

H. Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE LEY

Texto facilitado por los firmantes del proyecto. Debe tenerse en cuenta que solamente podrá ser tenido por auténtico el texto publicado en el respectivo Trámite Parlamentario, editado por la Imprenta del Congreso de la Nación.

Nº de Expediente	6232-D-2003
Trámite Parlamentario	214 (23/02/2004)
Firmantes	NEGRI, MARIO RAUL.
Giro a Comisiones	RELACIONES EXTERIORES Y CULTO - MERCOSUR

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1º - Créase el Consejo Federal para el Mercado Común del Sur en los términos, alcances, composición y fines que le otorga la presente ley.

Art. 2º - *Composición.* El Consejo Federal estará integrado por un representante titular y un representante alterno de cada uno de los siguientes ministerios: Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; de Economía y del Ministerio del Interior. Cada ministerio designará sus representantes entre los secretarios de Estado o funcionarios de igual jerarquía con responsabilidad sobre las cuestiones relacionadas con la integración regional y las relaciones con las provincias. La integración del Consejo se completará con las representaciones que la Ciudad de Buenos Aires y las provincias determinen, con una jerarquía equivalente, a partir de su adhesión a la presente ley en la forma que se expresa en el artículo

Art. 3º - *Finalidad.* El Consejo Federal del Mercosur tendrá por finalidad la conformación de un ámbito consultivo entre el Estado nacional y las provincias, sobre las posiciones a sostener por la República Argentina en la adopción de decisiones de los órganos del Mercosur, relativas a cuestiones o asuntos en que por su naturaleza se afecten intereses o competencias constitucionalmente asignadas a los Estados provinciales.

Art. 4º - *Funcionamiento.* Los representantes del Poder Ejecutivo nacional deberán remitir a los representantes de las provincias que participen del Consejo, el temario de las reuniones semestrales del Consejo del Mercado Común, del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio con una antelación que no podrá ser menor a sesenta (60) días de la fecha fijada para el comienzo de las deliberaciones de estos órganos.

Art. 5º - El Consejo Federal se reunirá en sesiones plenarias con treinta días de anticipación a la fecha fijada para la reunión de los órganos del Mercosur. Cuando las cuestiones a tratar así lo requieran, participarán de las sesiones plenarias funcionarios de las áreas ministeriales y representaciones provinciales con competencias sobre las mismas.

Art. 6º - Las representaciones provinciales podrán requerir los antecedentes y demás elementos que consideren de interés a los fines de la formación de la opinión provincial, con antelación a la reunión plenaria, En los asuntos que alguna provincia considere de interés, podrá presentar al momento de la reunión plenaria sus opiniones, la que deberá ser discutida en el ámbito de dicha reunión.

Art. 7° - El Consejo se expedirá a través de dictámenes no vinculantes que se remitirán a la sección nacional que corresponda según el asunto y órgano encargado de su decisión, debiendo ser evaluados en la adopción de la posición nacional.

Art. 8° - Los dictámenes se adoptarán por consenso de las representaciones asistentes a la reunión plenaria. En caso de que el mismo no se alcance se harán constar las posiciones de las representaciones que así lo requieran.

Art. 9° - Se invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente ley, determinando la representación que estimen conveniente a los efectos de su participación en el Consejo.

Art. 10. - Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Mario R. Negri.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Desde 1991 nuestro país ha encarado un proceso de integración regional con el Brasil, Uruguay y Paraguay que tiene por finalidad llegar a concretar un mercado común, Como todo esquema de integración, tiene por ultima finalidad la de regular las relaciones comerciales entre los Estados parte con el objeto de evitar el desarrollo eminente anárquico del comercio internacional. Si bien cuando nos referimos a la inquietud de llegar a conformar un mercado común nos encontramos ante un emprendimiento cuya profundidad conlleva otros elementos a los estrictamente comerciales -libre circulación de trabajadores, servicios y capitales-, justo es reconocer que el intercambio comercial se encuentra en el primer lugar de las prioridades otorgadas por los actores involucrados.

Esta política de integración ha adquirido un importante consenso en los sectores productivos y políticos, circunstancia que sin duda implica pensarla como política de Estado a desarrollar y profundizar, sentido en el cual se han expresado todos los sectores políticos del país.

Sin duda, la integración resulta un elemento de la política exterior del Estado y, como tal, se encuentra en manos del Poder Ejecutivo nacional. Pero esto no implica que tanto los otros poderes del Estado nacional (Poder Judicial o Poder Legislativo) o los distintos niveles de nuestro Estado federal (provincias y municipios) no se vean involucrados o afectados por estas políticas implementadas, incluso pueden concurrir a producir responsabilidad internacional de la República Argentina con su accionar.

Desde el derecho internacional, se reconoce a todo estado el derecho de adoptar el sistema interno territorial que considere más adecuado. En este sentido adquiere relevancia el enunciado de la Constitución de la Nación Argentina según la cual el Estado argentino adopta la forma representativa, republicana y federal.

Establece la Constitución Nacional que el Poder Ejecutivo nacional tiene la conducción de la política exterior del Estado y, en carácter compartido entre el Ejecutivo y el Legislativo nacional, la celebración de tratados internacionales, entre los que se cuentan los tratados de integración.

Asimismo, se debe mencionar como incorporación de la reforma de 1994, la facultad de las provincias emanada del artículo 124 de celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal.

Por otra parte si bien es cierto que el artículo 5° de nuestra Constitución ya exigía que las Constituciones provinciales aseguraran el régimen municipal, la relación del actual artículo 123, en cuanto obliga a las provincias a asegurar la autonomía de los municipios, y ya no solamente el régimen municipal, está exigiendo el establecimiento de un régimen municipal específico. Las provincias deben asegurar un régimen municipal de autonomía.

