

PROYECTO DE DECLARACIÓN

La Honorable Cámara de Diputados de la Nación

DECLARA

El rol insoslayable del Honorable Congreso de la Nación en la adopción de medidas de política exterior al amparo del mandato que impone nuestra Constitución Nacional, puntualmente en materia de pesca, hidrocarburos, navegación y aquellas que afecten lo dispuesto en la Primera Disposición Transitoria de la Constitución Nacional, que establece la reafirmación permanente de la República Argentina de la "legítima e imprescriptible soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio nacional", reafirmando que todo instrumento internacional que involucre directa o indirectamente a tales materias debe someterse a tratamiento legislativo en los términos del artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional,

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

El Congreso de la Nación, en su carácter de órgano propio del Poder Legislativo de la República, tiene un rol fundamental en la política exterior. Su competencia es eminente, insoslayable e inequívoca.

Así como el Poder Ejecutivo, de acuerdo a la manda constitucional, es el órgano del poder nacional que tiene a cargo el concluir y firmar acuerdos con potencias extranjeras (Artículo 99, inc. 11 de la Constitución Nacional); su par legislativo es quien debe -en un momento posterior a la firma- aprobar o desechar dichos acuerdos.

De esta manera, siendo un tratado internacional una norma orgánicamente federal, y que implica un acto federal complejo, pues el Poder Ejecutivo Nacional lo concluye y firma, el Congreso Nacional luego lo aprueba o desecha mediante una ley federal (Artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional).

Por último, el Poder Ejecutivo Nacional es quien debe ratificar el tratado aprobado por ley del Congreso, emitiendo también un acto federal de autoridad nacional. En este proceso, surge a las claras que la participación, coordinación e integración entre ambos poderes -cada uno con sus propias competencias- son las instancias que animan, validan y legitiman la política exterior nacional.

Pero la intervención del Congreso no se limita, en la praxis de la política exterior, a la aprobación o rechazo de los tratados firmados por el Poder Ejecutivo. Así, el Artículo 27 de la Constitución Nacional dispone que "El Gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que estén

en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución.” La referencia al “Gobierno federal” incluye también a la expresión legislativa del poder público.

Continuando con la lógica del Artículo 75 (atribuciones del Congreso) y del citado inciso 22 sobre aprobar o rechazar tratados, el inciso 24 también refiere a “la aprobación de tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos (...)”. Indudablemente, la responsabilidad del Poder Legislativo en este sentido, y como aporte evidente a la política exterior, es de alta jerarquía en razón de las eventuales materias, del tipo de instrumentos en cuestión y de la contraparte: las organizaciones supraestatales.

Pero aún más se evidencia ese grado de responsabilidad y competencia del Congreso en la política exterior, al intervenir de forma eminente en el más delicado y vital aspecto de las relaciones internacionales, al autorizar al Poder Ejecutivo a declarar la guerra o hacer la paz (Art. 75, inciso 25).

Incluso, y ante la atribución del Ejecutivo que conlleva el nombrar y remover a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios, es el Honorable Senado de la Nación -Cámara Alta del Congreso- quien presta su acuerdo para dichos actos (Art. 99, inciso 7).

Cabe tener en cuenta que la Cuestión Malvinas posee jerarquía y carácter constitucional al ser incluida en la Disposición Transitoria Primera, mediante la reforma de 1994: “La recuperación de dichos territorios 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.”

Ese “objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino” debe lograrse al amparo del derecho internacional y a través de la gestión del Estado, mediante sus organismos propios, considerando que “El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución (...)” (Artículo 22 de la Constitución Nacional).

Ello significa que “la recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía” como objetivo nacional, solo puede hacerse a través de los poderes constituidos. Y el Poder Legislativo -que es el poder de la representación- tiene

un rol central en la dinamización y concreción de la política exterior nacional y, por ende, en la Cuestión Malvinas, que encarna el principal y más antiguo conflicto exterior y multidimensional (político, jurídico, económico y geoestratégico) que mantiene nuestro país.

Visto está que las atribuciones, competencias y responsabilidades del Congreso en materia de política exterior son vastas, amplias y gravitantes. Su rol como actor preponderante en la marcha de dicha política es ineludible. Toda acción o iniciativa que así lo desconozca, soslaye o rechace, implicaría un abierto desafío que contradice al orden constitucional.

Luego del Conflicto del Atlántico Sur de 1982, en el marco del restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la República Argentina, se celebraron una decena de instrumentos jurídicos estableciendo derechos y obligaciones para las partes en relación a los archipiélagos usurpados sin que en ningún caso haya intervenido el Congreso de la Nación.

Vale mencionar a las llamadas “Declaraciones Conjuntas” de las delegaciones argentina y británica firmadas en 1989 y 1990 en Madrid, Reino de España -conocidos coloquialmente como “Acuerdos de Madrid”- que, bajo fórmula o “paraguas” de reserva de soberanía, sirvieran para relanzar las relaciones políticas y diplomáticas a nivel bilateral y para estructurar la relación económica entre Buenos Aires y Londres a través de múltiples y posteriores acuerdos que tampoco fueron tratados por el Congreso.

