

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador**  
**Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación**  
**Convocatoria 2014-2016**

**Tesis para obtener el título de maestría en Relaciones Internacionales con mención en**  
**Cooperación y Negociación**

**El papel de la UNASUR en la resolución de crisis internas de los países de la región. Los**  
**casos de Ecuador y Venezuela**

**Cristina Desiré Buitrón Aguirre**

**Asesora: Cintia Quiliconi**  
**Lectores: Raúl Salgado y Ernesto Vivares**

**Quito, julio de 2017**

## **Dedicatoria**

A mi ángel: MAP

Te siento siempre

## Tabla de contenidos

Resumen.....	VII
Agradecimientos.....	IX
Introducción.....	1
Capítulo 1.....	8
Marco Teórico.....	8
1.    Regionalismo post-liberal y post-hegemónico.....	9
1.1    Conceptualización.....	9
1.2    Del viejo regionalismo al regionalismo post-liberal en América del Sur	14
1.3    El regionalismo post-liberal y post-hegemónico.....	18
2.    Teoría de las cláusulas democráticas.....	23
2.1    Conceptualización.....	23
2.2    Teoría de las cláusulas democráticas.....	27
2.3    Las organizaciones regionales y la cláusula democrática en América del Sur	30
2.4    Consideraciones finales.....	32
Capítulo 2.....	35
La democracia e integración en América del Sur.....	35
1.    La evolución democrática en América Latina.....	36
2.    Los organismos regionales y la democracia.....	39
2.1    La Organización de Estados Americanos OEA.....	40
2.2    El Mercado Común del Sur.....	46
2.3    La Comunidad Andina de Naciones CAN.....	51
3.    La Unión de Naciones Suramericanas UNASUR.....	58
3.1    El Tratado Constitutivo de UNASUR.....	61

3.2	La cláusula democrática de UNASUR y su aplicación.....	66
4.	A modo de conclusión.....	70
	Capítulo 3.....	72
	Casos de estudio Ecuador (2010) y Venezuela (2014).....	72
1.	Análisis del intento de Golpe de estado República del Ecuador en el año 2010.....	73
2.	Análisis de la crisis política en la República Bolivariana de Venezuela En el año 2013.....	82
3.	Análisis comparado.....	91
4.	Consideraciones finales.....	93
	Capítulo 4.....	95
	Conclusiones.....	95
	Lista de referencias.....	101

## **Ilustraciones**

### **Tablas**

Tabla No. 1	Factores condicionantes del regionalismo.....	11
Tabla No. 2	Conceptualizaciones de regionalismo.....	13
Tabla No. 3	Elementos para la consolidación democrática.....	27
Tabla No. 4	Organismos regionales y cláusulas democráticas.....	32
Tabla No. 5	Cuadro comparativo organizaciones regionales.....	55
Tabla No. 6	Órganos de la UNASUR.....	63
Tabla No. 7	UNASUR y la cláusula democrática.....	69
Tabla No. 8	Comparación de la crisis políticas de Ecuador (2010) y Venezuela (2013).....	91

### **Gráficos**

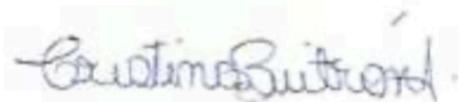
Gráfico No. 1	Proyectos de integración en América Latina.....	19
Gráfico No. 2	Evolución del regionalismo en la región.....	22
Gráfico No. 3	Tipos de crisis.....	25
Gráfico No. 4	Crisis democráticas en América del Sur.....	38
Gráfico No. 5	Aplicación de la Cláusula Democrática de la OEA.....	44
Gráfico No. 6	Aplicación de la cláusula democrática de MERCOSUR.....	49
Gráfico No. 7	Instrumentos de consolidación democrática de la CAM.....	52
Gráfico No. 8	Implementación de la cláusula democrática de la CAM.....	53
Gráfico No. 9	Implementación de la cláusula democrática de UNASUR.....	67

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Cristina Desiré Buitrón Aguirre, autora de la tesis titulada El papel de la UNASUR en la resolución de crisis internas de los países de la región. Los casos de Ecuador y Venezuela, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Relaciones Internacionales con mención en Negociación y Cooperación, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, julio de 2017



---

Cristina Desiré Buitrón Aguirre

## **Resumen**

A partir del análisis documental y cualitativo de la evolución y de la vinculación de la democracia y los procesos de regionalismo en América del Sur, a través de la presente investigación se busca analizar el rol de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en las crisis políticas internas de los países miembros de la región.

La UNASUR, una organización regional de reciente creación y desarrollo, se ha posicionado a nivel político- regional por sus intervenciones en las crisis internas de sus miembros. El estudio se enmarca en los enfoques del regionalismo post-liberal/post-hegemónico y en la teoría de las cláusulas democráticas. Se parte de la premisa de que la UNASUR presenta un modelo de regionalismo cuyas características se basan en la creación de un espacio de concertación política, focalizado en la autonomía como región y en la protección democrática.

Con el fin de evaluar el papel de la UNASUR en sus intervenciones, se han tomado dos casos de estudio: el intento de golpe de estado de la República de Ecuador, en el año 2010 y la crisis de Venezuela, originada en el año 2013. La selección de los casos de estudio se basó en la implementación del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR, posterior a la crisis de Ecuador; el mecanismo establece sanciones para aquellos países en los cuales se generen rupturas o amenazas a los regímenes democráticos.

Con miras a dilucidar los efectos de las cláusulas democráticas como mecanismos que aportan al fortalecimiento de la democracia y prevención de crisis, se realiza un análisis comparativo con otras organizaciones de la región como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN). En el estudio se evidencia las diferencias y similitudes en términos de conceptos, actuación, aplicación de mecanismos y el manejo de la tensión existente entre soberanía, intereses nacionales y la protección democrática.

A través del análisis de documentos, informes, entrevistas, estatutos, actas, estatutos, y discursos se realizó el estudio de la evolución democrática en la región y sus efectos en los procesos de regionalismo, y sus desafíos actuales.

La UNASUR, en este contexto, ha tenido una actuación notable, que le ha otorgado posicionamiento internacional, pero variable, ya que carecen de un procedimiento establecido y la aplicación de mecanismo de protección democrática está supeditada a la discrecionalidad de los gobiernos.

El análisis resalta que la UNASUR es una plataforma de acción regional que busca construir un ideal de autonomía e independencia de América del Sur. Sin embargo, al interior de la organización los países miembros y su interacción están marcados por la polarización de ideológica que dificulta el consenso al momento de intervenir. Adicionalmente, la crisis de Venezuela pone en evidencia las limitaciones de la organización para constituirse en un foro político legítimo de diálogo, a pesar de haber demostrado eficiencia al momento de intervenir en crisis de carácter ambiguo.

La conceptualización y la interpretación al momento de consensuar conceptos y procedimientos a nivel internacional y local, representa un problema, ya que las mencionadas interpretaciones recaen en la discrecionalidad e intereses de los jefes de estado y no en un órgano independiente.

La UNASUR demuestra un comportamiento flexible que se ha adaptado la evolución y cambios en la naturaleza de los conflictos, la consolidación de su legitimidad como agente mediador, dependerá de la implementación de un enfoque preventivo que se focalice en las bases de las crisis.

## **Agradecimientos**

A Dios, por todo.

A mi padre, Edgar Buitrón y a mi madre, Ivonne Aguirre, mis mejores amigos, mi luz y mi razón de vivir.

A mi hermana y a mi cuñado, Gabriela y Roberto, por caminar conmigo y siempre creer en mí.

A mi sobrino, Matías, gracias por siempre iluminar y traer paz a mi vida con su inocencia.

A mi familia, por el aliento y la motivación cotidiana. En especial a Evelyn, Gloria y Martha Zambrano, gracias por ser mis amigas y fuente de fuerza constante.

A Cintia Quiliconi, gracias infinitas por su paciencia, acompañamiento, consejos y guía incondicional, a lo largo de la maestría y de la investigación.

A mis lectores, que retroalimentaron y enriquecieron mi estudio.

A mis maestros y compañeros de la maestría por apoyarme en estos dos años de aprendizaje personal y profesional.

A mi jefe, Juan Peña y a mis compañeros de mi entorno laboral, gracias por la mano amiga, la consideración y la comprensión continua.

A Lenin Housse, mi modelo a seguir en varios aspectos, gracias por ser mi mentor y un excelente amigo.

A Marco Torres, por su apertura, amabilidad y gentileza en ayudarme con las entrevistas que contribuyeron con la investigación.

A Roberto Escudero, quien me enseñó a ser una mujer que camina.

A mis amigos y amigas, quienes me enseñan a vivir con alegría y a confiar en mí en cada paso.

## **Introducción**

La consolidación democrática y el regionalismo están íntimamente relacionados; en torno a este vínculo, se construye un dilema constante para las organizaciones regionales: proporcionar mecanismos para la protección democrática, al tiempo de respetar el interés de los Estados en garantizar la soberanía y la autodefensa nacional.

En este sentido, las organizaciones regionales a nivel mundial, han adoptado mecanismos de protección democrática, como las cláusulas democráticas. Frank (1992) resaltó la necesidad actual de edificar un compromiso más profundo con la democracia como un derecho global y la legitimación de las organizaciones transnacionales para actuar frente a incidentes de crisis o desestabilización. América del Sur no ha sido la excepción.

