

Boletín N° 6035-10.

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, ASUNTOS INTERPARLAMENTARIOS E INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA SOBRE EL PROYECTO APROBATORIO DEL TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, SUSCRITO EN LA CIUDAD DE BRASILIA, REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, EL 23 DE MAYO DE 2008.

=====

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana pasa a informar, en primer trámite constitucional y sin urgencia, acerca del proyecto de acuerdo aprobatorio del Tratado enunciado en el epígrafe, cuya finalidad es aprobar el instrumento constitutivo de la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR) que tiene el propósito de desarrollar un espacio sudamericano progresivamente integrado en los político, social y económico, que fortalezca la identidad y gravitación internacional de América del Sur.

I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

Previamente a entrar al fondo de este instrumento internacional, se hace constar, para los efectos reglamentarios, lo siguiente:

1º) Que las normas del referido tratado no inciden en materias que requieran un quórum especial para su aprobación; pero, por la incidencia financiera que para el Estado tendrá su artículo 16, él deberá ser informado también por la H. Comisión de Hacienda, conforme con el artículo 17, inciso segundo, de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

2º) Que la Comisión aprobó el proyecto de acuerdo con el voto favorable de los Diputados presentes, señores Enrique Accorsi Opazo; Isabel Allende Bussi; Marcelo Díaz Díaz; Marcelo Forni Lobos; Renán Fuentealba Vildósola; Carlos Abel Jarpa Wevar; Juan Masferrer Pellizzari; Iván Moreira Barros; Osvaldo Palma Flores, y Jorge Tarud Daccarett; y la abstención del Diputado señor Maximiano Errázuriz Eguiguren.

3º) Que Diputado informante se designó al señor Diputado Osvaldo Palma Flores.

II.- ANTECEDENTES GENERALES.

1º) Sobre los trabajos preparatorios del Tratado constitutivo de UNASUR.

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) tiene su origen en la Declaración de Cusco, el 8 de diciembre de 2004, primeramente bajo el nombre de Comunidad Sudamericana de Naciones.

En la Primera Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Brasilia, en septiembre de 2005, se definieron áreas de acción prioritarias: el diálogo político; la integración física; el medio ambiente; la integración energética; los mecanismos financieros sudamericanos; las asimetrías; las telecomunicaciones, y la promoción de la cohesión social, la inclusión social y la justicia social.

En la Segunda Cumbre, realizada en Cochabamba en diciembre de 2006, se adoptó la Declaración de Cochabamba, en la cual se establecieron las bases para profundizar la integración sudamericana, abarcando el ámbito comercial; articulación económica y productiva más amplia y nuevas formas de cooperación política, social y cultural, tomando para ello en cuenta lo logrado en el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y la experiencia de Chile, Guyana y Surinam.

Los Estados Miembros reiteraron su compromiso con el proceso de integración regional como una forma de evitar la profundización de las asimetrías y la marginalidad económica, social y política en nuestros países. Se estableció un Plan Estratégico, que contemplaba reuniones periódicas de autoridades a distintos niveles desde Jefes de Estado y de Gobierno (anuales), Cancilleres (semestrales) y Ministeriales sectoriales, Comisión de Altos Funcionarios (en la actualidad, Consejo de Delegados), y Secretaría General.

Al Consejo de Delegados se le encargó la tarea de dirigir el proceso de integración y elaborar un Proyecto de Tratado Constitutivo. Chile asumió la responsabilidad de dirigir los Grupos de Trabajo sobre Políticas Sociales y sobre el Consejo de Defensa.

Durante la Tercera Reunión del Consejo de Delegados, el 15 de abril 2007, se continuó trabajando en el Proyecto de Tratado Constitutivo. Posteriormente, en la Cumbre Energética realizada el 17 de abril y a la cual asistieron los Mandatarios, se adoptó el documento “Decisiones del Diálogo Político entre Jefes de Estado y de Gobierno”, en el cual nació la nueva denominación “Unión de Naciones Suramericanas”; se estableció la creación de una Secretaría Permanente en Quito, Ecuador; y se decidió la redacción de su Tratado Constitutivo, cuyo proyecto sería presentado a consideración de las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno durante el año 2008.

