

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación...

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

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

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

Artículo 4.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El presente proyecto de ley tiene como antecedente aquel que fuera presentado por los senadores fueguinos José Anatolio Ojeda y Julio Cesar Catalán Magni en el año 2018 mediante el expediente 4746-S- 18 y que conserva al día de la fecha absoluta actualidad frente a la necesidad de proteger la legítima e imprescriptible soberanía de la Nación Argentina sobre sus territorios.

La recuperación de las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos correspondientes y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes, y conforme a los principios del derecho internacional, constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino. Se trata de una causa nacional insoslayable y una cuestión que exige una política de Estado que trasciende las divergencias partidarias.

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

Desde el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos Estados, se llevaron a cabo la celebración de una decena de instrumentos jurídicos estableciendo derechos y obligaciones para las partes en relación a los archipiélagos disputados sin que en ningún caso haya intervenido el Congreso de la Nación.

El más reciente del 13 de septiembre de 2016, denominado "Comunicado Conjunto argentino-británico" y comúnmente conocido como "Acuerdo Foradori

Duncan” (por los apellidos de sus negociadores), mediante el que se hicieron concesiones a los intereses británicos en la región y se retrocedió notablemente en el reclamo por soberanía, se lo hizo trascender como ‘comunicado conjunto’ para evitar cumplir con la obligación constitucional de someterlo a la aprobación del Congreso Nacional. Dicho instrumento fue dejado sin efecto por la Cancillería argentina en marzo de 2023.

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

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

El punto esencial de la participación del Poder Legislativo en la aprobación de los tratados es la tan característica relación de control de poderes propia del sistema republicano de gobierno, que confiere participación al órgano Legislativo en el manejo final de algo de trascendental importancia como es el hecho de contraer compromisos internacionales que vinculen al Estado argentino.

Si bien es cierto que la práctica argentina e internacional existen los llamados acuerdos en forma simplificada, en los que las partes manifiestan su consentimiento solo a través de la firma y su entrada en vigor es inmediata, siendo todo el proceso realizado por el Poder Ejecutivo, dichos instrumentos tienen como objeto cuestiones técnicas o de importancia tangencial a los intereses nacionales y se emplean con el objetivo de dinamizar el ejercicio de las relaciones exteriores que los tiempos actuales necesitan.

La Constitución Nacional no los prevé ni hace distinción entre tipos de tratados o acuerdos y es precisa al referirse al mecanismo relativo a la aprobación de los instrumentos internacionales que SIEMPRE involucra al Congreso Nacional.

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

Lo dicho en el párrafo anterior cobra aun mayor relevancia si tenemos en cuenta que los actos de disposición territorial forman parte de las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo. Así, el Art. 75 inc. 15 expresa "arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación", razón por la cual como es el Congreso quien fija los límites del territorio nacional, y esta atribución es indelegable, carecería de todo valor un compromiso contraído al margen de ella.

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

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

Por lo tanto, la conclusión de acuerdos sin aprobación parlamentaria y sin la posterior ratificación crea una situación de irregularidad e incertidumbre jurídica.

Esto es más evidente aun cuando está en juego parte del territorio nacional. Es por ello necesario que en todo instrumento jurídico en que se afecten o establezcan derechos u obligaciones cuyo objeto y fin este directa o indirectamente relacionado a las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos correspondientes deba ineludiblemente cumplir el procedimiento constitucional de aprobación parlamentaria y ratificación.

Por las razones expuestas y con la firme convicción de que toda decisión relativa a la Cuestión Malvinas debe ser analizada y debatida federal y democráticamente y, fundamentalmente, confrontada con el objetivo central e irrenunciable de recuperar el ejercicio de la soberanía es que solicito el acompañamiento de mis pares para la aprobación del presente proyecto.