Antes del retorno a la democracia, América del Sur representaba una región marcada por la ausencia de procesos democráticos y la presencia constante de inestabilidad política. En los años sesenta, la problemática política impidió la implementación eficaz de modelos de integración neoliberales, basados en el libre comercio y la liberalización de mercado.

Es así, que la democracia empezó a constituirse en un elemento indispensable para la consolidación del regionalismo en América del Sur. La integración y su sostenibilidad están supeditadas al mantenimiento de regímenes democráticos, cuyas condiciones radican en elecciones justas y universales, respeto a las libertades y derechos, y la rendición de cuentas y control ciudadano.

A finales de la década de 1970, se empieza a retornar a la democracia, legitimando, través de comicios periódicos, gobiernos en el poder público. Los ciudadanos comenzaron a tener la posibilidad de formar partidos políticos y ejercer su derecho al voto sin coacción. En este sentido, desde la década mencionada en adelante no se han presentado regímenes militares de facto y se han rechazado los intentos de golpes de Estado y crisis políticas que pusieron en riesgo a la democracia.

La garantía de la estabilidad democrática se ha fortalecido a través del establecimiento de cláusulas incorporadas en los instrumentos normativos de organismos como la Organización

de Estados Americanos, el Mercado Común del Sur, y la Comunidad Andina de Naciones. Varios de estos organismos exigen como pre-requisito de adhesión, o como requisito para permanecer como Estado Parte, evidencia de regímenes democráticos.

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) surge en este contexto, como un proyecto de regionalismo que busca crear un espacio de concertación política en América del Sur, con especial énfasis en la autonomía como región y en la defensa y protección democrática.

Desde su creación, la UNASUR considera en su Tratado Constitutivo la construcción democrática y su fortalecimiento, en base a la soberanía y la independencia, como uno de sus objetivos. Posteriormente, como efecto del intento de golpe de Estado en Ecuador, suscitado en el año 2010, se incorpora el Protocolo Adicional como cláusula democrática. Este mecanismo de protección democrática impone sanciones al Estado miembro, en el cual se produzca un quiebre o riesgo a la democracia.

La UNASUR constituye un ejemplo de la formación de nuevos modelos de regionalismo en América del Sur; que nacen como respuesta a los procesos de globalización y de evolución constante en el sistema internacional. UNASUR, como modelo de regionalismo post-liberal, está caracterizada por una agenda política preponderante, una connotación estado-céntrica y un esquema, que se plantea, en rechazo a las políticas neoliberales de los procesos tradicionales de integración regional.

El nacimiento de la UNASUR es así, un hito en la evolución de la historia de la integración, ya que el intento de conformar una organización que abarque a los países suramericanos únicamente, refleja los cambios del sistema global, buscando formar un foro político desde el Sur, con el Sur y para el Sur.

Este fenómeno surge, por un lado, por la falta de respuesta por parte de los organismos multilaterales tradicionales para procesar ciertos acontecimientos de sus países miembros, y por otra parte, como efecto de los pobres resultados de los mecanismos neoliberales. Asimismo, los ejes de integración han pasado de ser comerciales a enfocarse en intereses políticos. Resurgiendo, así, los debates de izquierda con relación a los objetivos de los procesos de integración. La cooperación y liberalización económica, en este sentido, se instrumentalizan como herramienta de concertación política y no como fin en sí mismo.

Riggiozzi (2012) enmarca a la UNASUR en el concepto de regionalismo post-hegemónico, ya que se presenta como una ampliación de las alternativas tradicionales, para la construcción de la gobernanza regional, confrontando las políticas neoliberales antes establecidas y el liderazgo de Estados Unidos, con miras a concretar el anhelo de Simón Bolívar de la Patria Grande. En la misma línea, Sanahuja (2012) concibe al regionalismo post-liberal caracterizado por la priorización de la agenda política, la economía desde el punto de vista del desarrollo y la actuación protagónica de los Estados. Adicionalmente, el regionalismo post-liberal busca autonomía con respecto a Estados Unidos, y el diseño de agendas comunes y de la infraestructura regional.

A pesar de que la UNASUR es una organización joven, cuya creación ha sido fruto de un proceso evolutivo, que aun no alcanza su máximo potencial y de incipiente institucionalidad, éste organismo se han consolidado a nivel regional, debido a su rápida y flexible intervención en todas las crisis internas de sus Estado parte, desde sus inicios. Participando en la crisis de Bolivia del año 2008, en la de Paraguay del 2012, en la de Ecuador en 2010 y la de Venezuela de 2013, jugando un rol de importancia como mediador en las crisis políticas, trayendo así legitimidad a la idea de que los estados Suramericanos pueden y son capaces de resolver sus conflictos desde adentro.

La relación entre democracia y regionalismo, es evidente, así como los efectos positivos de los mecanismos de protección democrática. Sin embargo, es necesario contar con una perspectiva amplia, más allá de formalización del mecanismo de protección, que implique el estudio de casos concretos a los que la organización ha hecho frente. Por ello se han considerado el estudio de dos crisis internas: el intento de golpe de estado en Ecuador, en el año 2010 y la crisis de Venezuela en el año 2013. La selección de casos se ha basado en una combinación de factores entre ellos: tipo de crisis, incidencia en la organización, historia, concepto de identidad, origen y factores externos.

La crisis ecuatoriana del año 2010, en particular constituyó un hito en la evolución hacia la institucionalidad y protección de la democracia para la UNASUR, ya que en el marco de este conflicto, los mandatarios de los países miembros firmaron la Declaración de Buenos Aires, instrumento mediante el cual, se manifestó el compromiso de incluir en el marco jurídico de la organización, el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo, el cual fue suscrito en el mismo año.

Por su parte, la crisis en el estado Bolivariano de Venezuela, se trata de un conflicto posterior a la suscripción del Protocolo Adicional, y anterior a la entrada en vigencia de la cláusula democrática. La crisis se origina con el fallecimiento del presidente Chávez y la ajustada victoria de Nicolás Maduro. El insuficiente capital político, la crisis económica y las constantes críticas al liderazgo de Maduro, motivaron la creación de un escenario en el cual surgió incertidumbre de la capacidad real de la UNASUR para lidiar con crisis profundas y prolongadas como estas. Frente a esto, la organización se enfrentó a dos obstáculos como mediador y facilitador para un acuerdo: 1) la alta desconfianza de la oposición en la UNASUR, alegando que solo ha servido para legitimar las conductas irregulares del gobierno y que su actuación es parcializada y 2) la profundidad de la fractura con la oposición que podría prolongar y agudizar la crisis política, tal como está sucediendo actualmente.

De esta manera, se analiza comparativamente dos crisis de índole política interna, que se manifestaron en momentos diferentes y que contaron con aproximaciones distintas por parte de la UNASUR, y que no están matizadas únicamente por la presencia o ausencia de la una cláusula democrática en el Tratado Constitutivo, ya que se consideran otros factores como el alcance, la temporalidad, la duración, el origen, los actores involucrados, la resolución, la intervención de otros organismos, los intereses y posiciones de los estados miembros.

Con estos antecedentes, la presente investigación analiza los factores que determinan el papel de la Unión de Naciones Suramericanas en la resolución de crisis políticas internas de los países miembros, y estará estructurada con miras a dar respuesta a las siguientes preguntas subsidiarias:

- ¿Qué papel ha jugado la cláusula democrática, presente en el Tratado Constitutivo de la UNASUR, en la contribución y mantenimiento del sistema democrático sudamericano, y por lo tanto, en la prevención de crisis internas?
- ¿Cómo influyen las características propias de la UNASUR, como modelo de regionalismo post-liberal/post-hegemónico, en el rol de la organización en las crisis internas de los países miembros?

La importancia del estudio radica en el análisis de la actuación de la UNASUR en las crisis internas de la región, usando casos concretos que permitan dilucidar los efectos de las cláusulas democráticas como mecanismos que aportan a la construcción de la democracia y que permiten la prevención de crisis. Pero que evidencie, al mismo tiempo, la tensión al momento de aplicar las mismas, ya que los gobernantes son quienes fomenta la creación de la normativa para luego ponerla en ejecución, muchas veces de manera controlada y discrecional.

De la misma manera, los resultados servirán de base para estudios más profundos acerca de la incidencia de modelos de regionalismo post-liberal, relativamente jóvenes pero flexibles para intervenir en conflictos internos. Además se podrá fundamentar una evaluación crítica de las políticas y estrategias de la UNASUR, en su accionar político.

Al realizar el estudio comparado de las crisis, se evidencia los factores determinantes y se observa las asimetrías y contextos disímiles y como éstas influyen el desenvolvimiento de UNASUR en temas de estabilidad democrática. Así como también, la investigación permitirá probar la efectividad de los mecanismos de protección democrática, en diferentes contextos.

La metodología escogida para la realización de la investigación y para dar cumplimiento al objetivo central del trabajo, es de tipo cualitativo, a través del método comparativo de dos crisis democráticas. De esta manera, sin dejar de lado, a los datos duros, se considera elementos indispensables para el análisis como los conceptos de identidad, valores, normas e historia colectiva de América Latina y América del Sur.

Dichos conceptos pueden ser explicados a través de la metodología interpretativista en la base del análisis cualitativo, que conlleva cierto nivel de subjetividad intrínseco en el estudio de casos. La mayoría de selecciones están relacionadas con el enfoque de Miller (Gerry 2007), mientras otros autores (George y Bennet 2005) los dividen de acuerdo a los objetivos del caso de estudio.

