

EL CONTROL PARLAMENTARIO

*Comunicación del doctor Antonio Castagno,
al incorporarse como miembro correspondiente a la
Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas,
en sesión privada del 22 de setiembre de 2004*

*Palabras de presentación a cargo del
académico de número Dr. Segundo V. Linares Quintana*

En el presente acto académico tiene lugar la incorporación del nuevo miembro correspondiente Dr. Antonio Castagno, y se me ha asignado el grato cuanto honroso cometido de pronunciar las tradicionales palabras de salutación y bienvenida.

El nuevo integrante de esta Ilustre Corporación llega al empujado vital con sólidos y abundantes antecedentes, como culminación de una prolongada y valiosa labor intelectual en el campo de la docencia universitaria, ejercicio de su profesión y el desempeño de la función pública.

El Dr. Castagno cursó sus estudios de Abogacía y el Doctorado en Derecho y Ciencias Sociales, en la Facultad del ramo de la Universidad Nacional de Buenos Aires, así como también los de la Ciencia de la Política en la Escuela de Licenciatura Política Especializada de la Universidad Nacional de La Plata, obteniendo los títulos correspondientes en 1960, 1972, y 1973 respectivamente.

Cumpliendo una auténtica vocación, y al poco tiempo de recibirse, el Dr. Castagno inició una prolongada y brillante carrera docente, en forma paralela a la publicación de numerosos e importantes libros y pronunciar conferencias sobre temas de su especialidad.

El Académico Dr. Castagno ha sido profesor de Derecho Político y Derecho Constitucional en las Facultades de Derecho y Ciencias Sociales de las Universidades de Buenos Aires y La Plata.

Actualmente es profesor Extraordinario Consulto, a cargo de la cátedra de Derecho Constitucional, al mismo tiempo que Director del Instituto de Estudios Parlamentarios de la Universidad de Belgrano.

El Dr. Castagno ha publicado nada menos que 160 trabajos de su materia y es autor de numerosos libros, entre otros los siguientes: “Los partidos políticos: antecedentes de su régimen legal”; “Tendencias y grupos políticos en la realidad argentina”; “Símbolos y métodos políticos”; “Las bancas parlamentarias”; “Los derechos humanos en la Argentina”; “Urquiza y Alberdi en la organización nacional”; “Control previo de los tratados internacionales”; “La representación política”; etc.

Asimismo, ha publicado innumerables trabajos y artículos en diarios y revistas especializadas del país y del extranjero, que llevaría largo tiempo enumerar.

El Dr. Castagno ha ejercido su profesión de abogado, en función de la cual ha sido Vicepresidente del Colegio de Abogados del Departamento Judicial de San Martín y Presidente de su Tribunal de Disciplina; Presidente del Círculo de Abogados de General Sarmiento; Miembro suplente del Tribunal de Disciplina del Colegio Público de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires; Conjuez del Departamento Judicial de San Martín; Conjuez de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

En el orden de la función pública del Gobierno Nacional, ha sido Director de Política y Técnica Legislativa del Ministerio de Justicia de la Nación; Representante del Gobierno Nacional ante el Gobierno de la República de Honduras; Asesor de la Cámara de Diputados de la Nación. Fue asimismo autor del proyecto que dio base a la sanción de la ley reglamentaria del artículo 190 de la Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, sobre juicio de residencia.

Ha recibido también distinciones de numerosas y prestigiosas entidades científicas y de bien público del país y del

extranjero.

El nuevo académico ha completado su extensa labor en el plano de la teoría de su especialidad, con una rica experiencia en el desempeño de cargos públicos en función de ésta, debiendo señalarse que es uno de los pocos argentinos especializados en el derecho parlamentario, y ha publicado importantes trabajos sobre temas de la disciplina a la que precisamente pertenece, la interesante cuestión que es materia de la conferencia que hoy pronunciará, que es: el control parlamentario de los tratados internacionales.

El Académico Dr. Castagno pertenece a diversas entidades científicas y culturales de país y del extranjero, en alguna de las cuales ha ejercido y ejerce cargos directivos.

