

Congreso de la Nación  
H. Cámara de Diputados



# REVISTA DE DERECHO PARLAMENTARIO



*Secretaría parlamentaria*  
*Dirección de Información Parlamentaria*

**3**



**ESTUDIOS**

**Hacia una nueva participación del Congreso de  
la Nación en el marco jurídico de los procesos de  
integración**

*En Revista de Derecho parlamentario N° 3*

La **Revista de Derecho Parlamentario** es una publicación de la Dirección de información Parlamentaria, cuyo objetivo principal es servir de apoyo a la actividad legislativa mediante la divulgación de una variada gama de temas de índole estrictamente parlamentaria vinculados con la organización y el procedimiento parlamentarios, así como también de los referidos a la técnica legislativa, tanto del ámbito nacional o provincial como del extranjero.

**AL LECTOR**

*La publicación o reproducción total o parcial del contenido de este artículo será permitida sólo en el caso de que se cite a la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación y, en su caso, a los autores de los artículos y notas firmadas.*

*En las mismas condiciones se permite la utilización de la información aquí incorporada en trabajos de índole académica (libros, tesis, folletos, artículos, conferencias, etcétera).*

---

**(c) Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación  
Buenos Aires, Mayo de 1991**

**Av. Rivadavia 1864 (2° piso)**

**BuenosAires. Argentina: [dip@hcdn.gov.ar](mailto:dip@hcdn.gov.ar)**

---

# HACIA UNA NUEVA PARTICIPACION DEL CONGRESO DE LA NACION EN EL MARCO JURIDICO DE LOS PROCESOS DE INTEGRACION\*

*Por el Dr. Omar Alberto Alvarez\*\**

- I. INTRODUCCION
- II. Facultades del Congreso de la Nación con respecto al marco jurídico de los procesos de integración.
- III. Argentina y los procesos de integración:
  - a) La integración multilateral;
  - b) La integración bilateral.
- IV. La participación del Congreso de la Nación:
  - a) La participación tradicional;
  - b) Los nuevos tipos de participación.
    1. La participación en órganos mixtos de control de gestión de los tratados.
    2. La participación como órgano consultivo institucionalizado.
- V. CONCLUSIONES

---

\* Este trabajo fue presentado en el Primer Congreso Internacional de Modernización Parlamentaria, realizado en Buenos Aires en agosto de 1990. Síntesis del mismo en inglés, francés y portugués en página 55.

\*\* Abogado. Jefe del Departamento de Estudios Internacionales y Defensa de la Dirección de Información Parlamentaria.

## ABREVIATURAS

- ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración.  
ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.  
CAUCE: Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica.  
CECA: Comunidad Europea del Carbón y el Acero.  
CEE: Comunidad Económica Europea.  
CSJN: Corte Suprema de Justicia de la Nación.  
DAE: Diario de Asuntos Entrados (Senado de la Nación).  
DSD: Diario de Sesiones. Honorable Cámara de Diputados de la Nación.  
DSS: Diario de Sesiones. Honorable Senado de la Nación.  
PEN: Poder Ejecutivo Nacional.  
SELA: Sistema Económico Latinoamericano.  
TP: Trámite Parlamentario (Honorable Cámara de Diputados de la Nación).

NOTA: El material legislativo y parlamentario incluido en el presente artículo fue recopilado hasta el 30 de abril de 1990.

## I. INTRODUCCION

Las relaciones internacionales, en su dinamismo progresivo, van modificando no sólo la sociedad internacional y las sociedades nacionales, sino también los sistemas normativos que las estructuran.

Los tratados internacionales, como expresión de la voluntad de los actores internacionales se multiplican y entretejen una red normativa que abarca cada vez más variedad de objetos o temas comunes debido a la internacionalización de la necesidad de su regulación jurídica y al consenso en cuanto a los modos y enfoques políticos o técnicos aplicables y, especialmente, en cuanto a los valores y a los principios orientadores de la acción normativa.

Los procesos de integración constituyen la experiencia más evidente y exitosa de este dinamismo, cuyos efectos aún no se aprecian totalmente. La vinculación constante de los distintos países —en particular, los de una misma región— por medio del comercio, del transporte, de las comunicaciones, de la industria, de la cultura, del uso de los recursos naturales y del medio ambiente, de las condiciones socioeconómicas de la población, de los intereses geopolíticos comunes, etcétera, produce, a través del tiempo, un proceso de afianzamiento y consolidación de dichos vínculos que genera, en las circunstancias históricas apropiadas, la tan buscada integración.

La integración presupone una infraestructura socioeconómica común y compartida, un marco jurídico que asegure el ordenamiento normativo adecuado y una organización político-administrativa que coordine y conduzca una empresa común. Sin embargo, la integración es un proceso y, en todo proceso, el tiempo juega un papel preponderante determinando el surgimiento, la evolución y la combinación armónica de los componentes del proceso y, por ende, su resultado. De esta manera, se produce un hecho nuevo en el derecho internacional que marca tendencias en la evolución futura de la comunidad internacional. Estos procesos de integración, en su mayoría multilaterales, pero a menudo de iniciación bilateral, se dan en todos los continentes. Pero, sin duda, es Europa el ex-

ponente máximo y el próximo año 1992, uno de los hitos fundamentales en el que la Comunidad Económica Europea alcanzará un grado de integración, nunca antes alcanzado en la historia universal.

En cada proceso de integración adquiere gran importancia el marco jurídico-institucional que lo sistematiza normativamente porque en ese marco se desarrollan las relaciones económico-sociales y las relaciones políticas de los Estados a integrarse en comunidad. Una de las características básicas de ese marco jurídico es *la supranacionalidad*, o supraestatalidad —según la terminología utilizada—, que se manifiesta en la coordinación de los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados a integrarse, de manera que, tanto en sus propias estructuras normativas como en su relación con las restantes se mantengan los principios de coherencia, consistencia y compatibilidad que aseguran el funcionamiento armónico del sistema normativo comunitario. La comunidad integrada, entonces, deberá poseer una organización institucional y un derecho comunitario, resultados de esa coordinación. Pero, al mismo tiempo, la organización institucional y el derecho interno de cada Estado deberán adecuarse a la estructura supranacional y definir relaciones de jerarquía jurídica e institucional acordes con el proceso de integración.

Por lo tanto, adquieren relevancia todas aquellas normas de derecho interno que regulan las relaciones exteriores, no sólo en cuanto a su contenido, sino en lo que respecta a las atribuciones y funciones de los órganos dentro de cuyas competencias están estas normas, y a los mecanismos y procedimientos que las generan.

Ante las actuales experiencias de integración iniciadas por la Argentina, ya sea con Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Colombia, Perú y México (en el marco de la ALADI), o con Italia y España (a través de tratados especiales), las anteriores aún vigentes (SELA, Cuenca del Plata, ALADI) y la posibilidad de futuros proyectos similares, es interesante plantearse qué características y qué grado de flexibilidad tiene nuestro ordenamiento jurídico-institucional frente a los fenómenos de la supranacionalidad y de los procesos de integración.

En principio, debemos saber si la Constitución Nacional y la legislación permiten la adecuación a estas nuevas realidades para promover, en caso contrario, las reformas necesarias. Fundamentalmente, en lo que se refiere a las atribuciones y funciones de los poderes públicos y a la distribución y coordinación de sus competencias en el tema de las relaciones exteriores, tema cuyo contenido debe desarrollarse y analizarse detenidamente.

Dentro de esta investigación, son de especial interés, en esta oportunidad, la función del Congreso de la Nación —titular del Poder Legislativo— como órgano de gobierno que interviene en materia de relaciones

exteriores, en la elaboración de decisiones políticas y de las normas jurídicas que las instrumentan, y la cuestión de los tratados internacionales, instrumentos jurídicos que constituyen la expresión más común del acuerdo de voluntades de los Estados en sus relaciones mutuas.

En síntesis, el interrogante de nuestro estudio reside en saber, si el marco jurídico-institucional que requiere un proceso de integración, de características supranacionales, puede generar una participación no tradicional y más activa del Congreso de la Nación en la elaboración de una política exterior y, específicamente, de las normas básicas para su instrumentación jurídica en los tratados internacionales.

Este interrogante deberá resolverse en nuestro actual orden jurídico pero, a partir de las experiencias analizadas y de las posibilidades que de ellas surjan, se conformarán los aportes y las propuestas para una futura reforma constitucional y legislativa, necesaria en el tema que nos convoca.

## II. FACULTADES DEL CONGRESO DE LA NACION CON RESPECTO AL MARCO JURIDICO DE LOS PROCESOS DE INTEGRACION

El tema de las relaciones exteriores surge repetidamente en las normas constitucionales y, si bien es un tema en que los tres poderes tienen sus propias atribuciones y funciones, no siempre esa distribución de competencias es lo suficientemente clara y adecuada al estado actual de la evolución de las relaciones internacionales y del derecho internacional.

Sin duda, una futura reforma constitucional deberá contemplar este necesario *aggiornamento* que se manifiesta en diversas cuestiones como los principios de derecho internacional, los tratados internacionales, la supranacionalidad, la jurisdicción supraestatal, el derecho de la integración, el derecho comunitario, etcétera<sup>1</sup>. En cuanto a la cuestión que nos ocupa, es decir cuáles son las facultades del Congreso de la Nación con respecto al marco jurídico de los procesos de integración, debemos partir de ciertos presupuestos.

---

<sup>1</sup> Consultar especialmente las cuestiones a considerar en una futura reforma constitucional, conforme al artículo titulado "Propuestas para incorporar cuestiones de Derecho Internacional Público en una eventual reforma de la Constitución" del doctor Germán Bidart Campos en la obra "*Reforma constitucional. Segundo dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia.*" Consejo para la Consolidación de la Democracia. EU-DEBA, Buenos Aires, 1987. Páginas 211/214.

## LA FORMA

En el actual derecho internacional, la regulación jurídica de los procesos de integración se realiza mediante diversos instrumentos internacionales, aunque el principal es el *tratado internacional*. Como los procesos de integración son más o menos complejos los tratados pueden ser bilaterales o multilaterales. Asimismo, puede haber un ordenamiento normativo más o menos sistemático, es decir un tratado-marco y tratados derivados o complementarios, simplemente tratados vinculados entre sí o, incluso, un solo tratado.

La celebración de los tratados internacionales supone la existencia de Estados soberanos que, conforme a sus correspondientes ordenamientos jurídicos internos, determinan los órganos competentes, las materias, las formas y procedimientos y la jerarquía normativa de los tratados. Los organismos internacionales, que también celebran tratados internacionales, son, a su vez, producto de tratados internacionales constitutivos, de donde surgen, a partir de los Estados que deciden su creación.

Existe en el ordenamiento jurídico internacional, un cuerpo jurídico que regula a los tratados internacionales: la Convención sobre el Derecho de los Tratados, firmada en Viena en 1969. Argentina es parte de esta Convención, vigente internacionalmente y aprobada por la ley nacional 19.865.

Es conveniente aclarar que el concepto amplio de *tratado internacional* comprende el acuerdo de voluntades entre dos o más Estados, o incluso organizaciones internacionales, regido por el derecho internacional, sea en uno o más instrumentos conexos y cualquiera sea la denominación utilizada (convenio, convención, tratado, protocolo, acuerdo, notas reversales, declaración, etcétera)<sup>2</sup>.

## EL DERECHO INTERNO

Las relaciones exteriores —en este caso, los procesos de integración— son función del gobierno federal de acuerdo con la Constitución Nacional. A partir de este principio los tres poderes públicos (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial) tienen atribuciones y funciones vinculadas con esta materia. Sin duda, el papel preponderante está a cargo del Poder Ejecutivo, quien es responsable y principal gestor de la política exterior del país, no sólo en su aspecto teórico —de diseño y es-

---

<sup>2</sup> Para mayor profundidad en el concepto de *tratado*, consultar: "*Derecho Internacional Público*". G. R. Moncayo, R. E. Vinuesa y H. D. T. Gutiérrez Posse, Víctor P. de Zavalia Editor, Buenos Aires, 1981. Páginas 96/98.

trategia — sino en el práctico, es decir en la acción diplomática y política que hace posible la vinculación con la comunidad internacional y la interrelación con sus demás miembros. Pero el Congreso mantiene funciones de gran importancia en esta materia. La principal, quizás, sea el control del Poder Ejecutivo ejercido a través de la facultad de aprobar o desechar los tratados concluidos por el mismo (Constitución Nacional, artículos 27, 67, inciso 19, artículo 86, inciso 14), pero además posee otras de relevancia, ya sea de carácter político (Constitución Nacional, artículo 67, inciso 14 y artículo 86, inciso 10), económico (Constitución Nacional, artículo 67, incisos 6 y 12) o militar (Constitución Nacional, artículo 67, incisos 21, 22 y 25), sin descartar la reconocida cláusula de los “poderes implícitos” (Constitución Nacional, artículo 67, inciso 28). De esto se deduce una real competencia compartida entre ambos poderes en estos asuntos, aunque con una participación más activa y amplia del Poder Ejecutivo, y otra más revisora y restringida por parte del Congreso de la Nación<sup>3</sup>.