Los estudios de casos impulsados por la corriente positivista, se basan en la idea de objetividad como elemento fundamental del análisis (Gerry 2007). Estos supuestos no son aplicables a esta investigación, ya que para empezar, la selección del caso implica intencionalidad y consecuentemente, existe subjetividad por naturaleza. Por otro lado, la

construcción del conocimiento en base a un estudio de casos seleccionados, implica intervención personal en la obtención de datos e información.

Bennett (2005) define a un caso como una clase de eventos que involucran una variedad de fenómenos que tienen lugar en el tiempo. Para Miles y Huberman (1994) el fenómeno que está siendo estudiado por el investigador puede ser una persona, proceso, evento, grupo, organización o estado, entre otros. En este trabajo, el objeto de estudio es la UNASUR, en el contexto de las crisis políticas internas de los países miembros, específicamente en los eventos mencionados que tuvieron lugar en Ecuador y Venezuela, respectivamente.

Con respecto a la recolección de información, se utilizaron estrategias como el análisis de documentos, discursos y las entrevistas.

El análisis de documentos (como fuentes secundarias) se realizó a través del levantamiento y estudio de los informes oficiales, y no oficiales referentes a las políticas a investigar, además de los tratados constitutivos, los estatutos, las actas, documentos, discursos, resoluciones y declaraciones de los mandatarios y de los representantes de UNASUR. Se analizó de igual manera, las entrevistas realizadas, notas de prensa, informes, artículos, noticias y bibliografía.

Las entrevistas constituyen fuentes primarias, y se realizan en campo, concretamente en la Secretaría General de UNASUR, serán de tipo semi-estructurado y estarán dirigidas los representantes en la Sede de los países miembros, al igual que a funcionarios públicos y académicos en el país.

La investigación está dividida en tres capítulos sustantivos que están anclados a las preguntas subsidiarias del estudio. El primer capítulo presenta el Marco Teórico y Conceptual, analizando la teoría de las cláusulas democráticas y el enfoque del regionalismo post-liberal. En primer lugar se desarrollará un análisis de la evolución del regionalismo en Suramérica, para luego identificar las principales características del regionalismo post-hegemónico/post-liberal y entender como la UNASUR se enmarca en este enfoque. Seguidamente, se estudia la teoría de las cláusulas democráticas, y los principales conceptos que atañen a la misma. Adicionalmente, se analiza la instrumentalización de estos mecanismos en organismos multilaterales que anteceden a la UNASUR, como la OEA, la CAN y el MERCOSUR. Finalmente se estudia el Protocolo Adicional de la UNASUR.

El segundo capítulo por su parte, explora la transición hacia la democracia y la evolución de la integración en América del Sur, y sus desafíos actuales; seguidamente, se compara la creación, conceptualización de democracia y actuación en crisis de las organizaciones antes mencionadas. En este contexto se busca comprender como la UNASUR es creada y cuál es la visión estratégica del organismo frente a las crisis democráticas y la como la institucionalización del Protocolo Adicional en su Tratado Constitutivo influye en el desempeño al momento de intervención en crisis internas.

El tercer capítulo presenta el análisis comparativo de la actuación de la UNASUR en las crisis que se han tomado para este estudio. En un primer lugar, se analizará el desarrollo de la crisis de Ecuador y se abordara el debate de que si realmente puede ser considerada como un golpe de estado. En segundo lugar, se analiza la crisis de Venezuela, factores de origen y las respuestas o falta de las mismas a nivel internacional. Para luego estudiar el papel de la UNASUR.

Finalmente, se desarrolla un capítulo de conclusiones y recomendaciones, mediante el cual se da respuestas a las interrogantes planteadas, y al objetivo general, analizando desde la perspectiva del regionalismo post-liberal, la incidencia de la UNASUR en la resolución de conflictos internos, en los casos concretos de Venezuela y Ecuador, utilizando como hito o punto de quiebre el establecimiento de la cláusula democrática en el Acta Constitutiva de UNASUR.

La conclusión general extraída de la investigación es que el rol de la UNASUR en las crisis democráticas de los países internos, está matizado por el dilema de la soberanía y la defensa de la democracia. Los gobiernos han realizado acciones en el marco de la organización, amparándose en la defensa democrática de la región. En este sentido, su actuación ha sido variable, flexible, activa y altamente influenciada por la discrecionalidad de los gobiernos, del contexto temporal y político, por enfoques ideológicos y por intereses. Tanto al momento de calificar a la crisis como amenaza para la democracia, como en la activación o no de su cláusula democrática en casos de crisis.

## **Capítulo 1**

### **Marco Teórico**

A partir de lo explicado en la parte introductoria, en el presente capítulo se explican y analizan los debates del regionalismo post-liberal y post-hegemónico y se aborda también la teoría de las cláusulas democráticas, estos debates teóricos resultan útiles para sustentos para analizar el rol de la UNASUR en las crisis internas de los países miembros, tomando como casos de estudio las crisis de Ecuador en el 2010 y la de Venezuela en el período que abarca 2013- 2015.

El primero de los debates relevantes es la discusión sobre nuevos regionalismos sudamericanos y, particularmente, el regionalismo post-liberal y el regionalismo post-hegemónico. Ambos enfoques son propuestas de redefinición del concepto de regionalismo, con particularidades sudamericanas como la preponderancia de la agenda política y un mayor papel e involucramiento de los actores estatales. Por otro lado, se considera fundamental para esta investigación la teoría de las cláusulas democráticas basada en el análisis de la implementación de mecanismos de protección, a través de los cuales las organizaciones a nivel regional pueden intervenir en caso de una posible crisis que atente contra la democracia.

El presente capítulo está estructurado en tres partes que abordan los pilares fundamentales del marco teórico de esta investigación. La primera de ellas, aborda el enfoque del regionalismo post-liberal y el regionalismo post-Hegemónico, analizando particularmente la evolución del regionalismo en Suramérica a partir de mediados de los años dos mil... Estos debates se usan luego como base para analizar la definición de regionalismo post-liberal, sus principales características y entender cómo la UNASUR, se enmarca en este enfoque. En la segunda parte, se analiza la teoría de las cláusulas democráticas y los principales conceptos de crisis democráticas y mecanismos de prevención. Se estudia también la instrumentalización de estos mecanismos para la consolidación democrática, a través de la prevención de las crisis y sus distintas aplicaciones en diferentes organismos multilaterales que cuentan con países miembros de América del Sur, como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) ya que constituyen antecedentes importantes para el Protocolo Adicional del Tratado Constitutivo de la UNASUR.

En la última sección se argumentan las razones por las cuales ambos debates sirven de manera óptima para la realización del análisis de la presente investigación y para el estudio del caso de la UNASUR, como modelo de regionalismo post-liberal que cuenta con una cláusula democrática en su Tratado Constitutivo. Se busca así determinar cómo este marco influye en el papel del organismo, al momento de intervenir en una crisis interna de uno de sus países miembros.

## **1. Regionalismo post-liberal y post-hegemónico**

### **1.1 Conceptualización**

Con el fin de comprender la construcción del concepto del regionalismo post-liberal y post-hegemónico, primeramente, es necesario analizar distintas conceptualizaciones de regionalismo y estudiar la evolución de éste, en el marco de las particularidades de la región. En este apartado, se tomarán ciertas definiciones construidas en distintos contextos, para luego elaborar el concepto que enmarcará la investigación.

A medida que se ha profundizado el estudio y evolución del regionalismo, se lo ha considerado como un proceso multidimensional y multitemático y por lo tanto, su conceptualización es compleja, polisémica y contrastante, ya que está basada en distintos criterios (Fawcett and Hurrell 1996).

En este sentido y tomando las palabras de Hettne (2005) “los términos región, integración regional, cooperación regional, regionalización y construcción regional son blancos móviles. Es por ello que se han construido distintas definiciones alrededor de este fenómeno”. El análisis del concepto de región por ejemplo, es necesario para desencadenar en regionalismo, la diferencia con regionalización, sus características y dimensiones. El término región, en su más básica concepción, está atado a su relación geográfica, en Relaciones Internacionales las regiones son consideradas como subsistemas supranacionales del sistema internacional. Es así que la definición puede ir desde continentes, formaciones supranacionales, países que comparten proyectos en términos políticos o económicos, o hasta cierto nivel, comparten una identidad común.

Adicionalmente, como ya se ha mencionado, la definición de región variará de acuerdo al objeto de investigación. “Todas las regiones son socialmente construidas y por lo tanto políticamente disputadas” (Hurrell 1995, 38). Y tomando las palabras de Alexander Wendt (1992) : “Región es lo que los actores hacen de ella”(Riggirozzi and Tussie 2012).

Para Alagappa (1995)el regionalismo constituye “la cooperación entre gobiernos u organizaciones no gubernamentales en tres o más países geográficamente próximos e interdependientes para procurar ganancias mutuas en una o más áreas temáticas” Incluye, de esta manera, otros elementos: 1) cooperación para ganancias mutuas, 2) proximidad geográfica, 3) tres miembros como mínimo, 4) interdependencia 5) áreas de cooperación ilimitadas. Cabe resaltar que esta definición agrega también, la importancia los actores no estatales.

Hurrell(1995)por su parte, incorpora el concepto de identidad a la definición, traduciendo los mecanismos de integración como la construcción de una conciencia regional y de sentido de pertenencia. Dotando de esta manera, al regionalismo de un tinte político, considerando que aquellos que están afuera del sistema, tendrían que enfrentar ciertos costos como: aumento en la distribución del poder y problemas propios de la exclusión, y para aquellos pertenecientes al mecanismo, los costos se ven reflejados en la pérdida de independencia y de opciones, en términos de política exterior

Además incorpora cinco variables al concepto: 1) regionalización (integración informal) 2) identidad, 3) cooperación interestatal, 4) integración liderada por estados y 5) cohesión.

