

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, ASUNTOS INTERPARLAMENTARIOS E INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA, RESPECTO DE LA OPINIÓN QUE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEBE MANIFESTAR ANTE LA CONSULTA DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA SOBRE LA DENUNCIA, POR RAZONES DE ESTADO, DEL “TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS”, SUSCRITO EN BRASILIA, REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL, EL 23 DE MAYO DE 2008.

HONORABLE CÁMARA:

Vuestra Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana pasa a informar respecto de la consulta de S.E. el Presidente de la República del epígrafe, que se encuentra sometida a la consideración de la H. Cámara, en conformidad con lo establecido en el artículo 54, N° 1, párrafos sexto y séptimo, de la Constitución Política de la República, y en el artículo 63 de la ley N° 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional.

I.- CONSIDERACIONES GENERALES.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 54, N° 1, párrafos sexto y séptimo, de la Constitución Política de la República, y por el artículo 63 de la ley N° 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, corresponde a ambas Cámaras del Congreso Nacional emitir su opinión sobre la decisión del Presidente de la República de denunciar un tratado o retirarse de él, en el caso de tratados que hayan sido aprobados por éste, la que deberá entregarse dentro del plazo de treinta días de recibido el oficio por el cual se solicita dicha opinión.

En su sesión de fecha 23 de abril del año en curso, la Sala de la Corporación ha tomado conocimiento del oficio N° 564, de fecha 18 de abril de 2019, por el cual S.E. el Presidente de la República solicita la opinión de esta Cámara de Diputados sobre la denuncia, por razones de Estado, del “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”, suscrito en Brasilia, República Federativa de Brasil, el 23 de mayo de 2008.

En dicha sesión de Sala adoptó el acuerdo de requerir a esta Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana emitiera un informe con la opinión que, según el parecer de esta Comisión, la Cámara de Diputados debe manifestar ante la consulta de S.E. el Presidente de la República.

II.- FUNDAMENTO DE LA DENUNCIA.

Hace presente S.E. el Presidente de la República que la denuncia del Tratado de que se trata obedece a razones de Estado, por cuanto la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) se encuentra institucionalmente acéfala, sin que un Secretario General pueda ser nombrado

hace más de 24 meses. Agrega que UNASUR se ha alejado de los principios que inspiraron su creación, y hoy es una institución altamente politizada e inefectiva. Durante el año 2018, UNASUR prácticamente se mantuvo sin actividad y el calendario estuvo desierto de reuniones de los órganos de UNASUR.

Añade que en respuesta a la situación anterior, el 18 de abril de 2018, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú, suspendieron su participación en las distintas instancias de UNASUR, y desde esa fecha Colombia, Paraguay y Ecuador ya comenzaron el proceso para abandonar definitivamente dicha organización. Concluye enfatizando que, en las actuales circunstancias, no es posible renovar ni revivir UNASUR.

Por su parte, el señor Ministro de Relaciones Exteriores, señaló que el Presidente de la República, teniendo en consideración el interés nacional y en ejercicio de las atribuciones especiales contenidas en el artículo 32 N° 15 de la Constitución Política de la República y, en particular lo dispuesto en el artículo 54 N° 1 de la misma, decidió, en ejercicio de la facultad exclusiva que dicha norma le confiere, iniciar los trámites que prevé nuestra Carta Fundamental para denunciar el referido instrumento bilateral.

Agregó el señor Ministro que, al asumir el cargo, le correspondió analizar la crisis de UNASUR, y la situación relacionada con la imposibilidad de escoger, desde enero del año 2017, a un nuevo Secretario General que pudiera dirigir los destinos de la organización. Chile, afirmó, queriendo apoyar los esfuerzos de integración de la Región, intentó realizar gestiones por superar dicha crisis participando en una reunión de coordinadores de UNASUR, en la ciudad de Montevideo, en noviembre del año 2018. Lamentablemente, agregó, no fue posible llegar a consenso por la posición intransigente de Venezuela y de Bolivia. En este escenario, y si bien nadie podría discrepar de los objetivos de UNASUR, el señor Ministro aseguró que desde un comienzo la organización tuvo dificultades que se fueron agravando con el tiempo, especialmente a propósito de una sobre ideologización, tras la toma del poder de los ex Presidentes Chávez y Kirchner, quienes priorizaron la agenda política con un signo claramente determinado, y que contó con el decidido apoyo del entonces Secretario General, el ex Presidente de Colombia, señor Ernesto Samper.

