantener bajo su dominio el 55 % de la industria farmacéutica, que en ese entonces se encontraba bajo su techo. Para ello pretendía la sanción de un sistema de patentes flexible. Esto implicaba, en primer lugar, que la nueva ley entrara en vigencia una vez cumplido el plazo de transición que posibilitaba el acuerdo Trip's, que para el caso de la Argentina podía ser de diez años, asimismo se pretendía la libertad de producción con el pago de royalties, el otorgamiento de licencias obligatorias, prever excepciones a los derechos exclusivos del titular de la patente y el reconocimiento de las importaciones paralelas .

Industria farmacéutica extranjera : se encontraba representada por CAEME (Cámara argentina de especialidades medicinales) y por el gobierno de los Estados Unidos, que a través de sus embajadores Terence Todman y James Cheek, y de su representante comercial, Michael Cantor, defendían los intereses de la poderosa Pharmaceutical Manufacturer Association. Bregaban por la sanción de un sistema de patentes rígido. Esto se traducía en puesta en vigencia inmediata de la ley, es decir, sin ningún plazo de transición (hasta algunos la pedían con efectos retroactivos), el no otorgamiento de licencia obligatorias, ni de excepciones a los derechos exclusivos de propiedad, y el no reconocimiento de importaciones paralelas. Los objetivos de las compañías extranjeras eran claros : lograr el monopolio absoluto sobre las patentes farmacéuticas, y recuperar los gastos efectuados en investigación y desarrollo (I + D) .

Medios y argumentos utilizados por los principales actores para tratar de conseguir sus objetivos

Ante la nueva ley de patentes 24.481 sancionada por el Congreso de la Nación el 20 de marzo de 1995, el Poder Ejecutivo Nacional utilizó todos los medios y artilugios que tuvo a su alcance con el fin de imponer sus criterios, y lograr una ley que se adecuara a sus objetivos. Así es como no dudó en emplear vetos, decretos y reglamentaciones sin ningún fundamento legal, tratando de pasar por encima del Legislativo en el ejercicio de sus facultades. También existieron presiones y amenazas a dicho cuerpo.

Inmediatamente de sancionada la ley 24.481, con la evidente finalidad de conformar al gobierno de EEUU y a las compañías farmacéuticas extranjeras (que requerían la inmediata entrada en vigencia de una nueva ley), el Poder Ejecutivo dicta al decreto 549/95 sosteniendo que la Argentina no hizo reservas al momento de ratificar el acuerdo de Marrakesh y, por lo tanto, no se aplica en Argentina el plazo de transición. Esto significa un "gravísimo error, si no mala fe del funcionario actuante" , expresa Carlos Correa, "el acuerdo de Marrakesh prohíbe de manera expresa las reservas al tratado y es absolutamente cristalino en cuanto que los plazos de transición se aplican sin necesidad de declaración formal alguna" .

Luego mediante otro decreto, el 590/95, que "quedará probablemente como un caso de estudio paradigmático de inconstitucionalidad en la reglamentación de la ley", el Poder Ejecutivo entre otras cosas, pretendió revivir la derogada ley 111 de 1864, lo que motivó la sanción de otra ley del Congreso, la 24.603, destinada a eliminar toda duda sobre el tema .

Asimismo, pretendiendo pasar por encima de atribuciones indelegables del Congreso de la Nación, y en el marco de un verdadero desorden jurídico, el Ejecutivo dicta un nuevo decreto (621/95) reglamentando el acuerdo Trip's. Pretende así reglamentar un tratado internacional mediante un decreto, en lugar de con una ley como corresponde. El Poder Ejecutivo no tiene facultades sino para reglamentar leyes, pero no para reglamentar tratados, que es una fuente distinta de derecho. Lo hace de una manera tan insólita que el decreto 621/95 se autocalifica como reglamentación transitoria, lo que es una absoluta novedad. Reglamenta de manera transitoria, con lo cual reconoce implícitamente la facultad del Parlamento para legislar. Además resulta "muy grave que habiendo el Congreso explícitamente demostrado su voluntad de reglamentar el acuerdo Trip's, el Poder Ejecutivo haya ignorado esa voluntad manifiesta y haya decidido reglamentar por sí y ante sí el tratado", "incluso hay un artículo del decreto que faculta al Poder Ejecutivo a no otorgar patentes, es decir, el Poder Ejecutivo se autofaculta a ciertos actos ..."

De esta forma podemos apreciar como el Ejecutivo actuando en forma abusiva, pretendió imponer sus criterios, intentando saltar al Legislativo y ejerciendo atribuciones que son exclusivas del Congreso. Actuar éste, que encontró una férrea oposición del Poder Legislativo que no permitió dichos abusos, e insistió con la ley sancionada .

Aparte de estos decretos con los cuales se intentó avasallar las facultades del Congreso, el Poder Ejecutivo, no dudó en emplear presiones y amenazas a dicho cuerpo para que actuara a su favor. Así amenazó con no publicar la ley sancionada por el Congreso en el boletín oficial. Amenaza que "es absolutamente inconsistente, desde que la orden respectiva, ante la omisión de aquél, podría ser emitida por el Legislativo, el cual, incluso, podría suplir tal publicación con otra a realizar en el órgano de prensa legislativo y en los medios de prensa escritos de trascendencia nacional que juzgue convenientes; todo ello sin perjuicio de las responsabilidades en las que podrían incurrir los funcionarios públicos que incumplieran con su obligación de publicar la ley en el boletín oficial de la Nación" .

Las presiones al Legislativo fueron una constante, y provinieron de todo el ejecutivo político : el ministro de economía, Domingo Cavallo, decía que el Congreso es una "máquina de impedir"; desde Cancillería, Guido Di Tella decía que "el Congreso entenderá que debe allanarse a las decisiones del Poder Ejecutivo, si no queda vigente el Gatt, sería un catástrofe, serán costosas las sanciones" . Por su parte el presidente, Carlos Menem manifestaba : " Hablé con Clinton y le dije que mi idea es que tenga plena vigencia el Gatt, con una reglamentación que es atribución del Poder Ejecutivo para solucionar el problema" . La norma que votó el Congreso "está mal sancionada, y totalmente en desacuerdo con la doctrina y la jurisprudencia" decía Menem, y presionaba con declararla inconstitucional .

El Ejecutivo justificaba su actuación diciendo que se debía proteger mejor al inventor para así apoyar a la investigación y desarrollo en el país, de esta forma se atraerán inversiones extranjeras y se producirá la transferencia de tecnología, habrá mayor incentivo con lo cual bajarán los precios de los medicamentos. Y por último, se decía que si no se daba una legislación de acuerdo a los pedidos del Poder Ejecutivo, se recibirían sanciones de Estados Unidos.

Decíamos en el capítulo segundo, punto 2, sobre "fortalecimiento de la capacidad del Congreso para intervenir en el proceso de formulación de la política exterior", que ella se iba a dar a través de dos caminos : en primer lugar, que el Legislativo no permita los abusos del Ejecutivo en el ejercicio de facultades propias del Parlamento, y en segundo lugar, que el Poder Legislativo debe "actuar", es decir hacer "uso efectivo" de sus competencias.

Pues bien, en el tratamiento de las patentes farmacéuticas el Congreso se hizo fuerte, cumpliendo una "crucial participación", gracias a que no permitió en forma alguna los abusos del Ejecutivo a



competencias que le eran privativas, hizo caso omiso a las reiteradas presiones y amenazas del Presidente y su círculo íntimo, y además tuvo la capacidad de abrir el debate a los distintos actores interesados, por medio de un sistema de "audiencias públicas", lo que lo llevó a desempeñar un papel relevante en el proceso de toma de decisiones.

El Congreso debe actuar como foro de debate de los temas de interés nacional. Y precisamente el tema de los medicamentos es de vital importancia para la población, ya que afecta nada más y nada menos que a su salud. Seguramente el resultado final del tema patentes habría sido otro si no fuera por la crucial participación legislativa. Los legisladores también lo entendieron de esta forma, y abrieron el debate.

Así, participaron de las "audiencias públicas" todos los interesados en el tema, que se fueron enrolando atrás de las posiciones de las empresas nacionales o de las extranjeras. Con posiciones compatibles o más cercanas a CILFA participaron : COOPERALA (Cooperativa de Laboratorios Argentinos), la Confederación Farmacéutica Argentina, la Asociación de Farmacias Mutuales y Sindicales, el Colegio de Farmacéuticos de la Provincia de Buenos Aires, COMRA (Confederación Médica Argentina), la Facultad de Farmacia y Bioquímica de la U.B.A., entre otros. Detrás de la industria farmacéutica extranjera, representada por CAEME, participaron : FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas), CEDIQUIFA (Centro de Estudios para el Desarrollo de la Industria Químico-Farmacéutica Argentina), la Asociación de Derechos Intelectuales, la Cámara de Comercio Argentina - Norteamericana.

También participaron integrantes del gobierno nacional : el ministro de economía, Domingo Cavallo, el ministro de salud y acción social, Alberto Mazza, el secretario de relaciones económicas internacionales de la nación, Jorge G. Campbell, el secretario de comercio e inversiones de la nación, Dr. Sánchez. Distinguidos académicos y especialistas también tuvieron oportunidad de expresar sus opiniones .

De esta forma vemos como el Congreso reconoció el derecho de los diversos actores interesados a relacionarse con él, en cuanto integrantes del proceso de formulación de la política exterior. Esto a su vez, fortaleció al propio Legislativo, frente a las presiones del Ejecutivo. El Parlamento cumplió un rol trascendente como factor de aglutinación de protestas y reivindicaciones de los distintos actores interesados en el tema.

Lo que buscó el Poder Legislativo con las audiencias públicas fue obtener una visión amplia del tema para lograr una legislación lo más consensuada posible, que en definitiva significó, siempre teniendo en cuenta al consumidor, proteger los derechos de patentes sin que se cometan abusos.

La industria farmacéutica local representada por CILFA (Centro Industrial de Laboratorios Farmacéuticos Argentinos) tuvo una activa e importante participación desde el comienzo de la controversia por las patentes farmacéuticas. Lo hizo a través de publicaciones académicas, solicitadas en los principales medios de comunicación, y principalmente con una destacada participación en las audiencias públicas llevadas a cabo en el Senado de la Nación.

La participación de CILFA en las audiencias públicas convocadas por el Senado de la Nación resultó muy significativa, ya que a través de las exposiciones de sus integrantes (entre otros su presidente Anibal W. Caprile, y su director ejecutivo, Pablo M. Challú) los legisladores pudieron adquirir una visión clara del tema que tendrá gran influencia en la decisión final adoptada, reflejada en el contenido de la ley finalmente sancionada.