En nuestro ordenamiento jurídico, entonces, para dar marco jurídico a un proceso de integración gestado y negociado políticamente a través de la acción diplomática, es necesaria la celebración de un tratado internacional porque ese acuerdo entre dos o más partes deberá ser plasmado en una norma jurídica. El Poder Ejecutivo negocia, firma y concluye el tratado. Ha expresado la voluntad del gobierno conforme a sus atribuciones constitucionales, así deben entenderlo las restantes partes del acuerdo. El Congreso de la Nación, en un acto de naturaleza política, sólo podrá aprobar o desechar en bloque dicho tratado pero, al mismo tiempo, instrumentará legislativamente su decisión, ya que el tratado no sólo es el acuerdo gestado, sino también la norma jurídica resultante del acuerdo.

Sin este acto complejo, el acuerdo no se perfecciona. Más aún, serán necesarios otros pasos posteriores para que el tratado entre en vigor. Deberá cumplirse con la ratificación o adhesión, y su canje o depósito, además de las condiciones que el propio tratado exija para su vigencia internacional<sup>4</sup>.

El tratado internacional aprobado es un estatuto legal autónomo, independiente de la ley que lo aprueba, y su jerarquía normativa — según el artículo 31 de la Constitución Nacional — es la de las leyes nacionales. La

---

<sup>3</sup> Una extensa fundamentación acerca de las atribuciones del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo y su discriminación, puede consultarse en la invalorable obra del doctor Jorge R. Vanossi en: “*Régimen constitucional de los tratados*”, Editorial El Coloquio, Buenos Aires, 1969. Páginas 105/142.

<sup>4</sup> En un didáctico cuadro sinóptico, se explican las competencias de los poderes públicos derivadas del *treaty making power* según nuestro dispositivo constitucional y la práctica de los órganos. Ver: J. R. Vanossi, op. cit., páginas 124/125.

interpretación y aplicación del mismo queda en manos del Poder Judicial<sup>5</sup>.

En principio, entonces, parecerían bastante claras las intervenciones de los tres poderes en este asunto: la gestión política (Poder Ejecutivo), el control político y la instrumentación normativa (Poder Legislativo) y la interpretación y aplicación normativas (Poder Judicial).

Sin embargo, la práctica nos demuestra que el esquema normativo explicado no es tan rígido y manifiesta situaciones que se resuelven normativamente de manera distinta y, a veces, controvertida.

Es así discutida la facultad de los gobiernos provinciales para celebrar tratados internacionales, sobre todo en ciertas materias que podrían ser de competencia federal. También han surgido los llamados “tratados ejecutivos” o “acuerdos en forma simplificada” que no poseen la necesaria aprobación legislativa, dando lugar a una corriente doctrinaria que los considera constitucionales y hasta convenientes para una gestión de más eficiencia y celeridad por parte del Poder Ejecutivo en asuntos de su competencia exclusiva, frente a quienes la cuestionan por su peligrosidad al hacer posible la marginación del Congreso de la Nación en temas de gran importancia —especialmente económicos y militares<sup>6</sup>.

En el mismo sentido, la existencia de tratados-marco, es decir normas jurídicas internacionales de gran amplitud, de formulación de contenidos generales que delegan la implementación y la gestión operativa en órganos dependientes del Poder Ejecutivo, mediante acuerdos posteriores, genera la preocupación del Congreso por la falta de continuidad y seguimiento de un acuerdo complejo que se prolongará en el tiempo a través de sucesivos acuerdos derivados que, indiscutiblemente, formarán parte de un sistema normativo generado por el acuerdo inicial.

## EL DERECHO INTERNACIONAL

El dualismo y el monismo, teoría que explican la relación entre el derecho interno y el derecho internacional son posiciones, a veces ex-

<sup>5</sup> En este sentido la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha establecido que el tratado “... adquiere validez jurídica en virtud de la ley aprobatoria pero no por ello deja de tener el carácter de un estatuto legal autónomo, cuya interpretación depende de su propio texto y naturaleza, con independencia de la ley aprobatoria”. (Fallos CSJN 202:353).

<sup>6</sup> Como dice Alberto Sêve de Gastón en su obra “*Los tratados ejecutivos en la República Argentina*”, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1970. Páginas 85/86: “El hecho de que esta facultad presidencial ha sido usada con la debida prudencia y mesura no constituye ninguna garantía y menos aún seguridad de que seguirá siendo así en el futuro. Ante el hecho irrefutable de su presencia se impone como primer principio no ignorarlos, sino que por el contrario sobre la base de su existencia se debe establecer la debida limitación legal a fin de reglamentar eficazmente su uso.”

tremas, que no siempre permiten la adecuación dinámica que la evolución de las relaciones internacionales exigen a las normas jurídicas que intentan regularlas.

En nuestro ordenamiento jurídico, tanto la Constitución Nacional como la legislación derivada, excluyen la posibilidad de un monismo con predominio del derecho internacional. La posición contraria, es decir el monismo con predominio del derecho interno, tuvo algún sustento doctrinario y jurisprudencial, pero siempre en una proporción minoritaria, reducida más aún en la actualidad.

En realidad, la corriente mayoritaria, ya sea en el ámbito doctrinario como en el jurisprudencial, ha sostenido la posición dualista, es decir la existencia de dos órdenes jurídicos independientes interrelacionados. En esta vinculación, el derecho interno recibe las normas jurídicas internacionales a través de un procedimiento de incorporación regulado por el propio derecho interno, que da como resultado la integración de dichas normas al ordenamiento jurídico nacional<sup>7</sup>.

De esta manera, y no es el caso explicarlo aquí, el derecho internacional forma parte del derecho argentino, una vez incorporado conforme a las normas constitucionales, legales y reglamentarias correspondientes. En realidad, las normas jurídicas internacionales regirán en nuestro país toda vez que sean consideradas normas internas generadas con las formas y condiciones de las restantes.

No olvidemos que los tratados internacionales tienen la misma jerarquía normativa que las leyes conforme al artículo 31 de la Constitución Nacional. De esta situación se deduce que correrán el destino de cualquier otra ley argentina<sup>8</sup>.

Los procesos de integración, por sus particulares características y por sus objetivos comunitarios producen situaciones que, en la mayoría de los casos, son incompatibles, o al menos contradictorias, con el ejercicio del poder político y jurisdiccional de los estados soberanos. Si bien

<sup>7</sup> "Los dualistas entienden que el derecho internacional y el derecho interno son dos ordenamientos jurídicos separados absolutamente independientes entre sí, sin posibilidad de un verdadero conflicto entre ambos. Cuando de alguna manera las normas de un ordenamiento pasaran al otro, ello ocurriría en virtud de un proceso de transformación. A este procedimiento lo llaman 'recepción' o 'incorporación' y traería aparejado el cambio de la naturaleza de las normas y de sus destinatarios."

Ana María Reina. "El régimen jurídico de los tratados internacionales en la República Argentina" en "Atribuciones del Congreso Argentino" de Dardo Pérez Guilhou y otros. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1986, página 334.

<sup>8</sup> La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha afirmado este criterio en el caso "S.A. Martín y Compañía Limitada c/Administración General de Puertos s/repetición de pago" (Fallos CSJN, 257:99). Ver Considerando N° 6.

esto no es demasiado relevante en las etapas iniciales del proceso, termina siendo uno de los obstáculos fundamentales para su concreción.

La integración económica supone compatibilizar legislación comercial, financiera, fiscal, aduanera, industrial y el régimen de recursos naturales; la integración social produce el mismo efecto con respecto a la normativa demográfica y migratoria, sanitaria, laboral, previsional y asistencial; la integración cultural se refleja en el régimen jurídico de la educación, la ciencia, la técnica, el arte, etcétera. Y yendo más lejos aún, la integración política —en general, la última etapa— altera ya la organización territorial, los límites y fronteras, las formas y sistemas de gobierno, la organización administrativa de gobierno, los órganos políticos, la administración de justicia, los sistemas de seguridad y defensa, la política exterior, etcétera.

En consecuencia, y de acuerdo con lo expuesto, el Congreso de la Nación debería participar forzosamente en el tratamiento de esta cuestión, porque tiene directa vinculación con la soberanía nacional y con su propio poder generador de normas jurídicas. Los objetivos fundamentales pueden sintetizarse en los siguientes, teniendo en cuenta que son problemas a resolver en sucesivas etapas de características diferentes:

- a) Considerar la elaboración necesaria de un marco jurídico supraestatal o supranacional que interprete los intereses comunes y que, a su vez, sea compatible con el ordenamiento jurídico nacional. Esto supondrá la adopción de normas internacionales existentes o la creación de nuevas, según el caso, y dará lugar a concesiones políticas y restricciones de la soberanía nacional negociadas en pos de la integración. Sin duda, este objetivo deberá cumplirse con el consenso popular expresado en formas de democracia directa o a través de la representación;
- b) Considerar que debe tenderse a la institucionalización de la integración, a través de órganos políticos, jurisdiccionales o administrativos a quienes los estados nacionales en proceso de integración, les deberán ceder o delegar atribuciones y funciones que permitan la creación de una organización comunitaria superestructural eficiente y representativa de las voluntades estadales. Caben las mismas apreciaciones en cuanto a la necesidad del consenso popular;
- c) Promover el debate y estudio de nuestras normas constitucionales y legales en los aspectos internacionales para adecuarlas a la problemática citada, haciendo posible una incorporación más directa de las normas jurídicas internacionales y una distinta jerarquía normativa de las mismas y, así-

mismo, la admisión de una jurisdicción y de un orden jurídico supraestatales como instrumentos necesarios en los procesos de integración<sup>9</sup>.

En todos estos problemas no debe perderse nunca de vista que un proceso de integración no produce una unificación política absoluta, sino una unidad compleja formada por componentes que, por consenso, han decidido mantener su identidad e independencia en un ámbito propio y constituir otro ámbito común donde concentrar, en una organización y un marco jurídico comunitarios, su voluntad integradora<sup>10</sup>.

### III. ARGENTINA Y LOS PROCESOS DE INTEGRACION

La búsqueda de soluciones comunes a problemas que exceden el carácter de nacionales ha dado origen a los procesos de integración, en principio en la cooperación bilateral y, posteriormente, en un ámbito multilateral donde cada Estado, con el fin de lograr sus propios intereses, busca su complementación con Estados de interés afín, dentro de un marco regional.

Desde el fin de la Segunda Guerra, nuestro país ha participado en todos los intentos de constituir una región con las características de una zona de integración, es decir donde se apliquen normas comunes para realidades diferentes con principios y propósitos establecidos por consenso<sup>11</sup>.

Si bien, estos esfuerzos se manifestaron, primordialmente en el campo económico, es decir, en dirección a la libre circulación de bienes,

---

<sup>9</sup> Para una mayor información consultar el dictamen preliminar (parte VIII; Derecho Internacional) y el segundo dictamen (parte VI: Tratados Internacionales) sobre Reforma Constitucional, en *"Reforma Constitucional. Dictamen preliminar"* y *"Reforma Constitucional. Segundo dictamen"* del Consejo para la Consolidación de la Democracia. EUDEBA, Buenos Aires, 1986, páginas 82/83 y EUDEBA, Buenos Aires, 1987, páginas 63/69 (respectivamente).

<sup>10</sup> "En virtud del equilibrio que genera la integración entre los intereses nacionales y los comunitarios entre el interés de cada país y el del conjunto, la actividad integradora resulta lo suficientemente cohesionada como para que siempre predomine un interés común por sobre los egoísmos y rivalidades tradicionales. La soberanía deja de ser estática para transformarse en dinámica y complementadora. El interés de cada país se identifica con el interés de la región." Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales. *"Derecho de la Integración Latinoamericana"*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1969, página 38.

<sup>11</sup> Para profundizar el concepto de integración, consultar: Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, *"Derecho de la Integración Latinoamericana"*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1969. Páginas 3/41.

personas y servicios, también produjeron efectos en otros temas (sociales, laborales, culturales, etcétera). Asimismo, algunas experiencias bilaterales, por su mayor posibilidad de concreción, se fueron extendiendo hasta transformarse en ensayos multilaterales de integración.

Para una mayor claridad de exposición, trataremos de analizar brevemente la participación argentina en los procesos de integración, separando los multilaterales de los bilaterales.

## A. LA INTEGRACION MULTILATERAL

La integración multilateral es un fenómeno reciente en las relaciones internacionales. El primer antecedente de cierta relevancia es la constitución de la CECA (Comunidad Europea del Carbón y el Acero) en 1951, germen de la Comunidad Económica Europea (CEE) —o Mercado Común Europeo—, surgida con la celebración del Tratado de Roma en 1957. Este proceso, que nació en el ámbito europeo, donde creció, se desarrolló y resultó exitoso, está buscando su consolidación en 1992.

En el ámbito americano, luego de algunas experiencias históricas frustradas en Centroamérica, la década del '60 trajo consigo los más valiosos y entusiastas intentos en la búsqueda de la integración latinoamericana: el Tratado de Montevideo de 1960 que crea la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), en busca de la integración comercial, aduanera y económica de sus miembros; el famoso Acuerdo de Cartagena de 1969, que da origen al Pacto Andino, quizás el proyecto de integración más avanzado y estructurado en la región; Sistema de la Cuenca del Plata, nacido en 1967, que propone la integración amplia a partir de un recurso natural tan importante como las cuencas hidrográficas; y el tratado General de Integración Económica Centroamericana, celebrado en Managua en 1960, prontamente frustrado por conflictos bélicos, cuestiones políticas y trabas económicas subsistentes hasta nuestros días.

Argentina participó en todos los correspondientes a su región, con excepción del Pacto Andino.