Además de la sobre ideologización del organismo, el señor Ampuero recordó que la organización terminó entrampándose definitivamente por la imposibilidad de elegir a un nuevo Secretario General, desde enero del año 2017, pues dicha decisión debía adoptarse por unanimidad, no siendo posible debido a la posición intransigente de los países miembros del ALBA que se mantiene hasta el día de hoy.

Frente a dicho escenario, en abril de 2018, 6 países miembros incluido Chile decidieron hacer presente la situación de incomodidad derivada de dicha paralización. De esta forma existían dos caminos: esperar a que la situación se resolviera de alguna manera, o llevar a la práctica un esfuerzo de integración real, urgente y necesario dentro de Sudamérica. Con posterioridad, en mayo del año en curso, Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay

y Ecuador iniciaron formalmente la denuncia del Tratado Constitutivo de Unasur, encontrándose Chile y Perú en el trámite para proceder a ello.

Finalmente, el señor Ministro recordó que la sede de Unasur, ubicada cerca de Quito, costó 42 millones de dólares, y el Parlamento de UNASUR, que nunca ha funcionado, costó 74 millones de dólares. Dos grandes manifestaciones del fracaso del organismo y que son un verdadero insulto a la pobreza y a los problemas urgentes que existen en América Latina.

III.- DISCUSIÓN EN LA COMISIÓN.

La Comisión, con el propósito de informarse adecuadamente sobre el asunto sometido a su conocimiento, recibió en audiencia a los ex Cancilleres señores **Mariano Fernández Amunátegui**, **Heraldo Muñoz Valenzuela** y **Hernán Felipe Errázuriz Correa**, y al ex Director de la Academia Diplomática y ex Director General de la O.I.T. don **Juan Somavía**.

En la ocasión, el señor **Mariano Fernández** recordó que la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) surge a propósito de conversaciones iniciadas entre los gobiernos en el año 2006, con el objetivo de crear un proceso de integración importante y serio en la región, cumpliendo así con una aspiración de larga data. Recién en el año 2011, la organización entró en plena vigencia y, en opinión del expositor, funcionó bastante bien, principalmente frente a situaciones de crisis política y posibles quiebres democráticos.

Sin perjuicio de lo anterior, el organismo sufrió un grave traspié a propósito del artículo 12 de su propio estatuto, que establecía el requisito de “consenso” para adoptar acuerdos. Dicho concepto se entendió en su momento como la necesidad de contar con la unanimidad. La situación hizo crisis, afirmó el señor Fernández, cuando la organización debió elegir un nuevo Secretario General, no pudiendo lograr la unanimidad en torno al candidato José Octavio Bordón, entrando en una suerte de parálisis.

Contestando preguntas de la señora **Hertz**, y los señores **Vidal** y **Kort**, el expositor indicó que la formación de organizaciones multilaterales, exigen acuerdos y objetivos consensuados en profundidad, trabajo que se realizó de forma correcta en UNASUR, no así en PROSUR que parece una organización cuyo nacimiento y definición de objetivos ha sido algo acelerada, más aún cuando pareciera tener una raigambre ideológica. En opinión del expositor, América Latina debiera reformar y fortalecer los organismos internacionales que ya existen en vez de optar por la creación de nuevas instancias, especialmente cuando responden a objetivos ideológicos.

Concluyó señalando que la decisión de retirarse de UNASUR es una facultad privativa del Presidente de la República, sin embargo, estimó que parece algo precipitada. Sin duda que es posible denunciar un tratado, pero quizás la forma de hacerlo no ha sido la mejor; en su opinión, faltó algo de consulta, conversación y estudio de la decisión, especialmente

considerando las debilidades relacionadas con seguir creando nuevas instancias multilaterales, en vez de intentar hacer más política entre los países con el objetivo de sacar adelante la paralización de UNASUR.

A su turno, el señor **Heraldo Muñoz**, afirmó que UNASUR pretendía crear una comunidad sudamericana de naciones, que tuvo un fuerte sello de la diplomacia brasileña. Asimismo, coincidió con el ex Canciller Fernández en que UNASUR fue relevante en la resolución de crisis vecinales significativas, como la tensión entre Colombia y Venezuela en el 2010, la amenaza de quiebre democrático en Bolivia en el año 2008, el levantamiento policial contra el Presidente Correa de Ecuador en el 2010, entre otras.