Los argumentos de CILFA en post de obtener una ley de patentes flexible, que en definitiva conservara su porcentaje de producción, quedaron expuestos en dichas audiencias, entre otros :

una ley de patentes farmacéuticas rígida que reconozca derechos exclusivos provocará : mayor aumento en los precios de los medicamentos; mayor desempleo; la aniquilación de la industria nacional (que hasta entonces había convivido sin ningún problema con la extranjera); un monopolio para los laboratorios extranjeros fundado en el acceso exclusivo a conocimientos, tecnología y capacidad de fijación de precios; la quiebra del sistema de salud; que no haya inversión en la Argentina, ni investigación local .

La industria farmacéutica extranjera representada por CAEME (Cámara Argentina de Especialidades Medicinales) y el gobierno de los Estados Unidos defendiendo los intereses de la Pharmaceutical Manufacturer Association, utilizaron todos los medios que tenían a su alcance a fin de lograr su cometido. Así peticionaron ante el gobierno argentino, publicaron diversas solicitudes e informes fundamentando su posición, utilizaron mecanismos de presiones político - económicas, amenazaron con aplicar sanciones comerciales (las que finalmente llegaron en abril de 1997) y aplicaron una política de vinculación de cuestiones.

Ya en agosto de 1988 la Pharmaceutical Manufacturer Association (PMA) presentó una petición contra la Argentina como consecuencia del no reconocimiento por parte del país de las patentes de productos farmacéuticos, aludiendo pérdidas del orden de los U\$S 87 millones por año. Los reclamos de la PMA continuaron en los años siguientes, inclusive presionando al propio gobierno norteamericano para que interceda por sus intereses ante el gobierno argentino. Expresaba el presidente de la PMA, Harvey Bale, que "la Argentina, junto con Brasil, Hungría y Turquía, debían estar en la lista de observación prioritaria bajo la Special 301", porque si bien tenían bajo consideración un proyecto de ley en sus respectivos congresos para proteger las patentes, "el lobby local haría lo posible para impedir su sanción". La inclusión de un país en dicha lista de la Special 301 da lugar a una investigación gubernamental, que puede conllevar a sanciones comerciales unilaterales de los Estados Unidos .

El gobierno de los Estados Unidos por medio de sus autoridades llevó a cabo un mecanismo de presiones político - económicas que fueron incrementándose en el tiempo e implicando una jerarquización del tema en el ámbito de las relaciones bilaterales. Durante los dos gobiernos menemistas las amenazas de sanciones comerciales fueron innumerables, inclusive poniéndole fecha límite al Parlamento argentino para la sanción de la ley.

Por su parte el lobby de las empresas extranjeras representadas por CAEME manifestaba que la sanción de una nueva ley de acuerdo a los requerimientos norteamericanos era necesario para evitar la sanción comercial de parte de Estados Unidos. Señalaba, a través de un informe de FIEL, que si la Argentina no negociaba exitosamente con la potencia mundial la retorción podría ser equivalente a casi el 10 % de las importaciones de los Estados Unidos provenientes de la Argentina .

Tanto CAEME (Cámara Argentina de Especialidades Medicinales), la PMA (Pharmaceutical Manufacturer Association), como el gobierno de los Estados Unidos justificaban su actuación en los mismos argumentos : . Existía una inadecuada protección hacia las patentes farmacéuticas, produciéndose pérdidas del orden de los U\$S 1.000 millones anuales por copia y piratería . Nadie estará dispuesto a invertir en actividades de investigación y desarrollo si el resultado de la misma puede ser apropiado gratuitamente por otros que no efectuaron tal inversión . La aprobación de la nueva ley según sus criterios, promoverá la innovación, las inversiones y la transferencia de tecnología.

Particularidades del proceso decisorio y relaciones entre los distintos actores

El patentamiento de productos farmacéuticos ocupó un lugar significativo en la agenda de las relaciones bilaterales entre la Argentina y los Estados Unidos. Prueba de ello son las declaraciones del embajador argentino en los Estados Unidos, Raúl Granillo Ocampo, quien manifiesta que "las patentes son el único motivo de preocupación para las relaciones bilaterales" .

Las presiones norteamericanas en post del patentamiento farmacéutico comenzaron contra la Argentina en 1988. Amenazas con sanciones comerciales y promesas de integración económica han sido constantes por parte de los distintos gobiernos norteamericanos, con la presión continua de la Pharmaceutical Manufacturer Association, una de las cámaras empresarias más influyentes en la Casa Blanca.

Las amenazas de sanciones comerciales estuvieron a punto de concretarse en setiembre de 1989, cuando la oficina comercial de Estados Unidos se disponía a aplicar un recargo específico de 80 millones de dólares para la importación de tubos de acero procedentes de Argentina, luego que la PMA acusara a nuestro país de eludir el pago de regalías a las casas matrices de los laboratorios estadounidenses por una suma estimada en 526 millones de dólares entre 1980 y 1989. La sanción comercial fue evitada por la entrega de una nota oficial por parte del canciller Domingo Cavallo, el 22 de setiembre de ese año, prometiendo que la Argentina aprobaría una nueva ley de patentes en el término de 24 meses. El compromiso asumido por el gobierno nacional coincidió con la visita del presidente Carlos Menem a Washington, oportunidad en que recibió a una delegación de la PMA, para responder personalmente a sus demandas.

De esta forma podemos ver como la decisión de presentar un proyecto de ley de patentes, no se originó luego de un profundo análisis del cual derivara la necesidad de instrumentar normas jurídicas para proteger las patentes farmacéuticas, sino que nace fruto de la exigencia externa.

Durante 1990 la administración Bush intensificó sus pretensiones patentistas enviando a su representante comercial, Carla Hills, a la Argentina, la que siguiendo la política norteamericana ya conocida, amenazó con represalias comerciales , al mismo tiempo que prometió un pacto de libre comercio con Estados Unidos, a condición de que previamente se modificara la ley de patentes.

Estas presiones norteamericanas generaron una manifestación de repudio de parte de la Cámara de Diputados de Argentina que a través de la Comisión de Asistencia Social y Salud Pública expresó su protesta ante todo intento de aplicación de sanciones económicas o comerciales y el ejercicio de presiones internacionales de cualquier tipo que tengan por finalidad inducir a la República a adoptar determinado régimen en relación al patentamiento de medicamentos.

El Poder Ejecutivo se encontró con una férrea oposición parlamentaria para aprobar el proyecto oficial sobre patentes, y las promesas de Menem, Cavallo y Di Tella ante la PMA y Washington se transformaron, apenas, en gestos de buena voluntad que no satisficieron a los laboratorios norteamericanos.

En marzo de 1991 el Poder Ejecutivo anuncia que enviará un proyecto de ley al Congreso. Desde este entonces, el gobierno norteamericano comienza a ejercer presiones, nuevamente, para que salga sancionada la nueva ley de patentes. Las principales acciones se realizan ante diferentes actores, entre ellos funcionarios públicos y sectores privados, utilizándose numerosas declaraciones de prensa. El punto de máxima presión, en ese momento, se produce cuando la embajada de Estados Unidos pone fecha límite a la sanción por parte del Parlamento argentino de una nueva ley de patentes. Ante la falta de dicha ley se impondrían sanciones económicas. Situación frente a la cual el canciller Domingo Cavallo, promete que la Argentina tendrá su nueva ley antes de setiembre de 1993.

Sin embargo, recién el 7 de mayo de ese año el Poder Ejecutivo Nacional envía al Congreso un proyecto de ley sobre "patentes y modelos de utilidad". El tratamiento de la ley se demora, ante lo cual la PMA volvió a exigir la aplicación de represalias : se pidió que se prohibiese el ingreso de exportaciones argentinas a Estados Unidos, al entender que estaban vencidos los plazos de espera para que nuestro país modificara la ley de propiedad intelectual. Sin llegar a dichas represalias, al poco tiempo la Secretaría de Comercio de Estados Unidos incluyó a la Argentina en una lista de países con vigilancia prioritaria, que constituyó una advertencia sobre la inadecuada protección a la propiedad intelectual.

Desde junio de 1993 y por el término de un año, la cámara alta inicia una serie de audiencias públicas en la que participan todos los sectores interesados. Esto le permitirá adquirir un mayor conocimiento sobre el tema y fortalecer su posición negociadora ante el Poder Ejecutivo.

En 1994 el Poder Ejecutivo Nacional se encuentra dividido entre los funcionarios que consideran que las posibles sanciones serían más perjudiciales para el país, sino se aprueba la nueva ley, y quienes defendían la salud pública y la industria farmacéutica local.

El gobierno de los Estados Unidos vincula el NAFTA con la ley de patentes. Expresan, tanto el vicepresidente norteamericano, Albert Gore, como el embajador, James Cheek, que la aprobación de la ley de patentes era un requisito indispensable para ingresar al NAFTA, siempre que se aprobara antes del 1 de mayo de 1994. Mientras en Buenos Aires se ofrecía el ingreso al NAFTA, en Washington la PMA solicitaba a Michael Kantor, representante comercial (reemplazante de Carla Hills) represalias comerciales contra nuestro país.

Finalmente en 1995 el Congreso sancionó en forma unánime la nueva ley de patentes (ley 24.481). Esta, al no encontrarse a la medida de las pretensiones del Poder Ejecutivo (que eran las mismas que del gobierno estadounidense) generó serios conflictos entre el Legislativo y el Ejecutivo, que se traducirían en vetos y decretos presidenciales teñidos de una clara inconstitucionalidad, y leyes correctivas y aclaratorias por parte del Legislativo con el fin de poner orden al desorden provocado por el Poder Ejecutivo. La insistencia en su postura extrema por parte del Ejecutivo, y particularmente el ala dura que representaba el Ministerio de Economía, con Domingo Cavallo al frente, provocó serias disputas que comenzarían a plantearse en un primer momento entre los legisladores oficialistas y el Poder Ejecutivo, para luego pasar a provocar fisuras en el propio seno del Ejecutivo, en el entorno presidencial.

Por su parte el Congreso se mantuvo siempre en una posición uniforme, que no mostró divisiones partidarias, y sí una férrea oposición a los atropellos provenientes de la presidencia. Cumplió una papel trascendente en el proceso decisorio, que seguramente habría llevado a una decisión totalmente diferente de no ser por su crucial participación.