Finalmente, se logró consensuar, el 6 de mayo de 2008, en Caracas, el texto del Tratado Constitutivo y, además, se aprobaron dos Proyectos de Decisión: uno relativo al funcionamiento transitorio de la Secretaría General y otro sobre los lineamientos para el plan de acción 2008-2009 de UNASUR. Estos Documentos fueron aprobados el 23 de mayo de 2008 en la Cumbre de Brasilia por las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.

La adopción del Tratado Constitutivo de UNASUR es un logro político en la región en materia de integración y cooperación, dado que, en la medida que se consolide, podrá contribuir a fortalecer el diálogo político en la región y alcanzar una voz en el ámbito internacional. Asimismo, podrá contribuir a promover una mayor integración cultural, social, económica y política, y a eliminar las desigualdades, a lograr una mayor inclusión social, a fortalecer las democracias y a reducir las asimetrías.

2°) Sobre la participación de Chile en dichos trabajos preparatorios.

El mensaje respectivo expresa que, desde sus inicios, Chile ha apoyado y participado en esta iniciativa, manifestando que debe sustentarse en una concertación política, con un proceso de integración gradual, con metas y objetivos claros y definidos. El mismo mensaje agrega que la participación de Chile en el Tratado Constitutivo se encuentra en plena concordancia con los objetivos de nuestra política exterior, orientada a promover procesos de integración que respeten la pluralidad de sus miembros y de sus diversos modelos de desarrollo, sin restringir su vocación por el regionalismo abierto.

Igualmente, la pertenencia al Tratado fortalece el compromiso del país con el desarrollo de la región latinoamericana y con el multilateralismo.

Añade, el mensaje, que en el proceso de formación de este Tratado Constitutivo, que descansa en el Derecho Internacional, Chile procuró que se fundara en cuatro principios fundamentales: respeto al pluralismo y a la diversidad; visión latinoamericana de la integración, no sólo sudamericana; gradualidad en la evolución de la institucionalidad de UNASUR, e inexistencia de elementos de supranacionalidad.

III.-RESEÑA DEL TRATADO EN TRÁMITE.

El Tratado consta de un preámbulo y una parte dispositiva que contiene 27 artículos permanentes, más uno transitorio.

1°) Contenido del preámbulo.

En el preámbulo se reconoce a las naciones suramericanas como multiétnicas, plurilingües y multiculturales; las cuales manifiestan su propósito de alcanzar una identidad y ciudadanía suramericanas como también desarrollar un espacio de integración política; cultural; económica; social; energética; ambiental, y de infraestructura. Lo cual se ve como un requisito necesario para el desarrollo de sus pueblos; el fortalecimiento del multilateralismo; con irrestricto respeto a la soberanía de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales; reducción de asimetrías, y desarrollo sustentable.

2° Contenido de la parte dispositiva.

a) Conformación y objetivos de UNASUR.

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) es una organización dotada de personalidad jurídica internacional, cuyo objetivo principal es construir un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos en el marco de la soberanía e independencia de los Estados (artículos 1 y 2).

Un objetivo central específico de UNASUR es el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que afiance la estabilidad regional y sustente la preservación de los valores democráticos y la promoción de los derechos humanos (artículos 3, a) y artículo 14).

Otros objetivos específicos del Tratado son: la integración y cooperación en los distintos ámbitos, tales como el desarrollo social y humano con equidad e inclusión y una integración que contribuya a superar las asimetrías, así como un acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud; la integración energética ; en materia financiera, económica y comercial; la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas; en infraestructura para una mayor interconexión de la región y una mayor cooperación en materia migratoria; en materia de investigación, innovación y tecnología; la consolidación de una identidad suramericana promoviendo a su vez la diversidad cultural y la participación ciudadana; una mayor coordinación y cooperación entre los Estados Miembros para una región más segura y libre de amenazas transnacionales, así como el intercambio de información y experiencias en materia de defensa, seguridad ciudadana y otros sectores (artículo 3, letras b) a la u)).

b) Órganos de UNASUR y sus funciones

- El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno: órgano máximo de UNASUR, que establece y adopta los lineamientos políticos y planes de acción, convoca a reuniones Ministeriales Sectoriales y crea consejos a nivel Ministerial, decide sobre propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores (artículos 4 y 6).