Ha sido Miembro Fundador de la Asociación Argentina de Ciencia Política y de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional.

Es también integrante del Instituto de Derecho Constitucional de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires; del Instituto de Ciencia Política “Carlos Sánchez Viamonte” de la Universidad Nacional de La Plata; del Instituto de Ciencia Política de la Universidad del Museo Social Argentino; Miembro Fundador de la Asociación Argentina de Estudios Municipales cuya vicepresidencia ejerció; Académico Correspondiente de la Academia Argentina de la Historia; Académico Correspondiente de la Academia Sanmartiniana; etc.

También ha sido vicepresidente de la Asociación Numismática Argentina; y fundador y vicepresidente de la Academia Rioplatense de Numismática Medallística; entre otras instituciones.

El Dr. Castagno participó en la fundación de instituciones fundamentales en la materia, como la Asociación Argentina de Ciencia Política y la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Como Presidente fundador de la primera, la Asociación Argentina de Ciencia Política, me es

grato atestiguar que el Dr. Castagno, desde el inicio de su fundación prestó una valiosa y permanente colaboración en las labores directivas, constituyéndose en elemento indispensable del Instituto sobre todo en las reuniones científicas que la entidad realizó y entre éstas el notable Congreso Internacional de Ciencia Política realizado en la ciudad de Buenos Aires en 1960; con el auspicio de la International Political Science Association y en el que participaron destacados científicos del mundo.

Considero de estricta justicia destacar la valiosa y permanente colaboración del Dr. Castagno en las actividades de otras instituciones especializadas y en particular en los Institutos de Derecho Constitucional y Ciencia Política de las Universidades de Buenos Aires y La Plata, respectivamente así como en las cátedras de la materia en las Facultades de dichas Universidades en los que me honré en ser director y hoy actualmente profesor titular emérito.

Al dar la más cordial bienvenida al nuevo Académico Correspondiente Dr. Antonio Castagno, y desearle el mayor éxito en sus nuevas tareas académicas, deseamos señalar con particular agrado que el cumplimiento pleno de su auténtica vocación con la obtención del empuinado sitial culminando una brillante faena intelectual de toda una vida, comporta un valioso aporte al esfuerzo común que incumbe a todos los argentinos para el desarrollo y progreso científico de la Patria.

Palabras preliminares

Son mis primeras palabras, superando la emoción que trato de evitar, para agradecer infinitamente el honor que me ha dispensado mi querido maestro, el profesor Segundo V. Linares Quintana por sus cálidas palabras de presentación; y a todos los distinguidos académicos al admitirme como miembro de esta augusta Corporación.

Llego, después de haber transitado largos trechos de mi vida, con la inocultable esperanza de compartir, aunque sea modestamente, la importante labor científica de esta Academia Nacional.

He frecuentado el estudio de la Ciencia Política y Constitucional, según la orientación que ha dado el maestro Linares Quintana; y es ocasión oportuna para que me permitan rendir mi homenaje, sincero y emotivo homenaje, al prestigioso maestro de siempre, quien me ha guiado desde mis primeros pasos por esta disciplina desde hace más de cuarenta años; y que culmina hoy, al ocupar un lugar entre los señores académicos.

Y deseo agregar el recuerdo de otro maestro y a su excepcional jerarquía científica e inagotable bondad, el profesor Mario Justo López, quien lamentablemente no está con nosotros, pero que ha dejado su sabiduría y su enseñanza para las generaciones venideras.

También a los maestros Miguel S, Marienhoff y Alberto Antonio Spota, quienes aún nos siguen guiando desde el cielo.

Mario Justo López me brindó la distinción de prologar mi modesto trabajo "Las bancas parlamentarias" en 1972; y de continuar la titularidad irremplazable de su cátedra de Ciencia Política en la Universidad de Belgrano.

El maestro Linares Quintana, la brillante oportunidad de integrar su

prestigiosa cátedra de Derecho Constitucional en la Universidad Nacional de La Plata.