En la actualidad, es parte de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), surgida del Tratado de Montevideo de 1980, como organización internacional sucesora de la ALALC, del sistema del Tratado de la Cuenca del Plata, y del SELA (Sistema Económico Latinoamericano), sistema permanente de cooperación económica y social interregional, constituido por el Convenio de Panamá de 1975.

La ALADI, como ya dijimos, sucesora de la ALALC, nace con el Tratado de Montevideo, suscrito en esa ciudad el 12/8/1980 por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

La ALALC, originada en la Alianza para el Progreso, tenía objetivos ambiciosos y, en el primer lustro de su existencia, produjo un desarrollo favorable del comercio, la apertura de mercados y contactos fluidos entre los países miembros. Sin embargo, a partir de la segunda mitad de la década del '60, fue encontrando dificultades cada vez mayores para su cumplimiento y, a pesar de crearse nuevos mecanismos para impulsar su crecimiento, fue necesario un replanteo que tuviera en cuenta la experiencia acumulada, las nuevas condiciones de la economía mundial y la redefinición de objetivos focalizándolos en una nueva etapa de integración con relaciones horizontales dirigidas a la formación de un mercado común latinoamericano.

Es así que el mercado común latinoamericano es el objetivo a largo plazo de la ALADI, mientras que sus funciones básicas son: la promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados.

Los principios que orientan la organización son: el pluralismo, como manifestación de la diversidad política y económica de la región; la convergencia, que surge de acuerdos de alcance parcial que se multilateralizan progresivamente; la flexibilidad para concertar dichos acuerdos fortaleciendo los vínculos de integración; la categorización de los países miembros conforme a sus niveles de desarrollo económico y la multiplicidad de formas de concertación y de posibilidades para su ampliación y ulterior diversificación.

La organización institucional está conformada por los órganos políticos: el Consejo de Ministros —el órgano conductor—, la Conferencia de Evaluación y Convergencia y el Comité de Representantes; los órganos técnico-administrativos como la Secretaría General y los órganos auxiliares (de consulta, asesoramiento o apoyo).

Argentina suscribió el Tratado de Montevideo en 1980 y lo aprobó por ley 22.354 del 15/12/1980 (Boletín Oficial: 23/12/1980). Es importante destacar en dicho Tratado, la figura jurídica de los "acuerdos de alcance parcial", es decir aquellos en los que no participan todos los países miembros pero que tienden a la integración a través de progresiva multilateralización por adhesión. Este es el medio empleado por Argentina para iniciar su integración con los países latinoamericanos (Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Colombia, Perú y México). Estos acuerdos se inscriben en el tratado-marco de 1980 y posibilitan una acción coordinada, sistemática y orgánica en pos de la integración<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Los "acuerdos de alcance parcial" están regulados en el Tratado constitutivo de la ALADI (Montevideo, 1980), en sus artículos 7/14 y 19/23.

Desafortunadamente, el Tratado no fue aprobado por el Congreso, sino por la ley de un gobierno de facto. Los posteriores tratados derivados del tratado-marco, en ocasiones quedaron al margen del debate parlamentario, justamente por entenderse que se remitían a él y no necesitaban tratamiento específico, posición que generó algunos reclamos al Poder Ejecutivo por parte de legisladores<sup>13</sup>. Sin embargo, últimamente, la tendencia se ha ido modificando y se considera conveniente la discusión en el Congreso de todo acuerdo, más aún cuando sea uno de los eslabones en un proceso de integración.

Cabe señalar que el Tratado de Montevideo de 1980 es una verdadera esperanza para lograr, conjuntamente, afrontar los graves problemas que plantea la situación económica de la región.

La Cuenca del Plata, como una de las cuencas hidrográficas más ricas del mundo en recursos naturales, ha dado lugar a un proyecto de integración que, partiendo de una realidad geográfica, se expande en una importante área de influencia no sólo territorial, sino económica, social y cultural.

Este proyecto nacido en Buenos Aires, con la declaración del 27/2/1967, perfeccionado con el Acta de Santa Cruz de la Sierra del 20/5/1968, logra su concreción con el Tratado de Brasilia del 23/4/1969 que le brinda un marco jurídico apropiado.

Los países miembros: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay consideraron que sólo la acción mancomunada permitiría el desarrollo armónico y equilibrado y el óptimo aprovechamiento de los recursos naturales de la región con el fin de asegurar su preservación mediante la utilización racional de los mismos. A tal efecto, previeron como funciones principales promover la identificación de áreas de interés común y de estudios, programas y obras acerca de las mismas y formular los entendimientos operativos y los instrumentos jurídicos necesarios. Las materias objeto de esta cooperación internacional son la navegación, el uso de las aguas, la preservación ecológica, las comunicaciones y los transportes, la complementación industrial, la educación, la sanidad y el aprovechamiento económico de los recursos naturales.

El esquema institucional del sistema está integrado por un órgano político de nivel superior —la reunión de cancilleres— y otro órgano per-

---

<sup>13</sup> Con respecto a los Acuerdos con Brasil, celebrados en Buenos Aires el 29/7/1986, existen:

- a) 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 (D.S.D., 6/8/1986, pág. 3299);
- b) Proyecto de comunicación de la senadora Olijela del Valle Rivas, pidiendo su remisión al Senado para su aprobación (D.S.S., 30/7/1986, pág. 1271).

manente con funciones políticas, técnicas y administrativas —el Comité Intergubernamental Coordinador—. Además, son órganos de cooperación y asesoramiento, las comisiones o secretarías nacionales.

Sin perjuicio de los emprendimientos de cada país en su propio territorio y de la celebración de acuerdos sobre las mismas materias fuera de este Tratado, el sistema normativo de la Cuenca del Plata tiende a establecer una política común para el logro de los objetivos propuestos y a coordinar los proyectos y acciones para un mayor rendimiento de los esfuerzos nacionales.

Tampoco el Congreso tuvo participación en el debate de este instrumento jurídico, ya que fue aprobado por la ley 18.590, en 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, ya sea resaltando o promoviendo proyectos, o poniendo en evidencia situaciones controvertidas que pueden distorsionar el esfuerzo conjunto o causar conflictos entre los países miembros. Asimismo, la integración bilateral de Argentina con los países limítrofes —especialmente Brasil y Uruguay— ha generado resultados que, indudablemente, se insertan en el marco de los objetivos del sistema de la Cuenca del Plata<sup>14</sup>.

Por último, el SELA (Sistema Económico Latinoamericano) es una organización regional, creada por el Convenio de Panamá que Argentina suscribió con la mayoría de los países latinoamericanos en octubre de

<sup>14</sup> Se ha solicitado, por ejemplo:

- a) La constitución de puentes internacionales sobre el río Uruguay, mediante acuerdos con Brasil (Ver: D.S.D., 8 y 9/5/1985, pág. 192; D.S.D., 29 y 30/5/1985, pág. 947, y 25/9/1986, pág. 5593; D.S.D., 3/6/1987, pág. 1479);
- b) El estudio de la interconexión de las cuencas del Orinoco, Amazonas y del Plata (Ver: D.S.D., 17 y 18/5/1984, pág. 707);
- c) El estudio y las medidas adecuadas por las crecidas de los ríos Paraná, Uruguay e Iguazú por la apertura de las compuertas de represas brasileñas (Ver: D.S.D., 3/6/1987, pág. 1474, y 18 y 19/5/1988, pág. 466);
- d) La concreción del Tratado de Corpus (Ver: Proyecto de declaración del diputado Alterach. Expediente 2.991-D.-89, T.P. 164 del 19/12/1989);
- e) Información sobre la situación del río Pilcomayo (Ver: D.S.D., 19/7/1989, pág. 1097);
- f) La construcción del gasoducto "Norte Grande" con Paraguay y Brasil (Ver: D.S.S., 7/6/1989, pág. 454);
- g) El estudio para la construcción de una ruta interoceánica entre Chile, Argentina, Uruguay y Brasil (Ver: D.S.D., 5/11/1987, pág. 3508);
- h) La aplicación del Tratado de Yacyretá (Ver: D.S.S., 8/5/1985, pág. 79, y 30/5/1985, pág. 519).

1975 y aprobó mediante la ley 21.472 del 3/12/76. Tampoco en este caso, el Congreso 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.

El Convenio de Panamá establece un sistema permanente, exclusivamente latinoamericano de cooperación económica y social intrarregional, así como de consulta y coordinación de las posiciones de América latina sobre estos temas, tanto en organismos y foros internacionales, como ante terceros países o agrupaciones de países.

Este sistema de cooperación se estructura teniendo como fundamentos los postulados que surgen de la Declaración y Programa de Acción sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional y de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados<sup>15</sup> y, en consonancia con dichos postulados, el respeto y la estimulación de los compromisos de integración regionales y subregionales tanto en sus aspectos jurídicos como operativos. Asimismo, los principios que orientan la acción del SELA son la igualdad, soberanía e independencia de los Estados, la solidaridad y la no intervención en los asuntos internos y el respecto a las diferencias de sistemas políticos, económicos y sociales.

Sus objetivos pueden sintetizarse en: la cooperación regional en busca del desarrollo integral, autosostenido e independiente; el apoyo, la coordinación, la armonización y la convergencia de los procesos de integración en la región; la promoción de la formulación y ejecución de programas y proyectos económicos y sociales, la actuación como mecanismo de consulta y coordinación de América Latina para lograr posiciones y estrategias comunes en los ámbitos internacionales; y la generación de los medios para asegurar un trato preferencial o especializado a los países de menor desarrollo relativo, a los de mercado limitado y a los de condición mediterránea.

La estructura orgánica del SELA comprende el Consejo Latinoamericano, órgano político supremo, los Comités de Acción, órganos de estudio, asesoramiento y consulta para proyectos específicos y la Secretaría Permanente, órgano con funciones técnico-administrativas.

Esta organización no constituye una entidad supranacional ni anula otras alternativas, pero significa un real punto de partida en dirección a la

---

<sup>15</sup> "El Nuevo Orden Económico Internacional" (NOEI) surge de las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas N° 3201 (S-VI) y 3202 (S-VI) del 1/5/1974. La "Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados" fue aprobada por la resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 12/12/1974.

integración latinoamericana. Conjuga aspiraciones colectivas y crea expectativas de una acción concertada y eficaz para lograr el objetivo buscado.

En verdad, más que organismo conductor de un proceso de integración, es una organización que sirve como ámbito donde estos procesos nacen, se vinculan, se desarrollan y se complementan, es decir como foro común donde se canalizan las políticas nacionales no sólo para producir el debate sino para concretar proyectos y acciones comunitarios<sup>16</sup>.

Lamentablemente, la evolución política y económica de la región no ha hecho posible extraer mejores resultados de esta experiencia, limitándose a un plano teórico, donde rara vez la investigación y el asesoramiento pudieron llevar a la práctica sus conclusiones. Asimismo, obstáculos de todo tipo, pero especialmente de carácter económico, han trabado el proceso de integración latinoamericana, impidiendo un avance mayor. Paradójicamente, en esta situación crítica, esa integración es la única solución existente para consolidar y asegurar el futuro de la región y de los países que la forman.

## B. LA INTEGRACION BILATERAL

En general, los procesos de integración bilateral son sucesos iniciadores de una cooperación multilateral, a la que sirven como preliminares o antecedentes. Pero también, y ése es el caso más común actualmente, pueden generarse a partir de un sistema de integración multilateral general y abarcativo como proceso-marco, al cual están referidos y cuyos objetivos comparten y tratan de cumplir.

En el caso argentino, desde fines de la década del '40 y especialmente durante la del '50, hubo intentos de integración bilateral, especialmente con Brasil, Chile y Paraguay, dirigidos ambiciosamente a la unidad latinoamericana<sup>17</sup>.

Por diversas circunstancias, estos intentos no prosperaron, cediendo paso en las siguientes décadas ('60 y '70) a los proyectos multilaterales

---

<sup>16</sup> Por ejemplo, el Convenio Constitutivo del Programa Latinoamericano y del Caribe de Información Comercial y de Apoyo al Comercio Exterior (Placiex) celebrado entre los miembros del SELA, en Caracas, el 29/5/1987 (Ver: D.S.S., 2/3/1989, pág. 4573, y 13/9/1989, pág. 2087).

<sup>17</sup> Es importante remarcar que la política exterior argentina trató afanosamente de consolidar un espacio de solidaridad política y económica entre los países de América latina y, en especial, con los del sur del continente (Brasil, Chile, Bolivia, Paraguay y Perú). Para mayor información, consultar: "*De Chapultepec al Beagle*", Juan Archibaldo Lanús. Editorial Emecé, Buenos Aires, 1984. Páginas 285/289.

de integración ya mencionados que, con mayor o menor desarrollo, son el fundamento y el contexto de los actuales procesos bilaterales.

En principio, podemos decir que la participación argentina se produce en:

1º) La integración con países latinoamericanos, distinguiéndose entre limítrofes (Brasil, Bolivia, Uruguay, Paraguay, Chile) y no limítrofes (Colombia, Perú, México).

2º) La integración con países no latinoamericanos, especialmente europeos (España e Italia).

La integración con países latinoamericanos se da, fundamentalmente, en el marco de la ALADI (Brasil, Uruguay, México, Perú y Colombia) y en el de la Cuenca del Plata (Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay). En el caso de Chile, el marco normativo básico es el Tratado de Paz y Amistad de 1984.

La integración con países no latinoamericanos se produce con países europeos, a los que nos unen lazos culturales y sociales muy particulares, provenientes de intercambios migratorios muy importantes, que hacen viables proyectos comunes (España e Italia).