Respecto a los problemas observados de UNASUR, el señor **Muñoz** afirmó que efectivamente el criterio del consenso terminó por paralizar la actividad del organismo, a propósito de la elección del nuevo Secretario General, puesto que Venezuela y Bolivia no dieron la unanimidad para ello en múltiples ocasiones. Ello coincide, además, con una sobre ideologización de la organización coincidente con la crisis de Venezuela, los cambios de prioridades en la política exterior de Brasil y, la multiplicidad de instancias internacionales que compiten en América Latina.

Como consecuencia de lo anterior, el señor **Muñoz** advirtió respecto de la creación de nuevos organismos multilaterales como PROSUR. En su opinión, al igual que el ex Canciller Fernández, hubiese preferido un mayor intento por flexibilizar los mecanismos de cooperación, consulta y resolución de UNASUR, estimando que resulta erróneo crear una instancia nueva basada en la coincidencia de un determinado ciclo político.

Consultado por los señores **Kort, Undurraga y Vidal**, el expositor afirmó que la crisis en Venezuela ha afectado a todos los espacios, incluido la UNASUR, en donde existían férreos defensores de Maduro y otros muy críticos. Ello, en su opinión, fue creando una sobre ideologización del organismo, por cuanto Venezuela intentaba forzar declaraciones de UNASUR en favor de su situación. Sobre su participación en la situación de UNASUR, el señor **Muñoz** indicó que realizó gestiones tendientes a lograr el consenso en el candidato Jose Octavio Bordón, quien era considerado como una persona idónea para llevar adelante un proceso de modernización del organismo. En ese sentido, en la administración pasada, no se barajó la idea de denunciar el Tratado de UNASUR, por cuanto se estimó que se podía seguir insistiendo en un candidato que generara consenso para liderar la reactivación del organismo.

Por su parte, el señor **Hernán Felipe Errázuriz**, afirmó que América del Sur tiene una identidad propia y necesidades de integración que no han podido ser solucionadas. Unasur, en su opinión, no era el mecanismo, no sólo por los resultados, sino porque cuando la República de Chile se incorporó, lo hizo a fin de no quedar aislado en la región, en la medida en que dicho organismo fue impulsado originalmente por el fuerte liderazgo brasileño de la época, quien planeaba utilizar dicha plataforma para competir contra la influencia de México, excluido de la organización. Asimismo, Chile contaba con el resguardo de que los acuerdos se adoptaban por consenso o unanimidad, por tanto no se corría mayor riesgo de ser perjudicados.

El señor **Errázuriz** afirmó que no existe realmente un legado de UNASUR, ni publicaciones ni acuerdos que realmente hayan trascendido en el tiempo, si un costo enorme, alrededor de 400 a 800 mil dólares al año.

Finalmente, el expositor manifestó que frente a un organismo acéfalo, quebrado económicamente, sin mayores resultados, no queda otra opción que proceder a desvincularse lo más pronto posible, especialmente cuando ya el 90% de los países que representan la población latinoamericana han iniciado los trámites formales para denunciar su tratado constitutivo.

Por su parte, el señor **Juan Somavía**, ex Director General de la OIT, manifestó que los objetivos de UNASUR siguen siendo perfectamente válidos, es más, los contenidos de su constitución, más que ideológicos son ampliamente latinoamericanos. En opinión del expositor, el diálogo político debería ser capaz de generar acuerdos sobre dicha base, entendiendo que el problema de UNASUR no es nacimiento, ni su Constitución, ni la manera en que fue redactada, sino más bien la manera en que fue utilizada, debilidad que deberíamos ser capaces de superar.

Frente a la paralización y posterior denuncia del Tratado Constitutivo de UNASUR, el expositor agregó que necesariamente debe discutirse respecto de un reemplazo. PROSUR es la opción que se vislumbra como parte de la estrategia del Ejecutivo, sin embargo, indicó, este nuevo organismo se define como un espacio para abordar de manera flexible temas de integración en materia de infraestructura, energía, salud, defensa, seguridad, combate al crimen y manejo de desastres naturales. Es decir, el señor Somavía afirmó que se trata de un organismo técnico en circunstancias de que necesitamos dar solución a la falta de diálogo político que se arrastra desde UNASUR. Es decir, este nuevo organismo no parece tener la capacidad de solucionar el problema primario relacionado con la falta de acuerdo político internacional respecto de determinados temas latinoamericanos, como por ejemplo, la situación de Venezuela o la guerra comercial entre USA-China, ¿Dónde vamos a conversar políticamente respecto de la posición latinoamericana? No existe realmente un espacio de diálogo político internacional, lamentando que el denominado "Grupo de Lima" también esté siendo afectado, enredándose cada vez más en el tema de Venezuela.