Lähtenmäki y Käkönen (1999) definen al regionalismo como un proceso que puede tener ciertos niveles, según su desarrollo e incluso, ciertas etapas podrían coexistir. 1) Zona pre regional: comunidad geográfica con límites naturales, 2) región primitiva: sistema social-relaciones translocales, 3) región formal: cooperación organizada en los ámbitos económico, político y social, 4) sociedad regional: sociedad civil, que se expresa en marcos organizacionales que fomentan la comunicación social y la convergencia de valores, por lo que se trata de una 5) región-estado: sujeto activo con identidad propia.

Hettne (2005), aportando a la construcción de la teoría, realiza una diferenciación entre los conceptos de regionalismo y regionalización. En este sentido, el regionalismo se refiere una tendencia o compromiso político; la arista ideológica que conduce a las unidades

independientes a decidirse por un contexto regional. Siendo más precisos, el concepto se refiere a un proyecto regional específico. Y es así que en algunas, definiciones son los estados los cuales ejercen el compromiso, mientras que en otras, los actores no- estatales juegan un papel protagónico.

La regionalización, en contraste, se define como el proceso más complejo que conduce al incremento de la interacción e interdependencia en la construcción de un sistema regional, causado ya sea, por procesos espontáneos o en su defecto, planeada, y que no es aceptada por todos sus miembros. La construcción regional se refiere así a las ideas, medios, y dinámicas que contribuyen a la transformación de una zona geográfica en una comunidad política (Hettne 2005).

Para otros autores como Payne y Gamble (1996) por ejemplo, el regionalismo es un proyecto liderado por los estados y diseñado para la reorganización de un espacio regional particular a través de determinados lineamientos económicos y políticos, asegurando que el regionalismo está en constante construcción y reconstrucción.

Murillo (2014) presenta además un conjunto de condicionantes que se deben presentar para que el regionalismo se dé y sus impactos negativos y positivos en los países miembros:

**Tabla No. 1 Factores condicionantes del regionalismo**

Factores	Impacto positivo	Impacto negativo
<b>Experiencia histórica</b> Relaciones internas Relaciones externas	Cohesión social Vínculos coloniales	Racial, religiosa, división de clases
<b>Conectividad cultural</b> Lenguaje Religión	Comunicación, entendimiento	División
<b>Dimensión geográfica</b> Carácter espacial Conectividad	Regiones fronterizas	Problemas de inmigración Disputas
<b>Continuidad política</b> Tipos de regímenes Política comercial, monetaria, comercial Seguridad	Compromiso flexible Estabilidad Paz	

<b>Interacciones económicas</b>	Vínculos laborales, tecnológicos y de mercado	Protección
Comercio	Crecimiento	Restricción competitiva
Estándar de vida	Mano de obra calificada y	Nuevos inmigrantes
Flujos de mano de obra Inversión	no calificada	Capital volátil
Finanzas	Cruces económicos, división	Fluctuación
Tecnología	del trabajo	Barreras
Energía y recursos	Fondos,	Ineficiencia, daño ambiental
	Bajo costo	

Fuente: Murillo 2014.

Mediante la tabla se puede evidenciar que como Hettne explica para que el regionalismo se concrete, se deberá presenciar un proceso gradual de transformación de la heterogeneidad de los miembros a una homogeneidad, ocurriendo así “la eliminación de extremos, en términos de cultura, seguridad, políticas económicas y sistema político”

Si los estados que pertenecen a un organismo regional tienden a procesos de homogeneidad en cierto grado, ¿Cuál es la razón que motiva a las unidades soberanas a ingresar o formar parte de estos mecanismos?

Alagappa (1995) argumenta que el regionalismo tiende a facilitar la resolución de conflictos, cooperación, comunicación, conocimiento consensual y acción colectiva, permitiendo de esa manera a los estados perseguir el interés nacional con herramientas adicionales que les proporciona ser parte agencial de un organismo internacional.

Por su parte, en la misma línea, Axline (1993), establece que los tipos de mecanismos de integración u organizaciones regionales creadas para la cooperación regional se basarán en parte en los intereses que los países miembros tengan en común, y las actividades dependerán de estos intereses, a su vez el éxito de la cooperación estará determinado por la habilidad de la organización para satisfacer aquellos intereses para cada estado miembro mejor que lo que ellos pueden satisfacerlos por otros medios.

“Las organizaciones regionales serán capaces de aprovecharse de una o más de las siguientes estrategias: distensión, construcción comunitaria, disuasión, no-intervención, aislamiento, intermediación, intervención e internacionalización. Las estrategias de distensión pueden incrementar la transparencia, reducir la incertidumbre, limitar y regular la competencia y así

ayudar a construir confianza y evitar rupturas no previstas y la escalada de las hostilidades” (Alagappa 1995, 369).

El regionalismo es un fenómeno de difícil definición, considerando que los distintos conceptos antes presentados, han estado matizados por contextos, realidades, espacios temporales específicos y múltiples interacciones. Es importante resaltar que no son enteramente contradictorios, al contrario, aportan o añaden elementos para la construcción de una definición ajustada y completa.

Del análisis, se desprende que el regionalismo se trata de un proceso consiente (por lo tanto es progresivo, cambiante y multidimensional) que busca la reorganización de un espacio regional determinado, a través del diseño y aplicación de políticas comunes o coordinadas que fomente los procesos de cooperación, comunicación y resolución de conflictos entre y en los países miembros, los cuales presentan ciertos elementos homogéneos (en términos de identidad, política, economía, cultura) que les permiten alcanzar el consenso y utilizar los beneficios propios de la membresía para la ejecución de sus intereses. Esta definición que toma los elementos fundamentales, es la que se aplicará a lo largo de la presente investigación, y se estudiará cómo se enmarca la UNASUR en la misma.

**Tabla No. 2 Conceptualizaciones de regionalismo**

<b>AUTOR</b>	<b>CARACTERÍSTICAS DEL REGIONALISMO</b>
Haas 1967	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fusión voluntaria</li> <li>• Pérdida de soberanía</li> <li>• Nuevas técnicas de resolución de conflictos</li> </ul>
Malamud y Schmitter 2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de instituciones permanentes</li> <li>• Identidad</li> <li>• Flujo comercial</li> <li>• Eliminación parcial de fronteras nacionales</li> </ul>
Fawcett y Hurrell 1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concepto multidimensional</li> </ul>
Alagappa 1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperación para ganancias mutuas</li> <li>• Proximidad geográfica</li> <li>• Tres miembros como mínimo</li> <li>• Interdependencia</li> <li>• Áreas de cooperación ilimitadas</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Importancia de actores no estatales</li> </ul>
Newnham y Evans 1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ideas, lealtades y actitudes</li> <li>• Creación de una percepción de región</li> </ul>
Hurrell 1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implica ciertos costos para los miembros y los no-miembros</li> <li>• Miembros: pérdida de independencia</li> <li>• No-miembros: problemas propios de la distribución de poder</li> </ul>
Hettne 2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diferencia entre regionalismo y regionalización</li> <li>• Regionalismo: compromiso, tendencia, ideología</li> <li>• Regionalización: Interdependencia para la construcción de un sistema regional.</li> </ul>
Lähteenäki y Käkönen 1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 etapas</li> <li>• 1) zona pre regional</li> <li>• 2) región primitiva: sistema</li> <li>• 3) región formal económico</li> <li>• 4) sociedad regional</li> <li>• 5) región-estado</li> </ul>
Sanahuja 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceso consciente de diseño y aplicación de políticas comunes o coordinadas</li> <li>• Tiene como objetivo un espacio geográfico regional determinado</li> </ul>
Riggirozzi 2012	Ampliación de alternativas para la construcción de la gobernanza regional. Confrontación a las políticas neo-liberales.

Fuente: Varias.

### **1.2 Del viejo regionalismo al regionalismo post-liberal en América del Sur**

En sus inicios, los estudios acerca del regionalismo en América Latina, se efectuaron en base a las experiencias regionales pero no específicamente sobre América del Sur, ya que las primeras iniciativas de este fenómeno se dan en los años sesenta y fuertemente vinculadas al desarrollo del pensamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)(Deciancio 2016). El viejo regionalismo hace referencia a todas las teorías que giraban en torno a la integración económica y políticas de desarrollo, basadas en el modelo

por sustitución de importaciones (Sanahuja 2012).

Prebisch y Singer(1962), desarrolladores del mencionado modelo, analizan el deterioro secular de los términos de intercambio, observando de esta manera, que la elasticidad de las materias primas es menor que aquella de los bienes terminados o industrializados. En base a la teoría de centro-periferia, el desarrollo de esta última no estaría supeditado ni regido por el patrón histórico de ventajas comparativas de carácter estático. Al contrario, se basaría en el fomento del desarrollo de la industria, por medio de procesos de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI).