Immensos honores que han excedido mis limitados merecimientos.

EL CONTROL PARLAMENTARIO

Por el académico correspondiente DR. ANTONIO CASTAGNO

Sumario

1.- Introducción: el Derecho Parlamentario. 2.- El control parlamentario. 3.- El control parlamentario de los tratados. 4.- La Convención de Viena. 5.- Antecedentes constitucionales argentinos. 6.- Constituciones extranjeras. 7.- La Constitución Nacional y las relaciones internacionales. 8.- El tratado con la República de Chile de 1991 sobre los Hielos Continentales. 9.- Conclusiones y propuesta.

El tema de nuestra exposición lo hemos encarado con las nociones preliminares sobre el derecho parlamentario, en el contexto del derecho constitucional, para analizar el control parlamentario y, especialmente, sobre los tratados internacionales.

La consolidación del orden institucional, significa la vigencia de toda la normativa específica que corresponde al funcionamiento de los Poderes. De allí surge que, juntamente con el derecho constitucional, aparece vigorizado el denominado derecho parlamentario y el procedimiento específico para poner en funcionamiento las facultades y atribuciones asignadas por la Ley Fundamental de la República.

Bastan estas breves referencias para apoyar esta posición, en el sentido de considerar que el conjunto de normas que corresponden a la organización y funcionamiento de las Cámaras Legislativas, si bien no pueden escindirse del marco normativo constitucional, nada impide delimitar la zona parlamentaria, con el objeto de su consideración y su estudio profundizado.

Ambos ordenamientos -el constitucional y el parlamentario- se presumen recíprocamente, pues la norma constitucional da por supuesta la existencia de la mencionada autonormatividad parlamentaria como una conquista histórica que no puede suprimirse; de lo que se infiere que la principal fuente del derecho parlamentario es la Constitución y las leyes sancionadas en su consecuencia, a las que siguen el Reglamento de las Cámaras y por último, las resoluciones in temas, los usos, prácticas y costumbres, como la jurisprudencia parlamentaria.

En cuanto a los temas o asuntos incluidos en el Derecho Parlamentario, no aparecen mayores discrepancias entre los especialistas, por lo que, en general, son específicos de la labor parlamentaria.

2. El control parlamentario

Resulta interesante señalar que el control parlamentario sobre los actos del Gobierno se manifiesta con más intensidad en los regímenes parlamentarios, en los cuales las facultades y atribuciones de los cuerpos legislativos aparecen con mayor importancia que en los sistemas presidencialistas.

Esta prevalencia se viene acentuando, según la opinión de los especialistas y autores modernos, entre los cuales merecen citarse a los profesores Montero Gibert, García Morillo, Martínez Elípe, a los que nos remitimos.

3. El control parlamentario de los tratados

El tema ha sido preocupación de distinguidos especialistas, no solamente de investigadores del derecho constitucional como del derecho internacional público.

La profesora de Derecho Político de la Universidad Complutense de Madrid, María Asunción García Martínez expresa que "este supuesto del control parlamentario de los tratados internacionales tiene un tratamiento especial en virtud de la naturaleza específica de los mismos". Sostiene la mencionada profesora que existe la posibilidad de un control anterior a la celebración del tratado, señalando que la Constitución española distingue tres

supuestos "en los que el control de las Cortes se ejerce con mayor o menor intensidad". Existe un verdadero acto de control en cuanto se puede denegar -medida sancionatoria- la autorización solicitada por el Gobierno y, de acuerdo con la interpretación de las normas constitucionales, se establece un doble régimen para los tratados internacionales, los que deben ser autorizados, por las Cortes mediante una ley. Además, las Cortes pueden introducir enmiendas al texto del tratado, desde luego bajo ciertas condiciones, de acuerdo con las normas constitucionales y el Reglamento.

4. La Convención de Viena

Sin pretender en esta ocasión realizar un análisis exhaustivo del derecho internacional a través de todas las disposiciones de esta importante convención, suscripta el 23 de mayo de 1969.

