

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, que aprueba el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la Democracia, suscrito en Georgetown, República Cooperativa de Guyana, el 26 de noviembre de 2010.

BOLETÍN N° 7.754-10

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Relaciones Exteriores tiene el honor de informaros el proyecto de acuerdo de la referencia, en segundo trámite constitucional, iniciado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República, de fecha 12 de abril de 2011, con urgencia calificada de “suma”.

Se dio cuenta de esta iniciativa ante la Sala del Honorable Senado en sesión celebrada el 11 de octubre de 2011, donde se dispuso su estudio por la Comisión de Relaciones Exteriores.

A la sesión en que se analizó el proyecto de acuerdo en informe, asistió, especialmente invitado, el Director (s) de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores, señor Álvaro Arévalo.

- - -

Asimismo, cabe señalar que, por tratarse de un proyecto de artículo único, en conformidad con lo prescrito en el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, vuestra Comisión os propone discutirlo en general y en particular a la vez.

- - -

ANTECEDENTES GENERALES

1.- Antecedentes Jurídicos.- Para un adecuado estudio de esta iniciativa, se tuvieron presentes las siguientes disposiciones constitucionales y legales:

a) Constitución Política de la República. En su artículo 54, N° 1), entre las atribuciones exclusivas del Congreso Nacional, el

constituyente establece la de "Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación."

b) Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, promulgada por decreto supremo N° 381, de 5 de mayo de 1981, del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial del 22 de junio de 1981.

c) Tratado de Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), promulgado por decreto supremo N° 63, de 20 de abril de 2011, del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial de 5 de septiembre de 2011.

2.- Mensaje de S.E. el Presidente de la República.- El Ejecutivo señala que la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) fue creada por su Tratado Constitutivo, suscrito, en Brasilia, el 23 de mayo de 2008. Añade que dicho instrumento internacional vino a fortalecer la relación existente entre los Estados que integran América del Sur, pues mediante la integración se podrá desarrollar la política, la economía, la cultura y la paz social en la región.

Posteriormente, con ocasión de la Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, celebrada en Buenos Aires el 1° de octubre de 2010, se concordó una Declaración que aludía a la situación producida en Ecuador, y, específicamente, en su numeral 6, se acordó adoptar en la IV Cumbre Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno a celebrarse el 26 de noviembre de 2010, en Georgetown, República Cooperativa de Guyana, un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR, con el objeto de aportar medidas concretas para mantener la institucionalidad democrática.

3.- Tramitación ante la Honorable Cámara de Diputados.- Se dio cuenta del Mensaje Presidencial, en sesión de la Honorable Cámara de Diputados, del 5 de julio de 2011, donde se dispuso su análisis por parte de la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana.

Dicha Comisión estudió la materia en sesión efectuada el día 12 de julio de 2011 y aprobó, por la unanimidad de sus miembros presentes, el proyecto en informe.

Finalmente, la Sala de la Honorable Cámara de Diputados, en sesión realizada el día 6 de octubre de 2011, aprobó el proyecto, en general y en particular, por 77 votos a favor, ninguno en contra y una abstención.

4. Instrumento Internacional.- El Protocolo consta de un Preámbulo y 9 artículos.

El Preámbulo sintetiza las consideraciones que tuvieron en cuenta los Estados Partes de UNASUR para suscribir dicho Protocolo Adicional, entre ellas la importancia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto que se debe tener a los derechos humanos, entendiendo que estas nociones son esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social, como para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados miembros y, asimismo, su compromiso en la promoción, defensa y protección del orden democrático de los Estados de Derecho y sus respectivas instituciones.

El artículo 1 establece el ámbito de aplicación, consignando que se deberá aplicar en caso de “ruptura o amenaza del orden democrático, de una violación al orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos.”.

