

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**El Rol del Congreso Argentino en política exterior:
Un análisis de las administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Kirchner
(2003-2011)**

Alumna: Vanina Gisel Usqueda

Tutora: Ana María Mustapic

Firma de la tutora

Junio, 2019

Índice

Capítulo 1: Introducción	1
1.1 Sistema presidencialista: Características del sistema argentino y su política exterior.	3
1.2 Relaciones del Poder Ejecutivo-Poder Legislativo.	9
1.3 El Rol del Congreso Nacional Argentino bajo el sistema presidencialista.	10
Capítulo 2: La incidencia del Congreso Nacional Argentino en política exterior.	12
2.1 Poder Ejecutivo y legislativo: formulación de política exterior.	12
2.2 Comisión de Relaciones Exteriores y Culto	16
2.3 Instrumentos del poder legislativo: Proyectos de Ley, Declaración y Resolución	17
Capítulo 3: Administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Kirchner (2003-2011)	18
3.1 Análisis cuantitativo de propuestas del Poder Ejecutivo: Comportamiento del Poder Legislativo	19
3.2 Análisis cuantitativo de propuestas del Poder Legislativo: Sanciones en el tiempo.	32
3.3 Análisis de las iniciativas del Poder Legislativo y Poder Legislativo: Sanciones en el tiempo.	37
Capítulo 4: Conclusiones	39
Bibliografía	41

Abstract

El objetivo del presente trabajo es analizar la incidencia del Congreso Nacional Argentino en política exterior durante las administraciones de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). Para ello se examina la relación entre el Poder Ejecutivo/ Poder Legislativo en la formulación de política exterior. Intenta identificar por medio de un análisis cuantitativo el grado de influencia y la modificación en el tiempo que tienen las iniciativas propuestas por el poder legislativo a través de los siguientes instrumentos: Proyectos de Ley y proyectos de Resolución.

A partir de esto se corroboró la tesis acerca de que el Congreso Nacional Argentino centralmente respalda las iniciativas del Poder Ejecutivo, logrando este último una elevada tasa de aprobación de sus propuestas. Asimismo, a través de la investigación empírica se pudo concluir que el Poder Legislativo argentino tuvo una alta tasa de productividad legislativa (proyectos de ley y resolución) durante los gobiernos de Nestor Kirchner y Cristina Fernandez de Kirchner, pero no logró un alto grado de aprobación de las mismas.

Capítulo 1: Introducción

El sistema presidencial fue diseñado para contrabalancear las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo, ambos igualmente legitimados por la elección popular. La división entre los dos órganos de gobierno es vista como un mecanismo de frenos y contrapesos, en contraposición a la fusión de ambos poderes en los regímenes parlamentarios. Pero para que este esquema no se convierta en una fuente de parálisis, es importante la cooperación entre ambas ramas. El Congreso es el área institucional en donde la cooperación o el conflicto entre ambos poderes se expresa.

En el caso de Argentina, y de acuerdo con el artículo 99 de la Constitución Nacional, el Poder Ejecutivo cuenta con una variedad de atribuciones, algunas referidas a la política doméstica y otras a la política exterior. Esto establece a simple vista una ventaja amparada constitucionalmente a favor del Ejecutivo; sin embargo, esto no implica dejar de lado la intervención del Poder Legislativo. En efecto, éste puede aprobar, rechazar o no tratar las iniciativas del Poder Ejecutivo.

El Congreso Nacional Argentino es una de las instituciones fundamentales del sistema democrático. Como órgano legislativo, no solo representa la diversidad de preferencias e intereses de la sociedad sino también se espera que ejerza la función de control de los actos gubernamentales. Respecto de esta última función, el poder legislativo tiene a su alcance diversos instrumentos como la posibilidad de investigar, requerir informes o interpelar a los ministros.

El trabajo se propone analizar la incidencia del Congreso Nacional en temas de política exterior. Puesto en otros términos, interesa ver cuán reactivo o pasivo es su comportamiento teniendo en cuenta que en materia de tratados, convenios, puede aprobar, rechazar o no tratar las iniciativas del Ejecutivo. El Congreso, ¿es una escribanía del Poder Ejecutivo en materia de Política Exterior? ¿Es cierto que el Poder Ejecutivo tiene competencias propias en esta área, centralmente en lo que respecta a tratados. ¿Su papel en ese sentido es más reactivo? De todos modos, el Congreso puede aprobar esas iniciativas, rechazarlas o no tratarlas. Pero también puede desempeñar un papel más proactivo recurriendo a instrumentos como los proyectos de ley y de resolución dando señales de posibles cursos de acción.

Los objetivos específicos de la investigación son: a) analizar el comportamiento de las cámaras respecto de las iniciativas del Ejecutivo para identificar si se observan patrones diferenciados; b) analizar las iniciativas propias de cada una de las Cámaras en ese terreno; c) identificar las áreas en las que el Congreso se muestra más reactivo y las que resulta más proactivo.

Con ese propósito, se tendrán en cuenta los proyectos ingresados en la Comisión de Relaciones Exteriores de Argentina tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. En primer lugar se contabilizará las iniciativas propuestas por el Poder Ejecutivo durante las administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Kirchner (2003-2011), tomando en cuenta aquellas iniciadas en la Cámara de Senadores y Cámara de Diputados; interesa en este punto analizar el accionar de ambas cámaras, y cuáles de ellas fueron aprobadas y cuales perdieron estado parlamentario.

En segundo lugar se contabilizara las iniciativas propias por el Poder Legislativo durante las administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Kirchner (2003-2011), para ello se tendrán en cuenta: Proyectos de Ley y Proyectos de Resolución referidos a temas de política exterior. Verificar cuáles de ellos fueron aprobados y cuales perdieron estado parlamentario. En tercer lugar se busca conocer en base a la cantidad de proyectos aprobados, cuáles tuvieron iniciativa en el Senado de la Nación y en la Cámara de Diputados.

1.1 Sistema presidencialista: Características del sistema argentino y su política exterior.

Antes de presentar el análisis sobre el comportamiento y la incidencia del Congreso Nacional Argentino en temas de política exterior, abordaré los conceptos y enfoques teóricos tomados en cuenta para describir las características de un sistema presidencial en general, y en particular las del argentino. Asimismo, contemplaré la política exterior argentina y las relaciones de poder entre el Poder Ejecutivo y Legislativo.

Definición general presidencialismo:

Para comprender los rasgos típicos de un sistema presidencial considero relevante partir con la definición de uno de los teóricos más influyentes en las ciencias políticas del siglo XX, Juan Linz, quien a través de su texto “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?”¹ (Juan Linz, 1997), abrió una nueva vía de investigación e impulsó la generación de revisiones, argumentos y críticas, respecto a los sistemas presidencial y parlamentario, y sus consecuencias para la estabilidad democrática.

La definición propuesta por Juan Linz (1990, p 52-53), sostiene que en los sistemas presidencialistas, el ejecutivo cuenta con considerables poderes institucionales –que generalmente incluyen el total control en la composición del gabinete y la administración– es elegido directamente por el pueblo por un período determinado y no depende del voto de confianza del parlamento. No es sólo quien detenta el poder ejecutivo, sino también la cabeza simbólica del Estado y, en el lapso entre dos elecciones regulares, únicamente puede ser removido por el drástico recurso del juicio político. En la práctica, como lo demuestra la historia de los Estados Unidos, los sistemas presidenciales pueden ser más o menos dependientes de la colaboración de la legislatura; de esta manera, el balance entre los poderes ejecutivo y legislativo en tales sistemas puede variar en función de esa colaboración. Dos cosas resaltan sobre el gobierno presidencial. La primera de ellas es la fuerte legitimidad democrática del presidente, incluso plebiscitaria; la segunda, es su período fijo en el cargo.

La segunda definición enunciada por Mainwaring y Shugart, expresa que:

Por presidencialismo entendemos un régimen en el cual: 1) el presidente es siempre el titular del poder ejecutivo y es elegido mediante voto popular o, como ocurre en los Estados Unidos, a través de un colegio electoral sin mayor autonomía esencial con respecto a las preferencias populares; y 2) los periodos de gestión para el presidente y la asamblea son fijos. (Mainwaring y Shugart, 1994, p 398)

Los originales sistemas presidenciales latinoamericanos, y en particular el argentino se inspiraron en el de Estados Unidos de América, con ciertas variantes. En términos generales, se caracterizan

¹ Me refiero al capítulo escrito por Juan Linz, contenido en el libro La crisis del presidencialismo Vol I. Perspectivas comparativas.

por tener un Poder Ejecutivo fuerte, que delega el ejercicio de ese poder en un solo individuo, y que establecen la división de poderes a través de sus Constituciones Nacionales.

En el apartado 2 “Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo” de este mismo capítulo, profundizaré acerca de los inconvenientes y desventajas que discuten Juan Linz, Mainwaring y Matthew S. Shugart acerca del sistema presidencial.

Definición de presidencialismo argentino:

Dimensión histórica:

El sistema presidencialista argentino, desde sus comienzos tuvo como principales principios contrarrestar la anarquía, empoderar al Poder Ejecutivo, establecer una débil división de poderes, sin que ello contrarreste las autonomías federales. La Constitución Nacional de 1853, inspirada en la obra “Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina” de Juan Bautista Alberdi, uno de los teóricos más destacados de aquella época y en la Constitución de Estados Unidos, sentó las bases de un presidencialismo fuerte, que confirió importantes atribuciones al Presidente. Al respecto, Alberdi, menciona en su obra Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina lo siguiente:

“Tenéis necesidad vital de un gobierno o Poder Ejecutivo. ¿Lo haréis omnímodo y absoluto para hacerlo más responsable, como se ha visto algunas veces durante las ansiedades de la Revolución?” (...) “No: en vez de dar el despotismo a un hombre, es mejor darlo a la ley. Ya es una mejora el que la severidad sea ejercida por la Constitución y no por la voluntad de un hombre”. (...) “Dad al Poder Ejecutivo todo el poder posible, pero dádselo por medio de una Constitución”. (Alberdi, 1914, p. 173).

En otra de sus obras, menciona una cita atribuida a Bolívar: “Los nuevos Estados de la América, antes españoles necesitan reyes con el nombre de presidentes”, (Alberdi, 1856, p. 31)

Amen de ello, si se analiza la visión de Alberdi contemplando el contexto del periodo, no es un planteo extraño, ya que estos lineamientos estaban principalmente dirigidos a solucionar los conflictos, clivajes sociales y políticos que atravesaban las provincias argentinas.