La integración con Brasil, quizás el proceso más complejo y completo, se realiza, básicamente en el marco de la ALADI, aunque también existen proyectos que corresponden al ámbito de la Cuenca del Plata — especialmente en lo que respecta a los cursos de agua compartidos —<sup>18</sup>.

Si bien existen importantes antecedentes previos, el hecho definitorio es el Programa de Integración y Cooperación Económica cuyas bases políticas están establecidas en el Acta de Integración argentino-brasileña del 29/7/1986 firmada por los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney. El marco normativo posee una parte programática (principios y propósitos, directivas generales, objetivos a lograr, etcétera) y una operativa (compromisos jurídicos a instrumentarse por medio de convenios o acuerdos especiales que ponen en ejecución la parte programática con relación a temas o proyectos concretos y determinados, por medio de procedimientos institucionales adecuados). Es así que han surgido gran cantidad de protocolos sobre temas diversos (asuntos financieros, abastecimiento alimentario, expansión comercial, empresas binacionales, energía, biotecnología, cooperación aeronáutica, siderurgia, transporte terrestre y marítimo, comunicaciones, cooperación nuclear, integración

---

<sup>18</sup> Existen proyectos viales, como la construcción del puente Santo Tomé-São Borja (aprobado por ley 23.772) y una ruta interoceánica, hidroeléctricos (obras de Garabí y vinculación Corpus-Itaipú), aduaneros (habilitación de pasos fronterizos: San Antonio, Puerto Soberbio, Bernardo de Irigoyen), de navegación y comercio (Hidrografía Paraná-Paraguay), de recursos energéticos (gasoducto del "Norte Grande"), etcétera.

cultural, régimen fronterizo, planeamiento económico-social; industria automotriz, administración pública, etcétera), y se ha canalizado el control institucional hacia comisiones mixtas de seguimiento. En esta primera etapa, debido a que los acuerdos están incorporados al marco normativo de la ALADI, no han sido objeto de tratamiento, a pesar del interés parlamentario sobre el tema<sup>19</sup>.

A partir de la celebración del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, en Buenos Aires, el 29/11/1988 — luego aprobado por la ley argentina 23.695 — se inicia una nueva etapa, donde los objetivos prioritarios de armonización de políticas y de instrumentación conjunta de la integración exigen, según el propio texto del acuerdo, la participación consultiva y decisoria de los respectivos poderes legislativos.

La integración con Uruguay se inicia al suscribir ambos países el Convenio de Cooperación Económica, más conocido por su sigla CAUCE, en Montevideo, el 20/8/1974, aprobado posteriormente por la ley 21.594 del gobierno de facto.

Este convenio, fundamentalmente económico, dio lugar a una creciente complementación entre ambos países y, una vez aprobado el Tratado de Montevideo de 1980 (ALADI), sirvió de continente para acuerdos específicos dirigidos a cumplir los objetivos de integración. Esta primera etapa se completa con proyectos de integración física (Salto Grande, Puentes Colón-Paysandú, Fray Bentos-Puerto Unzué, etcétera).

Un nuevo paso para intensificar el proceso de integración se da cuando ambos gobiernos firman el Acta de Colonia y la Declaración de

---

<sup>19</sup> Existen numerosas solicitudes al Poder Ejecutivo, por ejemplo:

- a) Interpelar a los ministros de Economía y de Relaciones Exteriores y Culto sobre los alcances de los acuerdos comerciales. (Proyecto de declaración del diputado C. Zaffore, D.S.D., 3/7/1986, pág. 2334);
- b) Pedido de informes sobre mercaderías de intercambio bilateral con Brasil que incluya productos que puedan tener impacto sobre nuestras economías regionales. (Proyecto de resolución del diputado Druetta, D.S.D., 11/9/1986 y 22/10/1986, págs. 4862 y 6631 respectivamente);
- c) 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. (Proyecto de resolución del diputado Ulloa, D.S.D., 27/8/1986, pág. 4404, y 4/2/1987, pág. 7965);
- d) Producir estudios, proyectos y medidas para adecuar la economía, producción y vías de comunicación mesopotámica a la integración con Brasil. (Proyecto de comunicación del senador Brasesco, D.S.S., 27/8/1986, pág. 1973, y 10/9/1986, pág. 2847);
- e) Pedido de informes sobre el estado de los Protocolos de intercambio comercial con Brasil. (Proyecto de comunicación de la senadora Olijela del Valle Rivas, D.S.S., 22/12/1988, pág. 3958, y 13/9/1989, pág. 2020).

Colonia sobre Integración Económico-Social, el 19/5/1985, instrumentos que establecen acuerdos específicos y mecanismos institucionales de consulta, coordinación, ejecución y seguimiento. Posteriormente, en mayo de 1987, se firma el Acta de Montevideo, consolidando esta orientación.

Cabe agregar la incorporación parcial de Uruguay al proceso de integración argentino-brasileño, transformándolo en tripartito, a partir de 1988. Sin embargo, en este proceso bilateral, el Congreso de la Nación no intervino directamente, en parte por referirse el tema al tratado-marco de la ALADI, a pesar de manifestar interés en forma reiterada<sup>20</sup>.

La integración con Chile, merece un tratamiento aparte. A pesar de numerosos antecedentes en este sentido es indudable que factores políticos desde la década del '70, obstaculizaron su viabilidad a punto tal que se estuvo muy cerca de un conflicto bélico. Sólo a partir del Tratado de Paz y Amistad entre ambos países, firmado en la Ciudad del Vaticano, el 29/11/1984 — aprobado por ley 23.172— puede considerarse que nace un nuevo período de entendimiento que tiene entre sus fines la cooperación económica y la integración física. La Comisión Binacional creada por este instrumento tiene a su cargo el logro de dichos fines. Si bien, hasta la fecha, no ha producido acuerdos bilaterales de relevancia, ha hecho posible la discusión y el proyecto de valiosas iniciativas, cuya concreción aparece más cercana ante el nuevo contexto político de las relaciones argentino-chilenas. Se ha reunido en abril de 1986, en abril de 1987 y en julio de 1988 y los asuntos tratados han sido, principalmente: la integra-

---

<sup>20</sup> El Poder Ejecutivo ha sido objeto de varios proyectos requiriendo información o implementación de medidas, por ejemplo:

- a) Pedido de informes sobre las razones que justifican la firma del Acta de Colonia y los criterios de integración sustentados. (Proyecto de resolución del diputado Migliozi y otros, D.S.D., 18/9/1985, pág. 4805);
- b) Prórroga de la puesta en vigencia del Acta de Colonia. Intervención de los representantes de industrias y sindicatos. (Proyecto de comunicación del senador León, D.S.S., 21/8/1985, pág. 1233);
- c) Pedido de informes sobre la aplicación de la cláusula 12 del Acta de Colonia. (Proyecto de resolución del diputado Donaires, D.S.D., 18/9/1985, pág. 4689);
- d) Postergación de los estudios del puente Buenos Aires-Colonia por no ser una obra prioritaria. (Proyecto de declaración del diputado Parente, D.S.D., 31/8/1988, pág. 4459);
- e) Instrumentación del documento binacional fronterizo o la cédula migratoria. (Proyectos de declaración de los diputados Golpe Montiel y Parente, D.S.D., 21/9/1988, pág. 4992, y D.S.D., 6/11/1989, respectivamente, y proyecto de declaración del diputado Carlos Silva, D.S.D., 13/9/1988, pág. 4011, y 6/12/1989).

ción física (pasos fronterizos, conexiones ferroviarias, carreteras), la energía (gas, electricidad), la integración fronteriza (controles aduaneros y migratorios, comités de frontera, etcétera), el transporte (aéreo, terrestre y marítimo), la complementación económica (pesca, sanidad vegetal), el turismo, la protección del medio ambiente y las comunicaciones.

Es importante agregar que la aprobación legislativa del tratado y el debate parlamentario respectivo han sido prueba fehaciente de la participación del Congreso en la pacificación e integración bilateral que se ha hecho extensiva a través de iniciativas presentadas posteriormente<sup>21</sup>.

En lo que respecta a la integración con Bolivia y Paraguay, el ámbito preferencial ha sido la Cuenca del Plata.

En base a numerosos acuerdos preexistentes, y con mayor intensidad en el último semestre de 1989, se ha iniciado con ambos países, una serie de reuniones y encuentros al más alto nivel tendientes a poner en marcha procesos bilaterales que promuevan la integración física, económica y cultural. Este nuevo criterio supone un enfoque más global de la relación bilateral y tiene su modelo en el proceso argentino-brasileño.

En ambos casos, se trata, además, de buscar una complementación económica que produzca acuerdos específicos y el emprendimiento común de proyectos determinados, para insertarla en el marco de la ALADI, en dirección a la integración latinoamericana. El Congreso de la Nación tiene para su tratamiento varias iniciativas sobre los asuntos bilaterales mencionados.

Con respecto a Bolivia, es importante hacer mención de la reunión presidencial realizada el 13/12/1989 en Buenos Aires, donde se aprobaron

---

<sup>21</sup> Se ha propuesto, por ejemplo:

- a) La reapertura o habilitación de comunicación vial o ferroviaria por pasos cordilleranos (Jama, Agua Negra, El Pehuenche, San Francisco, Peñas Negras, etcétera). (Ver: D.S.D., 13/9/1989, pág. 3933, y 6/12/1989; D.S.D., 17 y 18/4/1986, pág. 8540, y 25/9/1986, pág. 5636; D.S.D., 5/11/1987, pág. 3681; D.S.D., 28/4/1988, pág. 6614; D.S.D., 9/5/1984, pág. 185, y 28 y 29/9/1984, pág. 5072; D.S.D., 13/5/1987, pág. 562);
- b) La construcción de gasoductos. (Ver: D.S.D., 13/9/1989, pág. 3995, y D.S.S., 6/9/1989, pág. 1904);
- c) La habilitación de enclaves aduaneros que permita a la Argentina la salida al Pacífico. (Ver: D.S.D., 19 y 20/7/1984, pág. 2310, y D.S.D., 25/7/1984, pág. 2444);
- d) Pedidos de informes sobre el cumplimiento del Tratado de Paz y Amistad. (D.S.D., 18 y 19/5/1988, pág. 1124, y D.S.D., 8 y 9/8/1989, pág. 2031, y 13/9/1989, pág. 3497).

varios instrumentos jurídicos que tienen un objetivo integrador, a saber: la Declaración Presidencial, el Acuerdo de Creación del Consejo Permanente de Integración Binacional, el Acuerdo de Complementación Económica y el Protocolo de Integración Energética.

Los temas principales contenidos en este marco jurídico-político son: la integración física, a través de la Cuenca del Plata (la Cuenca del Río Pilcomayo, el proyecto "Las Pavas" en el río Bermejo, la Hidrovía Paraná-Paraguay, la zona franca en el puerto de Rosario) destinada a obtener su salida al mar por vía fluvial a efectos de intensificar su comercio internacional, el transporte terrestre, aéreo y fluvial (especialmente el proyecto ferroviario denominado Corredor Interoceánico de los Libertadores —Buenos Aires-La Paz-Matarani— en colaboración con Perú), la integración fronteriza y los centros de frontera, el turismo y las comunicaciones y la colaboración en temas energéticos (gas, hierro, petróleo), sanitarios (enfermedades endémicas) y penales (narcotráfico y tráfico ilícito de automotores)<sup>22</sup>.

Con relación a Paraguay, la reunión presidencial de Asunción, el 28/11/1989 produjo un fructífero resultado concretado en una declaración conjunta, el Acta de Asunción, el Acuerdo de Complementación Económica e Integración Subregional y Fronteriza y los Protocolos de Integración Energética y sobre Integración Subregional y Fronteriza.

Los asuntos más importantes acordados se refieren a: la Cuenca del Plata (Hidrovía Paraná-Paraguay, Cuenca del Río Pilcomayo, el Programa del Alto Paraná, el funcionamiento de la Comisión Mixta del Río Paraná), la integración física (puente Posadas-Encarnación, puente "Teniente General Perón"-General Belgrano a General Briguez, conexión ferroviaria y cruces fluviales), la producción de energía (gas, petróleo, electricidad, las obras de Yacyretá, Corpus e Itacúa), los comités de

---

<sup>22</sup> Pueden citarse, por ejemplo:

- a) La construcción de la hidrovía Paraná-Paraguay. (D.S.D., 28/4/1988, pág. 6492);
- b) Obras con relación al río Bermejo. (D.S.D., 20 y 21/9/89, pág. 4296). Asimismo, es importante destacar la realización del 15 al 17 de abril de 1990 en Tarija (Bolivia), del Primer Seminario Parlamentario Binacional "Mecanismos de Integración" Argentino-Boliviano, en el que se analizaron acuerdos vigentes y futuros sobre temas de interés común (energía, agricultura, turismo, comercio, comunicaciones, zonas francas, comités de frontera, cuenca del río Pilcomayo, etcétera).

frontera, el transporte aéreo, terrestre, fluvial y marítimo, y la complementación económica iniciada por medio de encuentros empresariales<sup>23</sup>.

La integración argentino-peruana, la argentino-colombiana y la argentino-mexicana presentan un modelo común.

El Acuerdo de Complementación Económica entre Argentina y México (Buenos Aires, 24/10/1986) y sus similares entre Argentina y Perú (Buenos Aires, 11/3/1988) y entre Argentina y Colombia (Bogotá, 28/4/1988) han sido celebrados en el marco del Tratado de Montevideo de 1980 (ALADI) y reúnen las características propias de los acuerdos de alcance parcial en él comprendidos. Básicamente consideran la complementación aduanera, industrial, comercial y económica entre los países signatarios y fomentan la adhesión de otros países miembros de la organización internacional<sup>24</sup>.