No obstante, mencionaremos el artículo 11 que se refiere al consentimiento que deben prestar los Estados, que "se materializa mediante la firma, el canje de instrumentos que constituye un tratado, la ratificación, la aceptación y la aprobación o la adhesión, o en cualquiera otra forma que se hubiera convenido".

De este texto se deduce que los estados pueden adoptar diversas formas para manifestar su decisión, de acuerdo con las normas de sus respectivas Constituciones.

A este respecto, el embajador Ernesto de la Guardia, autor de una importante obra sobre "Derecho de los tratados internacionales" afirma que en el plano internacional las palabras "aceptación" y "aprobación" son términos equivalentes a "ratificación"; y que la "aceptación" es una innovación, no tanto de procedimiento cuanto de terminología.

Advierte asimismo que la Convención de Viena se refiere en numerosas ocasiones a la "celebración de los tratados", "sin especificar en ningún momento el significado de este término; y señala de acuerdo con la cita de la obra del profesor Emmanuel Roucouas que la Convención emplea "23 veces al término "conclusión", sin recibir adecuada definición.

Además, aclara que la palabra "celebración" o "conclusión", que se usan

indistintamente como sinónimos, ha dado lugar a largas y serias discusiones.

5. Antecedentes constitucionales argentinos

El proyecto de la Sociedad Patriótica de 1813 en su artículo 143 decide que con aviso y consentimiento del Senado, el Poder Ejecutivo tendrá facultad de hacer la tregua, tratados de paz, de alianza y comercio con las naciones. Debe destacarse que por primera vez aparecen en un texto los términos "con aviso y consentimiento", los que podrían tomarse como similares a los empleados por la Constitución de los Estados Unidos de América del Norte, en su artículo II, sec. 2, 2º párrafo: "El Poder Ejecutivo con el consejo y consentimiento del Senado..."

En el proyecto de Constitución de 1819, el artículo 81 establece en las atribuciones del Poder Ejecutivo: Puede con parecer y consentimiento de las dos terceras partes de senadores presentes en número constitucional, celebrar y concluir tratados con las naciones extranjeras; salvo el caso de enajenación o desmembración de alguna parte del territorio en que deberá exigirse el consentimiento de dos terceras partes de la Cámara de Representantes.

Juan B. Alberdi en su proyecto (art.85, 16 a) dispone que el Presidente concluye y firma tratados...; y en el art. 64, inc. 19 el Congreso aprueba o desecha los tratados concluidos...

6. Constituciones extranjeras

El artículo 94.1 de la Constitución del Reino de España del año 1978 dispone que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, en los siguientes casos: a) tratados de carácter político; b) tratados o convenios de carácter militar; c) tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I.

El artículo 95,1 establece que la celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la constitución exigirá la previa revisión constitucional.

Estas normas y otras concordantes han merecido muy atinadas observaciones de los especialistas. En este sentido, el profesor Francisco Fernández Segado afirma que "la decisión de las Cortes Generales en el sentido de autorizar la prestación del consentimiento del Estado para obligarse mediante la celebración de un tratado de los previsto en el artículo 94.1, ha de ajustarse a, un procedimiento específico, mediante el cual el Gobierno enviará a las Cortes Generales, solicitando la autorización para la celebración del acuerdo aprobado por el Consejo de Ministros; y la decisión requerirá la mayoría de cada Cámara".

Por su parte, el profesor Fernando Dorado Frías expresa que el proceso histórico de democratización del poder estatal fue acentuando la participación de los parlamentos en las cuestiones relacionadas con la política internacional.

La Constitución de los Estados Unidos de América del Norte dispone la intervención del Senado para otorgar consejo y consentimiento para la celebración de tratados (art. II, sec. 2, 2º párr. ya mencionado).

Los autores de los comentarios a la Constitución: Alejandro Hamilton, Jaime Madison y John Jay, reunidos en la obra con el título "El Federalista", expusieron en su momento serias observaciones al texto constitucional, a los que nos remitimos.