El cuadro de situación expuesto produce una multiplicidad de derechos y obligaciones para cada uno de los niveles del Estado federal, emanado de los compromisos asumidos por los tratados internacionales, es decir, que los tratados internacionales comprometen al Estado argentino incluso en sus niveles provinciales y municipales. Esto más allá de los compromisos provinciales que se pudieran asumir a partir de la norma del artículo 124 de la Constitución Nacional.

En realidad, desde lo perspectiva del derecho internacional, una vez comprometida la voluntad del Estado nacional en una dirección determinada, corresponderá a su derecho interno la distribución de atribuciones para el cumplimiento de dicho compromiso.

Lo enunciado hasta aquí fundamenta acentuar la responsabilidad que deben asumir los niveles provinciales en el esquema de integración del Mercosur, a la vez del derecho de peticionar y exigir una adecuada información respecto a la marcha, consecuencias y medidas que el proceso implica.

La participación de los estados provinciales se puede verificar en primer término en la “fase ascendente” que es el momento en el cual se participa o influencia en la elaboración de la posición nacional anterior a la negociación internacional que dará como resultado el compromiso internacional, y otra es la fase descendente que es la aplicación en su territorio de los compromisos internacionales que afecten sus competencias autonómicas, cabiendo incluso la necesidad de desarrollo normativo a través de normas provinciales cuando las normas internacionales no sean ejecutorias por sí.

De allí que la participación de las provincias tanto en la formación de la posición nacional como en la ejecución de los tratados y normas emanadas del proceso de integración son una actividad interna del Estado y adquieren relevancia en toda su dimensión las normas de nuestro ordenamiento constitucional.

La adopción por parte de nuestro Estado de un tratado o norma internacional se efectúa en estricto cumplimiento de su orden constitucional, en el que es esencial el esquema autonómico de las provincias.

El proyecto de ley que se fundamenta tiene por finalidad instrumentar un mecanismo por el cual las provincias participen en la discusión de la posición nacional y a su vez se comprometan en las políticas implementadas.

En la discusión académica actual, nos encontramos con expresiones como la de “bajar” la integración para acercarla a nuestras cuestiones cotidianas, un ejercicio que en especial involucra a las autoridades provinciales y locales que tienen un contacto directo con las realidades que viven los productores agropecuarios e industriales de nuestras provincias.

Desde otro aspecto, el proyecto también tiene por finalidad institucionalizar la participación de las provincias que, en muchos casos, hoy sólo se produce a través de la posibilidad de influenciar sobre ciertas decisiones, cuando se enteran, que muchas veces es cuando éstas ya fueron adoptadas.

La inexistencia de un foro de las regiones entre las instituciones del Mercosur no impide la formación del consejo que aquí se propone, ni su posible creación futura suplanta la existencia del mismo. Son cuestiones absolutamente independientes. El consejo que se propone es un instrumento, de coordinación de políticas al interior del Estado argentino.

En la experiencia comparada encontramos el ejemplo de España que a partir de su incorporación en las comunidades europeas, implementó un esquema de consultas entre su gobierno y las comunidades autónomas que en su esencia se asemeja al aquí propuesto.

A partir del texto de su Constitución de 1978 que reconoce las competencias de las comunidades autónomas, España organizó un sistema de conferencias sectoriales (que tenían como función el diálogo entre el Estado nacional y sus comunidades) que no habían sido previstas para los temas de la integración europea, y luego el proyecto sobre “Convenio entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas de Cooperación en los Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas”, Proyecto Pons de 1985, el proyecto Almunia de 1986 y la concreta institucionalización en 1988 de la “Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas”.

El proyecto que se fundamenta no tiene por objeto “trasplantar” organizaciones que tuvieron su fundamento en otros procesos de integración, más profundos, más institucionalizados y más experimentados que nuestro Mercosur, la cita a la experiencia europea tiene como única finalidad la de observar cual fue la solución dada -por supuesto mucho más compleja que la aquí propuesta- a un problema de características similares.

En numerosas oportunidades los participantes de las secciones argentinas en los órganos de decisión del Mercosur se han encontrado con que los Estados participantes han expresado que ciertas atribuciones provinciales o estatales no pueden ser comprometidas, o se excusan de la aplicación de ciertas obligaciones recurriendo al argumento de que se tratan de competencias de otros niveles de gobierno.

Esto también es un condicionamiento para la coherencia de la posición argentina, que a partir de la creación del Consejo Federal del Mercosur, saldrá a negociar con toda la fuerza que representa haber consultado con sus provincias sus posturas.

El funcionamiento básico propuesto en el presente proyecto intenta suministrar a todas nuestras provincias del orden del día que tratan los órganos decisorios del Mercosur con una antelación prudencial para la posible toma de posición, para luego entablar un diálogo que pueda otorgar un mayor consenso interno a las posiciones asumidas hacia el exterior, a la vez que posibilita canalizar las inquietudes y propuestas que a las provincias preocupan.

El proyecto que reproducimos tuvo su primera presentación en 1998, bajo el número D.-6.721/98; las circunstancias políticas y económicas que vivió el proceso de integración del Mercosur no hacen más que aumentar nuestro convencimiento de la necesidad de instrumentar e institucionalizar la reunión que en este proyecto se propone.

Todas las recomendaciones de un buen gobierno, parten de la necesidad de aumentar considerablemente la participación, la primera de las cuales debiera ser la de los gobiernos de los estados provinciales.

Mario R. Negri.

-A las comisiones de Relaciones Exteriores y Culto y del Mercosur.