En el caso de la relación con Colombia, el proceso de integración es más completo ya que su marco normativo se inicia con un Acta de Integración Argentino-Colombiana, suscrita en Bogotá el 28/4/1988, que propicia la colaboración en materia financiera, de servicios, de uso indebido de drogas, de energía nuclear, de cultura y educación, de ciencia y técnica, y de la industria del petróleo e hidrocarburos. Asimismo, varios convenios derivados instrumentan esa declaración programática en normas operativas<sup>25</sup>.

En ambos casos, no ha habido aún tratamiento parlamentario de estos convenios.

---

<sup>23</sup> Pueden mencionarse, por ejemplo:

- a) La situación del río Pilcomayo. (Ver: D.S.D., 6/5/1987, pág. 288, y D.S.D., 19/7/1989, pág. 1097);
- b) La situación de obras hidroeléctricas: Corpus y Yacyretá. (Ver: D.S.S., 8/5/1985, pág. 79, y 30/5/1985, pág. 519, y proyecto de declaración del diputado Alterach, expediente 2.991-D.-89, T.P. 164 del 19/12/1989);
- c) El gasoducto "Norte Grande". (Ver: D.S.S., 7/6/1989, pág. 454);
- d) La comunicación fluvial. (Ver: D.S.D., 6 y 7/12/1989, pág. 6269);
- e) El control aduanero. (Ver: Proyecto de declaración del diputado Silva y otros. Expediente 2.871-D.-89, T.P. 159 del 12/12/1989).

<sup>24</sup> Es importante tener en cuenta los requisitos que deberán reunir estos acuerdos conforme a su finalidad extensiva a los demás países no firmantes. (Ver el artículo 8º del Tratado de Montevideo de 1980, creador de la ALADI).

<sup>25</sup> El programa de integración comprende, además: un Acuerdo de Complementación Económica, un Acuerdo de Cooperación en Minería de Uranio, un Acuerdo Complementario de Cooperación Científica y Técnica y un Acuerdo de Cooperación en materia de prevención del uso indebido de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. Todos fueron firmados en Bogotá, el 28/4/1988.

Por último, debemos remarcar especialmente los procesos de integración con España e Italia, que reúnen características sumamente particulares y que manifiestan aspectos innovadores y originales en los marcos normativos que los regulan.

Los tratados que aprueban estos procesos de integración tienen varios puntos en común, a saber:

- a) Consideran la relación entre un país en desarrollo, por un lado, y países industrializados, por el otro, que fomenta el diálogo y la cooperación Norte-Sur, innovando en el ámbito de las relaciones internacionales;
- b) Se fundamentan en relaciones que provienen de vínculos históricos y de la pertenencia a comunidades de sangre y cultura;
- c) Agregan elementos axiológicos e ideológicos que estructuran una red de principios y valores sobre la que surgen los programas y proyectos concretos sobre asuntos de interés común (consolidación del sistema democrático, defensa de los derechos humanos, derecho al desarrollo económico, orden económico-social internacional más justo, etcétera);
- d) Buscan nuevas formas de colaboración a través de mecanismos institucionales ágiles y efectivos e instrumentos normativos originales y eficientes que consoliden la necesaria complementación y la realización de programas conjuntos en diversos temas. Son "macro-tratados" donde se impulsa la formación de múltiples tratados derivados;
- e) Instrumentan la integración entre dos procesos de integración, uno muy incipiente (el latinoamericano) y otro muy avanzado (el europeo) para fortalecer vínculos de cooperación internacional y contribuir a la apertura recíproca de las áreas respectivas;
- f) Establecen programas de apoyo al desarrollo económico argentino por medio de créditos e inversiones públicos y privados aplicables a proyectos conjuntos del sector público y del sector privado, delegando en las autoridades de aplicación la fijación de prioridades y la asignación de recursos para las mismas. Se vincula a estos programas con la deuda externa argentina y su capitalización;
- g) Se instituyen en normas jurídicas conexas, organismos de control de gestión para el seguimiento y ejecución de los tratados, integrados por poderes públicos nacionales y provinciales y por entidades intermedias (Comités de Análisis y Seguimiento).

El marco normativo del proceso de integración argentino-español está conformado por: la Declaración de Madrid del 13/6/1984, el acta sobre las bases del tratado, firmada en Madrid, el 1º/2/1988 y el Tratado General de Cooperación y Amistad, celebrado en Madrid el 3/6/1988 con sus acuerdos complementarios (el Acuerdo Económico, el Protocolo de Cooperación Científico-Tecnológica y el Protocolo Cultural), aprobados conjuntamente por la ley 23.670. La ley 23.671 crea el Comité de Análisis y Seguimiento correspondiente<sup>26</sup>.

El proceso de integración entre Argentina e Italia se basa en el concepto de *relación asociativa particular*, concepto original con fundamentos propios destinados a producir experiencias innovadoras en las relaciones internacionales. Este concepto surge en la declaración conjunta del 30/4/1987 y se consolida en el Tratado para la Creación de una Relación Asociativa Particular, firmado en Roma, el 10/12/1987, al que se integra con un acta anexa. Esta norma jurídica internacional fue aprobada por la ley 23.591. El Comité para el Análisis y Seguimiento respectivo fue creado por la ley 23.594. Cabe destacar la intervención activa y protagónica del Congreso de la Nación en estos casos, ya que no sólo ha participado en la elaboración del marco normativo de la integración, sino que además, ha creado mecanismos institucionales para controlar su aplicación y ejecución<sup>27</sup>.

#### IV. LA PARTICIPACION DEL CONGRESO DE LA NACION

##### LA PARTICIPACION TRADICIONAL

Excepto en los períodos de gobiernos de facto, obviamente por su disolución, la participación del Congreso en la elaboración del marco jurídico del proceso de integración ha sido, básicamente, lo que indican las normas constitucionales para los tratados internacionales.

---

<sup>26</sup> Para consultar el debate parlamentario, ver: D.S.S., 2/3/1989, págs. 4428/4456, y D.S.D., 1/6/1989, págs. 197/217.

<sup>27</sup> Para consultar el debate parlamentario, ver: D.S.D., 28 y 29/6/1988, págs. 2042/2091, y D.S.S., 3/8/1988, págs. 2015/2054.

Esto significa considerar la participación, en cuanto decisión parlamentaria sobre un tratado internacional como cualquier otro, pero además tener en cuenta las particularidades de la materia a regular: los procesos de integración.

En cuanto decisión parlamentaria, la intervención del Congreso se produce después de la firma del tratado y a partir del sometimiento del mismo a su estudio y opinión por parte del Poder Ejecutivo nacional.

Como ya se mencionó, el Poder Ejecutivo nacional es el encargado constitucional de fijar la política exterior y conducir las relaciones exteriores, lo que incluye, naturalmente, la negociación y firma de los tratados internacionales. En consecuencia, el Congreso efectúa, luego, un control político de esa función, lo que significa aprobarlos o desecharlos, exponiendo en el debate respectivo los fundamentos de su decisión. La discusión doctrinaria acerca de otras alternativas, como las enmiendas o modificaciones, ha sido permanente y hasta reciente, pero parece surgir definitivamente la conclusión de su inviabilidad constitucional<sup>28</sup>. No obstante, el Congreso puede alterar o excluir los efectos jurídicos del tratado, total o parcialmente, con respecto a nuestro país, mediante la formulación de "reservas" o "declaraciones interpretativas".

Este mecanismo, que también puede emplear el Poder Ejecutivo nacional en su oportunidad, es el medio jurídicamente adecuado para que la voluntad legislativa participe en la elaboración de la norma jurídica internacional después de la negociación y la firma. Sus alcances son amplios y variadas las materias sobre las que puede versar, excepto en el caso de los tratados bilaterales, en el que no sería válido —a menos que la otra parte lo aceptara— porque supondría una declaración unilateral con la consecuencia inmediata de la renegociación del tratado<sup>29</sup>.

Luego, la decisión de aprobar, con o sin reservas, o de rechazar, debe ser instrumentada legislativamente, tras lo cual seguirá el destino de todas las leyes, con la peculiaridad de que será necesaria su efectiva incorporación al derecho interno, por su carácter de norma jurídica internacional. Sin embargo, no debe excluirse la posibilidad de participación previa del Congreso. A menudo, durante el proceso de negociación, se producen contactos interparlamentarios a través de visitas recíprocas de

---

<sup>28</sup> Para profundizar este tema, ver especialmente el debate parlamentario del Tratado entre Argentina e Italia para la Creación de una Relación Asociativa Particular —luego ley 23.591— (D.S.D., 28 y 29/6/1988, pág. 2042 y ss. y D.S.S. 3/8/1988, pág. 2015 y ss.)

<sup>29</sup> Un desarrollo más completo del tema puede consultarse en la obra *El Derecho de los Tratados y la Convención de Viena de 1969* de Ernesto de La Guardia y Marcelo Delpech, Buenos Aires, Edit. "La Ley", 1970, págs. 247/274.

delegaciones, contactos intergubernamentales entre distintos órganos de los gobiernos negociadores y contactos intragubernamentales, es decir entre los distintos órganos del mismo gobierno.

En todos estos casos, el Congreso como institución, las autoridades de ambas Cámaras, los bloques y comisiones parlamentarios, los grupos o delegaciones parlamentarios y, aún los legisladores individualmente, pueden acercar, directa o indirectamente, con mayor o menor frecuencia, su aporte a los objetivos, al contenido y a las modalidades del tratado en formación<sup>30</sup>.

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 las integran, de canalizar los variados intereses en juego.

Por otra parte, puede participar instando al Poder Ejecutivo nacional a firmar un tratado o a enviarlo para su tratamiento parlamentario luego de haber sido firmado. A pesar de ser discutido doctrinariamente, tam-

- 
- <sup>30</sup>
- Un ejemplo adecuado es la firma del "Acta Conjunta de Parlamentarios de Argentina y Brasil" en Buenos Aires, el 30/7/1986, con ocasión de la iniciación del proceso de integración argentino-brasileño. Este instrumento manifiesta los puntos básicos de consenso que servirán como substrato a la unidad latinoamericana. (Ver: Proyecto de resolución del diputado F. Storani, D.S.D., 6/8/1986, pág. 3306).
  - En el mismo sentido, se fomentó la realización de intercambio de misiones parlamentarias con Brasil, Perú y Bolivia. (Ver: Proyectos de resolución del diputado Bordón, D.S.D., 31/5/1984, págs. 1007, 1008 y 1036; D.S.D., 15/8/1984, pág. 3238; y D.S.S., 17 y 18/9/1985, págs. 2215 y 2217).
  - Asimismo, es importante destacar la presencia de una delegación parlamentaria para las elecciones chilenas del 14/12/1989, como observadora y reafirmadora de los lazos de amistad entre ambos países ante su vuelta al régimen democrático. (Ver: Proyecto de resolución del diputado S. Lázara, D.S.D., 13/9/1989, pág. 3912 y D.S.D., 6 y 7/12/1989, págs. 6061/6100).
  - También es interesante mencionar un acuerdo de cooperación técnica entre las Cámaras de Diputados de Argentina y de Italia en materia de informática parlamentaria. (Ver: Proyecto de resolución del diputado J. C. Pugliese, D.S.D., 6/8/1986, pág. 3002).
  - Finalmente, en este sentido, se intenta crear el Grupo de Amistad Argentino-Francés del Senado argentino con el Senado francés. (Ver: Proyecto de resolución de la senadora A. Saadi de Dentone, D.A.E. N° 120, 30/4/1990, pág. 1375).

bién los legisladores podrían presentar proyectos de ley aprobatorios de un tratado ya firmado<sup>31</sup>.

Una mención aparte merece la participación del Congreso en la negociación de aquellos tratados que tienen como objeto materias de su competencia, conforme a las normas constitucionales. En estos casos, podría intervenir activamente en ella, e incluso exigir dicha participación al Poder Ejecutivo nacional si éste no la reconociera (por ejemplo: deuda externa, impuestos, límites, derechos aduaneros, paz y guerra, tropas extranjeras en el país y nacionales en el exterior, etcétera). En la práctica, esta situación no se produce frecuentemente y, en ciertas oportunidades, el Poder Ejecutivo nacional ha ejercido esas facultades por delegación, en virtud de leyes dictadas al efecto<sup>32</sup>.

Todo acto del Poder Ejecutivo nacional, en el ámbito de las relaciones exteriores, realizado como consecuencia de autorizaciones dadas por el Congreso en ejercicio de sus propias atribuciones, no puede apartarse de las mismas en su forma y fondo sin requerir el previo consentimiento del autorizante. Asimismo, cabe agregar que, en el caso de tra-

---

<sup>31</sup> Mediante los respectivos proyectos de ley, los legisladores mencionados solicitaron la aprobación legislativa de determinados tratados, por ejemplo:

- a) Convenio sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada por resolución 34/180 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 18/12/1979 —luego ley 23.179—. (Ver: Proyecto de ley de la diputada M. C. Guzmán, D.S.D., 14/3/1984, pág. 1664);
- b) Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales, aprobado por resolución 2.345 del 29/3/1972 de la Asamblea General de las Naciones Unidas —luego ley 23.335—. (Ver: Proyecto de ley del diputado M. D. Dovená, D.S.D., 29/8/1984, pág. 3502);
- c) Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, del 22/5/1985 —luego ley 23.724—. (Ver: Proyecto de ley del diputado Rabanaque Caballero y otros, D.S.D., 17 y 18/2/1988, pág. 4950);
- d) Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, celebrada en Viena, el 19/12/1988. (Ver: Proyecto de ley del senador Bravo Herrera, D.S.S., 31/5/1989, pág. 226 y proyecto de ley del senador Solari Yrigoyen, D.S.S., 31/5/1989, pág. 411).