Otro hecho importante que marcó la historia del presidencialismo argentino, fue el impulso y concreción de la reforma de la Constitución Nacional Argentina en 1994, la cual transformó el esquema de relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo. El “Pacto de Olivos”, fue consensuado por los presidentes del Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical, y antecedió a la reforma de la Constitución de la Nación Argentina de 1994. Dicho acuerdo fue suscrito el 14 de noviembre de 1993 por Carlos Saúl Menem y Raúl Ricardo Alfonsín. Luego se realizó otro avance y se consolidó el “Acuerdo para la Reforma de la Constitución Nacional” firmado por ambos presidentes el 13 de Diciembre de 1993, el cual establecía el denominado “Núcleo de Coincidencias Básicas” para la reforma de la Constitución.

Uno de los fines principales de ese acuerdo era limitar al Poder Ejecutivo. Bajo esa premisa se introdujeron las siguientes reformas: Reducción del mandato presidencial a 4 años, elección directa del Presidente y Vicepresidente e inclusión del ballottage; elección directa de tres senadores (de los cuales uno debería representar a la minoría); elección directa del Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; creación del cargo de Jefe de Gabinete de Ministros; creación del Consejo de la Magistratura; acuerdo del Senado por mayoría absoluta para la designación de los jueces de la Corte Suprema. Además, se elevaron a rango constitucional los tratados internacionales en materia de derechos humanos.²

Dimensión institucional política:

Para desarrollar esta dimensión tomé como referencia la conceptualización y clasificación hecha por Mainwaring y Shugart, en su texto “Juan J.Linz: Presidencialismo y democracia (Una revisión crítica)”, específicamente las áreas mencionadas en el apartado referido a los tipos de presidencialismo.

En principio los autores argumentan que los sistemas presidenciales funcionan mejor si el presidente tiene poderes limitados. Específicamente, en el caso del presidente argentino, me refiero a sus atributos y funciones en carácter de jefe supremo de la Nación, jefe de gobierno y responsable político de la administración general del país.

Considerando de las siguientes áreas de poderes legislativos, procederé a definir las características del sistema presidencial argentino:

- 1- El paquete de procedimientos de veto y anulación. ¿Qué mayoría del congreso es necesaria para anularlo? Los presidentes tienen mayores poderes si su capacidad de veto no puede ser anulada.
- 2- El veto parcial es un arma formidable en manos de algunos presidentes, con la cual pueden rechazar partes de una ley. Tiene más poder aquellos que no puedan ser anulados.
- 3- Poderes de decreto. Emitir leyes sin consulta previa con el Congreso.
- 4- Los poderes otorgados a algunos presidentes para ser los únicos proponentes de la agenda en ciertas áreas de políticas claves. En esas áreas, no se puede considerar legislación alguna a menos que sea propuesta primero por el presidente.
- 5- La primacía del presidente en el proceso presupuestario, al limitar la capacidad del Congreso para determinar ingresos o gastos.
- 6- Algunos presidentes pueden someter propuestas legislativas directamente a los votantes, y eludir el Congreso. (Mainwaring y Shugart, 1994, p. 410)

² Información corroborada por en la página oficial de Casa Rosada: URL: <https://www.caserosada.gob.ar/listado/5>

Respecto de las áreas 1 y 2, en el caso argentino, el Presidente puede rechazar un proyecto de ley completo o parcialmente hasta 10 días hábiles después de su sanción en el Congreso y ese pronunciamiento debe contar con la firma de uno o más ministros del Gabinete.

En caso de que el presidente vete la ley, el proyecto vuelve al Poder Legislativo, que puede aceptar el veto o insistir en su sanción. Si ambas cámaras cuentan con dos tercios de los votos para imponer su criterio inicial, la ley se promulga, aunque el presidente no esté de acuerdo. Si no lo consiguen, se mantiene el veto del presidente y el proyecto no puede volver a tratarse en las sesiones de ese año. (Art 83 CN)

El veto con promulgación parcial fue incorporado en la Constitución nacional argentina después de su última modificación en 1994. Permite que el Ejecutivo pueda objetar una parte de la norma y no su totalidad. De esta manera, el Presidente puede promulgar parcialmente la parte no vetada, siempre y cuando esta no desvirtúe el espíritu del proyecto sancionado por ambas Cámaras.

Respecto a los poderes de decretos del Poder Ejecutivo argentino, en el artículo 99 inciso 3, la Constitución Nacional indica que el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros. El art. 76 de la Constitución Nacional establece cuándo el Presidente puede emitir decretos delegados.

Respecto a las competencias exclusivas por parte del Poder Ejecutivo argentino, como proponente de la agenda en ciertas áreas de políticas claves, se puede mencionar tres incisos del Art 99 incisos:

11. Concluye y firma tratados, concordatos y negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules.
12. Es comandante en jefe de todas las fuerzas armadas de la Nación.
14. Dispone de las fuerzas armadas, y corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación.

Respecto al presupuesto nacional, la constitución nacional estipula que debe ser remitido por el Poder Ejecutivo al Congreso antes del 15 de septiembre del año anterior al que se está presupuestando, para que este pueda ser analizado. La sanción del presupuesto es la sanción de una ley y por lo tanto debe cumplir con todos los pasos legales que esto requiere, cumpliendo las normativas vigentes y la constitución nacional.

En referencia a la última área, en el Artículo 40 de la Constitución Nacional, indica que el Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática.

El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio.

El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular.

Definición de política exterior argentina

Otra de los conceptos relevantes a tener en cuenta para desarrollar el análisis propuesto en el presente trabajo es la de política exterior. En palabras del Dr. Roberto Russell:

“Política Exterior es el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables, político- diplomática, militar-estratégica y económica-comercial y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral” (1990, p. 255).

Cuando nos referimos a la política exterior durante las administraciones de Nestor Kirchner y Cristina Fernandez de Kirchner, es necesario tener en cuenta los factores internos y externos que impulsaron sus decisiones en esta materia. Es decir, considerar los intereses que configuraron sus relaciones políticas con otros países, tanto económicos como territoriales.

En este respecto, es pertinente señalar, como primer factor externo, que al momento de asumir la presidencia Nestor Kirchner, las relaciones internacionales estaban sufriendo las negativas consecuencias por los acontecimientos producidos el 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos. En segundo lugar hay que contemplar el contexto regional en el que se encontraba inmersa Argentina en la década del 2000. Varios gobiernos de la región estaban decididos a avanzar en contra de las políticas neoliberales heredadas. Encontramos ejemplos tales como el gobierno de Bolivia (octubre 2003) Ecuador (abril 2005), Brasil y el ascenso de nuevos actores, los presidentes Morales, Correa y, Lula.

En su primer discurso ante la Asamblea Legislativa Néstor Kirchner destacó algunos de sus lineamientos en materia de política exterior, “Nuestra prioridad en política exterior será la construcción de una América Latina políticamente estable, próspera y unida con base en los ideales de democracia y justicia social.” Específicamente, con respecto a el Mercosur y la integración latinoamericana, expresó que “deben ser parte de un verdadero proyecto político regional. Nuestra alianza estratégica con el Mercosur, debe profundizarse hacia otros aspectos institucionales que deben acompañar la integración económica, y ampliarse abarcando a nuevos

miembros latinoamericanos; se ubicará entre los primeros puntos de nuestra agenda regional”. (Kirchner, 2003)

Además resaltó que sostendría “inclaudicablemente el reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas”; y planteó también una “relación seria, amplia y madura con los Estados Unidos de América y los Estados que componen la Unión Europea”, la obtención de consenso en ámbitos como Naciones Unidas. Tampoco quedó fuera de su discurso “la lucha contra el terrorismo internacional, que tan profundas y horribles huellas ha dejado en la memoria del pueblo argentino”. (Kirchner, 2003)

Otro de los puntos relevantes fue la de “profundizar la estrategia de apertura de mercados, incrementar sustancialmente nuestro intercambio con el resto del mundo. Diversificar exportaciones hacia bienes con mayor valor agregado. Desconcentrar las ventas por destino y multiplicar el número de exportadores de modo que los beneficios del comercio exterior se derramen sobre todas las ramas productivas. La apertura masiva de nuevos mercados exige la negociación simultánea y permanente en todos los foros de negociación que involucren a nuestro país”. (Kirchner, 2003)³

Por su parte, Cristina Fernandez de Kirchner, continuó los lineamientos propuestos por Nestor Kirchner, como lo expresa Anabella Busso (2016), quien menciona como principales:

La inserción latinoamericana, especialmente en Sudamérica; posturas multilaterales revisionistas y articulación de la gestión externa con las necesidades del desarrollo nacional y la búsqueda de autonomía. (...). Durante la campaña electoral que llevó a Cristina al poder se mencionó que ella tenía una vocación más internacionalista en comparación con su antecesor. (...). Sin embargo ocurrieron una serie de conflictos que desataron fuerte presión social y política interna, tales como el problema con el campo, entre otros. Y otros externos, entre los que se destacan, la crisis de 2008.

Los lineamientos expresados y avalados por la Constitución Nacional argentina demuestran la preminencia del Poder Ejecutivo en la toma de decisiones respecto a la política exterior. Sin embargo, es dable destacar que para que se concreten las acciones llevadas a cabo por el Poder Ejecutivo necesitan el aval del Congreso. Éste ejerce el poder legislativo, la representatividad federal e imprime los intereses de los diversos grupos, actores y partidos políticos. Si bien ambas cámaras, la de Diputados y la de Senadores, tienen representación popular, es decir que todos sus miembros son electos democráticamente a través del sufragio universal, secreto y obligatorio, es necesario destacar que los diputados representan directamente al pueblo y los senadores a las

³ Todos los fragmentos del primer discurso ante la Asamblea Legislativa del presidente Nestor Kirchner, el 25 de mayo de 2003, fueron recuperados del artículo de prensa: El texto completo del discurso presidencial, del Diario La Nación. URL: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-texto-completo-del-discurso-presidencial-nid498849>

provincias y a la Ciudad de Buenos Aires. La coexistencia de ambas representaciones es la base del sistema argentino representativo, republicano y federal.⁴

Antes de detenernos en la formulación de la política exterior argentina es pertinente definir los instrumentos que son parte intrínseca de la toma de decisiones finales. Para poder analizar la política exterior de un país democrático se requiere tener conocimiento de las normas constitucionales nacionales y de los tratados internacionales a los cuales está adherido. Dichas normas representan el marco institucional bajo el cual los poderes políticos pueden tomar medidas políticas y ejecutarlas.