Adicionalmente, el periodo de posguerra fue menos afortunado para los países de América Latina, en términos económicos, con relación al resto del mundo. Los efectos de este fenómeno económico se trasladaron hacia el resto de los países de la región. En este contexto, autores como Richard Baldwin, desarrollaron teorías como la del regionalismo dominó, que explica que como consecuencia de los arreglos internacionales, se dan shocks que tienen un impacto sobre los actores internos y los países subsecuentemente cambian sus inclinaciones con respecto a la liberalización y se muestran propensos a negociar acuerdos regionales(Baldwin 1993). Además, el tamaño de los mercados latinoamericanos (demasiado pequeños) constituía un obstáculo para la implementación efectiva de la sustitución de importaciones e imposibilitaba el crecimiento de los niveles de productividad y la reducción de costos. Los países por sí solos, no podrían desarrollar la especialización para obtener los beneficios de las economías de escala de la producción. (Mayorbe, et al. 1965).

Las estrategias de la ISI tenían como objetivo la promoción del desarrollo hacia adentro y en consecuencia, se impulsaba la industrialización con protección frente a la competencia de carácter externo; se daba prioridad a los rubros estratégicos de las empresas públicas, primacía del papel estatal, y regulación de los flujos de inversión extranjera. En esta realidad, los procesos de regionalismo e integración regional consistían en herramientas para potenciar el modelo ISI. En palabras de Mayorbe, Herrera, Santa María y Prebisch(1965;22) “las producciones que se radicaran en cada uno de los países contarían con la demanda potencial de toda el área integrada y, en consecuencia, podrían establecerse plantas modernas con dimensiones óptimas y con un nivel de especialización adecuado”.

En este sentido, la eliminación de barreras comerciales, el intercambio de inversión extranjera directa se daría entre países de la periferia, el proteccionismo estaría dirigido a los países

fuera de la región. El estado, con un papel protagónico, estaba encargado de la planificación, regulación de la inversión y protección. Como región el objetivo del proyecto era contar con un territorio integrado y una construcción institucional colectiva (Torrent 2009).

Así entonces, recapitulando, se pueden destacar las principales características del viejo regionalismo (Murillo 2014) (Torrent 2009):

- Los países tenían como principal objetivo o la principal motivación para integrarse era conseguir la complementariedad del modelo ISI, y contrarrestar sus limitaciones. A través de mecanismos como: desviación de importaciones, exportación intrarregional, planificación regional
- Homogeneidad de sistemas y regímenes políticos.
- Establecimiento entre países con similares condiciones económicas y sociales, y que compartían percepciones sobre prioridades de política exterior, seguridad y comercio exterior.
- Se trataba de un proceso intergubernamental, cerrado y excluyente, en el cual prevalecían los términos proteccionistas.
- Se caracterizó por procesos de liberación, en muchos casos, infructuosos, debido a las percepciones de asimetrías, niveles elevados de proteccionismo y fracaso de los órganos institucionales establecidos.
- Creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la posterior Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Junto con resultados mencionados en el párrafo anterior, se dan nuevas visiones y enfoques frente al regionalismo, también se genera un desgaste geopolítico del viejo regionalismo como consecuencia de la crisis de los años ochenta que demandaba políticas más firmes en búsqueda de autonomía. El regionalismo, evoluciona de tal manera, que comienza a tener una esencia política multidimensional, dando lugar a lo que se conoce como nuevo regionalismo (Gambrill 2006).

El surgimiento del nuevo regionalismo en América Latina se debe tanto a factores globales como regionales. Como factores globales aparecen la aceleración del proceso de globalización y el fin de la Guerra Fría. Primeramente, la globalización con sus características propias como: la innovación tecnológica, políticas a favor del comercio y nuevas dinámicas a nivel económico; fomentaron procesos regionales caracterizados por la reducción de barreras

territoriales y comerciales en pro de la expansión empresarial. Por otro lado, se incrementaron los proyectos de mercados regionales (Torrent 2009).

En tanto el fin de la Guerra Fría produjo una esfera mayor de percepciones de seguridad estatal, trascendiendo el ámbito militar y ampliándose al área económica. En este contexto, Estados Unidos adoptó un rol de facilitador de los procesos de regionalismo en Latinoamérica,(Rivas 2002).

A nivel de la región, dos fenómenos tuvieron lugar. El primero de ellos fue la inclinación a las políticas económicas de corte neoliberal; y en este marco, la implementación de ajustes estructurales promovidos por organismos financieros para el acceso a créditos con el objeto de subsanar la crisis por la cual atravesaban los países de la región. En la misma línea, estaban las políticas neoliberales del Consenso de Washington (Birsdall, De la Torre and Menezes 2001).

El nuevo regionalismo buscaba el acceso a mercados, tecnología y conocimiento a través de procesos de liberalización comercial regional y global que se daba en ese momento en el cual el neoliberalismo promovía la apertura de mercados (Quiliconi 2013). Adicionalmente buscaba atraer inversiones para mejorar los niveles de competitividad de la industria global con mayor acceso a la industrialización e incrementando su poder de competencia (Sanahuja 2007).

En el ámbito económico se daba prioridad al fortalecimiento de las reformas estructurales, llamamiento de los flujos de inversión extranjera directa, transferencia de tecnologías, liberalización comercial. Cabe resaltar que el nuevo regionalismo ya incorpora el aspecto político, considerando que el incremento y suscripción de acuerdos y procesos de cooperación regional protegían los sistemas democráticos, buscaban la promoción de la paz y el otorgamiento de herramientas para incrementar la capacidad negociadora de sus miembros. Es así, que el nuevo regionalismo también llamado regionalismo abierto implicaba la creación de un conjunto de mercados dinámicos, integrados de manera total, mediante la reducción progresiva de barreras económicas y el aumento de mecanismos de acceso a los mercados modernos (CEPAL 1994).

Los principales elementos que caracterizan al nuevo regionalismo se pueden resumir en la siguiente lista(Torrent 2009) (Murillo 2014) (Quiliconi 2013):

- El regionalismo se presenta como un instrumento para llevar a cabo los procesos de liberalización y reducción del proteccionismo, aumentando la competitividad.
- De carácter abierto que permite ilimitadas interacciones gubernamentales.
- Mantenimiento de las reformas políticas estructurales con ayuda de normativa regional y presión de países pares.
- Incremento de los flujos de inversión extranjera e eliminación de barreras Reconocimiento de la importancia de la competitividad internacional.
- Creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).
- Incremento de participación en foros regionales.
- Proliferación de Acuerdos bilaterales con mercados más grandes.
- El “overlapping” o solapamiento considerado como la participación simultánea de los estados en varias agrupaciones regionales. Casi todos participan en al menos dos proyectos de integración, y en algún caso hasta en cuatro o cinco diferentes.
- El regionalismo abierto pretendía complementar el multilateralismo, dentro de una estrategia de liberalización comercial, que se debía alcanzar por distintas vías, regional y global. Se priorizaba la economía regional sobre las economías extranjeras, pero se trataba de un regionalismo abierto a las relaciones intrarregionales y con el resto del mundo.

Sin embargo, a principio de los años dos mil, el modelo de regionalismo abierto entraría en crisis, considerando la llegada de gobiernos de izquierda de la región, comienza a darse una revisión con relación a los intereses y objetivos reales de la integración y las políticas de desarrollo, dando paso al surgimiento del regionalismo post-liberal o post-hegemónico caracterizado por una agenda más política que económica(Quiliconi 2013).

### **1.3 El regionalismo post-liberal y post-hegemónico**

América Latina, después de los procesos de integración dejados por el nuevo y viejo regionalismo, representaba una mezcla de proyectos excluyentes, y proyectos welfaristas con base en principios de cooperación y solidaridad. Como se menciona anteriormente, la región se enfrentaba a un escenario conflictivo en el cual cada uno de los proyectos de integración, contaba con su propia definición de regionalismo y sus propios objetivos.

En ese contexto, Riggirozzi y Tussie (2012) explican que en América Latina se estaba

gestando un esfuerzo por reconfigurar las reglas impuestas anteriormente; esto en base a nuevas alianzas y motivaciones lideradas por gobernantes de izquierda, con miras a rediseñar los procesos de gobernanza. Varios autores reconocen tres proyectos que compiten entre sí en la región (Briceño Ruíz 2014) (Riggirozzi y Tussie 2012):

### Gráfico No. 1 Proyectos de integración en América Latina



Fuente: Briceño Ruíz 2014

Briceño Ruíz (2014) explica como en la década de 1990, el regionalismo en América Latina se caracterizaba por la fragmentación y heterogeneidad de los procesos de integración con modelos marcadamente distintos. Distinguiendo así, tres proyectos de integración en la región. Proyectos enfocados en la integración comercial que buscan mayor multilateralismo y cuentan con poco contenido socio-político. En segundo lugar, los proyectos de carácter más radical que se construyen en contra de políticas neoliberales y que promueven valores del socialismo como el ALBA. Finalmente, los proyectos con énfasis en comercio que buscan alternativas autónomas y tienen políticas revisionistas como el MERCOSUR.

En este marco complejo, el modelo y liderazgo impuesto por Estados Unidos comienza a ser

cuestionado por parte de la región, pero la dependencia y la necesidad de un mercado abierto se mantienen. Surge así, lo que Riggiozzi y Tussie (2012) definen como regionalismo post-hegemónico. Un enfoque que implica estructuras regionales que tienen como características principales prácticas híbridas resultantes de un desplazamiento parcial de la gobernanza neoliberal de Estados Unidos. Esta perspectiva permite a los países considerar otras maneras de organización a todo nivel. En este sentido, el esfuerzo por recobrar el potencial de desarrollo en América del Sur, a través de nuevas propuestas de integración, es ya en sí, un hito histórico que vale la pena ser estudiado, considerando que los análisis del regionalismo se han enfocado, mayormente, en países desarrollados y economías y mercados estructurados (Riggiozzi and Tussie 2012).