Luego, el artículo 2 señala el mecanismo que se activará en el caso que se produzca una de las situaciones señaladas precedentemente, cual es que la Presidencia Pro Tempore podrá, de oficio o a solicitud del Estado afectado o de otro Estado miembro de UNASUR, convocar a una sesión extraordinaria al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o, en su defecto, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

El artículo 3 dispone que las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o, en su defecto, las Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, reunidos en sesión extraordinaria, consideraran, en forma consensuada, la naturaleza y el alcance de las medidas a aplicar, respetando la soberanía e integridad territorial del Estado afectado.

A su vez, el artículo 4 consigna las medidas que puede adoptar el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o, en su defecto, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores en caso de ruptura o amenaza del orden democrático, entre otras: a) la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos, e instancias de UNASUR, así como el goce de los derechos y beneficios conforme al Tratado Constitutivo de UNASUR; b) el cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros; c) promover la suspensión del Estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales; y d) promover, ante terceros países y/o bloques regionales, la suspensión de los derechos y/o beneficios del Estado afectado, derivados de los acuerdos de cooperación de los que

fueran parte, y e) la adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales.

El artículo 5 otorga la facultad, además de las ya señaladas precedentemente, al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno, o en su defecto, el Consejo de Ministras y Ministros para interponer sus buenos oficios y realizar gestiones diplomáticas con el objeto de promover el restablecimiento de la democracia en el país afectado. Estas acciones se deben realizar en forma coordinada con las que se efectúen en aplicación de otros instrumentos internacionales, sobre la defensa de la democracia.

Por su parte, el artículo 6 establece que cuando el gobierno constitucional de un Estado miembro, estime que exista una amenaza de ruptura o alteración de su orden democrático que lo afecte gravemente, podrá recurrir al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno, o en su defecto, el Consejo de Ministras y Ministros con el fin de requerir acciones concretas de cooperación y pronunciamiento por parte de UNASUR para la defensa y preservación del orden democrático vigente.

El artículo 7 norma que las medidas aplicadas al Estado afectado, cesarán a partir de la fecha de comunicación a dicho Estado del acuerdo de los demás Estados que adoptaron las medidas aplicadas, una vez verificado el pleno restablecimiento del orden democrático constitucional.

A continuación, el artículo 8 dispone que el Protocolo Adicional forma parte integrante del Tratado Constitutivo de UNASUR y que éste entrará en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno instrumento de ratificación. Asimismo se dispone que el Gobierno de la República de Ecuador será el depositario del Protocolo Adicional.

Por último, el artículo 9 señala que el Protocolo Adicional debe ser registrado en la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas.

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Tuma colocó en discusión el proyecto.

El Director (s) de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores, señor Álvaro Arévalo, expresó que el Tratado Constitutivo de UNASUR no explicitó una cláusula que relevara la protección

del sistema democrático. Por esa razón, se hizo necesario este Protocolo Adicional.

Explicó que, a semejanza de otros instrumentos internacionales que protegen el sistema democrático, tendrá aplicación en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático. Añadió que, en ambos casos, el Consejo de Jefes de Estado o el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, se reunirán en forma extraordinaria para conocer del asunto, tanto de oficio como a petición del Estado afectado o de un tercer Estado.

Agregó el señor Arévalo que, la adopción de medidas y sanciones a tomar, debe ser consensuada y puede traducirse, en caso de ruptura del orden democrático, en la suspensión de participación en distintos órganos o instancias de UNASUR; cierre, parcial o total, de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión o limitación del comercio o tráfico aéreo; promover la suspensión del Estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales o internacionales; promover ante terceros países o bloques regionales la suspensión de los derechos o beneficios del Estado afectado y adopción de sanciones políticas o diplomáticas adicionales. Añadió que, además, el Consejo de Jefes de Estado podrá también interponer buenos oficios o realizar gestiones diplomáticas tendientes a restablecer el orden quebrantado. Indicó que en el caso particular de amenaza de ruptura, el gobierno constitucional del Estado afectado por la amenaza puede convocar al Consejo de Jefes de Estado a fin de que se adopten medidas destinadas a prevenir o evitar la ruptura.