- El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores: le corresponde adoptar resoluciones para implementar las decisiones del órgano máximo, al cual le propone proyectos de decisiones; coordina en temas de la integración y promueve el diálogo político, entre otras funciones (artículo 8).

- El Consejo de Delegadas y Delegados: implementa las decisiones de los órganos anteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y la Secretaría General, además de apoyar el trabajo del Consejo de los Cancilleres entre otras funciones (artículo 9).

- La Secretaría General: ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR y apoya a todos sus órganos en el cumplimiento de sus funciones; además, es la encargada de coordinar, con otras entidades de integración y cooperación en América Latina y el Caribe (artículo 10).

- Adicionalmente, en la Declaración de Margarita, del 17 de abril de 2007, se creó el Consejo Energético de Suramérica como parte de UNASUR (artículo 5).

La Presidencia Pro Tempore de UNASUR será ejercida por cada uno de los Estados Miembros en orden alfabético y por períodos anuales para los efectos de preparar las reuniones y actividades del calendario de UNASUR, entre otras funciones (artículo 7).

El Parlamento Suramericano, con sede en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, será materia de un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo (artículo 17).

c) Normas, políticas, instituciones, programas

Toda la normativa de UNASUR se adoptará por consenso, estando presente al menos tres cuartos de los Estados Miembros. Los Estados Miembros ausentes en la votación serán consultados por el Secretario General en un plazo máximo de 30 días calendario. Las normas que emanen de los órganos de UNASUR serán obligatorias para los Estados Miembros una vez que éstas hayan sido incorporadas en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos (artículo 12).

Uno o más Estados Miembros podrán presentar una propuesta de adopción de políticas, creación de instituciones, organizaciones o programas comunes a ser adoptado de manera consensuada, sobre la base de criterios flexibles y graduales de implementación. Estas propuestas deberán ser presentadas al Consejo de Delegadas y Delegados; luego de su aprobación, pasarán al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y, subsecuentemente, al Consejo de Jefes y Jefas de Estado. Cuando no se alcance el consenso, la propuesta solo podrá ser sometida al Consejo de Delegadas y Delegados luego de seis meses de su última inclusión en la agenda.

Cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada por un tiempo definido o indefinido, lo que no le impedirá incorporarse en forma posterior, total o parcialmente, a la política en cuestión. Para el caso de las instituciones, organizaciones y programas, cualquier Estado Miembro podrá participar como observador o eximirse total o parcialmente por tiempo definido o indefinido (artículo 13).

d) Solución de controversias

Las diferencias respecto de la interpretación o aplicación de las disposiciones del Tratado se resolverán mediante negociaciones directas entre los Estados Partes. Si no se llega a acuerdo, la diferencia se someterá al Consejo de Delegadas y Delegados, el cual dentro de 60 días emitirá recomendaciones para la solución de la misma. En caso de no alcanzarse una solución, se elevará la diferencia al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores para su consideración (artículo 21).

e) Relaciones con terceros, Estados Asociados, nuevos miembros y participación ciudadana.

UNASUR promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interés regional e internacional y buscará consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, Estados y organizaciones internacionales (artículo 15).

Los demás Estados de América Latina y el Caribe que expresen su interés en participar como Estado Asociado, lo podrán hacer previa aprobación del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (artículo 19).

A partir del quinto año de la entrada en vigor del Tratado Constitutivo y en pos del fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno podrá examinar la adhesión de nuevos miembros entre aquellos Estados que hayan mantenido su status de Asociados por al menos cuatro años (artículo 20).

Los Estados Miembros y los órganos de UNASUR generarán espacios innovadores que incentiven la discusión de los distintos temas por parte de la ciudadanía.

f) Financiamiento

El Consejo de Delegadas y Delegados propondrá al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el Proyecto de Presupuesto ordinario anual para el funcionamiento de la Secretaría General. El Presupuesto se realizará sobre la base de cuotas diferenciadas de los Estados Miembros (artículo 16).

