

(S-4746/18)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1º: Todo instrumento jurídico internacional que establezca derechos y obligaciones, sin importar su denominación particular, cuyo objeto y fin involucre directa o indirectamente a las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes deberá contar con la aprobación del Congreso de la Nación de conformidad con el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional.

Artículo 2º: Se prohíbe la celebración de instrumentos jurídicos internacionales mediante cualquier modalidad distinta a la establecida en la Constitución Nacional para la celebración y aprobación de tratados, cuyo objeto y fin involucre directa o indirectamente a las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes.

Artículo 3º: La presente reviste carácter de orden público. Los instrumentos que se celebren en violación a lo prescripto en la presente ley, se considerarán nulos en los términos del art. 46 de la Convención de Viena en tanto implican una violación manifiesta de la competencia para expresar el consentimiento del Estado argentino y afectan a una norma de importancia fundamental.

Artículo 4º: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

José A. Ojeda.- Julio C. Catalán Magni.- María I. Pilatti Vergara. Gerardo A. Montenegro. –Cristina López Valverde. – Beatriz G. Mirkin. Ana M. Ianni.- Daniel A. Lovera. – Magdalena Solari Quintana. –María T. M. González.- Anabel Fernández Sagasti. –María E. Catalfamo. – Pedro G. Guastavino. –Juan M. Pais. –Fernando E. Solanas. – Dalmacio E. Mera.- Guillermo Snopek. –Marcelo J. Fuentes. –Inés I. Blas. –Rodolfo J. Urtubey. –José M. A. Mayans. –Guillermo J. Pereyra. Ana C. Almirón. – María de los Ángeles Sacnun.- Cristina Fiore Viñuales.-

FUNDAMENTOS

Señora Presidente

La recuperación de las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes, y conforme

a los principios del derecho internacional, constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino. Estamos en presencia de una causa nacional y una cuestión que exige una política de Estado compuesta de una necesaria unidad nacional, más allá de las divergencias y competencias partidarias.

Los acuerdos alcanzados entre la República Argentina y el Reino Unido en Madrid durante los años 1989 y 1990 buscaron restablecer las relaciones bilaterales luego del conflicto armado de 1982, pero a su vez generaron un congelamiento indefinido de las negociaciones bilaterales por la soberanía y favorecieron a Gran Bretaña para iniciar su avance en la exploración y explotación de los recursos naturales en y alrededor de los espacios en disputa.

Desde el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos Estados, se llevaron a cabo la celebración de una decena de instrumentos jurídicos estableciendo derechos y obligaciones para las partes en relación a los archipiélagos disputados sin que en ningún caso haya intervenido el Congreso de la Nación. El más reciente fue el denominado “Comunicado Conjunto argentino-británico” del 13 de septiembre del 2016, comúnmente conocido como “Acuerdo Foradori-Duncan”, por los apellidos de sus negociadores.

En nuestro ordenamiento jurídico, el proceso de celebración de un tratado internacional es denominado por nuestra Corte Suprema como un “Acto Complejo Federal”, desde que intervienen dos poderes del Estado: el Ejecutivo y el Legislativo. La distribución de competencias entre ambos poderes en el proceso de celebración de tratados se encuentra ordenada en nuestra Constitución Nacional, en donde según el art. 99 inc. 11, es el Poder Ejecutivo quien concluye y firma los tratados y otras negociaciones internacionales, e incumbe al Congreso de la Nación su aprobación o desecho tal y como indica el art. 75 inc. 22.

Como se puede observar la participación del órgano legislativo, a los efectos de la aprobación o rechazo del tratado previamente negociado y firmado por la autoridad ejecutiva, se encuentra prevista como recaudo para configurar la voluntad estatal vinculatoria.

El punto esencial de la participación del Poder Legislativo en la aprobación de los tratados es la tan característica relación de control de poderes propia del sistema republicano de gobierno, que confiere participación al órgano Legislativo en el manejo final de algo de trascendental importancia como es el hecho de contraer compromisos internacionales que vinculen al Estado argentino. Sustraer de la aprobación parlamentaria compromisos internacionales que incluyen a nuestro Estado impide un control inmediato y sobre el mismo acto, dejando en el arbitrio del poder administrador la consumación de un

acto para el que la Constitución ha fijado una competencia compartida entre dos poderes del Estado.

Si bien es cierto que la práctica argentina e internacional en materia de tratados permite hacer una distinción respecto a los denominados acuerdos ejecutivos o en forma simplificada y los tratados en buena y debida forma, la Constitución Nacional no hace tal distinción y es precisa al referirse al mecanismo relativo a la aprobación de los tratados internacionales. En los acuerdos en forma simplificada las partes manifiestan su consentimiento solo a través de la firma y su entrada en vigor es inmediata, siendo todo el proceso realizado por el Poder Ejecutivo generando una anomalía en el sistema establecido en la Constitución Nacional.

El problema esencial con aquellos instrumentos sin participación parlamentaria es que quiebran la posibilidad del control democrático por el Congreso, y al mismo tiempo la posibilidad de participación de representaciones de las provincias en la decisión. Las provincias participan en la decisión federal a través de sus representantes en la aprobación de los tratados por el Congreso y esta participación reviste mayor importancia cuando el objeto del instrumento afecta particularmente al territorio y los recursos de una de ellas.

Si bien la conducción de la política exterior debe ser flexible y discreta, y es una competencia del poder ejecutivo, no es menos cierto que el control democrático de la política exterior es fundamental.