Pesquerías e hidrocarburos fueron los intereses apuntados por la contraparte británica en el Atlántico Sur y en torno a los territorios ilegalmente ocupados, generando un juego de suma cero en el cual los beneficios, desde económicos a geoestratégicos, se reportaron para el socio inglés en detrimento directo de los intereses argentinos. Claro que está que estas “Declaraciones Conjuntas” -verdaderos tratados entre ambas partes- no tuvieron el tratamiento legislativo que manda la Constitución Nacional.

Avanzando en el tiempo, el 13 de septiembre de 2016 se alcanzó un nuevo acuerdo entre el vicescanciller Carlos Foradori y el ministro de Estado para Europa y las Américas, Alan Duncan que, bajo la forma de un “Comunicado Conjunto”, fue suscrito por los funcionarios de Argentina y el Reino Unido.

Ese documento realizaba concesiones a los intereses británicos respecto de la explotación de los recursos naturales argentinos en la región y retrocede notablemente en el legítimo reclamo por soberanía. En el apartado sobre “Atlántico Sur” expresa: “En este contexto se acordó adoptar las medidas apropiadas para remover todos los obstáculos que limitan el crecimiento económico y el desarrollo sustentable de las islas Malvinas, incluyendo comercio, pesca, navegación e hidrocarburos”. Y a continuación agrega que “ambas partes acordaron que serían establecidas conexiones aéreas adicionales entre las islas Malvinas y terceros países. En este contexto acordaron el establecimiento de dos escalas adicionales mensuales en territorio continental argentino, una en cada dirección”.

En la Comunicación Conjunta Foradori-Duncan no se hace mención, entre otras cuestiones, a la disputa de soberanía, a la Resolución 2065 (XX) de Naciones Unidas -que plantea la necesidad de reanudar la negociación bilateral para resolver la controversia-, a la violación de la Resolución 31/49 que prohíbe acciones unilaterales -y que el Reino Unido está llevando adelante en el área-, y tampoco a la existencia ilegal de una base militar británica en la zona de paz y cooperación del Atlántico Sur.

Es muy importante considerar 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. 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. Por eso es necesario que todo instrumento en que se afecten o establezcan derechos u obligaciones en relación con las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes se siga el procedimiento estrictamente constitucional de aprobación parlamentaria y ratificación.

En virtud de lo dicho anteriormente, y visto que era una justa demanda permanente de sectores de veteranos y ex combatientes, de académicos y especialistas en la Cuestión Malvinas, darle definitivamente de baja al comunicado conjunto; el 2 de marzo de 2023, el entonces canciller Santiago Cafiero se reunió con su par del Reino Unido, James Cleverly.

En esa reunión, se notificó que el gobierno argentino daba por finalizado el Comunicado Conjunto del 13 de septiembre de 2016 conocido como “Foradori-Duncan”.

A partir de la asunción presidencial de Javier Milei el 10 diciembre de 2023, se volvió a torcer el rumbo de firmeza en el reclamo político y diplomático de reivindicación de la soberanía argentina sobre los territorios usurpados. Tanto así, que la nueva canciller y hoy ex funcionaria, Diana Mondino, así como el Secretario de Relaciones Exteriores del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, David Lammy, se reunieron en Nueva York el 24 de septiembre de 2024 y avanzaron en una agenda vinculada al Atlántico Sur.

Este encuentro tuvo por resultado un nuevo acuerdo o tratado dañino para el interés nacional suscripto entre la Cancillería de Milei y el Reino Unido, que, curiosamente, produce similares concesiones que el anterior “Foradori - Duncan”, favoreciendo la posición colonial británica sobre Malvinas y el Atlántico Sur.

El punto más grave del acuerdo es la concesión de la explotación de los recursos naturales en el Atlántico Sur, bajo el pretexto de “conservación del recurso pesquero”. Poner la gestión de estos recursos en manos de quienes usurpan y saquean nuestras aguas es un acto lesivo a los intereses económicos del país.

Otro punto especialmente sensible es la reanudación del vuelo Malvinas-San Pablo, con escala mensual en Córdoba. Esta medida, presentada como una “apertura” en las relaciones bilaterales, es en realidad un beneficio directo para las operaciones ilegales británicas en la región, ya que facilita el recambio de personal militar, pesquero y administrativo en las islas. El vuelo, que históricamente fue reclamado por el Reino Unido, es un salvavidas económico para el colonialismo británico en Malvinas. En otras palabras, de llevarse a cabo, el gobierno argentino estaría poniendo su infraestructura al servicio de quienes ocupan ilegalmente nuestro territorio.

Existe fuerte repudio de legisladores, gobernadores, intendentes, organizaciones de veteranos y académicos de todo el país, que coinciden en señalar que el acuerdo de Mondino-Lammy no es más que un intento de agradar a las potencias extranjeras a expensas de los intereses nacionales.