Otros autores han publicado importantes estudios sobre la Constitución, destacando que el Senado tiene una participación activa en el tratamiento de los tratados internacionales. Al respecto, C. Hermán Pritchett expresa que "los constituyentes concibieron al Senado como una especie de consejo con el cual sesionaría el presidente mientras se negocian los tratados, y del cual obtendría asesoramiento".

Por su parte, Edward S. Corwin sostiene que el Presidente y el Senado están asociados durante todo el proceso de celebración de tratados; además admite que la intervención del Senado alcanza a consentir condicionalmente formulando las enmiendas pertinentes al proyecto del tratado.

En cuanto a la interpretación que debiera darse a la expresión

"consejo y consentimiento", nos animamos a sostener que el constituyente norteamericano tuvo especialmente en cuenta que estaba estructurando una forma de gobierno republicana; y una de sus características es precisamente la separación de los poderes o división de funciones, sin descuidar que funcionan armónicamente –especialmente el Ejecutivo y el Legislativo– sobre la base de los frenos y contrapesos, es decir, la colaboración y el control recíprocos.

Los vocablos "consejo" y "consentimiento" que emplea el artículo II de la Constitución de los Estados Unidos de América merecen un análisis especial con el objeto de interpretar el sentido y alcance que los constituyentes quisieron darle.

Dice al respecto el maestro Segundo V. Linares Quintana, al referirse a la interpretación constitucional, que el primer método de interpretación en la historia fue el gramatical "qué se atiene estrictamente a las palabras del texto escrito"; este método ya superado como acertadamente lo afirma también el profesor Aftalión al sostener que "el interés del jurista en ningún caso puede detenerse en la consideración de la palabra en cuanto tal, porque entonces su actividad se confundiría con la de los gramáticos, etimologistas y semánticos".

Ahondando en el análisis, es cierto que las palabras nacen, viven y mueren; y que su significado y contenido varían con el tiempo; basta recordar el vocablo "democracia", cuyo concepto varió fundamentalmente desde la Grecia de Pericles hasta nuestro tiempo.

No podemos seguir obviamente el estudio exhaustivo que realiza el maestro Linares Quintana en su importante Tratado de Interpretación Constitucional; sin embargo, adelantamos nuestra modesta opinión al sostener que la interpretación lógica de las normas podría aportar algunos elementos valiosos para ubicar el significado de cada vocablo, dentro del contexto integral de la normativa constitucional, partiendo del concepto aceptado por la generalidad de los juristas que la Constitución forma un texto armónico y sistematizado por lo que resulta viable la interpretación de una norma dentro del conjunto de todo el texto constitucional.

En síntesis, entendemos que la interpretación lógica de la norma

citada de la Constitución americana nos lleva a aceptar que el consejo y el consentimiento pueden brindarse, sin forzar los términos de la Constitución, como un paso de colaboración del Senado, participando en el estudio y asesoramiento del proyecto de tratado que gestiona el Presidente.

7. La Constitución Nacional y las relaciones internacionales

Nuestra Constitución Nacional ha establecido que las relaciones exteriores están confiadas a los poderes políticos del Gobierno Nacional, es decir, al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, atribuyendo a cada uno facultades específicas, según lo disponen los artículos 99 inc. 11 y 75 inc. 22, respectivamente, a los que pueden agregarse el artículo 27 y el inc. 15 del artículo 75.

Con respecto a las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo, la Constitución Nacional dispone que "concluye y firma tratados"; mientras que el Congreso "aprueba o desecha tratados concluídos".

La terminología empleada puede llevar a confusión, especialmente cuando se expresan las atribuciones de ambos Poderes y surge de la comparación del art. 75 inc. 15 con el art. 99 inc. 11.

La confusión subsiste al no quedar claro cuando un tratado se considera concluido, si se tiene en cuenta que aún el Congreso no ha intervenido y obviamente no ha decidido su aprobación, que se materializa por medio de una ley; a todo ello debe agregarse que falta la ratificación y el canje del documento, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena.