1.2 Relaciones del Poder Ejecutivo-Poder Legislativo.

La concentración histórica de poder en el Presidente, como hemos visto en el apartado anterior, no fue un resultado fortuito en la historia y política argentina, sino más bien fue un proceso que se desencadenó como consecuencia de los principios plasmados en la Constitución Nacional Argentina, los cuales en la práctica inclinaron la balanza en favor del Ejecutivo.

La relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo bajo un sistema presidencialista no está exenta de dificultades. Linz identifica cuatro dilemas, los cuales fueron discutidos por Mainwaring y Shugart en su texto “Juan L. Linz: Presidencialismo y democracia (una revisión crítica)”:

En primer lugar, bajo un sistema presidencialista, ambos poderes son electos popularmente y en forma independiente, lo cual implica que ambos poseen legitimidad democrática. El inconveniente puede presentarse ante decisiones políticas en las que los dos poderes no están de acuerdo, en este caso no hay un mecanismo político que defina quien representa estrictamente la voluntad del pueblo. En segundo lugar, como el mandato presidencial tiene una durabilidad específica y limitada, si éste se debilita o no logra el apoyo necesario en el Congreso pueden generarse conflictos entre ambos poderes. En tercer lugar, el sistema presidencial sigue una lógica de ganador único, por lo tanto la elección directa del Presidente, hace pensar que no necesita construir coaliciones y negociar con la oposición. Por último, Linz sostiene que este sistema puede generar tensiones si se superponen los roles entre el Jefe de Estados y jefe de Gobierno.

A partir de ello se observan diferentes modos en los que se puede dar esta relación, condicionada por la especificidad del sistema presidencial, y por las atribuciones conferidas por la Constitución Nacional tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo.

⁴ Ver la página oficial del Congreso de la Nación Argentina: Poder Legislativo, para mayor información. URL: <https://www.congreso.gob.ar/poderLegislativo.php>

Para definir el tipo de legislatura argentina y su relación con el Poder Ejecutivo, tomo como referencia los modelos presentados por Gary W. Cox y Scott Morgenstern, en su texto “Legislaturas Reactivas y presidentes proactivos en America Latina” (2001), ellos destacan que:

Las legislaturas democráticas se insertan en el proceso de toma de decisiones, según tres modalidades básicas: **una modalidad generativa**, por la cual dichas legislaturas forman y remueven gobiernos y, a su vez, cargan con la responsabilidad principal de la toma de decisiones; **una modalidad proactiva**, por la cual propician y sancionan sus propias propuestas legislativas; y **una modalidad reactiva**, por la cual enmiendan y/ o vetan las propuestas del ejecutivo. (...) Los autores sostienen que lo más común en America Latina, son las legislaturas reactivas, ya que no puedan remover de su cargo a los presidentes con los cuales no están de acuerdo y además carecen de recursos para generar sus propias propuestas. (p. 373).

A su vez, plantean que el Poder Ejecutivo en un sistema presidencial se puede enfrentar a distintos tipos de mayorías, con las cuales va a tener que lidiar al momento de tomar decisiones y formule propuestas políticas:

- 1- Una mayoría recalcitrante: un escaso porcentaje de los legisladores apoyan al presidente. Cuando una legislatura reúne estas características, en general rechaza en esencia todas las propuestas por parte del Poder Ejecutivo.
2. Una mayoría subordinada: se caracteriza por un altísimo porcentaje de legisladores que están en deuda con el presidente. En síntesis, acepta cualquier propuesta que le haga el presidente.
3. Una mayoría negociadora: la cual exige tener voz y voto en la discusión de las decisiones.
4. Una mayoría parroquial-venal: la que está dispuesta a hacer concesiones en materia de políticas publicas a cambio de favores. (Cox y Morgenstern, 2001, p 376).

En resumen, como primera aproximación y dadas las características del sistema presidencial argentino, uno podría imaginar que la legislatura argentina es meramente reactiva, es decir, que solo aprueba o rechaza las propuestas del ejecutivo. Para verificar esta premisa, analizaré de manera cuantitativa y cualitativa las iniciativas presidenciales y el comportamiento de la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores en el capítulo 3: “La incidencia del Congreso Nacional Argentino en política exterior”. De esta manera se podrá concluir cuan reactiva o pasiva es la legislatura argentina, y presentaré a qué tipo de mayoría se enfrentaron los presidentes Nestor Kirchner y Cristina Fernandez de Kirchner durante sus gobiernos.

1.3 El Rol del Congreso Nacional Argentino bajo el sistema presidencialista

El Congreso tiene como función legislar y representar los intereses federales diversos, lo hace a través del debate. También puede modificar legislación preexistente. La Constitución Nacional determina las atribuciones del Congreso, las cuestiones sobre las cuales puede y debe legislar, así

como sus limitaciones. También establece la relación entre los distintos poderes, que es clave para fortalecer el sistema republicano. La participación del Congreso y del Poder Ejecutivo en la formación y sanción de las leyes es un ejemplo de ello.

Además de legislar, el Congreso tiene la función de ejercer el control del Poder Ejecutivo. Entre otras atribuciones, ese control incluye el pedido de informes, las interpelaciones, la actuación de la Auditoría General de la Nación -dependiente del Congreso-, la posibilidad de solicitar juicio político y la aprobación de las Cuentas de Inversión. La publicidad de sus actos es otra de las tareas clave del Congreso ya que permite a la ciudadanía evaluar el cumplimiento del mandato conferido. Es importante también señalar que, desde la reforma constitucional de 1994, el jefe de Gabinete de Ministros tiene la obligación de concurrir periódicamente al Congreso para informar acerca de la marcha del Gobierno. Este informe se realiza alternadamente, un mes en cada Cámara del Congreso.

Competencias específicas de cada cámara:

Conforme a lo dispuesto en la Constitución Nacional, son competencias específicas de la Cámara de Diputados:

- Recibir los proyectos de Ley presentados por iniciativa popular (CN Art.39)
- Iniciar el proceso de consulta popular para un proyecto de ley (CN Art. 40)
- Iniciar las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas (CN Art. 52)
- Acusar ante el Senado, en juicio político, al presidente y vicepresidente de la Nación, al jefe de Gabinete de ministros, a ministros del Poder Ejecutivo y a miembros de la Corte Suprema (CN Art. 53)

Por su parte, la cámara alta tiene las siguientes atribuciones específicas:

- Juzgar en juicio político a los acusados por la Cámara de Diputados (CN Art. 59)
- Autorizar al presidente de la Nación para que declare el estado de sitio en caso de ataque exterior (CN Art. 61)
- Ser cámara de origen en la Ley Convenio, sobre coparticipación federal de impuestos (CN Art. 75 Inc. 2)
- Ser cámara de origen de leyes que promuevan políticas tendientes al crecimiento armónico de la Nación y el poblamiento de su territorio (CN Art. 75 Inc. 19)

- Prestar acuerdo al Poder Ejecutivo para la designación de magistrados judiciales, embajadores, ministros plenipotenciarios, encargados de negocios y de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas (CN Art. 99 Inc. 4, 7 y 13)⁵

Capítulo 2: La incidencia del Congreso Nacional Argentino en política exterior.

2.1 Poder Ejecutivo y legislativo: formulación de política exterior.

Los teóricos que debaten acerca del rol del Poder Legislativo en materia de política exterior presentan principalmente dos posturas. Por un lado, están Lindsay (1992) y Valdivieso (2007), quienes subrayan la preeminencia del presidente y el canciller o ministro a cargo en temas internacionales y niegan la influencia del Poder Legislativo, quedando como un órgano subordinado. Por otro lado, aquellos que consideran que el Congreso tiene cierta incidencia en temas de política exterior, pero asumen que por supuesto existen obstáculos para implementar o llevarla a cabo a través de instrumentos o mecanismos tales como iniciativas parlamentarias relacionadas con la aprobación, por ejemplo, de fondos para programas de defensa, ayuda exterior o financiamiento de organismos internacionales. (Wittkopf, Jones y Kegley, 2008).

En el caso de Argentina, ambos poderes, tanto el Poder Ejecutivo, como el Legislativo, cuentan con una variedad de atribuciones exclusivas en temas internacionales, plasmadas en la Constitución Nacional. Pero también hay artículos que avalan que para que se tomen ciertas decisiones tienen que haber aprobación de ambos poderes.

Competencias exclusivas del Poder Ejecutivo en Materia de Política Exterior:

Según el artículo 99 de la Constitución Nacional, el Poder Ejecutivo cuenta con una variedad de atribuciones, algunas referidas a la política doméstica y otras a la política exterior. Esta última está expresada en los siguientes incisos:

Art. 99 inciso 11: Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules

Art. 99 inciso 12: Es comandante en jefe de todas las Fuerzas Armadas de la Nación

Art. 99 inciso 14: Dispone de las Fuerzas Armadas, y corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación.

⁵ La información referida a las competencias específicas de cada cámara las consulté en la página oficial del Congreso de la Nación Argentina: Poder Legislativo. URL: <https://www.congreso.gob.ar/poderLegislativo.php>

Competencias exclusivas del Poder Legislativo en Materia de Política Exterior:

Según el artículo el Art 75, el Poder Legislativo también puede incidir en temas de política exterior, queda demostrado a través de los siguientes incisos:

Art 75 1. Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación

Art 75 inciso 13. Reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí.

Art 75 inciso 16. Proveer a la seguridad de las fronteras

Art. 75 inciso 22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.

Art 75 inciso 24. Aprobar 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. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.

La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso

de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y sólo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo.

La denuncia de los tratados referidos a este inciso, exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Art 75 inciso 27. Fijar las fuerzas armadas en tiempo de paz y guerra, y dictar las normas para su organización y gobierno.

Art 75 inciso 28. Permitir la introducción de tropas Extranjeras en el territorio de la Nación, y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él.