Finalmente, el señor Arévalo señaló que este Protocolo Adicional ha sido ratificado por tres países, y que se requieren nueve para entrar en vigencia.

A continuación, el Honorable Senador señor Larraín, recordó que cuando se discutió el Tratado de UNASUR en el Senado, se pidió al Ejecutivo que negociara la inclusión de una cláusula democrática en el mismo. Añadió que, sin embargo, el Protocolo no le satisface totalmente, pues no se incluye en su articulado el respeto a los derechos humanos, tal como se establece en su preámbulo.

Agregó que la intervención de este organismo también debería producirse cuando se producen violaciones sistemáticas a los derechos humanos, y no sólo en eventos de ruptura o amenazas de ruptura del sistema democrático.

Por su parte, el Honorable Senador señor Tuma señaló que la cláusula de protección del régimen democrático constituye un avance. Sin embargo, advirtió que, a similitud de lo que ocurre en la Organización de Naciones Unidas, para preservar la democracia se

constituyen órganos antidemocráticos en su estructura orgánica, pues se necesita de la unanimidad para adoptar resoluciones, por tanto, el veto de cualquier miembro inhibe la adopción de resoluciones, lo que podría producir un efecto claramente paralizador dentro del referido organismo internacional.

A su vez, el Honorable Senador señor Pizarro coincidió en la necesidad de incluir expresamente la protección de los derechos humanos en el artículo 1º, como hipótesis normativa dentro del ámbito de ejercicio de atribuciones del organismo internacional.

Afirmó, con respecto a la unanimidad, que es la forma más adecuada para adoptar decisiones, a fin de que éstas no respondan a intereses de determinados países, lo que, en su opinión, otorga mayor consistencia a las decisiones que se adopten, como elemento de protección contra ciertas minorías.

El Honorable Senador señor Larraín concordó con el Honorable Senador señor Pizarro, respecto de las reglas de consenso establecidas. Además, indicó que en el evento que sea el propio gobierno del Estado requerido quien amenace con la ruptura del régimen democrático, exista la posibilidad de que un tercer Estado pueda solicitar la intervención de los organismos competentes.

Puesto en votación, el proyecto de acuerdo fue aprobado, en general y en particular, por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Kuschel, Larraín, Pizarro y Tuma.

En consecuencia, vuestra Comisión de Relaciones Exteriores tiene el honor de proponeros que aprobéis el proyecto de acuerdo en informe, en los mismos términos en que lo hizo la Honorable Cámara de Diputados, cuyo texto es el siguiente:

PROYECTO DE ACUERDO

“Artículo único.- Apruébase el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, suscrito en Georgetown, República Cooperativa de Guyana, el 26 de noviembre de 2010.”.

Acordado en sesión celebrada el día 29 de noviembre de 2011, con asistencia de los Honorables Senadores señores Eugenio Tuma Zedán (Presidente), Hernán Larraín Fernández, Carlos Kuschel Silva y Jorge Pizarro Soto.

Sala de la Comisión, a 29 de noviembre de 2011.

JULIO CÁMARA OYARZO
Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, que aprueba el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la Democracia, suscrito en Georgetown, República Cooperativa de Guyana, el 26 de noviembre de 2010.
(Boletín N° 7.754-10)

I. PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: preservar el orden democrático en los países miembros.

II. ACUERDO: aprobado en general y en particular, por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión (4x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: artículo único que aprueba el Convenio que consta de un Preámbulo y 9 artículos.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no tiene.

V. URGENCIA: suma.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Mensaje de S.E. el Presidente de la República, enviado a la Cámara de Diputados.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo.

VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: en general y en particular, por 77 votos a favor y una abstención.

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 11 de octubre de 2011.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe. Pasa a la Sala.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: Tratado de Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), promulgado por decreto supremo N° 63, de 20 de abril de 2011, del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial de 5 de septiembre de 2011.

Valparaíso, 29 de noviembre de 2011.

JULIO CÁMARA OYARZO
Secretario