De acuerdo con las prácticas y la observancia de las normas constitucionales, se infiere que la iniciativa y la tramitación del texto del tratado corresponde al Poder Ejecutivo, con la intervención de sus propios órganos de consulta y asesoramiento, coordinadas dichas tramitaciones por los representantes debidamente autorizados del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Agotada la etapa de la discusión y ajuste de la redacción del texto, aparece la etapa de la firma del documento por los titulares de los poderes

ejecutivos de los países, en representación de sus respectivos Estados.

De lo expuesto se infiere que hasta ese momento no se ha registrado la intervención o la participación del Congreso o de algunos de sus organismos (Comisiones Parlamentarias), por lo que puede señalarse que el Poder Legislativo se encontraría ante el hecho consumado, es decir, con el texto concluido y firmado por el Poder Ejecutivo, que lo remite entonces al Congreso con un mensaje y proyecto de ley de aprobación.

8. El tratado con la República de Chile de 1991 sobre los Hielos Continentales

De acuerdo con la aplicación de las normas constitucionales se observó el procedimiento habitual con respecto al "Acuerdo entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República de Chile, para precisar el límite en la zona comprendida entre el Monte Fitz Roy y el Cerro Daudet", cuyo texto, que consta de seis fojas, fue firmado por los ministros Guido Di Telia y Enrique Silva Lima, en Buenos Aires, el 2 de agosto de 1991.

Con fecha 27 de febrero de 1992, el Poder Ejecutivo Nacional envió al Congreso el Mensaje n°350, con el objeto de someter a su consideración el proyecto de ley de aprobación del Acuerdo mencionado, que consta de tres artículos y seis cartas anexas, cuya entrada se registró en la Cámara de Diputados el 2 de marzo.

En dicho mensaje, el Poder Ejecutivo expresa "las dificultades con que se tropezó para materializar las coincidencias alcanzadas por la Conferencia de Peritos de 1898 y las divergentes interpretaciones surgidas con posterioridad, han impedido, hasta el presente, llevar a cabo la demarcación de esa área; intentando superar las dificultades propias de una zona en su mayor parte cubierta de hielo, en donde, debido a las espaciales y rigurosas condiciones existentes, se hacen sumamente difíciles, onerosos y prolongados los estudios y trabajos destinados a demarcarlos; por lo que, mediante este acuerdo los países deciden que el límite estará formado por los tramos de rectas comprendidos entre los puntos que se enumeran en el artículo 1 del tratado... "

En el informe a la opinión pública, difundido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Gobierno argentino hace referencia a los antecedentes sobre los tratados de ambos países desde el año 1881; y al observar las divergencias, aparecen varias alternativas, entre las cuales se destaca la tercera, mediante la cual se otorga a la Argentina 1.250 km² y 1.037 a Chile, "considerada la más conveniente".

La intervención de las Comisiones de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Cámara de Diputados se publica en el Orden del Día n°1350 (impreso el 20 de diciembre de 1996), se reproducen los dictámenes producidos.

Un esclarecedor debate alcanza a trascender a la opinión pública; y los medios reflejan la inquietud que se desprende del texto del tratado suscripto por los presidentes, que cede a la República de Chile una considerable franja del territorio que comprende la zona más bella del mundo, según lo confirman los numerosos técnicos y especialistas que opinaron sobre este escabroso tema.

Por fin, con fecha 24 de julio de 1998 se publica la Orden del Día n° 611 de la H. Cámara de Diputados que incluye el dictamen de las Comisiones de Relaciones Exteriores y de Defensa, aprobándose el proyecto de declaración mediante la cual expresan que la Cámara de Diputados vería con agrado que el Poder Ejecutivo retire los proyectos de ley que ha presentado oportunamente, mediante los cuales se aprueba el Acuerdo entre la República Argentina y la República de Chile para precisar los límites en la zona comprendida entre el monte Fitz Roy y el cerro Daudet...". El 16 de septiembre de 1998 (Orden del Día n° 1004 de la Cámara de Diputados), las Comisiones de Relaciones Exteriores y de Defensa aprobaron en conjunto un proyecto de declaración por la cual "vería con agrado que el Poder Ejecutivo realice con la República de Chile la demarcación del límite; y fija los criterios a tener en cuenta para la demarcación de la frontera.