La nueva ley sancionada por el Congreso no conformaba al Poder Ejecutivo, básicamente porque permitía las importaciones paralelas y entraría en vigor en el plazo de ocho años, de acuerdo a los plazos de transición que permitía el Trip's que podían ser de hasta diez años. Es así como el Ejecutivo veta la ley mediante el decreto 549/95, con el cual sin promulgar la ley, la devuelve al Parlamento, observando numerosos artículos, entre ellos, no acepta las importaciones paralelas y manifiesta que no se aplica el plazo de transición del Trip's, porque Argentina no hizo reservas al ratificar el acuerdo de Marrakesh.

Es en esta oportunidad donde al Poder Legislativo da su primera gran demostración de fuerza, y uniformidad, no aceptando el veto presidencial, confirmando las fundamentales disposiciones de la nueva ley (importaciones paralelas, plazos de transición y licencias obligatorias). Solo acepta algunas objeciones menores. Así se dicta la ley 24.572. Todos los bloques rechazaron el veto del

Poder Ejecutivo. Fue algo inesperado para el gobierno nacional, ya que esto se produjo pocos días después de la rotunda reelección de Menem a la presidencia, y ningún funcionario del gobierno estaba al tanto. La insistencia se realizó de esa forma ya que "si alertábamos sobre esta estrategia, era muy probable que Cavallo y su gente vinieran a presionarnos para que no insistiéramos" manifestaba un legislador del oficialismo .

Esta actitud del Congreso ocasionó el manifiesto y público disgusto del Presidente de la Nación y de su Ministro de Economía, ya que de acuerdo a la Constitución Nacional, todo proyecto de ley que es objeto de insistencia con la mayoría especial de los dos tercios de los votos de cada una de las cámaras , indefectiblemente se transforma en ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación, y si ésta no es formalmente concretada en un plazo determinado, vencido el mismo se produce automáticamente. No obstante esto, el Poder Ejecutivo amenaza con no publicar la ley en el boletín oficial. Amenaza que, como expresáramos más arriba, es absolutamente inconsistente, desde que la orden respectiva, ante la omisión de aquel, podría ser emitida por el Congreso de la Nación, el cual, incluso, podría suplir tal publicación con otra a realizar en el órgano de prensa legislativo y en los medios de prensa escritos de trascendencia nacional que juzgue convenientes.

El Ejecutivo volvió a la carga, no obstante la insistencia del Legislativo, con su postura extrema con otros dos decretos, el 590/95 y el 621/95. Por el primero de ellos prohíbe las importaciones paralelas, es decir el principio del agotamiento de derechos. El segundo de ellos, es dictado luego de un viaje del canciller argentino a los Estados Unidos y una vez que las amenazas del país del norte de aplicación de represalias comerciales se hicieron públicas en la prensa. Por medio de este decreto el Poder Ejecutivo pretendió imponer que los royalties comiencen a pagarse a partir del 1 de enero de 1996. Esto hubiera implicado resignar en forma absoluta toda posibilidad de aplazamiento de la puesta en vigor de las normas del Gatt, como el mismo Trip's lo permite.

Cabe destacar que los sucesivos decretos vetando y reglamentando la ley y el tratado son llevados a cabo por el Presidente a recomendación del ministro de economía, Domingo Cavallo. A partir de ellos, son enormes los esfuerzos que realiza el Poder Ejecutivo con el fin de lograr que los legisladores del partido gobernante obtengan la inmediata sanción por parte del Parlamento de una "ley correctiva" que modifique la ley anteriormente sancionada en un sentido afín a sus deseos. Básicamente se buscaba la reducción del período a partir del cual los laboratorios nacionales comenzarían a pagar royalties a sus pares extranjeros. Todos los otros temas parecían negociables en post de una reducción del período de transición.

La búsqueda de dicha "ley correctiva" iniciará una serie de negociaciones entre el Poder Ejecutivo y los legisladores del oficialismo que mostrará interminables peleas entre los integrantes de ambos poderes, y además, la lucha por los espacios de poder en el seno del gobierno.

Pasaban los días y las negociaciones no avanzaban. Economía no cedía en nada, pretendía que se declare "nula" la ley sancionada por el Congreso y que se preparara otra. Su fundamento era que la insistencia parcial dada por el Congreso era inconstitucional. Pero esta posición dura de Economía comenzaba a ser abandonada por el presidente Menem, quien comienza a compartir gran parte de las ideas de los legisladores, solicitando únicamente que se reduzca el plazo de transición de 8 años para comenzar con el pago de royalties. Para ese entonces se estaba negociando un plazo de 4 o 5 años.

En ese momento, la posición del Presidente se acercaba más a la del Congreso que a la de su Ministro de Economía. Los legisladores proponían que se promulgue la ley sancionada y luego hacer una ley correctiva. Así es como el Presidente deja vencer los plazos legales, la ley queda promulgada automáticamente y los legisladores llevan a Menem un proyecto de ley correctiva. A

esta altura las peleas en el seno del gobierno ya eran de público conocimiento y ocupaban las primeras planas de los diarios.

Mientras tanto la guerra de solicitudes entre CILFA y CAEME continuaban, como así también las presiones y amenazas de parte del gobierno norteamericano. El embajador Chekk manifiesta que un proyecto como el que estaba en estudio era propio de países subdesarrollados como Surinam o Burundi, y que con esta ley no llegaría ni un peso de inversión extranjera.

El año 1996 se inició con nuevas presiones norteamericanas y el último intento de veto del Poder Ejecutivo para modificar la ley. Se vetó el artículo que impedía al Ejecutivo la reglamentación de la ley por decreto. Esto no conformó a la industria farmacéutica norteamericana que envió un documento a Kantor solicitando sanciones para nuestro país. Hecho que fue mal recibido por la Cancillería y Economía, cuyos titulares habían enfrentado un duro desgaste interno.

Finalmente se dicta el decreto reglamentario 260/96, que ordena y reglamenta la ley de patentes, y establece un plazo de 5 años a partir del que se deberán pagar royalties. El texto de ese decreto fue el producto de las negociaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

En febrero de 1996 una comisión de legisladores argentinos viajó a Washington, invitada por el Congreso para conversar sobre la cuestión. La delegación, que estaba encabezada por el presidente de la Comisión de Industria, el diputado Humberto Roggero, defendió la legislación argentina sancionada y promulgada, enmarcándola dentro del Trip's .

Por último, luego de años de amenazas sin concretar, en 1997 la Argentina fue sancionada por los Estados Unidos por la supuesta falta de adecuación de la legislación en materia de propiedad intelectual, con la reducción del 50 % sobre las exportaciones que el país tenía bajo el sistema general de preferencias (SGP).

### 3. El conflicto azucarero en el contexto del Mercosur

La sanción de la ley 24.822, llamada de protección al sector azucarero, o "ley del azúcar", en setiembre de 1997, provocó un gran debate tanto a nivel nacional, como en el ámbito del Mercosur. La ley, que prohíbe la reducción de los derechos arancelarios provenientes de las importaciones de azúcar del Mercosur, mientras subsista la asimetría provocada por el sistema sucro-alcoholero de Brasil, produjo uno de los conflictos comerciales más importantes (junto con los automotores) en el Mercosur, desde la creación del mercado común.

Principales actores : intereses representados y objetivos

En el ámbito del Mercosur el azúcar no generó controversias mientras se mantuvo como uno de los productos que se encontraban en la lista de excepciones a las rebajas automáticas de aranceles. Pero, la importación producida en 1994 y el acercamiento a la fecha de libre comercio (1 de enero de 1995) generaron inquietudes que culminaron en la creación de un grupo ad-hoc para asuntos azucareros que comenzó las negociaciones a fin de establecer un régimen de adecuación para el sector azucarero.

El plazo máximo que se le había dado (en el seno del Consejo Mercado Común, por decisión 19/96) al Grupo Ad-Hoc Azucarero para la presentación de la propuesta del régimen de adecuación del sector, fue el 31 de mayo de 1997. De esta forma, 1997 resultaría un año sumamente movido para el sector azucarero argentino, que no se encontraba dispuesto a aceptar ningún régimen de adecuación mientras en Brasil subsista el Programa Proalcohol. Es así como, en abril de ese año, el sector azucarero logra que el Congreso Nacional sancione la ley 24.822, que prohíbe la reducción

de los derechos arancelarios provenientes de las importaciones de azúcar del Mercosur, mientras subsista la asimetría provocada por el sistema sucroalcoholero de Brasil.

El Ejecutivo vetó dicha norma, pero en setiembre del mismo año el Legislativo confirma por unanimidad la ley, con lo cual queda automáticamente sancionada, de acuerdo al mecanismo de sanción de leyes establecido por la Constitución Nacional. Esto provocó uno de los mayores conflictos que haya tenido el Mercosur desde su puesta en marcha. Como así también un acalorado debate interno.

Podemos distinguir tres actores fundamentales el proceso de toma de decisiones de esta problemática : el Poder Ejecutivo (Presidencia, Cancillería y Economía), el Poder Legislativo (legisladores de las provincias productoras de azúcar) y sector azucarero (provincias productoras, y las entidades que agrupan a los trabajadores y a los empresarios).

Por parte del Poder Ejecutivo, durante la presidencia de Carlos Menem Economía y Cancillería dedicaron sus esfuerzos a defender políticamente la relación con el Mercosur, y en especial con Brasil, que representaba una relación internacional prioritaria para la Argentina. De esta forma la actuación del Ejecutivo se limitó al ámbito político a fin de mantener dicha relación, dejando de lado las necesidades del sector azucarero argentino. Únicamente, el secretario de relaciones económicas internacionales, Jorge Campbell, fue quien intentó darle al tema una solución técnica, acercándose a los sectores privados interesados, lo que produjo asperezas con el canciller Di Tella.

El Poder Ejecutivo buscó, por todos los medios, que se dejara sin efecto la ley 24.822 que daba la protección a la agroindustria azucarera argentina, ya que su sanción había producido un gran disgusto en el gobierno brasileño de Fernando Enrique Cardoso, que veía en la sanción de la ley por parte del Legislativo argentino, una grave violación de los acuerdos del Mercosur y de las decisiones 19/94 y 16/96 del Consejo Mercado Común. La sanción de la ley perjudicaba sobremanera la estratégica relación con Brasil, en una época difícil para el Mercosur, envuelto en una serie de conflictos comenzados en marzo del 97' como consecuencia de las restricciones a las importaciones impuestas por Brasil.

En lo que se refiere a la actuación del Poder Legislativo, se destacó la actuación de los legisladores que representaban a las principales provincias productoras de azúcar, es decir, Tucumán, Jujuy y Salta. Entre ellos, encontramos el senador Máximo Tell (PJ - Jujuy), el senador Julio Miranda (PJ - Tucumán), el diputado Emilio Cantarero (PJ - Salta) y el diputado Julio Sant Millan (PJ - Salta). Y entre las comisiones participantes encontramos a la Comisión del Mercosur de la Cámara de Diputados y la Comisión de Economías Regionales del Senado.