Riggiozzi (2012) describe al regionalismo post.-hegemónico como una forma de “gobernanza” que, en palabras de Jorge Luis Borges, está atravesando “un jardín de senderos que se bifurcan” Este modelo se caracteriza por la ampliación de alternativas para la construcción de la gobernanza regional, que comprendan una esfera más amplia que el comercio. Se trata, de esta manera, de un complejo proceso con dimensiones comerciales, de integración política y bienestar “transicional”.

Desde mediados de los 2000 se establecen nuevos modelos de cooperación regional, cuya base son las agendas político-económicas y sociales, y que además presentan nuevas relaciones de poder en evidente confrontación a las prácticas neoliberales fundamentalmente y a los modelos de integraciónn liderados por Estados Unidos. Además, existe un ideario aún más arraigado: el anhelo de una Patria Grande como la que proponía Simón Bolívar. Proyectos de integración como la UNASUR son una muestra de la capacidad transformadora para crear nuevos espacios de reflexión y pensamiento, así como nuevos modelos de negociación para la cooperación social y política (Riggiozzi 2012).

José Antonio Sanahuja, analiza también los cambios en el regionalismo latinoamericano que se dan a partir de la nueva década del siglo XX y conceptualiza a ese regionalismo como post-liberal en tanto es una forma que nace como respuesta y rechazo latinoamericano a las políticas neoliberales propias del modelo del Consenso de Washington y, consecuentemente, al llamado regionalismo abierto, asociado con instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Redefiniendo, además, que este regionalismo busca una alternativa y presenta una crítica a los modelos aceptados de integración, enmarcados en el

proceso de la globalización, tratando de esta manera de desarrollar estrategias defensivas y apuntando al posicionamiento del ideal de estado- desarrollista (Sanahuja 2012, 33).

Las características principales de este modelo radican en los siguientes puntos fundamentales y que marcan las principales características del regionalismo post-liberal (Sanahuja 2012, 32):

- La preponderancia de una agenda política al tratarse de relaciones exteriores y priorización en temas de desarrollo, dejando en segundo plano a la agenda comercial y económica. Esto está directamente ligado a la llegada de gobiernos de izquierda a la región.
- Actuación protagónica de los estados en la política y en la economía, en contraste con otros actores privados.
- Búsqueda de autonomía en los campos del mercado, desarrollo y política exterior de Estados Unidos. Desarrollo de políticas comunes, cooperación no comercial, e institucionalización, generando nuevas agendas de paz y seguridad.
- Supremacía del aspecto social y del desarrollo, en términos de combatir las asimetrías y la desigualdad.
- Estrategias para generar mayor participación en los procesos de integración.
- Una agenda focalizada en la creación de instituciones y políticas comunes y en la cooperación en ámbitos no comerciales. Esto implica una agenda activa de cooperación sur-sur al interior de la región y la inclusión de nuevas agendas de cooperación en campos como la seguridad energética, la coordinación macroeconómica, los temas monetarios y de desarrollo.
- Necesidad de infraestructura regional, articulación de mercados y acceso a mercados externos.

Así, la UNASUR cumple con las características y debe ser entendida como una construcción regional sobre un objetivo nuevo: fortalecer una estructura institucional, más allá del ámbito comercial, buscando al mismo tiempo una posición autónoma en relación a otros actores del tablero internacional como Estados Unidos o la Unión Europea (Riggirozzi 2012).

Es en este sentido, el regionalismo característico de UNASUR, marca una diferencia con el viejo y el nuevo regionalismo, ya que la capacidad de agencia de otros actores, más allá del estado, es tomada en cuenta. Es importante destacar el hecho de que la llegada de gobiernos de izquierda en países como Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Uruguay, Paraguay y Venezuela, tuvo un impacto en la construcción regional y un incremento del campo de acción

de nuevos actores, ya que hicieron cambios en los planteamientos de la política pública, local y exterior, dando extrema importancia a procesos redistributivos (Almeida 2014).

El Tratado Constitutivo de UNASUR, pone énfasis en la conservación de la soberanía de los estados, representado por la regla del consenso, lo que no significa un retorno al modelo westfaliano, y además propone una nueva construcción de fundamentos para cohesión social y política, lo que puede denominarse 'regionalidad'.

El respeto al principio de soberanía se ha consolidado a distintos niveles de la UNASUR. En general el sistema abarca una diversidad de modelos políticos, posturas ideológicas y estrategias de inserción internacional. Y de manera más específica, se puede hacer alusión a la entrada en vigor, el 19 de marzo de 2014, del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR, que activa la Cláusula Democrática para desalentar las amenazas a la democracia en la región (Almeida 2014).

### Gráfico No. 2 Evolución del regionalismo en la región



Fuente: Almeida 2014

Tal como muestra el Gráfico No. 2, la UNASUR nace en un contexto de un regionalismo que difiere de las premisas y elementos dominantes de la década anterior. La nueva etapa del regionalismo latinoamericano es aún un proceso complejo en el cual subyacen distintos

mecanismos de integración. En este sentido, el regionalismo post-liberal o post-hegemónico descarta la presencia de Estados Unidos como actor predominante y plantean narrativas innovadoras considerando el retorno de la política y el desarrollo a América del Sur. El eje central de la UNASUR no responde a intereses tradicionales basados en aranceles y comercio.

La UNASUR como ejemplo de estos nuevos enfoques de regionalismo, plantea una nueva agenda política en la cual la consolidación democrática y la preservación del estado de derecho en cada uno de los países miembros es uno de los objetivos fundamentales. En este sentido, la organización, a través de sus distintas instancias, funge las veces de sistematizador y de observador de la apropiada alineación de las acciones de los miembros con sus respectivos marcos locales y fungen las funciones de un foro de concertación política. En este escenario, la UNASUR también recoge la agenda de la consolidación democrática a partir de la implementación de una cláusula de esa naturaleza para hacer frente a las crisis democráticas que tienen lugar en la región. La siguiente sección aborda el debate sobre democracia y las cláusulas para su defensa en el marco de acuerdos regionales.

## **2. Teoría de las cláusulas democráticas**

### **2.1 Conceptualización**

La democracia es un pilar fundamental y necesario para los procesos de integración de la región. El fortalecimiento de esta condición se ha dado a través del establecimiento de cláusulas incorporadas en los instrumentos de organismos regionales como la OEA, el MERCOSUR y la UNASUR. Varias organizaciones internacionales exigen como requisito de membresía, la evidencia e implementación gobiernos democráticos en los estados adherentes. Al igual como se lo hizo con el enfoque anterior, es necesario realizar una conceptualización de los principales términos que acompañarán la investigación. En este sentido, en primer lugar es fundamental aclarar la concepción de democracia. Sartori(1988) define este término como “un sistema mayoritario limitado por los derechos de las minorías. Además una opinión pública autónoma y una estructura competitiva con elementos necesarios para que exista democracia”.

Al comparar varias definiciones se puede establecer que una democracia es un régimen que posee mínimamente estos cuatro elementos(Closa , et al. 2015):

- Elecciones competitivas teniendo en cuenta múltiples partidos
- Elecciones universales

- Respeto a las libertades civiles y a los derechos de las minorías
- Ausencia de actores tutelares no elegidos

Resulta interesante resaltar, además, que algunos de los organismos internacionales contemplan una interpretación de democracia. Por ejemplo, en el Protocolo de Washington que antecede a la Carta Democrática de la OEA, se lee que la “eliminación de la extrema pobreza es una parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa”(OEA 1962).

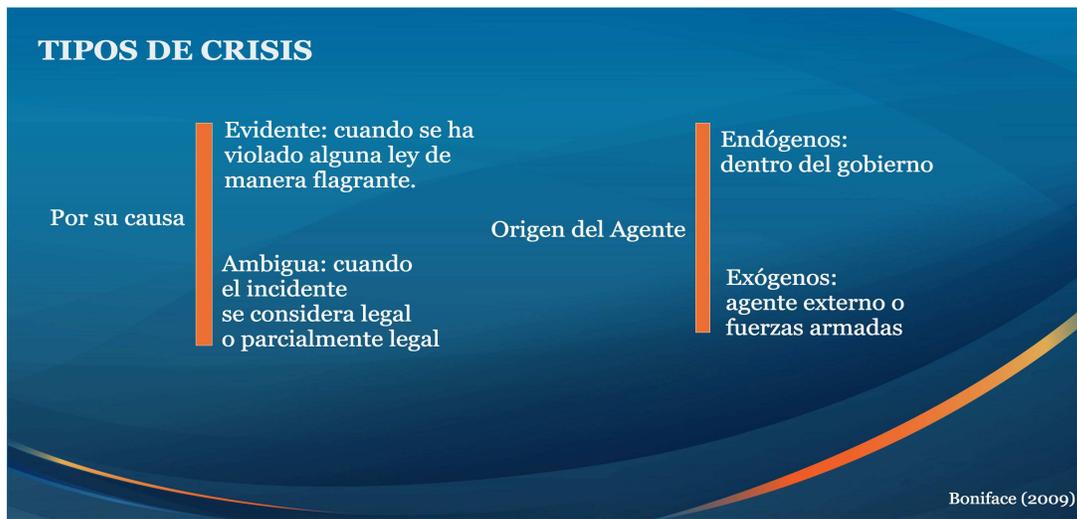
UNASUR, en su Tratado Constitutivo, ha tomado en cuenta a la construcción democrática como uno de los objetivos del organismo. El artículo 2 establece: “...fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los estados”(UNASUR 2008).