Asimismo, la práctica de este tipo de instrumentos indica que serán legítimos cuando constituyan la aplicación concreta de atribuciones propias del presidente o alguna delegada por el Congreso. Si bien no existe una delimitación exacta de cuales acuerdos el Presidente puede hacer con su autoridad única y cuales requiere obligatoriamente la aprobación del Congreso, es claro que una cuestión de soberanía como la de las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes se encuentra en el segundo grupo.

Lo dicho en el párrafo anterior cobra aun mayor relevancia si tenemos en cuenta que los actos de disposición territorial forman parte de los poderes expresamente delegados en el Poder Legislativo por la Constitución Nacional. El Art. 75 inc. 15 habla de “arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación”, razón por la cual como es el Congreso quien fija los límites del territorio nacional, y esta atribución es indelegable, carecería de todo valor un compromiso contraído al margen de ella.

Cabe destacar que el hecho de que la Constitución Nacional mencione únicamente a los tratados y los concordatos en la norma que se refiere

a la atribución del Congreso para aprobar o desechar tratados, no puede dar pie a la interpretación de que los demás instrumentos jurídicos internacionales quedarían excluidas del requisito de la aprobación parlamentaria. Tal simplificación no puede fundarse en una cuestión de inclusión o exclusión de nombres, toda vez que no se trata de cambiar la denominación para eludir el requisito legislativo, sino de seguir el mismo procedimiento para todos aquellos actos que tengan sustancia análoga, cualquiera sea su denominación. De lo contrario, quedaría librado al arbitrio del Poder administrador la determinación de cuales compromisos internacionales deberán contar con la participación del Congreso y cuales requerirán la sola decisión ejecutiva. La Constitución no ha conferido tamaño poder discrecional.

En ese orden de ideas cabe recordar que en la esfera internacional es irrelevante la denominación del instrumento, sino que lo que resulta relevante para saber que estamos frente a un acuerdo internacional, es que el mismo produzca efectos jurídicos obligatorios. Así lo ha manifestado la Corte Internacional de Justicia al señalar que no importan las denominaciones que pudiera tener el instrumento a los efectos de ser considerado un tratado, sino que lo relevante es que el mismo crease derechos y obligaciones para las partes y que “la terminología no es un elemento determinante respecto al carácter de un acuerdo o compromiso internacional”.

Por lo tanto, la conclusión de acuerdos sin aprobación parlamentaria y sin la posterior ratificación crea una situación de incertidumbre jurídica. Esto es más evidente aun cuando está en juego parte del territorio nacional. Es por ello necesario que en todo instrumento jurídico en que se afecten o establezcan derechos u obligaciones cuyo objeto y fin este directa o indirectamente relacionado a las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes se siga el procedimiento estrictamente constitucional de aprobación parlamentaria y ratificación.

No se pretende aquí invadir la esfera de otro de los poderes del Estado, sino simplemente cumplir con el procedimiento indicado en nuestra Constitución. Tampoco se pretende decidir sobre la constitucionalidad o no de los acuerdos simplificados o acuerdos ejecutivos desde el momento que dicha competencia no es propia del órgano Legislativo. Sin embargo, no es posible soslayar el hecho de que en nuestra práctica dichos instrumentos tienen como objeto cuestiones técnicas o de importancia tangencial a los intereses nacionales y se emplean con el objetivo de dinamizar el ejercicio de las relaciones exteriores que los tiempos actuales necesitan. Pero este no es el caso. Aquí se trata, ni más ni menos, que de la controversia internacional más importante que mantiene la Argentina y de la decisión o no de implementar una política de Estado sobre la Cuestión Malvinas.

La política de Estado exige un trabajo serio y consensuado sobre estrategias y objetivos a corto y mediano plazo. Una política de Estado exige que todas esas cuestiones de importancia crucial sean debatidas y consensuadas. El lugar natural, y constitucional, para la implementación de tal política de Estado es el Congreso Nacional.

Resulta preocupante el uso que desde los “Acuerdos de Madrid” se ha hecho de la Cuestión Malvinas en materia de política interna e internacional y en especial respecto a la relación bilateral con el Reino Unido. Hemos visto como, con la intención de obtener el favor del Reino Unido, o con la promesa de beneficios económicos y/o comerciales para nuestro país se han realizado acuerdos completamente nocivos o intrascendentes sin representar ningún beneficio sustancial para nuestra posición y sin modificar un ápice la intransigencia recalcitrante británica para resolver la disputa de soberanía de conformidad a lo establecido por las Naciones Unidas y el derecho internacional. Como agravante, estos acuerdos fueron realizados a espaldas del pueblo argentino y sin intervención alguna del Congreso de la Nación.

Por eso, señora Presidente, es fundamental que todo instrumento jurídico en que se afecten o establezcan derechos u obligaciones cuyo objeto y fin este directa o indirectamente relacionado a las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes deba ineludiblemente contar con la aprobación del órgano Legislativo, de conformidad con la necesidad de implementar una política de Estado que involucre a todas las fuerzas políticas y al pueblo argentino en su conjunto. Toda decisión relativa a la Cuestión Malvinas debe ser analizada y debatida y, fundamentalmente, confrontada con el objetivo central e irrenunciable de recuperar el ejercicio de la soberanía de los archipiélagos australes.

Por las razones expuestas, señora Presidente, solicito el acompañamiento de mis pares para la aprobación del presente proyecto.

José A. Ojeda.- Julio C. Catalán Magni.-