Resulta importante destacar que el Legislativo no presentó una división partidaria en su actuación, llegando inclusive a la toma de una posición unificada, reflejada en la sanción de la ley 24.822, como así también en su insistencia por unanimidad, luego que el Ejecutivo vetara la ley.

Los legisladores de las provincias productoras pretendían que no se integrara al Mercosur a la agroindustria azucarera argentina, mientras subsistiera en Brasil el sistema sucroalcoholero que implicaba grandes subsidios y ventajas al azúcar en el país vecino. Para ello, lograron la sanción de la ley que impedía rebajar los aranceles de importación mientras subsistan las asimetrías provocadas por el Programa Proalcohol brasileño.

Con su postura, los legisladores buscaban la protección de sus economías regionales, la defensa de las fuentes de trabajo (el sector azucarero daba empleo a unas 60.000 personas durante la época de zafra y a unas 30.000 personas el resto del año), y el ingreso de las provincias, que depende en

gran medida de esta actividad. Además, por supuesto, preservaban políticamente sus propias bancas en el Congreso, defendiendo los intereses de sus electorados.

Por parte del sector azucarero argentino, destacamos la actuación de las provincias productoras, entre las principales tenemos a Tucumán, Jujuy y Salta. También, pero en menor medida, tomaron parte del reclamo del sector, las provincias de Santa Fé, Chaco y Misiones, productoras de menor escala. Conjuntamente a la actuación de las provincias encontramos a las entidades que agrupan a los empresarios del sector, como ser el Centro Azucarero Argentino (CAA) y el Centro Azucarero Regional de Tucumán, y por el lado de los trabajadores, la Unión de Cañeros Independientes de Tucumán, y el Centro de Agricultores Cañeros de Tucumán. Además, de la presión de los principales ingenios, entre ellos : Ledesma, Tabacal y Concepción.

Estos actores intentaron por distintos medios hacer sentir su voz, en post de la protección de la agroindustria azucarera, frente al gigante brasileño, que gracias a su plan sucroalcoholero había logrado una producción de entre 8 a 10 veces superior a la Argentina. Todo este sector, bajo el mismo discurso de protección de la actividad, frente a la asimetría provocada por Brasil debido a los subsidios que se crean con su Programa Proalcohol, logró que se sancionara la ley 24.822, que impide la reducción del arancel del azúcar que se importa, mientras subsistan las asimetrías provocadas por el proalcohol.

El sector argumentaba que con un régimen totalmente desregulado en la Argentina, era imposible dar paso a la libre competencia con Brasil, que poseía un mercado con fuertes subsidios y regulaciones que le garantizaban un precio para el azúcar imposible de lograr por parte de los productores argentinos. Si se abría el mercado sin ninguna protección, el sector desaparecería. Se buscaba así, la subsistencia del sector azucarero : mantener la producción y rentabilidad, por parte de los empresarios; preservar las fuentes de trabajo, por el lado de los trabajadores; y la defensa de las economías regionales, por parte de las provincias.

Relaciones entre los distintos actores en el proceso de toma de decisiones

Un nuevo conflicto a resolver en el ámbito del Mercosur, le trajo al Poder Ejecutivo, la sanción de la ley 24.822, de protección del azúcar, en abril de 1997. Inmerso en un contexto regional conflictivo, debido a las restricciones a las importaciones impuestas por Brasil, esta nueva cuestión a resolver, reflejaría una vez más, cuales eran las prioridades del gobierno de Menem para su política exterior : mantener la buena relación con el Mercosur, y en especial con Brasil, por su inmenso mercado.

En dicho contexto, y teniendo en cuenta cuál era la prioridad del gobierno en el ámbito regional, es que el Poder Ejecutivo hace caso omiso a los pedidos del sector azucarero argentino, de mayor protección, ante las asimetrías provocadas por la política pública de Brasil, que hacía imposible la competencia.

En una nota dirigida al secretario de industria, comercio y minería, Alieto Guadagni, el Centro Azucarero Argentino (CAA) por intermedio de su presidente, Jorge Zorreguieta, denuncia ante el Poder Ejecutivo, presiones por parte de Brasil para penetrar sin aranceles en el Mercosur con su azúcar subsidiado y a partir de allí utilizar este producto como un elemento político de negociación en temas pendientes de resolución en el bloque regional .

Al no obtener una respuesta favorable a sus reclamos, por parte del Poder Ejecutivo, el sector azucarero enfoca sus pedidos hacia el ámbito legislativo, y es allí donde encuentra una respuesta de acuerdo a sus necesidades, logrando la sanción de la ley del azúcar. Este cuerpo dio cabida a los reclamos de los azucareros en forma homogénea y unánime, participando de forma notoria los



legisladores de las provincias productoras, haciéndose eco de la defensa de las economías regionales, reclamada por el sector azucarero.

No obstante la contundente muestra del Legislativo en apoyar al sector azucarero, el Poder Ejecutivo, en la persona del presidente Carlos Menem, y a recomendación del Ministerio de Economía y de la Cancillería, veta la ley, a través del decreto 471, por considerarla contraria a los acuerdos asumidos en el Mercosur y, por resultar, según su criterio, inconstitucional por violación a la primacía suprallegal de los tratados internacionales.

Lo que en realidad impulsaba al Poder Ejecutivo a vetar la ley, era el tratar de evitar nuevas controversias con Brasil, por la importancia que le daba a la relación, y por el temor a recibir represalias. De esta manera, veta la ley, haciéndose eco de los reclamos de Brasil.

Para este entonces, las críticas al gobierno aumentaban, por su postura ante Brasil, a la vez que aumentaba, asimismo, el entendimiento entre el Congreso y el sector azucarero, en lo que al tema específico del azúcar se refiere, que incluía a los actores subestatales (provincias) y a los actores privados (trabajadores y empresarios). El fruto de este entendimiento fue la insistencia del Congreso, en forma unánime en las dos cámaras, en la versión original de la ley. De esta manera queda sancionada en forma automática y definitiva la ley, según así lo establece el mecanismo de sanción de las leyes establecido por la Constitución Nacional.

La insistencia en la ley alteró el ánimo del Ejecutivo. Economía y Cancillería habían fracasado en su intento por convencer al Congreso de la inconveniencia de la ley. Los ingenios del norte capitaneados por Jorge Zorreguieta (Presidente del Centro Azucarero Argentino) lograron que por unanimidad el Legislativo de protección a lo que venían reclamando. Di Tella y Fernández sabían que la ley iba a complicar la relación con Brasil. En ese momento se estaba negociando la exclusión al Mercosur de las restricciones financieras a las importaciones que había adoptado Brasil a principio de año. Además, se temía que Brasil aplicara represalias, con lo cual el Mercosur sufriría un nuevo sacudón.

El Ministro de Economía no tardó en reaccionar, actuando en dos direcciones : por un lado, criticó fuertemente al Legislativo por la decisión adoptada, enmarcándose en un duro enfrentamiento con este cuerpo, por el otro, no alterar la relación con Brasil, intentando demostrar que el Ejecutivo no había tenido nada que ver en la decisión y que haría todo lo posible por dejar de lado la ley. De esta forma Roque Fernández quiso tranquilizar a Brasil con fuertes declaraciones contra la ley de azúcar : "A Brasil se le dio una muy mala señal. El tema del azúcar lo estábamos negociando, y de golpe apareció una decisión unilateral tomada desde fuera de la mesa donde se realizaban las tratativas", "con la sanción de la ley, el Congreso desconoció la existencia de una previa negociación sobre el azúcar", manifestó el ministro, y agregó que la sanción de la ley es un "hecho desafortunado", prometiendo no ahorrar esfuerzos para conseguir que no rija la ley .

La sanción definitiva de la ley de azúcar produjo el inmediato rechazo en Brasil que, amenazó con tomar represalias. Como consecuencia, el Ejecutivo argentino, que se encontraba dispuesto a acentuar su enfrentamiento con el Legislativo, elaboró un proyecto de ley que, enviaría al Parlamento, para derogar la ley insistida por aquel .

La actuación del Ejecutivo, desinteresado por la situación interna del sector azucarero, y preocupado por su relación con Brasil en el ámbito del Mercosur, pareció fortalecer la buena relación que existía entre el Legislativo y los representantes del sector azucarero. Economía y Cancillería no dieron cabida a los intereses del sector, trataron de solucionar el problema en el ámbito del Mercosur, desconectándose de las demandas internas, lo que provocó su incapacidad

manifiesta de acercar propuestas de solución que contemplaran los distintos intereses en juego. Solo tuvo una capacidad reactiva ante la crisis.

Quien más cerca estuvo del sector azucarero, por parte del gobierno nacional, fue la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales, dependiente de la Cancillería, comandada por Jorge Campbell. Además esta secretaría fue la única dependencia del gobierno dispuesta a imprimirle al conflicto una discusión técnica más que política, a fin de encontrar una más rápida solución. Propuso discutir el tema azucarero a la luz de los protocolos de Ouro Preto, pero no encontró apoyo en el gobierno. Las decisiones del canciller Di Tella respondían a necesidades políticas ligadas a la suerte del bloque regional, más que a las necesidades del sector azucarero. Para el gobierno, los actores no estatales estaban alejados del proceso de toma de decisiones.

Asimismo, tampoco le interesaba la participación del Legislativo en dicho proceso decisorio. Las palabras del Ministro de Economía son elocuentes al respecto : "A Brasil se le dio una mala señal. El tema del azúcar lo estábamos negociando, y de golpe apareció una decisión unilateral (por la sanción de la ley por el Congreso) tomada desde fuera de la mesa donde se realizaban las tratativas". Es que para la estrategia oficial, el Mercosur, y en especial Brasil eran cruciales. Cuando el Congreso insistió con la ley azucarera vetada por el presidente Carlos Menem, Fernández sintió que los ingenios habían puesto al azúcar a la intemperie de los tiempos políticos.

Por su parte la estrategia brasileña consistió en remarcar las contradicciones y falta de coordinación en el proceso de toma de decisiones de la Argentina. Marcando estas incoherencias el canciller de Brasil, Luiz Felipe Lampreia, manifiesta que la controversia en torno de la ley azucarera votada por el Congreso "es más un problema político de la Argentina que un problema específico del Mercosur"

El propio Jorge Campbell reconocía las contradicciones y falta de coordinación de nuestro país en el proceso decisorio : "Más que un conflicto con Brasil, es un tema entre nosotros mismos. La posición argentina respecto del azúcar es muy clara. Pero el camino que eligió el Congreso es distinto al del Ejecutivo. Ambos tienen igual objetivo : dar un tratamiento adecuado en el Mercosur al sector azucarero, que es una economía regional con características particulares" .