Relación Poder Ejecutivo – Poder Legislativo: Legislar en Materia Política exterior:

A continuación presento aquellos incisos establecidos en los artículos 99 y 75 de la Constitución Nacional Argentina que aluden a los principios en materia de formulación de política exterior.

Art. 99 inciso 7. Nombra y remueve a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios **con acuerdo del Senado**; por sí sólo nombra y remueve al jefe de gabinete de ministros y a los demás ministros del despacho, los oficiales de su secretaría, los agentes consulares y los empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por esta Constitución.

Art. 99 Inciso 13. Provee los empleos militares de la Nación: **con acuerdo del Senado**, en la concesión de los empleos o grados de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas; y por sí solo en el campo de batalla.

Art. 99 Inciso 15. Declara la guerra y ordena represalias con **autorización y aprobación del Congreso**.

Art. 99 Inciso 16. Declara en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación, en caso de ataque exterior y por un término limitado, **con acuerdo del Senado**. En caso de conmoción interior sólo tiene esta facultad cuando el Congreso está en receso, porque es atribución que corresponde a este cuerpo, el Presidente la ejerce con las limitaciones prescriptas en el Artículo 23.”

Art 75 inciso 25. Autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz.

Art 75 inciso 26. Facultar al Poder Ejecutivo para ordenar represalias, y establecer reglamentos para las presas.

Art 75 inciso 29. Declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación en caso de conmoción interior, y aprobar o suspender el estado de sitio declarado, durante su receso, por el Poder Ejecutivo. ⁶

En Poder Legislativo, además de las competencias señaladas anteriormente, posee instrumentos que le permiten rectificar acuerdos internacionales, pedir informes sobre diversos fenómenos o temas internacionales, presentar iniciativas relevantes a destacar. Sin embargo es dable mencionar que el Poder Ejecutivo, cuenta con instrumentos que le permiten un accionar y aporte mas concreto en materia de política exterior.

En resumen, el acción del Congreso Nacional y con ello tomando en cuenta los diversos actores políticos y a su vez los intereses que representan, el desafío entonces estará dado no tanto por las facultades delegadas, sino por su capacidad de acción y por la composición partidaria de ambas cámaras en el caso de Argentina a la hora de tener éxito en el tratamiento y votaciones de sus iniciativas.

	Relación PE – PL: Legislar en Materia Política exterior	Poder Ejecutivo: Competencias exclusivas en Política Exterior	Poder Legislativo: Competencias exclusivas en Política Exterior
Artículos Constitución Nacional	Art 99: Incisos 7, 13, 15, 16. Art 75: Incisos 25, 26, 29	Art. 99: Incisos 11, 12, 14.	Art 75: Incisos 1, 13, 16, 22, 24, 27, 28

⁶ Todos los artículos de la Constitución Nacional Argentina presentados en el capítulo 2: La incidencia del Congreso Nacional Argentino en política exterior, fueron consultados en InfoLEG (Información Legislativa) URL: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

2.2 Comisión de Relaciones Exteriores y Culto

Uno de los objetivos de este trabajo es abordar un análisis cuantitativo y cualitativos de todas las iniciativas ingresadas a la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto de parte del Poder Ejecutivo y de ambas cámaras (Diputados y Senado), por eso considero pertinente definir sus competencias de acuerdo a lo establecido en sus reglamentos correspondientes:

Competencia en Cámara de Diputados, según su reglamento:

De acuerdo al artículo 64 del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación:

Compete a la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto dictaminar sobre los tratados, convenciones, conferencias, congresos internacionales y demás asuntos que se refieran al mantenimiento de las relaciones de la Nación con los Estados extranjeros y sobre todo otro asunto o proyecto que se refiera al culto, ejercicio del Patronato en toda la Nación, concordatos con la Silla Apostólica, libre ejercicio de las iglesias establecidas en la República y admisión de nuevas órdenes religiosas.⁷

Competencia en Cámara de Senado, según su reglamento:

En el Art. 62, se establece que le:

Corresponde a la comisión de Relaciones Exteriores y Culto: dictaminar sobre lo relativo a las relaciones de la República con los Estados extranjeros, cuerpo diplomático y consular, tratados, convenciones, pactos, conferencias y congresos internacionales, declaración de guerra u otras medidas admitidas por el derecho internacional, límites internacionales, ajuste de paz, extradiciones, introducción y tránsito de tropas extranjeras, legalización de documentos para y del exterior, archivo de relaciones exteriores, bibliotecas, colecciones, publicaciones de tratados y mapas geográficos, publicidad y difusión de informes, libros y datos concernientes a la Nación en el exterior, política internacional del petróleo, política comercial internacional, política internacional del trabajo, concordatos, ejercicio del culto de las iglesias establecidas en la República, admisión de nuevas órdenes religiosas, y todo otro asunto referente al ramo de relaciones exteriores y culto. Asimismo dictaminar sobre lo relativo a las relaciones del Senado de la Nación con los organismos parlamentarios internacionales y con los parlamentos de los demás países.

⁷ Información consulta respecto a la competencia de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto Reglamento de la Cámara de Diputados en URL:<https://www.hcdn.gob.ar/comisiones/permanentes/creyculto/Competencia.html>

Podrá también constituir "Agrupaciones de Parlamentarios Argentinos de Amistad" con parlamentarios de otros países.⁸

2.3 Instrumentos del poder legislativo: Proyecto de Ley, Proyecto de Resolución.

Antes de iniciar un análisis de los proyectos que fueron presentados durante las administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Kirchner (2003-2011), es necesario definir conceptos.

Un proyecto legislativo, en palabras de la abogada Mariana Rodríguez Saumell de Koch:

Consiste en un esquema diseñado para ejecutar una obra. Se requiere para su elaboración una investigación ex ante de su presentación ante la Mesa de Entradas del Senado, a fin de asegurar la futura eficacia y efectividad de la ley; de la actividad de control o de representación política llevada adelante mediante el proyecto legislativo. Corresponde luego una actividad ex post, para evaluar si se han cumplido los fines previstos en la instancia de su elaboración, tratamiento y aprobación; y de ser necesario tomar las medidas conducentes a ese fin.

Proyecto de Ley: Es toda proposición tendiente a crear o modificar la legislación vigente en los términos que prescribe la Constitución Nacional para la formación de las leyes. Se excluye la posibilidad de iniciar por la Cámara de Senadores todo proyecto referente a contribuciones y reclutamiento de tropas C.N. art. 52, como también los proyectos originados en la iniciativa popular y la consulta popular. C.N. art.39 y 40.⁹

Proyecto de Resolución: Moción o proposición destinada a originar una resolución particular del Cuerpo.¹⁰

⁸ Información consulta respecto a la competencia de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto Reglamento del Honorable Senado de la Nación en URL: <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/info/51>

⁹ Ver información en URL: <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/tramite>

¹⁰ Ver información en URL: <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/tramite>

Capítulo 3: Administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Kirchner (2003-2011)

Evolución de la Composición de la Cámara de Senadores y Diputados: 2003-2011

Tabla 1:

Evolución de la Composición de la Cámara de Diputados (2003-2011)

Bloques	2003-2005	2005-2007	2007-2009	2009-2011
PJ	129			
UCR	45	40	24	42
FPV-PJ ^a		115	128	86
FREPASO	2			
PERONISMO FEDERAL		19		29
ARI	10	14		
COALICIÓN CIVICA				19
PRO		11	9	11
BLOQUES PROVINCIALES	23	27	34	27
BLOQUES INTERPERSONALES	24	28	22	16
OTROS	24	3	40	27

Nota: Fuente: Dirección Nacional Electoral. Elaborada a partir de la base de datos del Observatorio del Poder Legislativo en América Latina. Recuperada de URL: <http://americo.usal.es/oir/legislatura/argentina.htm>

^aA partir de diciembre de 2005 el Bloque PJ se dividió en Frente para la Victoria y Peronista Federal.

Tabla 2:

Evolución de la Composición de la Cámara de Senadores (2003-2011)

Bloques	2003-2005	2005-2007	2007-2009	2009-2011
PJ	38			
UCR	15	13	7	3
FPV-PJ ^a		41	41	36
FREPASO	1			
PERONISMO FEDERAL				
ARI				3
COALICIÓN CIVICA				3
BLOQUES PROVINCIALES	10	12	13	18
BLOQUES UNIPERSONALES	5	3	4	7
OTROS	3	3	7	2

Nota: Fuente: Dirección Nacional Electoral. Elaborada a partir de la base de datos del Observatorio del Poder Legislativo en América Latina. Recuperada de URL: <http://americo.usal.es/oir/legislatina/argentina.htm>

^aA partir de diciembre de 2005 el Bloque PJ se dividió en Frente para la Victoria y Peronista Federal.

3.1 Análisis cuantitativo de propuestas del Poder Ejecutivo: Comportamiento del Poder Legislativo

Gobierno de Néstor Kirchner: Proyectos de Ley enviados al Congreso Nacional (2003-2007)

En este apartado me propongo analizar la cantidad de proyectos de ley que el Poder Ejecutivo (Nestor Kirchner) envió a las Cámaras de Senado y Diputados referidos a temas internacionales; me interesa especialmente ver la tasa de aprobación y de rechazo por parte de los legisladores.

Proyectos de Ley iniciados por el Poder Ejecutivo y enviados la Cámara de Senado (2003-2007): Comisión de Relaciones Exteriores y Culto.

La cantidad de proyectos de Ley que fueron iniciativas del Poder Ejecutivo e ingresaron a la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto de la Cámara de Senadores fueron 141. De éstos, solo 8 proyectos no fueron tratados . Respecto de proyectos con media sanción en Senado, pero que caducaron en Diputados, se registra solo 1

En general, se puede afirmar que la política exterior del Ejecutivo, contó con fuerte respaldo de la legislatura argentina, ya que el 94% de los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo fueron aprobados. Sin embargo hay temas específicos que no fueron ni siquiera tratados en las comisiones. La visión completa la tendremos cuando analicemos los proyectos de Ley propuestas por la Cámara de Senado durante el gobierno de Nestor Kirchner.

Tabla 3:

Proyectos de Ley: Iniciativas del Poder Ejecutivo que ingresaron en Cámara de Senado (2003-2007)

Proyectos de Ley	Cantidad
Proyectos Ingresados en Comisión de Rel. Ext.	141
Proyectos no sancionados por Senado y Diputados	8
Proyectos con media sanción en Senado y no en Diputados	1
Proyectos sancionados y promulgados	132

Nota: Base de datos oficiales de la página web del Honorable Senado de la Nación.