Como consecuencia de estas claras y singulares declaraciones, que marcan sin lugar a dudas un hito importante en el tratamiento de estas cuestiones tan dificultosas, el Poder Ejecutivo decidió retirar el texto del tratado y acordó con el Presidente de Chile un nuevo tratado que se firmó en Buenos Aires el 16 de diciembre de 1998.

El nuevo texto del tratado fue enviado al Congreso mediante el Mensaje n° 1473, acompañando el proyecto de ley de aprobación. En la sesión del 29 de diciembre la Cámara de Diputados aprobó sobre tablas los proyectos de declaración de las Comisiones y finalmente el texto del nuevo tratado.

El trámite concluye con la intervención del Senado de la Nación, que en su sesión del 2 de junio aprobó por 42 votos y 5 en contra el nuevo tratado con Chile. Simultáneamente en la ciudad de Valparaíso fue aprobado por la Cámara de Diputados, por 58 votos a favor y 32 en contra..." en un clima de indiferencia...

9. Conclusiones

El largo y complicado proceso que originó el tratado de límites con Chile de 1991, que se extendió hasta fines de 1998, culminó con la concertación de un nuevo tratado y consecuentemente con la demarcación del nuevo límite que responde a los principios jurídicos e históricos y a los resultados de los estudios técnicos y de los asesoramientos de los organismos especializados.

Esta situación dio ocasión para realizar una investigación sobre el tema de los tratados internacionales, a modo de conclusión de esta exposición.

Resulta interesante destacar, como concepto básico, que la política internacional del Estado moderno se encara decididamente hacia la obtención del consenso y la participación activa de todos los organismos especializados, ya sean oficiales o privados, en las cuestiones relacionadas con la integridad territorial y las relaciones diplomáticas.

La intervención del Congreso Nacional colocó a los legisladores ante una situación muy compleja, pues debieron considerar la factibilidad y viabilidad de los términos de un tratado internacional, ya firmado por los presidentes de ambos países, encontrándose entonces inmersos en una dura controversia, en la que se debatía nada menos que la cesión de una parte del territorio soberano.

Ante esta situación, los legisladores sin diferencias de parcialidades políticas y partidistas, entendieron que les correspondía como representantes del pueblo, poner en funcionamiento una de sus atribuciones parlamentarias, esto es, el control sobre los actos políticos del Poder Ejecutivo. En este aspecto, se ubica dicho control parlamentario en el marco del derecho constitucional moderno, ampliándose su ámbito específico en cuanto, a la regulación de las relaciones del Estado en el orden interno como en el internacional

Las complicadas y harto difíciles tramitaciones posteriores a la firma del mencionado tratado de 1991 pudieron evitarse, si el Congreso hubiera tenido la oportunidad de informarse acabadamente de los términos del tratado; y sobre los alcances y consecuencias del mismo. Es cierto que todos los Presidentes argentinos concluyeron y firmaron en sus momentos los textos internacionales; pero no aparecieron estas agudas controversias que, indudablemente, dividieron a la sociedad y colocaron a los legisladores en la complicada tarea de revertir el proceso, para encauzar las tratativas por caminos que resultaran más convenientes y aceptables para los intereses de nuestro país.

Las decisiones adoptadas por los legisladores, pues, reflejan la claridad y sin vacilaciones el criterio que privó en el ánimo de todos, acompañados por la opinión pública y la prensa en general, en el sentido que debía prevalecer un auténtico propósito de defensa del territorio nacional, en el principio de la soberanía, sobre cualquier otro de parcialidad política o partidista.