Lo cierto es que existieron demasiadas contradicciones en el proceso de toma de decisiones de la Argentina. Economía luchaba con Cancillería por obtener mayor poder para manejar los conflictos del Mercosur, también se enmarcó en una discusión cada vez mayor con los senadores justicialistas que no aceptaron la forma en que se manejó la cuestión, asimismo se enfrentó con el sector azucarero, principalmente con el Centro Azucarero Argentino, que fue quien más se destacó en la defensa de los intereses del sector. En la Cancillería también hubo cortocircuitos, como vimos más arriba, entre Di Tella y Campbell. Únicamente saliendo de la órbita gubernamental podemos encontrar relaciones de cooperación : entre el Legislativo y el sector azucarero, y la uniformidad que mostró el Parlamento en su actuación.

El Ejecutivo trató de salir de la situación embarazosa ante Brasil, en que lo había colocado la sanción de la ley azucarera, primero, a través de una "ley correctiva" que básicamente proponía la derogación de la ley sancionada, y que por supuesto, fue rechazada por el Congreso; luego, por intermedio de un dictamen de la Procuraduría General de la Nación, donde se anunciaba que los tratados internacionales como lo es el del Mercosur, prevalecen sobre las leyes nacionales, y por consiguiente, con la ley azucarera no se puede afectar el libre comercio del producto. En ese sentido el Canciller argentino manifestaba que "la controversia por el azúcar quedó superada porque la Procuraduría ha determinado que la ley contradice un tratado internacional y no tiene por lo tanto vigencia". También Menem se expresa en los mismos términos que su ministro : "se dará prioridad a los tratados internacionales sobre las leyes"

A pesar de estos y otros intentos por tratar de resolver el conflicto con Brasil, lo cierto es que ello fue muy complicado para el gobierno argentino debido fundamentalmente a dos razones : en primer lugar, porque al concentrar el Poder Ejecutivo todas las decisiones, provocó la escasa participación de otros actores estatales (existió una pobre relación interburocrática), y en segundo lugar, Cancillería y Economía se desconectaron de los actores privados (empresarios y trabajadores) y de los actores subestatales (provincias productoras). Como el Ejecutivo concentró todos los tramos del proceso decisorio, la resolución final del conflicto, también dependía de él.

Es así como solo quedaba espacio para reflotar la conocida "diplomacia de los presidentes" a fin de resolver el conflicto. La que tuvo lugar en las distintas cumbres en donde se pudo manejar el asunto desde el más alto nivel político. Cabe destacar, sin embargo, que estos encuentros no lograron resolver el conflicto azucarero, y solo pudieron bajar los decibeles de las peleas, o resultar útiles para negociar otros temas de la agenda bilateral.

También resulta importante subrayar que estas cumbres siempre encontraron al gobierno argentino cediendo en sus posiciones, ya sea en los temas generales de la agenda bilateral, como asimismo en relación al conflicto azucarero en particular : - En la Cumbre de Montevideo, de diciembre del 97', se acuerda que se concentrará la liberalización del comercio del azúcar a nivel intrarregional a partir del 2001 - En la Reunión de Ministros de la Argentina y Brasil en Río de Janeiro, en diciembre del 98', en un acta firmada por Di Tella y Lampreia, la Argentina se comprometió a dar los pasos legales y administrativos acordes a su ordenamiento jurídico para otorgar a las exportaciones de azúcar originadas en Brasil una preferencia del 10 % sobre el arancel vigente - Asimismo se ratifica el compromiso de respetar el cronograma fijado originariamente para la eliminación definitiva de los regímenes de adecuación del Mercosur, entre ellos el del azúcar - En abril del 99' Di Tella y Lampreia alcanzaron una serie de acuerdos, a fin de descomprimir la crisis mercosureana, entre los cuáles la Argentina se compromete nuevamente a avanzar en un proceso de liberalización hasta alcanzar una situación de libre comercio para el sector azucarero.

Esta serie de acuerdos generaron protestas en ambos países. Por el lado de Brasil, se pedía que se haga efectivo el descuento del 10 % sobre el arancel vigente, al que se había comprometido el gobierno argentino. También Brasil reclamó ante la Comisión de Comercio del Mercosur (a iniciativa de la Unión de la Agroindustria Canavieira del Estado de San Pablo) que se aplique el mecanismo de solución de controversias, y que el gobierno argentino indemnice a los industriales brasileños por el daño sufrido. Argumentaba que la ley azucarera argentina representaba una contradicción legal y política, que no permitía a los negociadores alcanzar un esquema de progresiva liberación del comercio en el sector .

La Argentina rechazaba los términos del reclamo, haciendo notar las distorsiones existentes como consecuencia del Programa Proalcohol del Brasil, y que un cronograma de desgravación arancelaria solo podrá iniciarse en la medida que se eliminen las distorsiones. Asimismo, respondiendo a un pedido de Brasil para que se derogue la ley 24.822, la Argentina manifiesta que solo procede una revocación interna si el Poder Legislativo argentino toma acciones para ello, ya que, conforme al sistema constitucional argentino, la facultad de revocar una ley es privativa del Congreso.

De la respuesta argentina, podemos apreciar dos contradicciones, en lo que a la actuación del gobierno argentino se refiere en el ámbito interno y regional. En primer lugar, el Ejecutivo se había opuesto de forma contundente a la ley del azúcar, y había reafirmado su compromiso de avanzar hacia la liberalización del comercio del sector, ahora contesta a Brasil diciendo que un cronograma de desgravación arancelaria solo podrá iniciarse en la medida que se eliminen las distorsiones. La segunda contradicción la encontramos en el decreto 471, por el cual el Poder Ejecutivo veta la ley azucarera declarándola "él mismo" inconstitucional, ya que, según su criterio, viola un tratado internacional con jerarquía constitucional superior. Ahora, responde al reclamo brasileño manifestando que solo procede una revocación interna si el Poder Legislativo argentino toma

acciones para ello, ya que, conforme al sistema constitucional, la facultad de revocar una ley es privativa del Congreso.

Las incoherencias son llamativas y demuestran la falta de coordinación en el actuar del Ejecutivo y la ilegalidad manifiesta en algunas de sus actuaciones : por ejemplo, al declarar él mismo la inconstitucionalidad de una ley, declaración que únicamente puede hacer nuestra Corte Suprema de Justicia, por ser el intérprete natural y único de nuestra Constitución (como tuvimos ocasión de ver al tratar el tema en el primer capítulo); o cuando al fundamentar el veto a la ley azucarera, manifiesta que el Congreso al no permitirle la baja del arancel está interfiriendo en su competencia para dirigir la política exterior. Hecho absolutamente falso, desde que según el art. 75 inc. 1 de la Constitución Nacional corresponde al Congreso de la Nación establecer los derechos de importación y exportación (ver al respecto el capítulo primero, punto 1.b en donde se tratan las atribuciones del Legislativo en materia de relaciones internacionales).

Por el lado de la Argentina, la protesta a los acuerdos, recayeron sobre el propio gobierno argentino. El sector azucarero envió una carta al Presidente de Nación solicitándole que no se avance en la integración azucarera, como indicaba el acta bilateral firmada en Río de Janeiro por los cancilleres de ambos países. También criticaron al gobierno, los diputados de las provincias productoras, por utilizar el azúcar como moneda de cambio para negociar otras cuestiones. Pero la decisión que produjo las mayores críticas al Ejecutivo, se debieron al compromiso asumido por éste, de bajar un 10 % el arancel al azúcar brasileño. Los cuestionamientos vinieron de todos los sectores : - La Unión Industrial Argentina, consideró que el gobierno le regaló la rebaja del 10 %, a cambio de la medida antidumping que había sido solicitada por Siderar - Los productores dijeron que dicha rebaja es un pretexto más del Poder Ejecutivo, que so pretexto de limar asperezas en el Mercosur, está siguiendo la dirección que quiere Brasil - Los legisladores de las provincias azucareras, también expresaron su desacuerdo.

No obstante, el Ejecutivo, desoyendo las críticas que llegaban de todos los sectores, dicta una resolución, por intermedio del Ministerio de Economía, efectivizando el compromiso asumido en Río, de rebajar en un 10 % el arancel. La firma de esta resolución motivó la solicitud de una medida cautelar innovativa, por parte de la Compañía Azucarera Los Balcanes, ante la justicia federal, a la cual se hizo lugar, y se ordenó al Poder Ejecutivo suspender la aplicación y vigencia de la resolución.

Asimismo, los legisladores de las provincias productoras prepararon un proyecto de comunicación exhortando al Poder Ejecutivo a que de marcha atrás con la medida, ya que consideraban que el arancel al azúcar había surgido de la ley 24.822, y que no se puede violar esa ley con una simple resolución. A lo que en forma absolutamente increíble, el Secretario de Industria, Alieto Guadagni, contesta que "la rebaja del 10 % depende de un acuerdo que es de una jerarquía suprallegal, por encima de las leyes nacionales" .

Como tuvimos oportunidad de ver en el capítulo primero, punto 3.b, al tratar el tema de los "acuerdos ejecutivos y tratados", un acuerdo ejecutivo o una declaración unilateral realizada en el ámbito internacional por el Ejecutivo, no puede derogar una ley interna, que ha gozado para su sanción de todo el procedimiento constitucional requerido a fin de tener vigencia. Le resultaría muy fácil al Ejecutivo asumir personalmente compromisos internacionales y así, borrar de un plumazo la legislación interna con la cuál no esta de acuerdo. Si desea la modificación de una ley interna a través de un compromiso internacional, el camino correcto es hacerlo por medio de un tratado, dándole así al Congreso la posibilidad de aprobarlo o rechazarlo, tal como lo requiere nuestra Carta Magna. Es así como, el compromiso asumido por el Ejecutivo ante Brasil de rebajar en un 10 % el arancel vigente, no puede tener otro efecto que una simple declaración, y de ningún modo puede derogar o prevalecer sobre la ley 24.822.