La búsqueda específica fue: en la pestaña Comisiones Permanentes, Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, a continuación seleccioné proyectos, aquellos ingresados en comisión y luego indiqué el origen: Poder Ejecutivo, fecha: 25/05/2003 al 10/12/2007 y Cámara de inicio: Senado, tipo de proyecto: Ley. URL: <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/proyectos/51>

Proyectos que no obtuvieron la aprobación en ambas cámaras (2003-2007):

A continuación presento una descripción breve de los 9 proyectos de Ley con origen en el Poder Ejecutivo que fueron iniciados en la Cámara de Senadores, pero que no se trataron en la . Esto arroja luz sobre los temas que no fueron de interés para el Congreso.

- Expediente 219/04: MENSAJE 778/04 Y PROYECTO DE LEY APROBANDO EL CONVENIO MARCO DE LA OMS PARA EL CONTROL DEL TABACO , ADOPTADO EN GINEBRA , CONFEDERACION SUIZA , EL 21 DE MAYO DE 2003.
 - Fue tratado en las comisiones de Relaciones Exteriores y Culto y en la Comisión de Salud, obteniendo dictamen en las mismas (DICTAMEN CONJ. CON S. 2291 Y 2358/03 05/04/2010). Pero caducó por Renovación bienal. No se debatió en el recinto.
 - El Convenio, suscripto por la REPUBLICA ARGENTINA el 25 de septiembre de 2003, constituye un instrumento internacional determinado a dar prioridad a la protección de la salud pública. El objetivo de este Convenio es proteger a las

generaciones presentes y futuras contra las consecuencias sanitarias, sociales, ambientales y económicas del consumo de tabaco y de la exposición al humo de tabaco proporcionando un marco para las medidas de control del tabaco que habrán de aplicar las Partes a nivel nacional, regional e internacional a fin de reducir de manera continua y sustancial la prevalencia del consumo de tabaco y la exposición al humo del tabaco.

- Expediente 749/04: MENSAJE N° 1638/04 Y PROYECTO DE LEY APROBANDO EL CONVENIO DE COLABORACION EN MATERIA DE SALUD CON LA REPUBLICA DE BOLIVIA . EL 22 DE JULIO DE 2004 .
 - Esta iniciativa ingresó solo a la Comisión de Relaciones Exteriores y culto el 29-11-2004 y no fue tratada. No esta cargado el proyecto original.

- Expediente 449/05: MENSAJE N° 1125/05 Y PROYECTO DE LEY APROBANDO EL ACUERDO PARA LA CREACION DE LA VISA MERCOSUR SUSCRITO EN MONTEVIDEO - REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY EL 16 DE DICIEMBRE DE 2003 .-
 - Este proyecto ingresó a las comisiones de relaciones exteriores y culto y a la comisión parlamentaria conjunta del Mercosur - Ley 23.981. En ninguna de las dos fue tratado.
 - El Acuerdo es entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, 'la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, Estados Partes del Mercosur. l Tenía como objetivo establecer reglas comunes para el movimiento temporal de personas físicas prestadoras de servicios en los Estados Partes del MERCOSUR.
Según lo dispuesto en el Artículo 1, el presente Acuerdo se aplica a gerentes y directores ejecutivos, administradores, directores, gerentes-delegados o representantes legales, científicos, investigadores, artistas, profesores, deportistas, periodistas, profesionales de nivel superior y técnicos altamente calificados o especialistas.

- Expediente 590/05: MENSAJE N° 1379/05 Y PROYECTO DE LEY APROBANDO EL ACUERDO SOBRE REGULARIZACION MIGRATORIA INTERNA DE CIUDADANOS DEL MERCOSUR , BOLIVIA Y CHILE SUSCRITO EN BRASILIA , REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL , EL 5 DE DICIEMBRE DE 2002 .
 - Ingresó a la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto; no tuvo tratamiento.
 - Por medio de este Acuerdo los ciudadanos de un Estado Parte del MERCOSUR, de la REPUBLICA DE BOLIVIA y REPUBLICA DE CHILE, que se encuentren en el territorio de otro Estado Parte del Acuerdo, podrán efectuar la tramitación

migratoria de su residencia en este último, sin necesidad de salir del mismo. Este procedimiento se aplicará con independencia de la categoría con la que hubiera ingresado el peticionante y del criterio en el que pretendiere encuadrar su situación migratoria.

- Expediente 816/05: MENSAJE N° 100/06 Y PROYECTO DE LEY DISPONIENDO DAR CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS , RECAIDA EN EL CASO CANTOS - CDH 11636 .
 - Fue tratado en la Comisión de Relaciones Exteriores y culto, pero caducó el 29-02-2008.
 - Dese cumplimiento a lo resuelto por el punto 1 del párrafo 77 de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Cantos - CDH 11.636 con fecha 28 de noviembre de 2002. El cual planteaba que el Estado debe de (sic) abstenerse de cobrar al señor José María Cantos la tasa de justicia y la multa por falta de pago oportuno de la misma.

- Expediente 75/06: MENSAJE N° 796/06 PONIENDO A CONSIDERACION DIVERSOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES , ADOPTADOS EN LA 88 REUNION DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO CELEBRADA EN GINEBRA , CONFEDERACION HELVETICA .-
 - Se trató en comisión de Relaciones Exteriores y Culto, pero caducó el . 28-02-2009. No está cargado en la pagina oficial del Senado el texto completo.

- Expediente 271/06: MENSAJE N° 1274/06 Y PROYECTO DE LEY APROBANDO EL ACUERDO SOBRE REGULARIZACION MIGRATORIA INTERNA DE CIUDADANOS DEL MERCOSUR , SUSCRITO EN BRASILIA , REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL , EL 5 DE DICIEMBRE DE 2002 .
 - No se trató en la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto.
 - Por medio de ese Acuerdo los nacionales de un Estado Parte del MERCOSUR, que se encuentren en el territorio de otro Estado Parte, podrán efectuar la tramitación migratoria de su residencia en este último, sin necesidad de salir del mismo. Este procedimiento se aplicará con independencia de la categoría con la que hubiera ingresado el peticionante y del criterio en el que pretendiere encuadrar su situación migratoria.

- Expediente 24/07: MENSAJE N° 220/07 Y PROYECTO DE LEY INCORPORANDO AL ORDENAMIENTO NACIONAL LA DECISION DEL CONSEJO DEL MERCADO COMUN DEL MERCOSUR N° 25/03 REFERIDA AL " MECANISMO PARA EL EJERCICIO PROFESIONAL TEMPORARIO “

- No se trató en la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto.
- Con fecha 17 de julio de 2002 se sancionó la Ley N° 25.623, que fue promulgada por el PODER EJECUTIVO NACIONAL el 9 de agosto de 2002. Por medio de ese cuerpo legal la Republica Argentina aprobó el "Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del MERCOSUR".

El objeto de ese Protocolo fue el de promover el libre comercio de servicios en el MERCOSUR, previendo modos de prestación de servicios que incluyen la presencia de personas físicas de un Estado Parte en el territorio de otro Estado Parte.

Proyecto con media sanción del Senado y que no tuvo tratamiento en Cámara de Diputados (2003-2007):

- Expediente 433/05: MENSAJE N° 995/05 COMUNICANDO LA FE DE ERRATAS AL ACUERDO SOBRE EXENCION DE VISAS ENTRE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR , SUSCRITO EN FLORIANOPOLIS - REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL - EL 15 DE DICIEMBRE DE 2000 , FIRMADA EN LA CIUDAD DE PUERTO IGUAZU EL 7 DE JULIO DE 2004 .-
 - Perdió estado parlamentario. Obtuvo media sanción en Senado.

Resumen del tratamiento de los proyectos iniciados en la Cámara de Senadores que no obtuvieron sanción (2003-2007):

Tabla 4:

Proyectos de Ley: Iniciativas del Poder Ejecutivo que ingresaron en Cámara de Senado, que no obtuvieron sanción (2003-2007)

Num. De Expediente ingresado en Com. de Rel. Exteriores y Culto	Iniciativa	Cámara de Origen	Comisión de Rel. Exteriores y Culto	Otra comisión	Senado	Diputados
219/04	PE	Senado	Fue tratado	Comisión de Salud. Fue tratado	-	-
7149/04	PE	Senado	No fue tratado	-	-	-
449/05	PE	Senado	No fue tratado	Comisión parlamentaria conjunta Mercosur. No fue tratado	-	-
590/05	PE	Senado	No fue tratado	-	-	-
816/05	PE	Senado	Fue tratado.	-	-	-
75/06	PE	Senado	Fue tratado.	-	-	-
271/06	PE	Senado	No fue tratado	-	-	-
433/05	PE	Senado	Fue tratado	-	Media sanción	-
24/07	PE	Senado	No fue tratado	-	-	-

Nota: Base de datos oficiales de la página web del Honorable Senado de la Nación.

La búsqueda específica fue: en la pestaña Comisiones Permanentes, Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, a continuación seleccioné proyectos, aquellos ingresados en comisión y luego indiqué el origen: Poder Ejecutivo,

fecha: 25/05/2003 al 10/12/2007 y Cámara de inicio: Senado, tipo de proyecto: Ley. URL: <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/proyectos/51>

Proyectos de Ley iniciados por el Poder Ejecutivo y enviados la Cámara de Diputados (2003-2007): Comisión de Relaciones Exteriores y Culto.

Cuando analizamos la cantidad de proyectos de ley que fueron enviados por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados como primera observación vemos que la cantidad cambia considerablemente respecto de aquellos que fueron iniciados en la Cámara de Senadores. Durante la administración de Nestor Kirchner fueron enviados solo 19 proyectos de ley referidos a temas internacionales y tres respecto de temas de culto. Estos últimos fueron todos aprobados. Es interesante ver que de los 19 solo fueron sancionados 8 proyectos.