<sup>32</sup> La ley 16.432, en su artículo 48 (texto según ley 20.548, artículo 7º), incorporado a la ley 11.672 por el artículo 83 de la citada ley 16.432, autoriza al Poder Ejecutivo nacional a realizar ciertos convenios, especialmente referidos a la deuda externa. En aplicación de dicha norma, se efectuaron, por ejemplo:

- a) Convenio sobre consolidación de deudas con el gobierno de Francia, aprobado por decreto 1.414/85 (31/7/1985) B.O.: 5/8/1985;
- b) Convenio financiero, a ser suscrito por la República de Italia, aprobado por decreto 1.309/86 (1/8/1986) B.O.: 12/9/1986.

tados multilaterales —sobre todo los que surgen de organizaciones internacionales—, la negociación previa presume una serie de estudios técnicos y de consultas políticas, por medio de órganos intergubernamentales de asesoramiento o deliberativos donde el Congreso puede tener representación y participación. En los tratados bilaterales, en cambio, 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.

Quedaría por analizar la participación del Congreso a posteriori de la aprobación legislativa del tratado. En principio, el Congreso podría insistir en su sanción, si fuere necesario ante un posible veto del Poder Ejecutivo nacional a la ley aprobatoria. También debería aprobar legislativamente la denuncia de un tratado que hubiere merecido su previa aprobación.

Asimismo, el Poder Legislativo tiene facultades para implementar los tratados, dictando las disposiciones legales necesarias para asegurar su operatividad, adecuando el derecho interno vigente y asignando recursos para su cumplimiento<sup>33</sup>.

En otro orden, la reunión de delegaciones parlamentarias con el fin de reafirmar, revitalizar o reformar tratados es una herramienta útil y conveniente en la construcción de una política exterior efectiva.

Con respecto a las peculiaridades de los tratados que normativizan procesos de integración, debemos hacer algunas reflexiones.

---

<sup>33</sup> ● El tema es tratado como "Disquisiciones acerca de la necesidad de una actividad legislativa posterior a la aprobación por el Congreso", por Ana María Reina, en su artículo sobre "*El régimen jurídico de los tratados internacionales en la República Argentina*" en la obra *Atribuciones del Congreso Argentino* de Dardo Pérez Guilhou y otros, Buenos Aires, Edit. Depalma, 1986, págs. 332/336.

● Un reciente antecedente, destacable por su originalidad proviene de los artículos 84 y 85 de la ley 23.697 de Emergencia Económica, sancionada el 1/9/1989, según la cual durante un plazo determinado y por razones excepcionales, el Poder Ejecutivo nacional centralizará, coordinará e impulsará medidas que aceleren la instrumentación de convenios internacionales que coadyuven a la superación de la situación de emergencia. A tal efecto, la autoriza a implementar programas destinados a lograr ese objetivo (de carácter social, administrativo, de promoción de inversiones, etcétera) y a crear, suprimir o transferir organismos y/o a transferir atribuciones legales en el ámbito de la administración pública centralizada o descentralizada (hay excepción expresa para el Comité de Análisis y Seguimiento de la ley 23.594). Mediante esta norma, el Congreso delega en el Poder Ejecutivo nacional sus facultades al respecto.

Los tratados de integración multilateral, generalmente, crean organizaciones internacionales e instituyen sistemas normativos complejos que intentan compatibilizar distintas realidades nacionales, lo que suele resultar difícil, especialmente en el campo económico (aspectos comerciales, financieros, aduaneros y fiscales). En consecuencia, la calidad y cantidad de cambios y adecuaciones aconseja la intervención casi imprescindible del Poder Legislativo, más aún si existieran normas jurídicas que lo consideraran como de su competencia.

En el caso argentino, no hubo mayor participación del Congreso en este tipo de tratados (ALADI, Cuenca del Plata, SELA), porque fueron aprobados por gobiernos de facto. En la práctica posterior, dicha participación se redujo a iniciativas parlamentarias pidiendo informes al Poder Ejecutivo nacional sobre la aplicación de los tratados y expresando reclamos o apoyos con relación a situaciones o medidas comprendidas en los procesos de integración.

Para los tratados bilaterales, ya sea inscritos en un proceso multilateral o de formación independiente, pueden obtenerse las mismas conclusiones con la diferencia de que la mayor cercanía —en el caso de los países limítrofes—, o un origen común —en el caso de España e Italia— posibilitan un contacto interparlamentario más fluido y permanente orientado hacia el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Por último, la existencia de las organizaciones interparlamentarias internacionales (Unión Interparlamentaria, Parlamento Latinoamericano) y de órganos parlamentarios en las organizaciones internacionales (Parlamento Europeo, Parlamento Andino, Parlamento Centroamericano, Parlamento Amazónico, etcétera), sirve como escenario donde se vinculan organismos y grupos con funciones similares en busca de consenso y de apoyo a proyectos comunes. De esos vínculos y de las actividades que estas organizaciones desarrollan pueden surgir acuerdos entre gobiernos que inicien o dinamicen la evolución de los procesos de integración.

## **LOS NUEVOS TIPOS DE PARTICIPACION**

Frente a la participación tradicional aparecen nuevas formas que tienden a lograr una intervención más amplia y activa del Congreso de la Nación en el tema de la integración. Esto se traduce en actividades previas o posteriores a la aprobación legislativa del tratado. Las actividades son de distinta índole porque pueden referirse a la consulta y asesoramiento, al debate esclarecedor y generador de decisiones políticas y al seguimiento o control de la ejecución y aplicación del tratado. De todos modos, esta actitud supone una mayor injerencia del Poder Legislativo en

un tema de la relevancia de los procesos de integración, injerencia saludable en la medida que sirva para acelerar y perfeccionar estos procesos configurando un substrato consensual que les otorgue legitimidad, apoyo social y eficiencia en la implementación.

### 1. *La participación en órganos mixtos de control de gestión de los tratados*

Este nuevo tipo de participación surge en los tratados de integración bilateral, específicamente con España (Tratado General de Cooperación y Amistad) y con Italia (Tratado para la Creación de una Relación Asociativa Particular). Su finalidad es el cumplimiento efectivo y exitoso de los acuerdos internacionales y el mecanismo hallado para lograrlo posee originalidad y pluralidad participativa, a pesar de los peligros de los organismos deliberativos en cuanto a la lentitud de procedimientos y resultados.

En ambos casos, los órganos creados lo son, por normas de derecho interno, independientes pero complementarios de los respectivos tratados. También han recibido el mismo nombre: Comité de Análisis y Seguimiento. Esto significa que, si bien no son órganos del tratado, son órganos que una de las partes del tratado —Argentina— ha creado para ejercer derechos y contraer obligaciones derivadas del mismo.

La función de control de gestión normalmente ha sido cumplida por la autoridad de aplicación del tratado. Cada tratado, cuando contempla actividades que implican ponerlo en ejecución, prevé uno o más órganos encargados de ello. En general, estos órganos, que son mixtos o binacionales, naturalmente pueden reunir las siguientes características:

- a) Órganos de alto nivel, no permanentes, con reuniones periódicas que tienen por finalidad la conducción del tratado, la fijación y revisión de sus líneas directrices y, por supuesto, la evaluación de sus resultados a través del control evolutivo de su ejecución. Son órganos predominantemente políticos, integrados por los jefes de Estado, los ministros de Relaciones Exteriores o los jefes de gobierno. Reciben diversas denominaciones, según los casos (Comisión de Alto Nivel, Comisión Mixta Conjunta, Comisión Ejecutiva, Reuniones Cumbre, Comisión de Ejecución, Consejo Ministerial, etcétera);
- b) Órganos de nivel medio, permanentes, integrados por funcionarios de alto nivel de los ministerios de Relaciones Exteriores o de otros competentes de acuerdo con el objeto del

tratado (secretarios y subsecretarios de Estado, jefes de misión diplomática, etcétera) con cierta organización institucional y burocrática y con funciones de seguimiento permanente, evaluación de resultados, auditoría, elaboración de propuestas de actualización y revisión, gestión operativa y rendición de cuentas. Pueden tener sede principal y fija o sedes rotativas, y sus características los convierten en órganos político-administrativos con dependencia del órgano superior del que reciben instrucciones o directivas. Tienen diversas denominaciones y pueden abarcar la competencia general del tratado o competencias específicas según la temática abordada. Su estructura varía entre la del órgano ejecutivo, predominantemente individual, y la del órgano deliberativo, predominantemente colectiva (Secretaría Permanente o General, Secretaría del Consejo o de la Comisión, Comisión Mixta Especializada, Comisión de Programación, Seguimiento o Ejecución, etcétera);

- c) Organos técnicos, de asesoramiento y consulta, permanentes, integrados por especialistas en temas determinados designados por las partes, con funciones de elaboración de programas y proyectos, selección de recursos humanos y materiales, asignación de recursos, evaluación técnica de resultados y proposición de las medidas o los cursos de acción consecuentes. En general, tienen reuniones periódicas en sedes fijas o rotativas, y su competencia puede ser amplia o específica (económica, científico-técnica, cultural, industrial, etcétera). Reciben diversos nombres pero, invariablemente funcionan como órganos no políticos, consultivos y con poder de decisión técnica (Comisión Mixta Conjunta, Comisión Técnica, Comisión de Consulta y Asesoramiento, Comisión Asesora, etcétera).

En consecuencia, en todos los casos, los órganos mencionados están integrados por funcionarios de los poderes ejecutivos de los Estados parte. Los poderes legislativos, rara vez tienen participación, salvo cuando algún funcionario o legislador tiene el carácter de experto o especialista en algún tema objeto del tratado.

A partir de las leyes que crean los comités de análisis y seguimiento de los tratados con España y con Italia, el Congreso de la Nación adquiere un coprotagonismo no conocido hasta el momento, que le confiere una función que le era ajena, a pesar de sus facultades constitucionales. Ambas leyes son semejantes y se originan en un proyecto de resolución presentado por los diputados Federico Storani, Jorge Matzkin y Eduardo

Vaca, en el que recomendaban al Poder Ejecutivo nacional lineamientos en la aplicación del Tratado con Italia, especialmente en lo que se refería a las contrataciones con empresas u organismos públicos, y a la necesidad de créditos presupuestarios para la puesta en marcha del tratado.

Dicho proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados e inmediatamente generó un proyecto de ley de los legisladores, donde se institucionalizaba la función implícita en la recomendación aprobada. Luego del procedimiento constitucional fue sancionado como ley 23.594<sup>34</sup>. Sobre esa base, la mayoría de los bloques parlamentarios del Senado, en ocasión del tratamiento del Tratado con España, presentaron un proyecto de ley similar, posteriormente sancionado como ley 23.671<sup>35</sup>. Dada la igual estructura normativa de las leyes y la técnica legislativa empleada para su redacción, cabe el análisis conjunto de ambas normas.

El objetivo fundamental de la creación de estos órganos es la eficiente asignación de los recursos crediticios previstos en los tratados, a proyectos seleccionados con criterios adecuados y el seguimiento y control de la ejecución de los mismos (artículos 1º, 2º, 3º y 5º).

El vínculo jurídico de los comités con el sistema normativo de los tratados se da a través de la parte argentina en las respectivas autoridades binacionales de aplicación, quienes deben recibir los proyectos de inversiones recomendados por los comités y, a su vez, proporcionar información sobre las operaciones en estudio y ejecución, ya sea como informes periódicos o a pedido de dichos comités (artículos 2º y 5º).

Es importante destacar que estas leyes establecen lineamientos generales que condicionan las actividades de los comités, cuando exigen que consideren los proyectos en función de las prioridades nacionales para el desarrollo económico y otros criterios incluidos en las mismas (artículos 2º y 4º), y las de la parte argentina de las autoridades binacionales de aplicación, cuando exigen que, al aplicar los convenios se encaucen las inversiones hacia un desarrollo integral de todas las regiones del país (artículo 8º). En ambas normas resulta clara la expresión de la voluntad legislativa con respecto a la ejecución de los tratados, lo que deberá ser tenido en cuenta por el Poder Ejecutivo.

---

<sup>34</sup> Para mayor información, consultar el debate parlamentario del proyecto de resolución del diputado F. Storani y otros en D.S.D., 28 y 29/6/1988, págs. 2042 y ss.; y del proyecto de ley, creando el Comité de Análisis y Seguimiento —luego ley 23.594—, en D.S.D., 28 y 29/6/1988, págs. 2042 y ss., y 25/8/1988 (págs. 3968 y ss.), y en D.S.S., 3/8/1988, págs. 2054 y ss.

<sup>35</sup> Para mayor información, consultar el debate parlamentario en D.S.S., 2/3/1989, págs. 4646 y ss. y D.S.D., 1º y 2/6/1989, págs. 216 y ss.