A continuación de las exposiciones precedentes y, en especial, la del señor Ministro de Relaciones Exteriores, don **Roberto Ampuero Espinoza**, las señoras y los señores Diputados integrantes de esta instancia legislativa manifestaron distintas posiciones frente a la decisión de S.E. el Presidente de la República de denunciar el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas.

Es así como la señora **Hertz** manifestó que la creación de espacios multilaterales no se hacen de un día para otro, por el contrario, ello implica enormes costos económicos y políticos para los Estados, por lo que, a su juicio, deberían hacerse los esfuerzos necesarios para superar las crisis.

Agregó no estar de acuerdo con desechar organismos multilaterales cada vez que se atraviesa por una crisis. Por lo demás, UNASUR constituye la culminación de un largo proceso de integración latinoamericano. Por otra parte, manifestó estar en completo desacuerdo con aquello mencionado por el señor Hernán Felipe Errázuriz, en orden a que UNASUR no habría sido relevante, por cuanto dicho organismo participó, de manera no menor, en varios conflictos políticos en América del Sur, así por ejemplo, en el año 2008 intervino con éxito en detener un intento de desestabilización del Presidente Evo Morales. Asimismo, recordó que la política exterior es una política de Estado, y la creación de organismos internacionales no es un proceso simple ni debe ser apresurado, mucho menos definirse en base a criterios netamente ideológicos.

Coincidió en que la denuncia de un Tratado Constitutivo de un Organismo Internacional no es una materia que deba tratarse a la ligera, lamentando que la decisión del Ejecutivo sea concordante con la política internacional del Presidente de los Estados Unidos, en orden a avanzar hacia la destrucción del multilateralismo. En opinión de la diputada, de prosperar este camino el mundo retrocedería en conquistas de la humanidad y la comunidad internacional.

Por su parte, el diputado señor **Naranjo** afirmó que la denuncia de UNASUR y la creación de PROSUR es parte de un diseño tendiente a impulsar la figura del Presidente Piñera como un líder regional, especialmente cuando Argentina y Brasil se encuentran sumidos en sus propios problemas de política interna. En efecto, la creación de PROSUR es algo improvisada, afirmó, buscando instalar un supuesto liderazgo latinoamericano en la figura del Presidente Piñera.

Lamentó, asimismo, que en la creación de PROSUR nuevamente se cometa el error de excluir a México, tal como ocurrió en UNASUR. En segundo lugar, respecto a la sobre ideologización de UNASUR, cabe hacer presente que pareciera que PROSUR también tiene una identidad ideológica al apreciar el signo político de los gobiernos que lo componen. En este sentido, manifestó su preocupación al estar reproduciendo errores en la creación de nuevos organismos internacionales. Por otra parte, si bien los objetivos de PROSUR son bastante similares a aquellos planteados por UNASUR, en el nuevo organismo no existiría diálogo político, sino que sería más bien un organismo técnico. Pareciera que PROSUR es una mera declaración de principios, más que un verdadero proceso de integración.

El diputado señor **Kort** estimó que efectivamente UNASUR fracasó por la extrema ideologización del organismo, encabezado por los gobiernos de Venezuela y Bolivia. Respecto a la creación de Prosur, el diputado estimó que los intereses del país van a estar bien resguardados en la medida en que oposición y oficialismo se unan en materia de política exterior. Asimismo, aprovechó la oportunidad para destacar el trabajo del cuerpo diplomático de Chile, quien hizo posible un encuentro de Presidentes de América del Sur, lo cual no se consigue solo con un par de llamados telefónicos, sino que constituye la culminación de un serio trabajo diplomático.

La diputada señora **Fernández** coincidió en que UNASUR

efectivamente ejerció una influencia importante en una serie de conflictos políticos en América Latina, manifestando no estar de acuerdo en la creación y destrucción de instancias multilaterales en base a las pretensiones de los gobiernos de turno.