En otro orden de consideraciones, es importante señalar que el artículo 75, inc. 15 de la Constitución Nacional atribuye al Congreso la facultad desahogar definitivamente los límites del territorio nacional, por lo que su intervención en el proceso de negociación y conclusión del tratado que nos ocupa estaría dentro de dichas atribuciones y facultades.

Por lo demás, al comparar la atribución confiada al Poder Ejecutivo por el artículo 99, inc. 11 de "concluye y firma tratados", con la que se atribuye al Congreso por el artículo 75, inc.22: "aprobar o desechar tratados concluidos...", nos obligaría a ahondar en la investigación sobre el propósito tenido en cuenta por los constituyentes al redactar ambas normas. Al

respecto, debe advertirse que no surge de las discusiones del Congreso Constituyente de Santa Fe algún dato aclaratorio; pues al tratar el proyecto del artículo 83, en la sesión del día 29 de abril de 1853, los incisos del décimo al veintiuno fueron sucesivamente puestos en discusión y votación y aprobados por unanimidad.

En el proyecto de Constitución de Juan B. Alberdi aparece en su artículo 68, inc. 2º la atribución del Congreso: "Aprueba o desecha los tratados concluidos con las naciones extranjeras". El Presidente, en el artículo 85, inc. 16a: "concluye y firma tratados". (11)

La Constitución Nacional sancionada en 1853 adoptó los términos del proyecto de Alberdi: el artículo 67 inc. 19 y el artículo 83, inc. 14 los reproduce; ¿fue un descuido de los redactores del artículo?; pues se supone que si se hubiera dispuesto que el Congreso aprueba o desecha los tratados concluidos y firmados por el Presidente lo hubiera escrito.

Si esa hubiera sido la intención del constituyente, que el Congreso desecha o aprueba los tratados concluidos, podría interpretarse que el Poder Ejecutivo solamente negocia tratados en esa etapa de la tramitación; y que aún falta la firma del Presidente; y cabría entonces la posibilidad de que el Congreso tuviera la atribución del control previo del tratado antes de la firma.

(11)ALBERDI, Juan B.: "Bases..."; y proyecto de Constitución; ed. Besanzon París 1856; pág. 173 y sigts.

Esta situación nos inclina a reflexionar sobre la posibilidad de la intervención del Congreso en la tramitación del proyecto de tratado que negocia el Poder Ejecutivo, en uso de sus facultades constitucionales; y sin pretender forzar la interpretación de las normas citadas, podría aceptarse que existiría entre la conclusión y la firma un eventual espacio, procesal para el control previo, para evitar las consecuencias jurídicas y políticas en el plano internacional como si fuera un diagnóstico preventivo ("profiláctico" lo denominan algunos autores").

Ese control parlamentario se encontraría asistido permanentemente con acertados y jerarquizados asesoramientos técnicos, como sucedió luego del tratamiento del texto que fuera retirado y que obligó a replantearlo, con la

colaboración de importantes asesores y organismos nacionales a lo que se agregó como elemento válido el relevamiento satelital de la zona en litigio y la participación de elementos técnicos que se emplearon para el trazado definitivo de la línea divisoria; así se puso en evidencia el error que se había cometido y el argumento de que la zona era totalmente inaccesible..

En síntesis, entendemos y propiciamos la adopción del criterio del control parlamentario previo, con el adecuado asesoramiento técnico, que llevará sin lugar a dudas a privilegiar la intervención del Congreso y a esclarecer a la opinión pública, con la valiosa colaboración de los medios de comunicación, a través de sus notas, informes, comentarios y entrevistas.

Ese control previo permitirá el aporte de los órganos y dependencias internas del Congreso desde el inicio de las tramitaciones del tratado, señalando pautas concretas de colaboración con especial atención a las normas constitucionales y a los intereses del país.

Se iniciaría, así, una etapa firme para desarrollar las funciones del control parlamentario y una importante participación de todos los grupos, en temas tan esenciales como la política internacional y las relaciones diplomáticas con todos los países del mundo.-