Las funciones de los comités pueden discriminarse en:

- a) Seleccionar los proyectos de inversión y contratos que surjan de la aplicación de los tratados, en base a los criterios que las leyes establecen, con la correspondiente propuesta de la asignación jurisdiccional de los recursos crediticios necesarios, de los mecanismos adecuados y de sus autoridades de aplicación. También podría requerir, si lo estimaran conveniente, un dictamen técnico de evaluación económico-financiera (ley 21.550, artículo 13). Luego, los resultados de la selección deberán ser recomendados a las autoridades binacionales de aplicación (artículos 2º y 4º);
- b) Controlar la gestión de las operaciones mediante las cuales se ponen en ejecución los tratados. A este respecto reciben de y piden información a las autoridades binacionales de aplicación y tienen intervención previa en aquellos casos de contratación directa excepcional —es decir cuando legalmente correspondiere la licitación u otro procedimiento basado en el concurso de ofertas—, aunque dicha intervención se reduce a estudiar los antecedentes y emitir un dictamen no vinculante sobre el caso (artículos 5º y 7º).

Un tratamiento aparte merece la integración de los comités (artículo 3º). Sus 28 miembros representan, respectivamente a:

- a) El Poder Ejecutivo: son cinco, con rango no inferior a subsecretarios de Estado, provenientes de distintos ministerios, de la Secretaría de Planeamiento y del Banco Central;
- b) El Poder Legislativo: son dieciocho, nueve senadores y nueve diputados, designados por sus propios cuerpos;
- c) Los gobiernos provinciales: son tres, designados por el Consejo Federal de Inversiones;
- d) Las entidades intermedias: son dos, uno por la Confederación General del Trabajo y otro por las organizaciones de la Pequeña y Mediana Empresa, ambos designados por el Poder Ejecutivo nacional, a propuesta de sus respectivas organizaciones.

En lo que concierne al Congreso de la Nación, debemos agregar que el criterio de selección de los dieciocho legisladores deberá ser la repre-

sentación proporcional de los sectores políticos en cada Cámara, con la inclusión necesaria de los partidos políticos que ejercen gobiernos provinciales. Asimismo, y a pesar de que las leyes nada dicen al respecto, en el funcionamiento y organización interna de los comités, la mayoría absoluta de los miembros provenientes del Poder Legislativo puede suponer su predominio en las decisiones de estos órganos. Lamentablemente, los comités de análisis y seguimiento se han integrado parcialmente y aún no se han constituido ni se han puesto en funcionamiento, a pesar de los plazos establecidos en los tratados (artículo 6°). No obstante, las negociaciones para concretar proyectos de inversión con el respectivo apoyo crediticio siguen en marcha, a la espera de momentos políticos más propicios en la dinámica de la aplicación de los tratados.

## 2. *La participación como órgano consultivo institucionalizado*

Con un grado mayor de participación, y siempre en el ámbito de la integración bilateral, surge la intervención del Congreso de la Nación como órgano del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil, celebrado en Buenos Aires el 29 de noviembre de 1988 y aprobado por ley 23.695.

Esta novedosa experiencia, en el marco institucional y jurídico, de un proceso de integración, tiene escasos antecedentes.

El tratado con Italia esbozó algún elemento de participación institucionalizada, pero con mucha más imprecisión. Es así como el artículo 14 del mismo establece que ambas partes favorecerán encuentros periódicos entre delegaciones de los respectivos Parlamentos y entre las comisiones parlamentarias competentes en materia específica. Asimismo, de los artículos 15 y 16 surge el compromiso de ambas partes de concluir acuerdos complementarios para la ejecución de las actividades comprendidas en el tratado y de determinar los procedimientos idóneos tendientes a facilitar su realización. En consecuencia, los dos gobiernos podrán acordar, en el futuro, las modalidades y condiciones en que se llevarán a cabo los mencionados contactos parlamentarios.

De todos modos, esta participación es amplia, sin funciones específicas, y parece estar orientada a constituir un mecanismo de consulta política y de formación de decisiones, insertado en el marco general del tratado.

Como ya hemos visto, cuando analizamos la participación tradicional del Congreso, su función consultiva puede ser ejercida, y de hecho lo ha sido, desde la negociación inicial del tratado hasta su ratificación. En cualquier momento de la vida del tratado, sea antes o después de la firma, antes o después de la aprobación, el Congreso puede expresar su

voluntad con respecto a su contenido y a sus formas, ya sea como poder público o, indirectamente, a través de grupos, bloques o delegaciones parlamentarios, o incluso de los legisladores individualmente.

Asimismo, el Poder Ejecutivo nacional puede considerar conveniente la consulta con el Congreso, sobre todo si existen implicaciones presupuestarias, bélicas o que hacen al interés nacional.

Pero, indudablemente, esta función consultiva se deriva del derecho interno y no proviene del tratado como norma jurídica internacional. Y además, si bien las normas constitucionales hacen posible su intervención en ese carácter, reconoce expresamente sólo la facultad parlamentaria de aprobar o desechar los tratados.

Los tratados con España y con Italia, tal como fue explicado, han generado la voluntad del Congreso de ejercer en forma compartida esa función consultiva a través de los llamados comités de análisis y seguimiento, creados por leyes especiales conexas. Esta función se hace efectiva en la selección de los contratos y proyectos de inversión surgidos de la aplicación de dichos tratados, mediante el análisis y estudio de los que se presenten, conforme a criterios predeterminados. Pero, nuevamente, la función consultiva no está institucionalizada en normas jurídicas internacionales.

El proceso de integración argentino-brasileño, iniciado en 1986 dentro del régimen de la ALADI, evolucionó rápidamente desde un programa de integración y cooperación económica, conformado por acuerdos específicos (protocolos y anexos) circunscriptos en el esquema normativo general de un acuerdo-marco y no aprobados por el Congreso de la Nación, hacia un tratado de integración, celebrado en 1988, moderno y dinámico, basado en principios de gradualidad, flexibilidad, equilibrio y simetría, que recibió la correspondiente aprobación parlamentaria y que creó un marco jurídico nuevo, apropiado a las características de este proceso de integración, donde el Poder Legislativo tiene cabida como órgano del mismo, institucionalizando así sus funciones consultivas, hasta ahora bastante más difusas e informales.

El tratado contempla la existencia de una comisión parlamentaria conjunta de integración, de carácter consultivo, compuesta por doce legisladores de cada país, designados por los respectivos poderes legislativos, con mandato de dos años (artículo 8º).

La principal función de este órgano es efectuar las recomendaciones pertinentes a la comisión de ejecución del tratado —integrada por el Poder Ejecutivo nacional de ambos países— acerca de los proyectos de acuerdos específicos negociados por las partes, que dicha comisión debe

enviarle para su análisis y estudio antes de remitir esos proyectos a los respectivos poderes legislativos (artículos 6 *in fine* y 8º).

Estos acuerdos específicos, derivados del tratado, tendrán como objetivo la armonización de políticas aduaneras, de comercio interior y exterior, agrícola, industrial, de transportes y comunicaciones, cultural, científica y tecnológica, así como la coordinación de las políticas en materia monetaria, fiscal, cambiaria y de capitales.

Sin duda, las recomendaciones emitidas no tienen efecto vinculante por el carácter consultivo del órgano interparlamentario, pero su valor político y aun jurídico es trascendente, ya que el propio tratado considera necesaria, en los casos correspondientes, la aprobación de los mencionados acuerdos específicos por los poderes legislativos de ambos países (artículo 4º).

Es decir que el Congreso de la Nación, a través de los legisladores representantes, deberá examinar y pronunciar su recomendación sobre los acuerdos específicos —tratados internacionales de integración bilateral— antes de su firma y durante el proceso negociador, como componente de la Comisión Parlamentaria Conjunta de Integración. Posteriormente, una vez concluidos dichos acuerdos, volverá a examinarlos como Poder Legislativo de uno de los Estados parte del tratado para su aprobación o rechazo, a través de una norma de derecho interno.

Evidentemente, en la primera situación, estará actuando como miembro de un órgano, creado por una norma de derecho internacional como órgano interestatal binacional, interparlamentario, de carácter consultivo. En la segunda situación, actuará como un órgano creado por una norma de derecho interno —la Constitución Nacional— como órgano estatal nacional de carácter parlamentario, con la función de ejercer el poder legislativo.

Este nuevo enfoque nos muestra, en el camino hacia una integración política más completa, una etapa previa pero necesaria, cual es la de la participación activa e institucionalizada de los poderes legislativos estatales en los procesos de integración interestatales. Más allá, está la conformación de los Parlamentos de la integración.

Estos órganos de sistemas jurídicos internacionales reguladores de los procesos de integración, van surgiendo gradualmente. Quizás, inicialmente de la manera descrita, como comisiones parlamentarias mixtas, luego como órganos deliberativos bi o multinacionales restringidos a determinados acuerdos internacionales, para llegar a conformar los órganos parlamentarios y legislativos de organizaciones internacionales con estructura comunitaria.

Si bien el ejemplo más acabado de ello es el Parlamento Europeo, por existir no sólo jurídicamente sino en la realidad y operativamente, no

podemos dejar de mencionar otras experiencias, más o menos efectivas pero valiosas en cuanto intentos de lograr el objetivo último de la integración, como son el Parlamento Andino, el Parlamento Centroamericano, el Parlamento Amazónico y el Parlamento Latinoamericano.

## V. CONCLUSIONES

La evolución política y jurídica de los procesos de integración plantea situaciones nuevas, no sólo a la acción de gobierno de los Estados participantes sino al derecho. Tanto el derecho interno como al derecho internacional.

Ha habido cambios posibles y los ordenamientos jurídicos nacionales se adaptaron a ellos. Nuestro ordenamiento jurídico, desde la Constitución hacia la base normativa, acepta y da cabida, parcialmente, a la regulación jurídica de la integración.

El Congreso de la Nación puede intervenir más activamente y con derecho propio para elaborar el marco jurídico necesario, colaborando con el Poder Ejecutivo nacional. Sin perjuicio de las funciones constitucionalmente asignadas, la práctica ha hecho viable y legítimo el ejercicio de otras funciones por el Poder Legislativo. Estas funciones, de índole consultiva o de control de gestión, provienen de normas que el propio Congreso ha dictado o de cláusulas de los tratados internacionales, en especial de los bilaterales (Brasil, Italia y España).

Queda un amplio espacio para que el Congreso desarrolle sus facultades y sus propósitos con respecto al tema sin que el ordenamiento jurídico impida u obstaculice sus iniciativas. Es preciso proponer soluciones creativas y fomentar el diálogo con el Poder Ejecutivo nacional acerca de una acción conjunta en la construcción de una política exterior coherente (comisiones parlamentarias negociadoras de tratados, órganos mixtos conductores de procesos de integración, acuerdos internacionales con órganos de carácter interparlamentario, etcétera). El derecho internacional proporciona elementos de gran utilidad y probada eficacia para implementar mecanismos que coordinen los derechos estatales en la búsqueda de un sistema normativo de la integración bi o multilateral. Sólo hace falta usarlos inteligentemente de acuerdo con las circunstancias.

Asimismo, y más allá de la situación actual, surge la reforma constitucional. Es posible que en poco tiempo más, se inicie el proceso que lleve a su concreción. Deben prepararse los proyectos adecuados para promover la participación institucional y activa del Congreso de la Nación en la elaboración de la política exterior, de los tratados internacionales y del marco jurídico de los procesos de integración. Sin duda, la in-

ternacionalización de los problemas que aquejan a los países, la interdependencia como fenómeno esencial de las relaciones internacionales y la tendencia hacia la formación de bloques regionales de poder político, generan una real preocupación nacional por el replanteo institucional y la redefinición de funciones y atribuciones con dirección a los objetivos a alcanzar. Es evidente que la relación entre el derecho internacional y el derecho interno debe actualizarse e inscribirse en el diseño de una nueva norma constitucional.

La integración regional es el camino para adquirir presencia internacional en el actual contexto, no sólo en el aspecto económico, más acuñante y definitorio, sino también en el campo de la cultura, de la ciencia y de la tecnología, del desarrollo social y comunitario. Prueba de ello será la consolidación de la Comunidad Europea en 1992. En ese camino, el Congreso de la Nación deberá cumplir un papel relevante porque es el órgano de gobierno que, con más autenticidad y legitimidad, debe reflejar y transmitir los deseos, intereses y derechos del pueblo que representa.

En una primera etapa, colaborará con los poderes legislativos de los demás países, para construir la arquitectura de procesos de integración binacionales, en busca de un sistema de integración latinoamericana como meta final. Para ello, debe contar con los instrumentos y los recursos necesarios y establecer un vínculo armónico y eficaz con el Poder Ejecutivo nacional, a fin de asegurar una sólida acción de gobierno.

En síntesis, si bien las normas jurídicas no pueden transformar la realidad sin la conciencia de la necesidad del cambio, también es cierto que lo estructuran y le dan la racionalidad necesaria en el ámbito de la sociedad a la que tratan de regular. El desafío es hacer posible ese cambio exitosamente, por medio del derecho, y con el protagonismo de aquellos órganos de gobierno que, por su conformación y origen, dan garantía de consenso popular y apoyo político.