Tabla 5:

Proyectos de Ley: Iniciativas del Poder Ejecutivo que ingresaron en Cámara de Diputados (2003-2007)

Proyectos de Ley	Cantidad
Proyectos Ingresados en Comisión de Rel. Ext.	19
Proyectos no sancionados por Senado y Diputados	11
Proyectos sancionados y promulgados	8

Nota: Base de datos oficiales de la página web de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

La búsqueda específica fue: en la pestaña Proyectos, Búsqueda de proyectos, Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, a continuación seleccioné Cámara de inicio: Diputados y luego indiqué el origen: Poder Ejecutivo, fecha: 25/05/2003 al 10/12/2007 y tipo de proyecto: Ley. URL: <https://www.diputados.gov.ar/proyectos/buscador2016-99.html>

Proyectos que no obtuvieron la aprobación en ambas cámaras (2003-2007)¹¹:

- Expediente 38/03: AUTORIZAR LA SALIDA DEL TERRITORIO NACIONAL, DEL PERSONAL MILITAR Y MEDIOS DE LA ARMADA ARGENTINA PARA PARTICIPAR EN EL EJERCICIO UNITAS FASE RIBEREÑA, A REALIZARSE DEL 23 DE JUNIO AL 13 DE JULIO DE 2003 EN PARAGUAY.
 - No se trató en la Cámara de Diputados.

¹¹ En el caso de estos proyectos, no se puede corroborar a ciencia cierta si tuvieron tratamiento o no en la comisión de Relaciones Exteriores y Culto, ya que el buscador en la página web de la Cámara de Diputados no presenta los datos de ingreso y egreso de la Comisión. A diferencia del buscador en la página del Senado de la Nación.

- Expediente 68/03: AUTORIZAR EL INGRESO AL TERRITORIO NACIONAL DE MEDIOS Y PERSONAL DE LA FUERZA AEREA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, REPUBLICA DE BOLIVIA, REPUBLICA DE CHILE, REPUBLICA DEL PARAGUAY, REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL Y REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY PARA PARTICIPAR DE UN EJERCICIO CONJUNTO CON ELEMENTOS DE LA FUERZA AEREA ARGENTINA.
 - No se trató en la Cámara de Diputados.
- Expediente 94/03: COMUNICACION DEL DECRETO 1196/03, POR EL CUAL SE OBSERVA PARCIALMENTE EL PROYECTO DE LEY REGISTRADO BAJO EL NUMERO 25822, DE PLAN FEDERAL DE TRANSPORTE ELECTRICO.
 - No se trató en la Cámara de Diputados.
- Expediente 63/05: COMUNICACION DEL DECRETO 1376/05 POR EL CUAL SE APRUEBA EL AUMENTO DEL APORTE DE LA REPUBLICA ARGENTINA A LA CORPORACION INTERAMERICANA DE INVERSIONES -CII-.
 - No se trató en la Cámara de Diputados.

Proyectos con media sanción de Diputados y que no tuvieron tratamiento en cámara de Senadores (2003-2007):

- Expediente 64/03: AUTORIZAR LA SALIDA DEL TERRITORIO NACIONAL, DEL PERSONAL MILITAR Y MEDIOS DE LA ARMADA ARGENTINA PARA PARTICIPAR EN EL EJERCICIO UNITAS FASE RIBEREÑA, A REALIZARSE DEL 23 DE JUNIO AL 13 DE JULIO DE 2003 EN PARAGUAY.
 - Obtuvo media sanción en Cámara de Diputados.
 - Caducó en Cámara de Senadores.
- Expediente 75/03: AUTORIZACION DE INGRESO AL TERRITORIO NACIONAL DE MEDIOS Y PERSONAL MILITAR DE LAS ARMADAS DE LA REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, REINO DE ESPAÑA, ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, REPUBLICA DEL PERU Y REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY PARA PARTICIPAR DEL EJERCICIO COMBINADO UNITAS XLIV CON ELEMENTOS DE LA ARMADA ARGENTINA Y FUERZA AEREA ARGENTINA, A REALIZARSE DEL 14 AL 26 DE OCTUBRE DE 2003 EN AGUAS INTERNACIONALES FRENTE A LAS COSTAS ARGENTINAS.
 - Obtuvo media sanción en Cámara de Diputados.
 - Caducó en Cámara de Senadores.

- Expediente 76/03: AUTORIZAR LA REALIZACION DEL EJERCICIO COMBINADO DENOMINADO FRATERO XXII CON PERSONAL DE LA ARMADA DE LA REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, PARA PARTICIPAR DE UNA ACTIVIDAD DE INTERCAMBIO PROFESIONAL CON ELEMENTOS DE LA ARMADA ARGENTINA.
 - Obtuvo media sanción en Cámara de Diputados.
 - Caducó en Cámara de Senadores.

- Expediente 77/03: AUTORIZAR LA REALIZACION DEL EJERCICIO COMBINADO DENOMINADO ARAUCARIA II CON PERSONAL DEL EJERCITO DE LA REPUBLICA DE CHILE, PARA PARTICIPAR DE UNA ACTIVIDAD DE INTERCAMBIO PROFESIONAL CON ELEMENTOS DEL EJERCITO ARGENTINO.
 - Obtuvo media sanción en Cámara de Diputados.
 - Caducó en Cámara de Senadores.

- Expediente 78/03: AUTORIZAR LA REALIZACION DEL EJERCICIO CONJUNTO COMBINADO DE APOYO A LA COMUNIDAD DENOMINADO SOLIDARIDAD 2003, DEL QUE PARTICIPARAN PERSONAL Y MEDIOS DE LAS FUERZAS ARMADAS DE LA REPUBLICA DE CHILE Y DE NUESTRO PAIS.
 - Obtuvo media sanción en Cámara de Diputados.
 - Caducó en Cámara de Senadores.

- Expediente 79/03: AUTORIZAR LA REALIZACION DEL EJERCICIO COMBINADO DE OPERACIONES DENOMINADO SACI III CON PERSONAL DEL EJERCITO DE LA REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, PARA QUE PARTICIPEN DE UNA ACTIVIDAD DE INTERCAMBIO PROFESIONAL CON ELEMENTOS DEL EJERCITO ARGENTINO.
 - Obtuvo media sanción en Cámara de Diputados.
 - Caducó en Cámara de Senadores.

- Expediente 98/03: AUTORIZAR EL INGRESO AL TERRITORIO NACIONAL DE MEDIOS Y PERSONAL MILITAR DE LA ARMADA DE LA REPUBLICA DE CHILE, PARA PARTICIPAR EN UN EJERCICIO COMBINADO CON LA ARMADA ARGENTINA FRENTE A LAS COSTAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, A REALIZARSE DEL 15 AL 25 DE ENERO DE 2004.
 - Obtuvo media sanción en Cámara de Diputados.
 - Caducó en Cámara de Senadores.

Resumen de los proyectos iniciados en la Cámara de Diputados que no obtuvieron sanción (2003-2007):

Tabla 6:

Proyectos de Ley: Iniciativas del Poder Ejecutivo que ingresaron en Cámara de Diputados, que no obtuvieron sanción (2003-2007)

Num. De Expediente ingresado en Com. de Rel. Exteriores y Culto	Iniciativa	Cámara de Origen	Comisión de Rel. Exteriores y Culto	Otra comisión	Diputados	Senado
38/03	PE	Diputados	-	-	-	-
64/03	PE	Diputados	Se trató	Defensa Nacional	Media Sanción	-
68/03	PE	Diputados	-	-	-	-
75/03	PE	Diputados	Se trató	-	Media Sanción	-
76/03	PE	Diputados	Se trató	-	Media Sanción	-
77/03	PE	Diputados	Se trató	-	Media Sanción	-
78/03	PE	Diputados	Se trató	-	Media Sanción	-
79/03	PE	Diputados	Se trató	-	Media Sanción	-
94/03	PE	Diputados	-	-	-	-
98/03	PE	Diputados	Se trató	-	Media Sanción	-
63/05	PE	Diputados	No se trató	-	-	-

Nota: Base de datos oficiales de la página web de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

La búsqueda específica fue: en la pestaña Proyectos, Búsqueda de proyectos, Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, a continuación seleccioné Cámara de inicio: Diputados y luego indiqué el origen: Poder Ejecutivo, fecha: 25/05/2003 al 10/12/2007 y tipo de proyecto: Ley. URL: <https://www.diputados.gov.ar/proyectos/buscador2016-99.html>

Gobierno de Cristina Fernandez de Kirchner: Proyectos de Ley enviados al Congreso Nacional Argentino (2007-2011)

En este apartado analizo la cantidad de proyectos de ley que el Poder Ejecutivo (Cristina Fernandez de Kirchner) envió al Senado y a la Cámara de Diputados referidos a temas internacionales. Me interesa especialmente ver la tasa de aprobación por parte de los legisladores.

Proyectos de Ley del Poder Ejecutivo iniciados en la Cámara de Senadores (2007-2011): Comisión de Relaciones Exteriores y Culto.

Tabla 7:

Proyectos de Ley: Iniciativas del Poder Ejecutivo que ingresaron en Cámara de Senado (2007-2011)

Proyectos de Ley	Cantidad
Proyectos Ingresados en Comisión de Rel. Ext.	112
Proyectos no sancionados por Senado y Diputados	3
Proyectos con media sanción en Senado y no en Diputados	1
Proyectos sancionados y promulgados	108

Nota: Base de datos oficiales de la página web del Honorable Senado de la Nación.

La búsqueda específica fue: en la pestaña Comisiones Permanentes, Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, a continuación seleccioné proyectos, aquellos ingresados en comisión y luego indiqué el origen: Poder Ejecutivo, fecha: 10/10/2007 al 10/12/2011 y Cámara de inicio: Senado, tipo de proyecto: Ley. URL: <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/proyectos/51>

Proyectos que no obtuvieron la aprobación en ambas cámaras: (2003-2007)

- Expediente 20/09: MENSAJE N° 343/09 Y PROYECTO DE LEY APROBANDO EL CONVENIO 155 DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO SOBRE SEGURIDAD Y SALUD DE LOS TRABAJADORES Y MEDIO AMBIENTE DE TRABAJO , ADOPTADO EN GINEBRA - CONFEDERACION SUIZA , EL 22 DE JUNIO DE 1981.