El Tratado Constitutivo de UNASUR entrará en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno instrumento de ratificación; tendrá duración indefinida y podrá ser denunciado por cualquiera de los Estados Miembros mediante notificación escrita al Depositario (artículos 24 y 26).

IV.- DECISIONES DE LA COMISIÓN.

1º) Personas recibidas por la Comisión.

El estudio de este tratado se inició con una exposición del señor **FOXLEY, don Alejandro** (Ministro de Relaciones Exteriores) quien explicó que este tratado tiene su origen en un proceso de encuentros de Jefes de Estado, desde la Cumbre de Cusco, en

diciembre de 2004, culminado en marzo de 2007, oportunidad en la cual se comenzó a trabajar en el tratado constitutivo, con motivo de una Cumbre Energética en la Isla Margarita, ocasión en la cual los Jefes de Estado tomaron la decisión de que se acordara designar un secretario permanente de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y se ofreció que la sede estuviera en Quito.

Sostuvo que UNASUR es un esquema de integración que tiene la virtud de fortalecer la relación de Chile con los países vecinos, y con toda la región. Aseveró que nuestro país tiene grandes expectativas en el sentido de que en Sudamérica tenga un esquema de integración y una sola voz en temas internacionales. Hizo presente que, tanto en el texto del tratado, como en las decisiones que se adoptarán en el camino, ha sido necesario el consenso, evitando intentos de hegemonizar el proceso de integración.

Indicó que este tratado no establece órganos supranacionales ni impide pertenencias a otras entidades de integración regionales y que la idea es que UNASUR sea un bloque desde el cual se avance en la integración de la región, llegando a toda Latinoamérica. Explicó que hoy existen 7 u 8 grupos de trabajo en UNASUR, de los cuales Chile preside el de políticas sociales.

Expresó que entre los principios de UNASUR, se encuentran los de irrestricto respeto a la soberanía y multilateralismo y que con este tratado se crea este organismo internacional, como un espacio de integración, que tiene organismos internos tales como el Consejo de Jefes de Estado, que se reúnen una vez al año; el Consejo de Cancilleres; el Consejo de Delegados, y una Secretaría. Añadió que su presidencia es pro t  pore y la normativa se fija por consenso.

Hizo presente que se plantea en el tratado la creación de un Parlamento Latinoamericano y que los países que no son parte de América del Sur, pueden ser Estados asociados y pueden llegar a ser miembros plenos, siempre que el Consejo de Jefes de Estado lo pruebe, a partir del quinto año de vigencia del tratado. Añadió que el tratado también contempla un mecanismo de solución de controversias.

En seguida, el señor **FLISFISCH, don   ngel** (Director de Planificación de la Cancillería) expres   que los grupos de trabajo son la parte sustantiva de este acuerdo; que en la disposición transitoria del tratado se crea una Comisión para el estudio de la conformación de un Parlamento Suramericano, y que también existe una actividad en torno a poderes judiciales, mediante representantes de las Cortes Supremas, no para un crear un sistema judicial suramericano, sino para facilitar la cooperación entre los países suramericanos.

Explic   que el Grupo de Trabajo sobre Integración Financiera persigue llegar a un consenso para diseñar una arquitectura financiera, con dos subgrupos en infraestructura y financiamiento de la

infraestructura y para investigar propuestas de financiamiento en políticas sociales.

En cuanto a integración energética, dio a conocer que existe un grupo de trabajo integrado por expertos y un Consejo Energético, integrado por los Ministros de Energía. Aseveró que este Grupo ha tenido un trabajo fecundo y que han identificado una estrategia energética y un plan de acción, para lo cual están trabajando en un tratado de integración energética en Sudamérica.

En materia de integración en infraestructura, relató que este Grupo ha identificado 52 proyectos, tales como el corredor bioceánico. Añadió que se descansa sobre propuestas autónomas de cada país y se está analizando su viabilidad técnica y financiera, lo que verá el grupo de integración financiera, el cual que tiene un subgrupo para ello.