## BIBLIOGRAFIA

### Libros

- Bidart Campos, Carlos M., *El Derecho Constitucional del Poder*, Buenos Aires, EDIAR, 1967.
- Bidegain, Carlos M., *Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, 1980.
- Consejo para la Consolidación de la Democracia
- *Reforma constitucional. Dictamen preliminar*, Buenos Aires, EUDEBA, 1986.
  - *Reforma constitucional. Segundo dictamen*, Buenos Aires, EUDEBA, 1987.
- De La Guardia, Ernesto y Delpech, Marcelo, *El Derecho de los Tratados y la Convención de Viena de 1969*, Buenos Aires, Editorial La Ley, 1970.
- Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, *Derecho de la Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, Depalma, 1969.
- Lanús, Juan Archibaldo, *De Chapultepec al Beagle*, Buenos Aires, Emecé, 1984.
- Moncayo, Guillermo, Vinuesa, Raúl y Gutiérrez Posse, H. D. T., *Derecho Internacional Público*, Buenos Aires, Víctor P. de Zavallá Editor, 1981.
- Pérez Guilhou, Dardo y otros, *Atribuciones del Congreso Argentino*, Buenos Aires, Depalma, 1986.
- Sêve de Gastón, Alberto, *Los tratados ejecutivos en la República Argentina*, Buenos Aires, Depalma, 1970.
- Vanossi, Jorge R., *Régimen constitucional de los tratados*, Buenos Aires, Editorial El Coloquio, 1969.

### Colecciones

- Corte Suprema de Justicia de la Nación, Colección de Fallos.
- Cámara de Diputados de la Nación, Diario de Sesiones.
- Senado de la Nación, Diario de Sesiones.

### Tratados internacionales

- Convenio de Cooperación Económica entre Argentina y Uruguay (CAUCE), Montevideo, 1984.
- Tratado de la Cuenca del Plata, Brasilia, 1969.
- Tratado Constitutivo del SELA (Sistema Económico Latinoamericano), Panamá, 1975.
- Tratado Constitutivo de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), Montevideo, 1980.
- Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile, Ciudad del Vaticano, 1984.
- Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil, Buenos Aires, 1986.
- Tratado para la Creación de una Relación Asociativa Particular entre Argentina e Italia, Roma, 1987.

Tratado General de Cooperación y Amistad entre España y Argentina, Madrid, 1988.

Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil, Buenos Aires, 1988.

**Nota:** No se detallan otros tratados internacionales que también fueron considerados en el trabajo, sino sólo aquellos más importantes por su trascendencia con relación al tema.



## **TOWARDS A NEW PARTICIPATION OF THE CONGRESS OF THE NATION IN THE LEGAL FRAMEWORK OF INTEGRATION PROCESSES**

### **Summary**

The new reality in international relationships poses a phenomenon of great relevance for the near future: the integration processes.

Integration means a phenomenon of wide political, social, economic and cultural implications, but it also calls for a legal framework to govern relations among the states to be integrated. This supranational or suprastate legal framework brings about consequences of utmost importance, since not only does it affect national legal orders but relations among individuals, social groups and societies as well, and, in a more political formulation, it generates limitations or restrictions to the national sovereignty for the purpose of a community organization.

It is from this standpoint that it is necessary to study the role the Congress of the Nation can play in accordance with our legal system. To this end, an attempt is made to analyze the congressional powers to develop the integration legal framework, specially through the making of international treaties, taking into account the possible conflicts between local law and international law.

The role of parliamentary bodies in the foreign affairs of a country has been limited, in most cases, to a controlling function or complementary check upon the executive bodies. National legal frameworks generally grant the Executive Power the direction of the State foreign policy.

Our Constitution and the legal rules derived therefrom also follow this criterion, fixing quite accurately the attributions and functions of public powers as regards the subject. There are, however, questions which remain unsolved concerning the compatibility of their competence and the special features which derive from our federal organization.

Furthermore, the integration processes with an Argentine participation are briefly surveyed, providing the characteristics of each case and stating a difference between multilateral integration (ALADI, SELA, Cuenca del Plata) and bilateral integration (Brazil, Uruguay, Spain, Italy).

From these experiences, to which some recent attempts (Paraguay, Bolivia, Peru, Colombia) should be added, it has been tried to develop a concept on the role played or to be played by the Congress of the Nation.

Thus, it appears a limited or restricted function, typical of a traditional intervention in integration processes. This function, mainly legislative, is governed by the Constitution and the laws derived therefrom, and is limited to the political control or revision and normative instrumentation of international treaties which make up the legal framework in the integration process, leaving to the Executive Power the application, execution, control and follow-up of international legal rules.

Beyond these functions, in other integration processes, the Congress of the Nation, as the Legislative Power, broadens its scope of participation and, without conflicting with the legal order in force, it not only acquires a greater participation but a greater decision-taking power as well, without prejudice to its traditional legislative function.

In some cases, its function is that of a body which shares the management and follow-up of the integration legal framework with the Executive Power and intermediate groups (trade unions and business associations). In some other cases, it is an institutionalized consultation body, which will act not only *ex post facto* but also previously, in the negotiation and decision-taking stage. In both cases, a more efficient and faster treatment of questions to be examined and a more active and broader degree of participation — whether a priori or a posteriori — are secured.

Rounding up, we could say that the future poses the need for a greater intervention of parliamentary bodies in the development and evolution of the legal framework of integration processes which goes beyond the mere legislative function into the attainment of consultation, negotiation, management and follow-up functions as circumstances may require. The aim is to obtain that congressional intervention, as bodies which are representative of the nations and peoples to be integrated, may guarantee the legitimacy and support of integration rules and policies adopted and may enforce their implementation, thus promoting a successful and prosperous outcome.

## **VERS UNE NOUVELLE PARTICIPATION DU CONGRES DE LA NATION DANS LE CADRE JURIDIQUE DES PROCESSUS D'INTEGRATION**

### **Extrait**

La nouvelle réalité des relations internationales présente un phénomène d'une grande importance dans le proche avenir: les processus d'intégration.

L'intégration suppose un phénomène ayant de larges conséquences politiques, sociales, économiques et culturelles, mais en plus, elle exige un cadre juridique réglementant les relations entre les Etats à s'intégrer. Ce cadre juridique supranational ou supra-étatique est à l'origine d'importantes conséquences puisqu'il concerne non seulement les ordres juridiques nationaux mais aussi des relations entre des individus, groupes sociaux et sociétés et, avec un caractère plus politique, crée des limitations ou des restrictions aux souverainetés nationales en vue d'une organisation communautaire.

C'est dans le cadre de cette problématique qu'il s'avère nécessaire d'étudier le rôle que le Congrès de la Nation peut avoir conformément à notre ordre juridique. Pour ce faire, il faut analyser ses facultés pour élaborer le cadre juridique de l'intégration, notamment par la voie de la célébration des traités internationaux en tenant compte des possibles conflits entre le droit interne et le droit international.

La fonction des organes parlementaires au regard des relations extérieures d'un pays, est restée, pour la plupart des cas, une fonction de contrôle ou complémentaire des organes exécutifs. Les ordres juridiques nationaux accordent généralement au pouvoir exécutif la conduite de la politique extérieure de l'Etat.

Notre Constitution et les normes juridiques qui en dérivent suivent ce critère délimitant assez précisément les attributions et fonctions des pouvoirs politiques à l'égard de ce sujet. Nonobstant, des questions non

résolues subsistent en ce qui concerne le fait de rendre compatibles leurs compétences et les particularités dûes à notre organisation fédérale.

De même, sont abordés brièvement les processus d'intégration avec participation argentine, en caractérisant chaque cas et en marquant les différences entre l'intégration multilatérale (ALADI, SELA, Bassin du Plata) et l'intégration bilatérale (Brésil, Uruguay, Espagne, Italie).

De ces expériences, auxquelles il faut en ajouter quelques-unes encore en formation (Paraguay, Bolivie, Pérou, Colombie), on essaie de tirer une conceptualisation sur la fonction accomplie ou à accomplir par le Congrès de la Nation.

C'est ainsi qu'est ébauchée une fonction limitée ou restreinte, propre à l'intervention traditionnelle dans les processus d'intégration. Cette fonction, notamment législative, est réglemantée par la Constitution et les lois qui en dérivent et est contrainte au contrôle ou à la révision politique et à la mise en oeuvre normative des traités internationaux conformant le cadre juridique du processus d'intégration, en laissant dans les mains du pouvoir exécutif l'application, l'exécution, le contrôle et le suivi des normes juridiques internationales.

Dans d'autres processus d'intégration, au-delà de cette fonction, le Congrès de la Nation, en tant que pouvoir législatif, élargit son intervention, et, sans heurter l'ordre juridique en vigueur, acquiert non seulement une plus grande participation, mais aussi un plus grand pouvoir de décision, sans préjudice de sa fonction législative traditionnelle.

Dans quelques cas, sa fonction est celle d'un organe qui partage le contrôle de gestion et du suivi du cadre juridique de l'intégration avec le pouvoir exécutif et des groupes intermédiaires (syndicats et associations d'entrepreneurs); dans d'autres cas, il s'agit d'un organe institutionnalisé de consultation, agissant non seulement *ex post facto* mais aussi au préalable, dans l'étape de négociation et de prise de décisions. Dans les deux cas, est assuré un traitement plus efficace et rapide des questions à examiner et un niveau de participation — soit *a priori*, soit *a posteriori* — plus large et actif.

En conclusion, l'avenir pose la nécessité d'une plus grande intervention des organes parlementaires dans l'élaboration et l'évolution du cadre juridique des processus d'intégration, excédant le plan purement législatif, pour atteindre des fonctions de consultation, négociation, contrôle de gestion, suivi et autres que les circonstances détermineront comme étant convenables. L'objectif est parvenir au fait que leur intervention, en tant qu'organes représentatifs des peuples et nations à s'intégrer, assure la légitimité et l'appui des normes et des politiques d'intégration décidées et donne de l'efficacité à sa mise en oeuvre, promouvant des résultats prospères.

## **PARA UMA NOVA PARTICIPAÇÃO DO CONGRESSO DA NAÇÃO NO MARCO JURÍDICO DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO**

### **Resumo**

A nova realidade das relações internacionais apresenta um fenômeno de grande transcendência no futuro próximo: os processos de integração.

A integração traz consigo um fenômeno de amplas implicações políticas, sociais, econômicas e culturais, mas, além disso, precisa de um marco jurídico que regulamente as relações entre os Estados a serem integrados. Esse marco jurídico supranacional ou supraestatal produz conseqüências de grande relevo porque afeta não só os ordenamentos jurídicos nacionais senão relações entre indivíduos, grupos sociais e sociedades e, exprimido mais politicamente, gera limitações ou restrições às soberanias nacionais com o fim de uma organização comunitária.

Focalizando estes problemas é que devemos estudar o papel que, segundo nossa ordenação jurídica, pode desempenhar o Congresso da Nação. Para esse fim, trata-se de analisar suas faculdades para elaborar o marco jurídico da integração, especialmente através da celebração de tratados internacionais, considerando os possíveis conflitos entre o direito interno e o direito internacional.

A função dos órgãos parlamentares nas relações exteriores de um país tem-se limitado, na maioria dos casos, a uma função de controle ou de complemento dos órgãos executivos. Os ordenamentos jurídicos nacionais outorgam ao Poder Executivo, geralmente, a condução da política exterior do Estado.

Nossa Constituição e as normas jurídicas que derivam dela, seguem também este critério, marcando com bastante precisão as atribuições e funções dos poderes públicos a respeito deste assunto. Porém, existem questões não resolvidas com respeito à compatibilidade de suas competências e as particularidades derivadas de nossa organização federal.

Assim mesmo, revistam-se brevemente os processos de integração com participação argentina, caracterizando cada caso e estabelecendo diferenças entre a integração multilateral (ALADI, SELA, Cuenca del Plata), e a integração bilateral (Brasil, Uruguai, Espanha, Itália).

Dessas experiências, às que devem se acrescentar algumas recentes ainda em formação (Paraguai, Bolívia, Peru, Colombia), tenta-se obter um conceito sobre a função desempenhada ou a ser desempenhada pelo Congresso da Nação.

É assim que se perfila uma função limitada ou restringida, própria da intervenção tradicional nos processos de integração. Esta função, fundamentalmente legislativa, está regulamentada na Constituição e nas leis derivadas, e restringe-se ao controle ou revisão política e à instrumentação normativa dos tratados internacionais que compõem o marco jurídico do processo de integração, ficando com o Poder Executivo a aplicação, execução, controle e seguimento das normas jurídicas internacionais.

Indo além dessa função, em outros processos de integração, o Congresso da Nação, como o Poder Legislativo, alarga sua intervenção, e sem colidir com a ordem jurídica vigorante, passa a ter não só uma participação maior senão maior poder de decisão, sem prejuízo de sua função legislativa tradicional.

Em alguns casos, sua função é a de um órgão que comparte o controle de gestão e seguimento do marco jurídico da integração com o Poder Executivo e grupos intermédios (agregiações e associações empresárias). Em outros, é um órgão consultor institucionalizado, que atua não só *ex post facto* senão com anterioridade, no estágio de negociações e adoção de decisões. Em ambos os casos, segura-se um tratamento mais eficiente e rápido das questões a serem examinadas e um grau de participação — seja a priori ou a posteriori — mais ativo e amplo.

Como conclusão, pode se dizer que o futuro apresenta a necessidade de uma maior intervenção dos órgãos parlamentares na elaboração e evolução do marco jurídico dos processos de integração que vai além da simplesmente legislativa, até alcançar funções de consulta, negociação, controle de gestão, seguimento e outras, segundo as circunstâncias exigirem.

O objetivo é conseguir que sua intervenção como órgãos representativos das nações e dos povos a serem integrados, avalize a legitimidade e apoio das normas e das políticas integradoras adotadas, e dê eficácia a sua implementação, promovendo um resultado bem sucedido e próspero.