El diputado señor **Vidal**, respecto a las críticas de UNASUR, estimó que también es un comentario sobre ideologizado decir que dicho organismo no tuvo utilidad ni legado. En efecto, UNASUR participó activamente en la crisis política boliviana en el año 2008, la tensión entre Colombia y Venezuela en el 2010, el levantamiento policial contra el Presidente Correa de Ecuador en el 2010, entre otras. Al respecto, independiente de los sesgos políticos, es importante preguntarse: ¿Qué es aquello que no funcionó en UNASUR? ¿Qué puede hacer PROSUR para mejorar la experiencia anterior? Por otra parte, preguntó respecto del momento en que se tomó la decisión de retirarse de UNASUR, ¿era una decisión tomada al momento de asumir? ¿Se hicieron realmente esfuerzos de este gobierno por reavivar UNASUR?

El diputado señor **Moreira** coincidió con que no corresponde seguir creando organismos multilaterales en virtud de la contingencia o las crisis. Al respecto, preguntó ¿Qué ocurre con la Organización de Estados Americano (OEA)? ¿Qué se está haciendo para fortalecer dicha institución? ¿Por qué ha estado ausente respecto de las decisiones sobre la crisis de Venezuela?

El diputado señor **Matta** reflexionó en torno a que lo multilateral no debe implicar la multiplicación de instancias, pues ello genera precisamente el efecto de debilitar el multilateralismo. Resulta importante comprender, indicó, que las instancias internacionales no deben crearse y funcionar en base a ideologías y mayorías políticas.

4.- DECISION ADOPTADA.

Ante la imposibilidad de concordar una opinión única en torno a la consulta efectuada a esta Comisión, el señor **Naranjo**, don Jaime, sometió a votación la opción de manifestar una opinión contraria al retiro de nuestro país del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, fundamentada en razón de que los objetivos de UNASUR siguen siendo perfectamente válidos y los contenidos de su constitución son ampliamente latinoamericanistas, entendiendo que el problema generado en su seno no es de su origen, ni su constitución, ni la manera en que fue redactada, sino más bien la manera en que fue utilizada, debilidad que debería ser superada a través del diálogo político.

-- Puesta en votación dicha proposición, fue rechazada por 5 votos a favor, 6 en contra y ninguna abstención.

Votaron a favor las señoras **Fernández**, doña Maya, y **Hertz**, doña Carmen, y los señores **Jarpa**, don Carlos Abel; **Naranjo**, don Jaime, y **Vidal**, don Pablo. En contra lo hicieron la señora **Muñoz**, doña Francesca, y los señores **Eguiguren**, don Francisco (en reemplazo de la señora

Sabat, doña Marcela); **Kort**, don Issa; **Moreira**, don Cristhian; **Romero**, don Leonidas (en reemplazo de la señora Del Real, doña Catalina), y **Undurraga**, don Francisco, quienes fundamentaron su oposición en el hecho que desde un comienzo UNASUR tuvo dificultades que se fueron agudizando después, sobre todo por la sobre ideologización tras la toma del poder de los ex Presidentes Chávez y Kirchner, quienes priorizaron la agenda política con un signo claramente determinado, lo que se agravó con la imposibilidad de elegir un nuevo Secretario General al término del período del señor Ernesto Samper, por la férrea oposición de los países miembros del ALBA, pues dicha decisión debía adoptarse por unanimidad, lo que la ha mantenido paralizada desde el año 2017.

Como consecuencia de los antecedentes expuestos la Comisión decidió recomendar a la H. Cámara expresar a S.E. el Presidente de la República su opinión **favorable** a la denuncia del “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”, suscrito en Brasilia, República Federativa de Brasil, el 23 de mayo de 2008.

Discutido y despachado en sesiones de fechas 23 de abril y 7 y 14 de mayo de 2019, celebradas bajo la presidencia del H. Diputado don **Jaime Naranjo Ortiz**, y con asistencia de las Diputadas señoras **Del Real**, doña Catalina; **Fernández**, doña Maya; **Hertz**, doña Carmen, y **Muñoz**, doña Francesca, y de los Diputados señores **Eguiguren**, don Francisco; **Jarpa**, don Carlos Abel; **Kort**, don Issa; **Matta**, don Manuel Antonio; **Mirosevic**, don Vlado; **Moreira**, don Cristhian; **Undurraga**, don Francisco, y **Vidal**, don Pablo.

Asimismo, asistió en la sesión de esta fecha, el señor **Romero**, don Leonidas, en reemplazo de la señora **Del Real**, doña Catalina.

Se designó Diputado Informante al señor **KORT**, don Issa.

SALA DE LA COMISIÓN, a 14 de mayo de 2019.

Pedro N. Muga Ramírez,
Abogado, Secretario de la Comisión.