En cuanto al grupo encargado de estudio de las políticas sociales, informó que éste trabaja para proponer en la próxima cumbre ordinaria de octubre, la creación de un observatorio regional para el desarrollo social, formas de intercambio de experiencia de cooperación técnica en políticas sociales e identificación de cooperación en temas concretos. Agregó que también labora un grupo de trabajo en materia de salud pública.

En cuanto a integración en educación, señaló que existe un Grupo dedicado a analizar temas tales como la alfabetización; la creación de una beca suramericana y la homologación de certificados, más en el área de la educación técnica que en la profesional. Asimismo, indicó que también se ha creado un Grupo de Trabajo sobre Solución de Controversias en el marco de UNASUR.

Dio a conocer que el Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa, fue propuesto por el Presidente Lula Da Silva, el cual ha sostenido tres reuniones con representantes de Cancillería y Defensa. Comprende sólo cooperación en materia de defensa.

Subrayó que el artículo 13 del tratado crea la norma del consenso, para hacer viable la integración y permitirá no ver en el consenso una oportunidad de veto, dado que pueden concurrir al consenso los países y no quedar comprometidos con él, para que cada país opere con sus propios ritmos.

Por último el señor **ERRÁZURIZ, don Hernán Felipe** (Presidente del Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales) sostuvo que el texto del tratado no implica compromisos de soberanía, que tiene un formato simple, y que presenta el problema de que hay un funcionamiento por consenso, que es difícil de lograr en una región tan fragmentada económica, política e ideológicamente, para alcanzar acuerdos de alguna importancia y calidad. Por ello prefirió referirse a la utilidad del Tratado, que identificó como la convergencia de instituciones existentes con el fin de avanzar en materia de integración. Manifestó tener enorme escepticismo, porque este tratado repite la organización de base consensual, como la OEA y otros organismos, con una débil estructura de solución de controversias y objetivos vagos.

Subrayó que se excluye a México del tratado, lo cual espera se supere, y que este instrumento es impulsado por Brasil que tiene cada vez mas gravitación en América Latina, país amigo y socio importante para Chile y, por ello, hay que sumarse y apoyar esta iniciativa.

Opinó que la posibilidad de que el ex Presidente de Argentina, señor Kirchner, sea Secretario General de UNASUR es improbable y, por ello, piensa que Brasil tendrá que tomar la iniciativa. Agregó que estamos frente a un proceso inevitable, donde existe un compromiso y la Presidenta de Chile preside UNASUR, por ello opina que hay que tener una visión de Estado y apoyarla. Sostuvo que, en cuanto a oportunidad, habría que ver el grado de compromiso que tiene Brasil con el Tratado, lo que determinará el éxito de este instrumento.

2º) Aprobación del proyecto de acuerdo.

Vistos los antecedentes expuestos, más los que podrá agregar el señor Diputado Informante, la Comisión decidió, por la votación ya informada en el punto 2) de las constancias reglamentarias, recomendar la aprobación del artículo único del proyecto de acuerdo, en los mismos términos en que lo propone el mensaje; es decir, en los siguientes:

“Artículo único.- Apruébase el “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”, suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, el 23 de mayo de 2008.”.

Discutido y despachado en las sesiones de 2 y 9 de septiembre de 2008, con asistencia de los señores Diputados Fuentealba Vildósola, don Renán (Presidente de la Comisión); Accorsi Opazo, don Enrique; Allende Bussi, doña Isabel; Álvarez-Salamanca Büchi, don Pedro Pablo; Díaz Díaz, don Marcelo; Errázuriz Eguiguren, don Maximiano; Forni Lobos, don Marcelo; Jarpa Wevar, don Carlos Abel; Masferrer Pellizzari, don Juan; Moreira Barros, don Iván; Palma Flores, don Osvaldo, y Tarud Daccarett, don Jorge,

SALA DE LA COMISIÓN, a 11 de septiembre de 2008.

Federico Vallejos de la Barra,
Abogado Secretario de la Comisión.