Incluso la vicepresidenta tuvo que repudiar públicamente lo acordado por el propio gobierno que integra. Hemos visto como, con la intención de obtener el favor del Reino Unido, o con la promesa de beneficios económicos y/o comerciales se han realizado acuerdos completamente nocivos para nuestra posición y sin modificar un ápice la intransigencia británica para resolver la disputa de soberanía de conformidad a lo establecido por las Naciones Unidas y el derecho internacional. Como agravante, estos acuerdos fueron realizados a espaldas del pueblo argentino y sin intervención alguna del Congreso de la Nación.

La actuación legislativa en el abordaje y consecuente aprobación o rechazo de instrumentos vinculados a la Cuestión Malvinas significa garantía de continuidad y legitimidad institucional: el Congreso asegura la continuidad de la política de Estado, independientemente de quién ocupe la primera magistratura del país. Esto permite mantener una postura unificada en foros internacionales y ante la comunidad nacional de cara a intereses vitales -soberanía e integridad territorial- y estratégicos: políticos, económicos, ambientales, etc. La reafirmación periódica del reclamo soberano en documentos oficiales y normativas garantiza que el tema permanezca vigente como una concreta "cuestión nacional".

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

Así también, el Congreso no solo aprueba o desecha tratados, sino que ratifica la Cuestión Malvinas como causa nacional, por medio de su producción: leyes, resoluciones y declaraciones. Respecto de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución Nacional, el Congreso actúa como su custodio de esta cláusula, legislando para fortalecer el reclamo soberano.

Por otro lado, el Congreso ha sancionado leyes específicas; verdaderos instrumentos que refuerzan la posición argentina sobre las Malvinas y buscan

proteger los intereses vulnerados por la acción colonial británica y expandir el conocimiento público sobre la legitimidad del reclamo argentino. Entre ellas, y por citar solo algunos ejemplos, se pueden destacar:

- Ley 26.659: Prohíbe la exploración y explotación de hidrocarburos en la plataforma continental argentina sin autorización del Estado, apuntando contra actividades ilegales promovidas por el Reino Unido en la zona.
- Ley 26.915, que introduce en la Ley 26.659 las sanciones pertinentes ante la eventual violación de ésta.
- Las diversas y consecuentes reformas al Régimen Federal de Pesca (ley 24.922) y la actualización de sus sanciones en el marco de la actividad relativa a intereses de la Cuestión Malvinas.
- Ley 27.558 (2020): crea el Consejo Nacional de Asuntos Relativos a las Islas Malvinas, integrado por representantes de diferentes sectores, como excombatientes, académicos y políticos, para asesorar en políticas públicas sobre la soberanía.
- Ley 27.757: modifica la Ley de Espacios Marítimos (Ley 23.968) incorporando la demarcación del límite exterior de la Plataforma Continental Argentina continental e insular, reforzando los derechos soberanos sobre el mar.

Indudablemente, en la larga y profusa historia en torno a la Cuestión Malvinas, se destaca el conflicto bélico acaecido en 1982 entre nuestro país y el Reino Unido. Y ello es materia tanto de política exterior como de política de defensa, ambas sobre las cuales el Poder Legislativo también tiene importante injerencia. En ese sentido, el Congreso es un espacio de representación y reconocimiento de la más alta jerarquía para Veteranos y Ex Combatientes: ya sea a través de audiencias públicas, participación en el Consejo Nacional o como protagonistas de políticas de reparación y reconocimiento. Esto refuerza el carácter político, social y simbólico de la causa.

En síntesis, el Poder Legislativo es el garante institucional de que el reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas permanezca como política de Estado. Su valor radica en sus atribuciones para:

1. Legislar políticas que refuercen el reclamo.

2. Supervisar al Ejecutivo en las acciones internacionales.
3. Mantener viva la causa en el ámbito nacional e internacional.
4. Generar consensos entre sectores políticos, sociales y académicos para fortalecer el reclamo soberano.

Como se puede observar a lo largo de estos fundamentos; el relieve de la acción del Congreso en el diseño y los alcances de la política exterior nacional es muy importante. Y en el caso particular de la Cuestión Malvinas, su acción es imperiosa y obligada -en cumplimiento de la manda constitucional- al momento de tratar los instrumentos vinculados a aquella. Porque están involucrados múltiples intereses nacionales, entre ellos dos vitales: la soberanía y la integridad territorial, para así conjurar todo tipo de lesiones graves e incluso irreparables en una materia tan delicada, estratégica y significativa para la Nación y el pueblo argentino.

Entendemos que todo instrumento internacional que involucre directa o indirectamente a las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, así como a los territorios emergidos y espacios marítimos correspondientes, debe recibir tratamiento legislativo en los términos del artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional.

Es por todas estas razones y los motivos expuestos, que se solicita el acompañamiento de los y las Diputados y Diputadas en la presente iniciativa.

Aldo Leiva

Santiago Andrés Cafiero

Luis Eugenio Basterra

Nicolás Massot

Esteban Paulón

Oscar Agost Carreño

Andrea Graciela Freitas

Jorge Neri Araujo Hernández

Carolina Yutrovic

Nancy Sand

Ana María Ianni

Julio Pereyra

Ariel Rauschenberger

Christian Alejandro Zulli