Además, entendemos que el Ejecutivo justifica su actuación por medio de acuerdos ejecutivos (en los que no participa el Legislativo) cuando se dan los siguientes supuestos : 1- Actúa dentro de sus competencias 2- La urgencia en actuar resulta ser un factor importante en el acuerdo 3- El tema a tratar no sea de tal importancia, que justifique la intervención del Congreso. En el caso, no se dieron ninguna de estas tres circunstancias : - El Poder Ejecutivo no tiene competencia para establecer los derechos de importación y exportación, que de acuerdo a nuestra Constitución Nacional corresponde al Legislativo - No existía ninguna urgencia en rebajar el arancel, este era un tema que se venía discutiendo desde el nacimiento mismo del Mercosur - La cuestión a tratar era de la mayor importancia, incluso el Congreso ya había tomado una crucial participación .

De las protestas argentinas y brasileñas que generaron los acuerdos (a los que dieron lugar "la diplomacia de los presidentes" o "los acuerdos de alto nivel"), podemos distinguir que, mientras los reclamos de Brasil se dirigían hacia la Argentina, los reclamos argentinos se dirigían hacia el propio gobierno argentino. Lo que muestra las incoherencias y falta de coordinación en el proceso de toma de decisiones en la Argentina. Como asimismo, la falta de integración hacia otros actores que no integraban el círculo del Ejecutivo.

Los reclamos del sector azucarero, ya sea provincias productoras o agrupaciones de trabajadores o empresarios, solo contaron con el apoyo del Legislativo, pero no del Ejecutivo, que no los incorporó al proceso decisorio. Esto le imposibilitó tener una postura hacia el Mercosur, que surgiera producto de la negociación interna con los distintos actores interesados.

El Poder Legislativo cumplió un papel trascendente en el proceso de toma de decisiones, durante el conflicto azucarero : cabe destacar la participación, en el Parlamento, de los legisladores pertenecientes a las provincias productoras de azúcar, en defensa de las economías de sus provincias. Esta representó, además, la forma en que los actores subestatales participaron del proceso de toma de decisiones. La cuestión azucarera representó un buen ejemplo de esta participación provincial y regional en el proceso decisorio, por intermedio de los legisladores que, defendieron los intereses de sus respectivos distritos electorales.

Pero también el Congreso cumplió un rol trascendente al permitir, a través suyo, la participación de los actores privados. Recogió los reclamos de esta área productiva, dándole cabida precisamente a quienes estaban interesados en la buena suerte del sector.

## Capítulo Cuarto

### Modernización de la política exterior argentina : destacada actuación del Poder Legislativo

En el presente capítulo relacionamos los resultados de los tres casos prácticos estudiados, con la parte descriptiva y los conceptos teóricos desarrollados en los primeros capítulos, con la finalidad de demostrar con toda claridad que el ejercicio efectivo de las atribuciones constitucionales por parte del Poder Legislativo, durante el proceso de toma de decisiones, resulta imprescindible a fin de modernizar la política exterior argentina, ya que asegura la negociación doméstica en perspectiva internacional. Es decir, permite pasar de un programa de política exterior cerrado y centralizado, a otro "negociado".

## 1. Centralización de las decisiones en el Poder Ejecutivo

Del análisis de los casos prácticos estudiados, surge una primera característica común a los tres : la centralización, en un primer momento, de las decisiones en el Poder Ejecutivo, y más precisamente, en el Presidente, y su círculo íntimo.

Así, durante la solución al problema limítrofe de Hielos Continentales, en una primera etapa podemos observar una centralización absoluta de las decisiones por parte del Poder Ejecutivo, principalmente el presidente Menem y su reducida elite, que preocupado por la integración regional, por el uso electoral que se le podía dar al tema, y por su interés personal de ser el Presidente que solucionó los últimos conflictos limítrofes con Chile, no dio lugar a la participación de prácticamente ningún otro actor en el proceso decisorio, y desoyendo las críticas que provenían de todo el país, y de todos los ámbitos (inclusive de su propio partido) intentó continuar adelante con la Poligonal, ya que según su criterio resultaba importante para su "plan de gobierno".

El propio Presidente se puso en contra de casi todo el mundo, hasta de sus propios legisladores, e incluso en ciertas ocasiones hubo desinteligencias con el Canciller. La movilización de los distintos sectores de la población fue amplia, aunque no se le diera participación en un principio. El camino adoptado por el gobierno para llevar adelante la solución al conflicto, pareció ser uno que estaba a contramarcha, del camino adoptado por un grupo compacto y bien coordinado, integrado por un equipo multidisciplinario del que participaron miembros del Congreso (de la oposición y del oficialismo), miembros de la Cancillería (como Carlos Foradori), y técnicos especializados (Bruno Ferrari Bono, Luis María Miró).

El tratamiento de la controvertida ley de patentes también mostró la concentración de las decisiones en el Ejecutivo (Presidencia, Economía y Cancillería), que preocupado por mantener en buenos términos la relación bilateral con los Estados Unidos (relación que constituía uno de los pilares de la política exterior del gobierno de Carlos Menem) le imprimió un carácter netamente político al tema, desconectándose de las demandas internas. Solo intentó solucionar el problema en el ámbito externo. Por el mismo alto valor que se otorgó a dichas relaciones bilaterales, las innumerables y constantes presiones y amenazas de los Estados Unidos tuvieron penetración en el Poder Ejecutivo, que tratando de complacer los pedidos norteamericanos complicó aun más la situación interna. Esto lo llevaría inclusive a provocar asperezas en el propio entorno presidencial : la dureza en las posiciones del ministro de economía, Domingo Cavallo, defendiendo la posición que complacía a Estados Unidos, provocaría que el presidente Menem se alejase de la postura del ministro y se aproximase a la del Legislativo.

Por su parte, el conflicto azucarero, muestra similares elementos de análisis que la cuestión de las patentes farmacéuticas. El proceso decisorio se concentró, en un primer momento, en el Poder Ejecutivo, también en las mismas áreas gubernamentales : Presidencia, Economía y Cancillería. El Ejecutivo dio prioridad a la relación con el Mercosur y especialmente con Brasil, antes que a los intereses del sector azucarero. Así, se desconectó de las demandas internas, no incorporó a los sectores subestatales y privados al proceso decisorio, y no pudo dar propuestas de solución que contemplaran los distintos intereses en juego. No hubo negociación interna con proyección internacional, y el gobierno únicamente gozó de una capacidad reactiva ante la crisis. Solo quedó la posibilidad de recurrir a la "diplomacia de los presidentes" o "acuerdos de alto nivel político", para tratar de resolver los conflictos en el ámbito regional.

## 2. Ejercicio efectivo de las atribuciones constitucionales

No obstante las intenciones del Ejecutivo, de pretender concentrar todas las decisiones en las distintas etapas del proceso decisorio, tratando de excluir de ellas tanto a los sectores públicos

como privados, y utilizando todos los medios que tuvo a su alcance (algunos de ellos manifiestamente ilegales), el Legislativo no permitió dicha actuación, se supo oponer a sus atropellos y presiones, y ejercitando efectivamente sus competencias cumplió un papel importante en el proceso de toma de decisiones.

Como lo expresábamos en el primer y segundo capítulo, el Congreso tiene importantes responsabilidades en la toma de decisiones en el campo de la política exterior. El debe hacer un "uso efectivo" de las competencias que tiene asignadas por la Constitución Nacional, y así tener mayor influencia y participación en el proceso de toma de decisiones de la política exterior argentina, y posibilitar, por su intermedio, la participación en dicho proceso a diferentes actores. Dejar de ser una institución reactiva en este campo, para pasar a tener una activa y fluida participación.

Pues bien, los casos analizados son un buen ejemplo en este aspecto. Así podemos apreciar, durante la solución al problema limítrofe de Hielos Continentales, como el Poder Legislativo en ejercicio de su facultad específica y propia de "arreglar definitivamente los límites de la Nación" cumplió un rol trascendente : participando en las negociaciones (diputados Maurette, Estévez Boero y Stubrin); dando propuestas de soluciones al acuerdo; posibilitando la participación de distintos actores que tenían mucho para aportar, y que no lo habían podido hacer por la actitud del Ejecutivo; y, en definitiva, posibilitando que se llegue al mejor acuerdo posible, en un tema tan importante y sensible como es el de la soberanía territorial.

Otro ejemplo lo constituye el conflicto azucarero, en donde el Parlamento no permitió los abusos del Ejecutivo hacia competencias propias, principalmente por parte del gobierno de Menem, y además se hizo fuerte ejerciendo efectivamente las suyas, lo que le permitió fortalecer su participación en la formulación de la política exterior, y abrir la misma a la participación de los distintos actores interesados (provincias productoras de azúcar, entidades que agrupan a empresarios y trabajadores).

No permitir al Ejecutivo actuar abusivamente, y hacer un uso efectivo de sus competencias, fortaleció la capacidad del Legislativo para intervenir en el proceso de formulación de la política exterior. Esto permitió, a su vez, la mayor participación de los distintos actores interesados, ya que el Congreso tuvo la capacidad de reconocer el derecho de los diversos actores en relacionarse con él, en cuanto integrantes del proceso de toma de decisiones.

### 3. Apertura del proceso de toma de decisiones, gracias a la destacada actuación del Legislativo

En la segunda etapa del conflicto por los Hielos Continentales podemos observar una cierta apertura en el proceso decisorio hacia otros actores como ser el Congreso Nacional, por medio de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, y lo que se llamó el "equipo hielos" encabezado por el ministro de la Cancillería, Carlos Foradori. Pero, cabe destacar, y esto es fundamental, esta "cierta apertura" no se da por voluntad propia del gobierno, sino que se produce por la destacada actuación del Legislativo, que en forma unificada, con algunas excepciones, se opone a la actuación del Ejecutivo, para luego avanzar en forma significativa en la búsqueda de una solución. Recordemos que debió triunfar la Alianza en las elecciones de octubre del 97' para que recién en ese momento Di Tella dijera que "el gobierno está dispuesto a escuchar propuestas".

Durante el tratamiento de la ley de patentes, el Congreso desempeñó un papel relevante en el proceso de toma de decisiones. Actuó como factor de aglutinación de protestas y reivindicaciones de los distintos actores interesados. Las "audiencias públicas" llevadas a cabo en su seno, le permitieron fortalecer su capacidad de intervenir en el proceso decisorio, y adquirir una posición fundamentada, que lo fortalecerá, a su vez, en las negociaciones frente al Ejecutivo, no cediendo,

por otra parte, a los atropellos de aquel (por ej. no aceptó los decretos presidenciales vetando la ley, e insistió en su postura).