En líneas generales y consolidando las definiciones mínimas más importantes, la democracia es definida como un régimen político, cuyos componentes giran en torno a libertades, derechos y juegos de poder; cuyas condiciones mínimas son 1) la plena libertad de expresión, 2) libertad de organización y de reunión, 3) ciudadanía inclusiva, 4) gobierno ejercido por autoridades electas, 5) elecciones libres, limpias y frecuentes, 6) el derecho al acceso efectivo a fuentes alternativas de información y 7) el control de los ciudadanos a las autoridades. Esta no siendo la única definición, será la que se usará a lo largo de esta investigación.

Al tiempo de definir democracia, es necesario establecer los factores que implica una crisis de la misma. El término crisis, en líneas generales, podrá ser definido como el evento o eventos que en un tiempo de tipo breve y determinado, constituyen una amenaza para la institucionalidad de una democracia (Linz and Stepan 1978)(Heine and Wiffen 2014).

Boniface (2009) realiza una clasificación de las crisis democráticas, y las divide de acuerdo a su causa: en ambiguas y evidentes; y de acuerdo al agente causal: en endógenas y exógenas. De acuerdo a la explicación del Gráfico No. 3, a continuación:

**Gráfico No. 3 Tipos de crisis**



Fuente: Boniface 2009

Entendiéndose la clasificación de los incidentes de la siguiente manera:

- Ambiguos -endógenos: irregularidades y conflictos de poderes, electorales o constituciones.
- Ambiguos-exógenos: impugnaciones o juicios políticos.
- Evidentes- endógenos: fraude electoral.
- Evidentes-exógenos: amenazas, intentos o golpes de estado efectivos.

A pesar de esta clasificación, definir que constituye o no una crisis, estará sujeto a subjetividades ideológicas y de norma. Y propiamente dentro de un sistema de integración, dependerá del consenso interno alcanzado referente al tema. En este sentido, un incidente ambiguo implicaría mayor deliberación y construcción de consenso por parte de los países miembros de un organismo regional. La calificación de si los hechos son o no crisis democráticas, estará matizada por cargas ideológicas y sujeta a interpretaciones (Duxury 2011).

El último concepto fundamental para esta investigación es el de mecanismo de protección de la democracia, dentro de este grupo se encuentran enmarcadas las cláusulas democráticas. Estos mecanismos son el conjunto de reglas de cualquier índole (formales, semi-formales o informales) que se utilizan como herramientas de los organismos regionales para poder

actuar o intervenir en caso de una crisis que atente contra el régimen democrático de uno de los países miembros. La implementación de los mecanismos de protección de la democracia codifican el consenso de los países miembros y establecen sanciones para aquel miembro que se desvía del consenso democrático alcanzado (Closa 2013) (Heine and Wiffen 2014)(Schnably 2005).

En este contexto, algunos de los organismos regionales han plasmado este consenso en términos de democracia en instrumentos de derecho internacional, dando lugar así a las cláusulas democráticas. Laurence Whitehead(1996;12), define a una cláusula democrática como “el mecanismo que otorga a un actor o actores del sistema internacional la facultad de establecer un condicionamiento de cooperación o apoyo. El estado receptor de mencionado condicionamiento deberá cumplir con un número de requisitos que diseñen su régimen democrático”.

Sin embargo, este concepto ha ido evolucionando, actualmente estos mecanismos se utilizan para la protección de la democracia cuando es amenazada. En el contexto internacional esta cláusula, como se mencionaba anteriormente, consiste en el requisito de practicar la democracia dentro de un país a fin de ser parte de un sistema de integración multilateral o regional como es el caso de UNASUR. Es decir, la cláusula democrática es un mecanismo a través del cual, una organización regional exige como condición de membresía que los estados sean y permanezcan democracias (Genna and Hiroi 2015).

La importancia de los mecanismos de protección democrática, plasmados en cláusulas en los sistemas regionales, radica en que a través de ellos, las organizaciones garantizan los intereses de los actores democráticos, incrementando así los costos de los posibles disturbios y evitando que otros actores puedan actuar por fuera de los procedimientos democráticos. Para Pevehouse (2005) existen cinco elementos que definen la eficacia de las cláusulas democráticas en las organizaciones regionales: 1) la conformidad o consenso, 2) la legitimización, 3) asistencia directa para el desarrollo para la democracia, 4) aseguramiento y 5) disuasión.

**Tabla No. 3 Elementos para la consolidación democrática**

ELEMENTO	DESCRIPCIÓN
Consenso	La membresía a una organización provee cierto tipo de protección, en especial económica, en temas de interés de grupos clave
Legitimización	Orden normativo
Asistencia directa	Los bloques regionales pueden brindar asistencia a través de programas de ayuda al desarrollo.
Aseguramiento	Asegurar el compromiso con la democracia, para prevenir rompimientos con el consenso.
Disuasión	Sanciones

Fuente: Pevehouse 2005

Las cláusulas democráticas tienen dos caras, por un lado la condicionalidad democrática para la adhesión a una organización regional, y por otro, la interna con relación a las exigencias de estándares democráticos a los estados para su permanencia (Closa 2013).

## **2.2 Teoría de las cláusulas democráticas**

Con relación a la teoría de las cláusulas democráticas, la literatura académica y científica en la materia es reciente y hasta cierto punto insuficiente. El estudio de las cláusulas democráticas cobró significancia al final del siglo XX, con la cuarta ola de democratización<sup>1</sup>. Por otro lado, el estudio de esta se encuentra matizado y se enmarca en varias disciplinas (Closa , Palestini, et al. 2015). Por lo que a lo largo de este apartado, se presentarán distintos enfoques con el objetivo de enmarcar la investigación.

---

<sup>1</sup>Samuel Huntington, *La tercera ola: la democratización a finales de Siglo XX*(1994).

-La primera ola: (1828 y 1926). Primera democracia a los Estados Unidos en 1828, momento en el que tuvieron lugar las primeras elecciones que satisfacían unos criterios democráticos mínimos La primera interrupción dada por el ascenso al poder en Italia de Mussolini

- La segunda ola: 1945-1960. Origen el fin de la II Guerra Mundial con mucha fuerza gracias a la descolonización. Interrupción dada por las dictaduras en América Latina, Asia y África a principios de los años 60.

- La tercera ola: Desde el año 1974 con La revolución de los claveles y continuar en Grecia y después en España. La expansión democrática llegó desde el Mediterráneo hasta América Latina y Asia Oriental para llegar a la Europa del este a finales de los 80, con la desintegración soviética. Proceso interrumpido por el fracaso chino o las guerras balcánicas.

Wobig(2014), apoyándose en la disciplina del derecho internacional, argumenta que la teoría de las cláusulas democráticas se basa en el establecimiento de mecanismos de protección de la democracia que pueden llevar a los posibles líderes del golpe a rebajar sus expectativas de éxito, y esto, a su vez, podría llevarles a renunciar a los intentos de golpe de estado.

La teoría de las cláusulas democráticas analiza los intereses de los impulsores de un golpe de estado y examina la manera en la cual, las cláusulas democráticas inciden en ellos. Para Wobig(2014), estas cláusulas pueden impactar de dos maneras. La primera de ellas es dificultando los intentos conspirativos de los golpistas y la segunda es inhibiendo la consolidación de autoridad y liderazgo de estos actores. Según Wobig, los potenciales rebeldes, pueden desistir de golpes de estado o éstos últimos pueden ser más propensos a fallar. Consecuentemente, los actores inconformes buscarían alternativas diferentes como la inclusión en otros ámbitos y en otras maneras de lograr cambios sociales, y en este sentido, se lograría una transformación en el ambiente político para procesos de democratización

El autor destaca que la mayoría de trabajos con relación a la consolidación democrática, tratan la democracia como un concepto único que no se puede dividir. Sin embargo, señala que la problemática con este enfoque es que la democracia toma diferentes vías y afecta a diferentes actores, diferenciando distintos fenómenos, como por ejemplo un golpe de estado o una revolución. En este sentido, realiza una crítica ya que la literatura tradicional ha dejado de lado, estas distinciones y sus mecanismos causales.

Ulfelder (2010) matiza las influencias en el proceso de consolidación de la democracia. Es así, que explica que factores como el desarrollo económico elevado y los niveles de crecimiento, reducen la posibilidad de acción de factores exógenos, pero que no tienen ninguna influencia en los factores internos. En contraste, la presencia de institucionalidad presidencial reduciría la probabilidad de que factores endógenos alteren el orden democrático. Además muestra que la mayoría de disturbios de la democracia se producen a través de golpes de estado.

En la teoría realista de Relaciones Internacionales, los Estados actúan en torno a intereses, y en consecuencia la creación de normas y regímenes, está basada en los beneficios que se produzcan en caso de incumplimiento. Los costos de transacción producto de las negociaciones, se reducen a través del derecho internacional (Guzmán 2008).

El derecho internacional tiene la capacidad de persuadir, a través de sus normas, a los actores para comportarse de manera congruente con éstas. En esencia, esto se basa en la premisa de Wendt (Wendt 1992; 1999), Finnemore (1996), Checkel (2001; 2005), de que el interés propio está supeditado a la identidad de los actores. Las normas influyen en la forma en la cual los actores conciben su interés. En este contexto, se presenta otro problema con las cláusulas democráticas, ya que en principio, no todos los actores son influenciados en el mismo grado a través de la persuasión normativa. Incluso, es probable que los actores menos propensos a romper con el orden democrático, sean los más influenciados en términos de identidad.