- Tuvo tratamiento en la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto.
- El expediente caducó
- Expediente 172/09: MENSAJE N° 911/09 Y PROYECTO DE LEY APROBANDO EL ACUERDO MODIFICATORIO DEL CONVENIO DE SEGURIDAD SOCIAL CON LA REPUBLICA DE CHILE, SUSCRITO EN BUENOS AIRES EL 25 DE SEPTIEMBRE DE 2008 .-
 - No tuvo tratamiento en la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto.
 - El expediente caducó
- Expediente 193/10: MENSAJE N° 1487/10 Y PROYECTO DE LEY APROBANDO EL ACUERDO ENTRE LA GRAN YAMAHIRIA ARABE LIBIA POPULAR SOCIALISTA Y LA REPUBLICA ARGENTINA , SOBRE COOPERACIÓN EN EL AREA DE LA INVESTIGACION CIENTIFICA , SUSCRITO EN TRIPOLI EL 22 DE NOVIEMBRE DE 2008 Y EL PROTOCOLO DE ENMIENDA AL ACUERDO MENCIONADO.
 - Tuvo tratamiento en la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto.
 - El expediente caducó, RENOV. BIENAL.

Proyectos que obtuvo media sanción en Senado, pero caducó en Diputados (2003-2007):

- Expediente 132/11: MENSAJE N° 794/11 Y PROYECTO DE LEY APROBANDO EL ACUERDO DE COOPERACIÓN CIENTÍFICA Y TÉCNICA CON LA REPÚBLICA DE BENIN, CELEBRADO EN BUENOS AIRES EL 29 DE MARZO DE 2010.
 - Obtuvo media sanción de Senado
 - El expediente caducó en Diputados.

Resumen de los proyectos iniciados en la Cámara de Senado que no obtuvieron sanción (2007-2011):

Tabla 8:

Proyectos de Ley: Iniciativas del Poder Ejecutivo que ingresaron en Cámara de Senado, que no obtuvieron sanción (2007-2011)

Num. De Expediente ingresado en Com. de Rel. Exteriores y Culto	Iniciativa	Cámara de Origen	Comisión de Rel. Exteriores y Culto	Otra comisión	Diputados	Senado
20/09	PE	Senado	Se trató, pero caducó			
172/09	PE	Senado	No se trató			
193/10	PE	Senado	Se trató, pero caducó	-	-	-
132/11	PE	Senado	Se trató	-	Media Sanción	-

Nota: Base de datos oficiales de la página web del Honorable Senado de la Nación.

La búsqueda específica fue: en la pestaña Comisiones Permanentes, Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, a continuación seleccioné proyectos, aquellos ingresados en comisión y luego indiqué el origen: Poder Ejecutivo, fecha: 10/10/2007 al 10/12/2011 y Cámara de inicio: Senado, tipo de proyecto: Ley. URL: <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/proyectos/51>

Proyectos de Ley enviados a la Cámara de Diputados (2007-2011): Comisión de Relaciones Exteriores y Culto.

Durante su presidencia Cristina Kirchner envió solo una iniciativa a la Cámara de Diputados y fue aprobada, bajo el expediente 2-PE-2008, que tenía como objetivo la prohibición a partir de 2010, la importación, producción y comercialización de lámparas incandescentes de uso residencial.

Tabla 9:

Proyectos de Ley: Iniciativas del Poder Ejecutivo que ingresaron en Cámara de Diputados (2007-2011)

Proyectos de Ley	Cantidad
Proyectos Ingresados en Comisión de Rel. Ext.	1
Proyectos no sancionados por Senado y Diputados	0
Proyectos sancionados y promulgados	1

Nota: Base de datos oficiales de la página web de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

La búsqueda específica fue: en la pestaña Proyectos, Búsqueda de proyectos, Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, a continuación seleccioné Cámara de inicio: Diputados y luego indiqué el origen: Poder Ejecutivo, fecha: 25/05/2003 al 10/12/2007 y tipo de proyecto: Ley. URL: <https://www.diputados.gov.ar/proyectos/buscador2016-99.html>

3.2 Análisis cuantitativo de propuestas del Poder Legislativo: Sanciones en el tiempo.

Estrategias de las cámaras.

Cámara de Senado durante el Gobierno de Nestor Kirchner: Proyectos de Ley (2003-2007)

A continuación presento la cantidad de proyectos de ley propuestos por la Cámara de Senado durante la administración de Nestor Kirchner, respecto a temas internacionales que ingresaron a la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto.

Tabla 10:

Proyectos de Ley: Iniciativas de la Cámara de Senado que ingresaron en la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto (2003-2007)

Proyectos de Ley	Cantidad
Proyectos Ingresados en Comisión de Rel. Ext.	121
Proyectos no sancionados por Senado y Diputados	109
Proyectos sancionados y promulgados	12

Nota: Base de datos oficiales de la página web del Honorable Senado de la Nación.

La búsqueda específica fue: en la pestaña Comisiones Permanentes, Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, a continuación seleccioné proyectos, aquellos ingresados en comisión y luego indiqué el origen: Senado, fecha: 25/05/2003 al 10/12/2007 y tipo de proyecto: Ley. URL: <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/proyectos/51>

Cámara de Diputados durante el Gobierno de Nestor Kirchner: Proyectos de Ley (2003-2007)

A continuación presento la cantidad de proyectos de ley propuestos por la Cámara de Diputados, durante la administración de Nestor Kirchner, respecto a temas internacionales que ingresaron a la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto.

Tabla 11:

Proyectos de Ley: Iniciativas de la Cámara de Diputados que ingresaron en la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto (2003-2007)

Proyectos de Ley	Cantidad
Proyectos Ingresados en Comisión de Rel. Ext.	294
Proyectos no sancionados por Senado y Diputados	286
Proyectos sancionados y promulgados	8

Nota: Base de datos oficiales de la página web de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

La búsqueda específica fue: en la pestaña Proyectos, Búsqueda de proyectos, Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, a continuación seleccioné Cámara de inicio: Diputados y luego indiqué el origen: Poder Ejecutivo, fecha: 25/05/2003 al 10/12/2007 y tipo de proyecto: Ley. URL: <https://www.diputados.gov.ar/proyectos/buscador2016-99.html>

Cámara de Senado durante el Gobierno de Cristina Fernandez de Kirchner: Proyectos de Ley (2007-2011):

A continuación presento la cantidad de proyectos de ley propuestos por la Cámara de Senado, durante la administración de Cristina Fernandez de Kirchner, respecto a temas internacionales, que ingresaron a la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto.

Tabla 12:

Proyectos de Ley: Iniciativas de la Cámara de Senado que ingresaron en la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto (2007-2011)

Proyectos de Ley	Cantidad
Proyectos Ingresados en Comisión de Rel. Ext.	78
Proyectos no sancionados por Senado y Diputados	75
Proyectos con media sanción del Senado y no aprobados en Diputados	2
Proyectos sancionados y promulgados	12

Nota: Base de datos oficiales de la página web del Honorable Senado de la Nación.

La búsqueda específica fue: en la pestaña Comisiones Permanentes, Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, a continuación seleccioné proyectos, aquellos ingresados en comisión y luego indiqué el origen: Senado, fecha: 10/12/2007 al 10/12/2011 y tipo de proyecto: Ley. URL: <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/proyectos/51>

Cámara de Diputados durante el Gobierno de Cristina Fernandez de Kirchner: Proyectos de Ley (2007-2011):

A continuación presento la cantidad de proyectos de ley propuestos, durante la administración de Cristina Fernandez de Kirchner, por la Cámara de Diputados, respecto a temas internacionales, que ingresaron a la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto.

Tabla 13:

Proyectos de Ley: Iniciativas de la Cámara de Diputados que ingresaron en la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto (2007-2011)

Proyectos de Ley	Cantidad
Proyectos Ingresados en Comisión de Rel. Ext.	204
Proyectos no sancionados por Senado y Diputados	199
Proyectos sancionados y promulgados	5

Nota: Base de datos oficiales de la página web de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

La búsqueda específica fue: en la pestaña Proyectos, Búsqueda de proyectos, Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, a continuación seleccioné Cámara de inicio: Diputados y luego indiqué el origen: Poder Ejecutivo, fecha: 10/12/2007 al 10/12/2011 y tipo de proyecto: Ley. URL: <https://www.diputados.gov.ar/proyectos/buscador2016-99.html>

Cámara de Senado durante el Gobierno de Nestor Kirchner: Proyectos de Resolución (2003-2007)

A continuación presento la cantidad de proyectos de resolución propuestos por la Cámara de Senado durante la administración de Nestor Kirchner, respecto a temas internacionales que ingresaron a la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto.

Tabla 14:

Proyectos de Resolución: Iniciativas de la Cámara de Senado que ingresaron en la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto (2003-2007)

Proyectos de Resolución	Cantidad
Proyectos Ingresados en Comisión de Rel. Ext.	124
Proyectos no sancionados por Senado y Diputados	69
Proyectos sancionados y promulgados	55

Nota: Base de datos oficiales de la página web del Honorable Senado de la Nación.

La búsqueda específica fue: en la pestaña Comisiones Permanentes, Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, a continuación seleccioné proyectos, aquellos ingresados en comisión y luego indiqué el origen: Senado, fecha: 10/12/2003 al 10/12/2007 y tipo de proyecto: Resolución. URL: <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/proyectos/51>

Cámara de Diputados durante el Gobierno de Nestor Kirchner: Proyectos de Resolución (2003-2007)

A continuación presento la cantidad de proyectos de resolución propuestos por la Cámara de Diputados, durante la administración de Nestor Kirchner, respecto a temas internacionales que ingresaron a la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto.

Tabla 15:

Proyectos de Resolución: Iniciativas de la Cámara de Diputados que ingresaron en la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto (2003-2007)

Proyectos de Resolución	Cantidad
Proyectos Ingresados en Comisión de Rel. Ext.	717
Proyectos no sancionados por Senado y Diputados	594
Proyectos sancionados y promulgados	123

Nota: Base de datos oficiales de la página web de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

La búsqueda específica fue: en la pestaña Proyectos, Búsqueda de proyectos, Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, a continuación seleccioné Cámara de inicio: Diputados y luego indiqué el origen: Poder Ejecutivo, fecha: 25/05/2003 al 10/12/2007 y tipo de proyecto: Resolución URL: <https://www.diputados.gov.ar/proyectos/buscador2016-99.html>

Cámara de Senado durante el Gobierno de Cristina Fernandez de Kirchner: Proyectos de Resolución (2007-2011)

A continuación presento la cantidad de proyectos de resolución propuestos por la Cámara de Senado durante la administración de Cristina Fernandez de Kirchner, respecto a temas internacionales que ingresaron a la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto.