Esta actuación relevante del Legislativo, permitió, en términos de política burocrática, que el resultado final al que se llegó, haya sido el resultado de la negociación entre los componentes de la burocracia. Es decir, de la negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Pero, esta situación se da (al igual que en la cuestión de los Hielos Continentales), gracias a la crucial participación del Legislativo, ya que de haber adoptado otra actitud, habría sido muy probable que hallamos visto nuevamente el estilo de centralización de poder, tan común en la toma de decisiones de la política exterior argentina. Y esto quedó demostrado en los innumerables intentos del Ejecutivo por imponer su criterio, sin importar a través de que medios lo hacía, inclusive salteando competencias propias del Congreso.

Esta participación del Legislativo en el proceso de toma de decisiones de la política exterior, es un claro indicio de modernización de esta política, ya que asegura la negociación doméstica en perspectiva internacional. Utilizando términos de Putnam, la diplomacia que sea la resultante de un "juego de doble nivel" : previo a una negociación internacional, o a la toma de una posición en el ámbito externo, debe haber una negociación interna.

#### 4. Papel trascendente del Legislativo como factor de aglutinación de protestas y reivindicaciones de los distintos actores

A pesar del lugar intrascendente que le quiso dar el Ejecutivo al Legislativo en la formulación de la política exterior, éste desempeñó un papel sumamente importante. El Parlamento se hizo fuerte, cumpliendo una "crucial participación", gracias a que, como vimos más arriba, no permitió en forma alguna los abusos del Ejecutivo a competencias que le eran privativas, hizo caso omiso a las reiteradas presiones y amenazas del presidente y su círculo íntimo, y además contó con la capacidad de abrir el debate a los distintos actores interesados, acción que lo llevaría a desempeñar un papel relevante en el proceso de toma de decisiones.

Actuó como verdadero "foro de debate" de los temas de interés nacional. Cumplió un papel trascendente como "factor de aglutinación" de protestas y reivindicaciones de los distintos actores. Esto le permitirá adquirir un mayor conocimiento sobre los temas a tratar y fortalecer su posición negociadora ante el Ejecutivo. Además, el contenido de las decisiones finales adoptadas mostrarán tanto su participación, como la de los distintos actores que por su intermedio pudieron participar del proceso decisorio. Seguramente los resultados a los que se arribó habrían sido totalmente diferentes si el Legislativo no asumía este papel en la formulación de la política exterior, y permitía al Ejecutivo centralizar y monopolizar las decisiones de dicha política.

De esta forma, en la etapa final de la solución al conflicto por Hielos Continentales, se produce una amplia participación de distintos actores en el proceso decisorio : participan el Congreso, la oposición, la Cancillería, y la muy importante contribución de los expertos (Instituto Geográfico Militar, Academia Nacional de Geografía, Comisión de Límites Internacionales, Academia Nacional de Historia, entre otros). Hasta podríamos coincidir con las palabras del canciller Guido Di Tella, que al hacer un balance del tema Hielos, manifiesta : "en este proceso de Hielos Continentales, se terminó construyendo una política de estado" .

Durante el tratamiento de la reforma a la ley de patentes farmacéuticas, el Legislativo abrió el debate a los distintos actores interesados, por medio de un sistema de audiencias públicas. De esta forma el Congreso actuó como foro de debate de un tema de vital importancia para la población como son los medicamentos, que afectan nada más y nada menos que a su salud. Participaron de las audiencias públicas convocadas por el Senado de la Nación todos los interesados en el tema,



que fueron enrolando sus posiciones detrás de las empresas nacionales, representadas por CILFA (Centro Industrial de Laboratorios Farmacéuticos Argentinos), o de las empresas extranjeras, representadas por CAEME (Cámara Argentina de Especialidades Medicinales). Distinguidos académicos y especialistas también contaron con la oportunidad de expresar sus opiniones.

Los lobbies privados de la industria farmacéutica tuvieron una activa participación en toda la discusión hasta llegar a la adopción final de la ley de patentes. Obviamente porque afectaba directamente a sus intereses, pero fundamentalmente porque por medio del Legislativo se les brindó los espacios necesarios para que pudieran hacerlo. El Parlamento buscó con las audiencias públicas obtener una visión amplia del tema para lograr una legislación lo más consensuada posible, que en definitiva significó (siempre teniendo en cuenta al consumidor) proteger los derechos de patentes, sin que se cometan abusos.

La misma destacada actuación, que en los dos casos anteriores, cumplió el Legislativo durante el conflicto azucarero, absorbiendo los reclamos del sector, que no fueron tenidos en cuenta por el Ejecutivo. Este cuerpo actuó siempre unificado, destacándose la participación de los legisladores pertenecientes a las provincias productoras de azúcar, defendiendo los intereses provinciales (sobre la actuación de ellos, influyeron las particularidades socio-culturales y socio-económicas de la región; y la necesidad de satisfacer a sus electorados).

Así es como el Legislativo sirvió de vehículo de acceso al proceso de toma de decisiones para los distintos actores : subestatales (provincias productoras como Tucumán, Jujuy y Salta) y privados (entidades que agrupan a los empresarios del sector, como el Centro Azucarero Argentino, y las que nuclean a los trabajadores, como la Unión de Cañeros Independientes de Tucumán).

## 5. Legislación interna con influencia internacional

Resaltábamos en el capítulo segundo que la creciente interdependencia conlleva a la obligación de actuar responsablemente a nivel interno, debido a que esa actuación solo es doméstica en apariencia, ya que seguramente afectará algún interés fuera del ámbito nacional; y que, la legislación nacional ocupa un lugar importante en esa aparente actuación interna, de forma que la misma tendrá incidencia externa.

En ese contexto la legislación puede constituir una de las herramientas fundamentales con la cual el Legislativo sea capaz de ejercer una poderosa influencia sobre la política exterior en lo que hace a su formulación. Así, el diseño de legislación interna con influencia internacional ocupa un lugar importante en las relaciones del Estado argentino. Precisamente, esta es la situación que se planteó en dos de los casos analizados : la controversia sobre la protección de los derechos de propiedad intelectual de las patentes farmacéuticas y, el conflicto azucarero en el contexto del Mercosur.

En el primer caso, la modificación de la ley 111, que en materia de propiedad intelectual rigió al país desde 1864, y que culmina con la sanción de la ley 24.481, significó el medio por el cual la política exterior argentina se manifestó en ese momento, en materia de propiedad intelectual. Este ejercicio de la función legislativa, exclusiva del parlamento, influyó enormemente en la relación bilateral con los Estados Unidos, interesado directo sobre la decisión final a la que se llegase sobre la ley de patentes.

En el segundo caso, la influencia de la legislación interna sobre la política exterior es mutua : la legislación brasileña ("Programa Proalcohol") influyendo sobre las relaciones con Argentina y el Mercosur en general, y la respuesta al sistema sucroalcoholero con la sanción de la ley 24.822 por parte de Argentina, que influirá en las relaciones exteriores con el socio mayor de Sudamérica.

En ambos casos el Poder Legislativo contó con una poderosa herramienta con la cuál participó de forma notable en la formulación de la política exterior, e influyó enormemente en las relaciones internacionales de la Argentina. Además, permitió que junto a su destacada actuación, otros actores interesados participaran, con la finalidad de lograr la mejor solución posible a las controversias planteadas.

De los tres casos estudiados se deduce con toda claridad : A- La conservación de un estilo de centralización de poder en el proceso de toma de decisiones de la Argentina B- Un evidente desinterés, fundamentalmente por parte del Poder Ejecutivo, por las variables domésticas, en la formulación de la política exterior C- La asignación al Legislativo, por parte del Ejecutivo, de un papel secundario y hasta intrascendente en la formulación de la política exterior argentina. A pesar, como vimos, del trascendente papel que cumple el Congreso ejerciendo efectivamente sus atribuciones. Que lleva a la apertura del proceso decisorio, y permite dar un paso más hacia la modernización de la política exterior argentina D- Por supuesto que la apertura del proceso de toma de decisiones, a fin de lograr un programa de política exterior "negociado" para responder adecuadamente a los requerimientos externos, no se encuentra libre de obstáculos y de viejas prácticas políticas, que es preciso desterrar si se quiere avanzar hacia la modernización de la política exterior argentina.

## Conclusión

En nuestro sistema de gobierno el Ejecutivo cumple un rol preponderante en el manejo de las relaciones exteriores. No obstante, su actuación se va a tener que dar dentro de la legitimidad democrática, y con el debido control del Legislativo, para que no se produzcan desviaciones en las atribuciones constitucionales, y se erosione así el equilibrio dado por la división de poderes en nuestra Carta Magna.

De los casos estudiados, se puede apreciar como beneficia a la actuación y negociación internacional de la Argentina, la mejor negociación interna, y el enorme progreso que sobre esta última significa la participación del Legislativo.

Nuestra Constitución Nacional procura que no se produzca un desequilibrio en el manejo de las relaciones exteriores. Así, brinda los elementos para que el ejercicio de la política exterior y su proceso de toma de decisiones, no se transforme en el campo privativo de un solo hombre (el Presidente), o de un solo poder del Estado (el Ejecutivo), y se permita así la participación del Legislativo, y a través de él de otros actores.

El Poder Legislativo tiene importantes responsabilidades en la toma de decisiones en el campo de la política exterior. Debería hacer "uso efectivo" de las competencias que tiene asignadas por la Constitución Nacional, y así tener mayor influencia y participación en el proceso de toma de decisiones de la política exterior argentina, y por intermedio suyo posibilitar la apertura de dicho proceso a diferentes actores.

La formulación de la política exterior ya no se limita a la maquinaria estatal, sino que deben participar en ella un gran número de diversos actores, que hay que tener en cuenta. Carácter cada vez más negociado del proceso. La política exterior tiende a ser cada vez más nacional y ya no solamente estatal. Lo importante de ella resulta ser su formulación, a través del proceso de toma de decisiones, que debe estar abierto a las influencias y negociación por parte de los distintos actores : estatales (Ejecutivo - Legislativo), subestatales (provincias) y privados (intereses particulares).

El Poder Legislativo debe ser lo suficientemente fuerte, y estar bien organizado con funcionarios e información necesarios como para dar un juicio independiente sobre los temas de política exterior, sin limitarse a dar su aprobación a los requerimientos del Presidente, luego de debates puramente formales. Además necesita ir ampliando significativamente su papel en el proceso de formulación de la política exterior. Para ello necesita fortalecer su capacidad para intervenir en el proceso de toma de decisiones, no permitiendo abusos del Ejecutivo hacia sus competencias, ejerciendo efectivamente las suyas, y, actuando como catalizador de demandas y presiones de diversos actores para influir en dicha política, y así posibilitar la apertura del proceso decisorio.

Dejar de ser una institución reactiva en este campo, para pasar a tener una activa y fluida participación (como tuvimos ocasión de ver en los tres casos estudiados). Acción, no reacción, capacidad de iniciativa y fundamentalmente de "programación".

Resulta importante que se fortalezca la capacidad de participación de los actores subestatales y privados, además de los estatales no tenidos en cuenta, para poder así, tener una posición unificada, firme y útil al país, que permita tener una capacidad de iniciativa y no solo reactiva, frente a la demanda externa.

La mayor participación del Legislativo en la política exterior, debe instar, a su vez, a la mayor participación de los distintos actores en la formulación de la política exterior. El Congreso debe reconocer el derecho de los diversos actores interesados en relacionarse con él, en cuanto integrantes del proceso de toma de decisiones. La participación de estos actores por intermedio del Parlamento, fortalecerá a su vez, la capacidad de éste para intervenir en la formulación de la política exterior, frente al Ejecutivo.

Las provincias deben tener un verdadero protagonismo para poder "participar" del proceso decisorio que las afectará. Una forma útil de avanzar hacia dicha participación es la acción comprometida de los legisladores de actuar en el Congreso defendiendo los intereses de sus respectivos distritos electorales. Esto permite, no solamente que se haga sentir la voz de dichos actores, sino que participen de la negociación misma, a fin de lograr una postura consensuada que contemple los distintos intereses en juego.

En la actualidad la política exterior tiende a ser cada vez más nacional y ya no solamente estatal. Es así, como debe brindarse espacios de participación a los distintos actores no estatales en el armado de dicha política. Para ello, hace falta en la Argentina, la existencia de un ambiente político dispuesto a integrar grupos y organizaciones de distinto tipo, que procuren participar en la formulación de la política exterior. Por ejemplo, es necesario que la actividad de "lobbie" comience a reglamentarse y desarrollarse, en un ambiente positivo y transparente, para permitir el acceso de los distintos actores privados; también es conveniente que los estados extranjeros tengan una forma de peticionar ante el Estado argentino : el Poder Legislativo puede ser un interlocutor válido a dicho fin; asimismo, los llamados "think tanks" o expertos, y las universidades, podrían contribuir en forma destacada a la formulación de la política exterior : sería interesante llevar el conocimiento de los expertos a la administración pública por medio de distintos mecanismos institucionales como ser comisiones especiales, equipos de asesores del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, organismos gubernamentales de investigación. Y así, poner en contacto habitual a los expertos, con los encargados de tomar decisiones.

También, el diseño de legislación interna debe darse en un contexto en donde participen los distintos actores en juego. Se debe lograr una buena negociación interna con proyección en los asuntos externos, ya que la legislación tendrá incidencia internacional.

La creciente interdependencia y complejidad de los temas de política exterior, plantea la necesidad de creación de canales permanentes de influencia para los distintos actores, con el fin de lograr políticas consensuadas, bien coordinadas, y sobre todo, que resulten útil al país. De este modo se podrá ir forjando un programa de política exterior "negociado", en vez de uno que refleje cualquier visión generalmente aceptada del interés nacional, o el predominio de una elite unificada en política exterior.

De lo dicho queda claro que, para producir la modernización de la política exterior argentina, se debe terminar con el estilo de centralización de poder que ha caracterizado al proceso de toma de decisiones de la Argentina, y abrir dicho proceso a la participación de los distintos actores interesados : estatales, subestatales y privados. La formulación de la política exterior argentina debe ser el fruto de la negociación interna en perspectiva internacional, en la cual se tengan en cuenta las variables domésticas, y en donde el Poder Legislativo cumple un papel fundamental.

Este papel trascendente del Poder Legislativo en la formulación de la política exterior argentina surge de la propia Constitución Nacional. Ella misma otorga los instrumentos con los cuales el Parlamento puede destacarse en el proceso de formulación de la política exterior, y, así, modernizar dicha política. Pero para ello, el Legislativo debe hacer un "uso efectivo" de sus atribuciones constitucionales y "no permitir abusos" hacia sus competencias por parte del Ejecutivo. Esto permitirá la apertura del proceso de toma de decisiones de la política exterior argentina hacia distintos actores, lo que fortalecerá aún más al propio Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo. Y, a su vez, el buen ejercicio de las atribuciones constitucionales por parte del Poder Legislativo, fortalecerá a la propia Constitución Nacional.

Nuestra Carta Magna demuestra de esta forma su plena actualidad y sabiduría en lo que hace a la política exterior, al cumplirse 150 años de su sanción. Pero para que ello resulte así, es imprescindible que cada poder del estado, entre los cuáles se destaca el Poder Legislativo por ser el primer y más importante intérprete de la voluntad del constituyente, haga un correcto y efectivo ejercicio de sus facultades constitucionales, ya que recordemos: la inercia produce la mala costumbre de que si el Legislativo no hace uso efectivo de sus facultades, éstas son ejercidas por el Ejecutivo, transformando su desviado ejercicio en una costumbre "aceptada", que produce un desequilibrio en el manejo de las relaciones exteriores, que es lo que la Constitución Nacional precisamente quiere evitar.

#### Bibliografía

ACADEMIA NACIONAL DE GEOGRAFÍA (1996) Acerca de Los Hielos Continentales Patagónicos. Bs.As. : Publicación Especial, 11.

ALLISON, G.T. (1988) La esencia de la decisión - Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba. Bs.As. : Grupo Editor Latinoamericano.

ARGENTINA. CONGRESO. SENADO. COMISION DE INDUSTRIA (1994) Ley de patentes y modelos de utilidad. Bs.As. : Secretaría Parlamentaria. Dirección de publicaciones.

ARGUELLES, A.E. (1998) Los Hielos Patagónicos. Bs.As. : Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires.

BARROS, B. y RODRIGUEZ GUARACHI, E. (2000) Hielos de la Paz - La historia de la negociación para resolver el último conflicto limítrofe entre Chile y Argentina. Chile : Barros Brownel.

- BELTRAMINO, P. y GOÑI, S. (2001) La diplomacia argentina ante el Congreso de los Estados Unidos. Bs. As. : Grupo Editor Latinoamericano.
- BIDART CAMPOS, G.J. (1995) Tratado elemental de derecho constitucional argentino. Bs.As. : Ediar.
- BURBRIDGE, M. (1998) "Que clase de Mercosur queremos", Revista de Derecho del Mercosur, 5.
- CONGRESO DE LA NACION - HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS (1991) Revista de Derecho Parlamentario, 3.
- CORREA, C.M. (1996) Derecho de patentes - El nuevo régimen legal de las invenciones y los modelos de utilidad. Bs.As. : Ciudad Argentina.
- CORREA, C.M. (1997) Temas de propiedad intelectual. Bs.As. : Universidad de Buenos Aires. Centro de estudios avanzados. Oficina de publicaciones del C.B.C.
- COT, J.P. y GIGNAL, R. (1987) "Las estructuras de la política exterior francesa", en WILHELMY, M. (ed.) La formación de la política exterior : los países desarrollados y América Latina. Bs.As. : Grupo Editor Latinoamericano, 109-124.
- FULBRIGHT, W.J. (1996) "Prólogo", en GLENNON, M.J., Diplomacia Constitucional. México : Fondo de Cultura Económica.
- FUNDACION DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS LATINOAMERICANAS (1999) Protección de los derechos de propiedad intelectual - El caso de la industria farmacéutica en la Argentina. Bs.As. : Manantial.
- GAMBLE, C., El rol de los Think Tanks en la formulación de las relaciones internacionales. Bs.As. : CARI, Colección documentos de trabajo, 52.
- GLENNON, M.J. (1996) Diplomacia Constitucional. México : Fondo de Cultura Económica.
- HUBENAK RODRIGUEZ VELAZQUEZ, L. de (1993) Derecho internacional público. Bs.As. : AZ , 3 tomos.
- JOHNSON LOCH, K. (1986) Acuerdos internacionales de los presidentes norteamericanos - El Congreso se enfrenta al Poder Ejecutivo. Bs.As. : Grupo Editorial Latinoamericano.
- LUNA, F. (1996), "Disputa sobre Hielos : Los Hielos Continentales", Todo es Historia, 351.
- MAIRA, L. (1987) "Los escenarios internacionales y el proceso de formación de las políticas exteriores" en WILHELMY, M. (ed.) La formación de la política exterior : los países desarrollados y América Latina. Bs.As., : Grupo Editor Latinoamericano, 393-430.
- MASTRANGELO, R.D. (1995) "Ley de patentes - Ni pasión ni sumisión", Revista de Jurisprudencia provincial, Bs.As. : Rubinzal - Culzoni, 7: 529-539.
- MIRANDA, R.A. (2001) El eje doméstico de las cuestiones externas de la Argentina : el caso del Mercosur, UCEL, 7: 99-126.

MORA Y ARAUJO, M. y otros (1992) "La política exterior y la opinión pública argentina", en Roberto Russell (ed.) La política exterior argentina en el nuevo orden mundial. Bs.As. : Grupo Editor Latinoamericano.

PUTNAM, R. D. (1996) "Diplomacia y política nacional : la lógica de los juegos de doble nivel", Zona Abierta, 74.

QUIROGA LAVIE, H. y otros (1995) Derecho constitucional argentino. Bs. As. : Rubinzal - Culzoni.

ROSENAU, J.N. (1997) Along the Domestic-foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World. Cambridge : Cambridge University Press.

SMITH, M. (1987) "La formulación de la política exterior en el Reino Unido : entre tradición y transformación" en WILHELMY, M. (ed.) La formación de la política exterior : los países desarrollados y América Latina. Bs.As., : Grupo Editor Latinoamericano, 53-81.

SOLA, J.V., El manejo de las relaciones exteriores. Bs.As. : de Belgrano.

STORANI, F. (1996) "La discusión con Chile : Hielos Continentales y la Línea poligonal", Archivos del presente, 6.

TRAMITE PARLAMENTARIO (1998), 36.

WILHELMY, M. (1987) La formación de la política exterior : los países desarrollados y América Latina. Bs.As. : Grupo Editor Latinoamericano.

Diarios consultados

AMBITO FINANCIERO (1992)

CLARIN (1995 - 1996 - 1997 - 1998)

LA NACION (1995 - 1996 - 1997 - 1998 - 1999)

Entrevistas

Lic. Horacio Jaquenod, director de la Dirección de Asuntos Parlamentarios, del Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto.

Lic. Eduardo Oliver Muro, gerente del Centro Azucarero Argentino.

Leyes y Reglamentos

CONSTITUCION NACIONAL.

LEY 24.080 del año 1992.

REGLAMENTO INTERNO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.

REGLAMENTO INTERNO DE LA CAMARA DE SENADORES.