Tabla 16:

Proyectos de Resolución: Iniciativas de la Cámara de Senado que ingresaron en la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto (2007-2011)

Proyectos de Resolución	Cantidad
Proyectos Ingresados en Comisión de Rel. Ext.	48
Proyectos no sancionados por Senado y Diputados	29
Proyectos sancionados y promulgados	19

Nota: Base de datos oficiales de la página web del Honorable Senado de la Nación.

La búsqueda específica fue: en la pestaña Proyectos, Búsqueda de proyectos, Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, a continuación seleccioné Cámara de inicio: Diputados y luego indiqué el origen: Poder Ejecutivo, fecha: 10/12/2007 al 10/12/2011 y tipo de proyecto: Resolución URL: <https://www.diputados.gov.ar/proyectos/buscador2016-99.html>.

Cámara de Diputados durante el Gobierno de Cristina Fernandez de Kirchner: Proyectos de Resolución (2007-2011)

A continuación presento la cantidad de proyectos de resolución propuestos por la Cámara de Diputados durante la administración de Cristina Fernandez de Kirchner, respecto a temas internacionales que ingresaron a la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto.

Tabla 17:

Proyectos de Resolución: Iniciativas de la Cámara de Diputados que ingresaron en la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto (2007-2011)

Proyectos de Resolución	Cantidad
Proyectos Ingresados en Comisión de Rel. Ext.	871
Proyectos no sancionados por Senado y Diputados	678
Proyectos sancionados y promulgados	193

Nota: Base de datos oficiales de la página web de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

La búsqueda específica fue: en la pestaña Proyectos, Búsqueda de proyectos, Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, a continuación seleccioné Cámara de inicio: Diputados y luego indiqué el origen: Poder Ejecutivo, fecha: 10/12/2007 al 10/12/2011 y tipo de proyecto: Resolución URL: <https://www.diputados.gov.ar/proyectos/buscador2016-99.html>

3.3 Análisis de las iniciativas del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo (2003-2011):

Sanciones en el tiempo

Análisis de los cuadros de los apartados 3.1 (Análisis cuantitativo de propuestas del Poder Ejecutivo: Comportamiento del Poder Legislativo) y 3.2 (Análisis cuantitativo de propuestas del Poder Legislativo: Sanciones en el tiempo.)

Como primera conclusión se puede afirmar que en la práctica el poder y accionar eficiente del Poder Ejecutivo en materia de política exterior predomina sobre el Poder Legislativo. Esto es inevitable que suceda porque es iniciativa exclusiva del Ejecutivo.

Durante el gobierno de Nestor Kirchner, del total de proyectos de ley que fueron enviados a la Cámara de Senadores aproximadamente el 94% (132 proyectos fueron aprobados). Pero si consideramos aquellos que fueron iniciados en la Cámara de Diputados, la cifra baja a un 42,1% (de 19 proyectos, solo 8 proyectos fueron aprobados).

Por otro lado, el gobierno de Cristina Fernandez de Kirchner, quizás tomando como referencia la administración de su antecesor y la composición partidaria de la Cámara de Diputados, optó por enviar allí solo una iniciativa de ley, la cual fue exitosamente aprobada. Y con respecto a aquellas iniciadas en la Cámara de Senado, el comportamiento fue similar al del gobierno de Nestor Kirchner, tanto del poder ejecutivo como legislativo. Se aprobaron el 96,4%, es decir 108 de los proyectos enviados.

El comportamiento es otro cuando se trata de iniciativas presentados por los propios legisladores. En el caso de la Cámara de Senadores del total de proyectos de ley presentados durante la administración de Nestor Kirchner, solo se aprobaron un 9,9% (12 proyectos, de un total de 121). Y en la cámara de Diputados el porcentaje fue mucho menor, un 2, 7% (8 proyectos).

Si analizamos el accionar del poder legislativo durante el gobierno de Cristina solo un proyecto de ley iniciado por la Cámara de Senado fue sancionado. En la Cámara de Diputados, solo el 2,45% los proyectos presentados fueron sancionados (cinco en total)

En cuanto a los proyectos de resolución presentados entre 2003 y 2011 por ambas cámaras - 1716 en total-, solo fueron aprobados 390, es decir un 22,7%. El líneas generales los proyectos solicitan pedidos de informes, regulación o instrumentación sobre ciertas normas o acuerdos. De los 697proyectos de Ley , solo fueron aprobados 25.

Capítulo 4: Conclusiones

Para analizar el rol del Congreso Nacional Argentino en la formulación de política exterior primero es necesario tomar en cuenta la preeminencia del Poder Ejecutivo respecto del Legislativo en temas internacionales, avalada y legitimada por la Constitución Nacional Argentina.

Partiendo de esta base y tomando en cuenta las atribuciones específicas con las que cuenta el Poder Ejecutivo en materia de política exterior, se buscó en este trabajo conocer el grado de la incidencia que tuvo el Congreso Nacional, durante las administraciones de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011), respecto de las iniciativas del Poder Ejecutivo, el cual puede aprobarlas, rechazarlas o no tratarlas.

De manera empírica se pudo comprobar que las iniciativas propuestas por el Poder Ejecutivo, específicamente los proyectos de ley presentados durante las administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Kirchner (2003-2011) fueron aprobadas casi en su totalidad, pero con patrones diferenciados, es decir el nivel de aprobación o reacción, en cada una de las Cámaras fue diferente.

Por un lado, la tasa elevada de aprobación respecto de los proyectos que fueron propuestos por el Poder Ejecutivo e iniciados en la Cámara de Senadores denota un amplio respaldo de la misma, siendo un 94% el porcentaje de aprobación durante el gobierno de Néstor Kirchner y un 96% durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Por otro lado, cabe destacar que la cantidad de proyectos enviados a la Cámara de Diputados fue considerablemente menor; en el caso de Cristina Fernández de Kirchner fue solo 1 y 1 fue aprobado, y en el caso de Néstor Kirchner fueron 19 de los cuales solo 8 se aprobaron.

Asimismo, es preciso tener en cuenta el presidente no enfrentó la misma mayoría en ambas cámaras. La cámara de Senado pareciera reunir más bien las características de una mayoría subordinada, mientras que la Cámara de Diputados puede a grandes rasgos caracterizarse por ser una mayoría negociadora

Respecto de la producción legislativa se puede concluir que ambos poderes son proactivos. La diferencia está cuando establecemos una correlación entre cantidad de propuestas y tasa de aprobación de las mismas. En el caso del Poder Ejecutivo la cantidad de propuestas y la tasa de aprobación de dichas iniciativas es elevada. En el caso del Poder Legislativo, se observa una elevada producción legislativa y una baja tasa de aprobación. Para ser más exactos, durante los

dos gobiernos se presentaron 697 proyectos de ley de los cuales solo fueron aprobados 25, y 1716 proyectos de Resolución de los cuales fueron aprobados 390.

En resumen, y tomando en cuenta los datos analizados se puede concluir que la legislatura argentina es reactiva respecto a las propuestas del Poder Ejecutivo, pero a su vez tiene comportamiento más proactivos en temas de política internacional.

Bibliografía

Libros y artículos:

LINZ, J. y VALENZUELA, A. (1997). Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?. En *La crisis del presidencialismo Vol I. Perspectivas comparativas*. Madrid: Alianza.

LINZ, J. (1990). The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy* 1(1), pp. 51-69. Johns Hopkins University Press.

MAINWARING, S. y SHUGART, M. S. (1994). Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica. *Desarrollo Económico* 34 (135), pp. 397-418.

ALBERDI, J. B. (1856) *Organización política y económica de la Confederación Argentina: que contiene: 1° bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina; 2° elementos del derecho público provincial argentino; 3° sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina; 4° de la integridad nacional de la República Argentina, bajo todos sus gobiernos*. Buenos Aires: Besanzon Imprenta de José Jacquin,

ALBERDI, J. B. (1915). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República de Argentina*. Buenos Aires: La Cultura Argentina.

RUSSELL, Roberto (1990). Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas. En *Russell, Roberto, ed. Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: Programa RIAL, pp. 255-274.

Casa Rosada, Página web oficial, recuperado de URL: <https://www.casarosada.gob.ar/listado/5>

El texto completo del discurso presidencial (25 mayo, 2003). *La Nación*. Recuperado de URL: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-texto-completo-del-discurso-presidencial-nid498849>

Congreso de la Nación Argentina, Sitio Oficial, recuperado de URL: <https://www.congreso.gob.ar/poderLegislativo.php>

COX G. W. y MORGENSTERN S. (2001). Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en America Latina. *Desarrollo Económico* 41 (163) (Oct. - Dec., 2001), pp. 373-393.

LINDSAY, J. (1992). Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters, *Political Science Quarterly*, 107(4), pp. 607-628.

-

VALDIVIESO, P. (2007). Congreso Nacional y política exterior chilena. Estado actual y algunas propuestas. *Estudios Internacionales*, 158, pp. 149-177.

WITTKOPF E., JONES C. M. y KEGLEY C. W. (2008). *American Foreign Policy. Pattern and Process*, California: Thomson.

InfoLEG (Información Legislativa) URL: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Página web oficial, recuperado de URL: <https://www.hcdn.gob.ar/comisiones/permanentes/creyculto/Competencia.html>

Honorable Senado de la Nación Argentina, Página web oficial, recuperado de URL: <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/info/51>
URL: <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/tramite>

Rodríguez Saumell de Koch M. Elaboración y procedimiento de un proyecto legislativo en el Senado de la Nación, nociones básicas. Recuperado de URL: <https://www.senado.gov.ar/bundles/senadomicrositios/pdf/ELABORACION%20Y%20PROCEDIMIENTO%20DE%20UN%20PROYECTO%20LEGISLATIVO.pdf>

BUSSO, A. (2016). Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo?. *Relaciones Internacionales*, 25(50). Recuperado a partir de <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/2675>, pp 143-170.

Bases de Datos:

Observatorio del Poder Legislativo en América Latina. Recuperado de URL: <http://americo.usal.es/oir/legislatina/argentina.htm>

Búsqueda de proyectos en Cámara de Diputados. Recuperado: URL: <https://www.diputados.gov.ar/proyectos/buscador2016-99.html>

Búsqueda de proyectos en Cámara de Senadores: Recuperado: URL: <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/proyectos/51>