Otro de los problemas que comparten las cláusulas democráticas con los derechos humanos, radica en que ambos tratan de influir en la forma en que algunos actores nacionales mantienen y maximizan su propio poder político. Y es así que existen, fuertes intereses que pueden impedir que los actores presten atención a estos instrumentos. Sin embargo, las escuelas de procesos legales proporcionan un punto de partida para pensar en cómo las cláusulas democráticas podrían funcionar, poniendo el foco de atención en los actores políticos nacionales quienes persiguen sus metas en la arena política, y que podrían ser influenciados de manera directa por estas cláusulas (Wobig 2014).

Por otro lado, en aras de explicar el funcionamiento y papel de las organizaciones regionales y de los mecanismos de protección democrática, Pevehouse (2005) ha elaborado un enfoque analítico en que los actores son el punto focal. En este sentido, el autor argumenta que los organismos de corte regional son elementales para la consolidación de los regímenes democráticos, ya que a través de la creación e implementación de mecanismos como las cláusulas democráticas, los actores garantizan sus intereses democráticos. Intereses como el compromiso al libre comercio, a los derechos de propiedad y al estado de derecho son importantes en este sentido. Adicionalmente, a través de la membresía en organismos internacionales regionales los costos de los actores disruptivos locales se aumentan en caso de que quieran buscar actuar fuera de los procedimientos y normas democráticas. (Ver Tabla No. 3)(Pevehouse 2005).

En la misma línea y complementando el marco de análisis de Pevehouse, Ribeiro y Vander Vleuten (2007), incluyen una teoría de realismo político mediante la cual se podría explicar la intervención o no de las organizaciones regionales en un caso de crisis democrática. Es así, que aseguran que el factor primordial para determinar la intervención es la presión de agentes

externas o de un poder mayor. En caso de que no existiese un poder mayoritario externo, serán las presiones del estado líder o de los estados líderes del organismo regional que motivaran la intervención(Ribeiro Hoffman and Van der Vleuten 2007).

Otro estudio realizado es el de Genna y Hiroi (2015) que aborda la temática desde una posición racionalista y liberal. Este enfoque argumenta que los mecanismos de protección democrática son el efecto solo lógico del aumento de la interdependencia a nivel global y por ende regional. En este marco, los actores económicos que tienen una prioridad en el sistema, demandan ambientes que cuenten con estabilidad política y jurídica para asegurar sus transacciones. Consecuentemente, los mecanismos se convierten una herramienta para proporcionar espacios de transacción estables y en respeto del estado de derecho. (Genna and Hiroi 2015).

Para las autoras la implementación de las cláusulas democráticas requiere dos factores: consenso regional y un líder que guíe el proceso. Además destacan la necesidad de estos mecanismos, ya que las organizaciones regionales que contemplan esta herramienta son menos propensas a golpes de estado y retrocesos democráticos(Genna and Hiroi 2015).

De esta manera, se puede evidenciar la falta de una teoría consolidada que se pueda aplicar y que se ajuste por completo a la investigación. No existe una definición consensuada de los términos básicos que enmarcan la teoría y los enfoques presentados son autorreferenciales. El procedimiento de implementación varía en cada uno de los organismos regionales y por lo tanto, puede ser dirigido para satisfacer intereses de los estados más poderosos. Sin embargo, los enfoques y teorías detalladas concuerdan en la importancia de los mecanismos y en la incidencia que tienen al momento de preservar la democracia. El debate teórico es muy reciente pero implica un hito en la concepción de la protección democrática y del regionalismo a nivel de América del Sur y mundial.

### **2.3 Las organizaciones regionales y la cláusula democrática en América del Sur**

UNASUR cuenta con una cláusula democrática que supuestamente impone sanciones a cualquier estado miembro que quiebre o haga un intento de quebrantar o poner en riesgo la democracia. Dicha cláusula representa ciertas sanciones como limitación al comercio, cierre de fronteras para el estado que ha tenido un golpe de estado en su interior. Esta decisión de incluir este mecanismo en la UNASUR, nace como consecuencia de la crisis política

ecuatoriana del año 2010, en la que la continuidad del mandato de Rafael Correa, se puso en juego. Así nace la "Declaración de Georgetown", en esta declaración, se reitera el compromiso de establecer a América del Sur como una zona de paz y la abstención del uso de la fuerza en detrimento de la integridad de un estado de la Unión. Es, en cierta forma, el instrumento de integración política que presenta sanciones bastante duras incluyendo la suspensión en la participación de los órganos del sistema hasta el cierre total o parcial de las fronteras terrestres, la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, la posibilidad que tiene el organismo de promover la suspensión de ese estado de otras organizaciones regionales e internacionales (Priotti 2012). El análisis de la propia cláusula de UNASUR, podría ayudar a determinar si este mecanismo cuenta con efectividad y genera resultados positivos en los procesos de integración, además de prevención de conflictos internos y la resolución de los mismos. A la luz de este concepto, sería válido determinar si se trata de un avance en términos de gobernabilidad y proliferación de sistemas democráticos. Los organismos que anteceden a la UNASUR, cuentan ya con mecanismos de protección democrática y marcan antecedentes importantes para la implementación y consolidación de la cláusula democrática del organismo.

En el año 2001, se adopta la Carta Democrática Interamericana de la OEA, la cual fortalece la premisa de que la democracia es y debe ser la forma de gobierno compartida por los pueblos de las Américas y en ella se plasma el compromiso colectivo de mantener y fortalecer el sistema democrático en la región. El artículo 1 establece: "Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla" (OEA 2011).

El MERCOSUR por su parte, instaura en su institucionalidad un mecanismo de protección democrática en el año de 1996 en la Cumbre de San Luís -Argentina y formalizado posteriormente a través del Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático, de 1998. En el marco de la CAN, en el mismo año, se firma el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena sobre el Compromiso con la Democracia, que indica que para participar o ser parte del proceso de integración o cooperación andina es necesario que el estado postulante este legalmente constituido y que se evidencia el establecimiento de una democracia. La siguiente tabla resume los principales rasgos de la implementación de cláusulas democráticas en organismo regionales.

**Tabla No.4 Organismos regionales y cláusulas democráticas**

ORGANISMO	NÚMERO DE MIEMBROS	MECANISMO DE PROTECCIÓN DEMOCRACIA	CONDICIONALIDAD		NÚMERO DE INTERVENCIONES EN CRISIS
			ADHESIÓN	PERMANENCIA	
OEA	35	Protocolo de Cartagena de Indias (1985), Resolución 1080 (1991), Protocolo de Washington (1992), Carta Democrática Inter-Americana (2001)		X	17
MERCOSUR	4	Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático (1996), Protocolo de Ushuaia (1998), Protocolo de Montevideo (2011)	X	X	2
CAN	4	Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena (1998)		X	2
UNASUR	12	Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo (2010)		X	5

Fuente: Closa, Palestini, et al. 2015

## **2.4 Consideraciones finales**

A lo largo de este capítulo se ha resaltado la importancia y pertinencia del uso tanto del enfoque del regionalismo post-liberal y post-hegemónico como de la teoría de las cláusulas democráticas, para el análisis de la presente investigación. En este marco, se han

conceptualizado los términos más importantes de estos enfoques: región, regionalismo, regionalismo post-liberal, democracia, crisis y cláusula democracia.

Los enfoques del regionalismo post-liberal y post-hegemónico, permiten contextualizar a la UNASUR, en el sistema mundial y entender su composición, ideología y posiciones al momento de intervenir en la resolución de una crisis democrática. Evaluando a través, de sus principales características, inclinadas hacia los temas políticos, el desarrollo, la cooperación no comercial y la infraestructura regional, su performance al momento de pretender lograr consenso, superando barreras de ideologías, asimetrías y desigualdad.

Además permite entender dos conceptos claves en términos de crisis democráticas, la soberanía y autonomía, y el dilema constante con la integración. Considerando a esta nueva forma de regionalismo, que busca una posición autónoma frente a los actores hegemónicos tradicionales.

Por su parte la teoría de las cláusulas democráticas como mecanismo de protección democrática es esencial para comprender el accionar de las organizaciones regionales en momentos de crisis internas de los países miembros. Reflejando además, la importancia de la democracia para construcción y mantenimiento de los sistemas de integración.

Modelos disímiles entre sí, en términos de objetivos, alcance, miembros y perspectivas, tienen puntos en común en el establecimiento de estos marcionismos para asegurar y preservar el orden en sus regiones, pero también para garantizar la perdurabilidad de ciertos regímenes ya establecidos.

Las cláusulas democráticas han servido como instrumento para que organizaciones como la OEA, el MERCOSUR, la CAN o la UNASUR, legitimando la intervención en crisis de los países, aunque obteniendo resultados mixtos.

Enmarcados en esta teoría, se podrá estudiar cual ha sido el rol de UNASUR en las crisis políticas internas de los países de la región desde el año de la creación de la organización, hasta la actualidad. La UNASUR resulta un objeto de estudio ideal para evaluar las características del regionalismo post-liberal y su conexión y aporte a la democracia. Adicionalmente, esta organización constituye un hito en la intervención y resolución de

conflictos, ya que ha participado en todas las crisis de sus países miembros, incluso en aquellas en las cuales organismos tradicionales como la OEA, no pudieron intervenir de manera efectiva, como veremos más adelante en el estudio de caso de la crisis de Venezuela. A partir del siguiente capítulo, se analizan la evolución democrática en América del Sur y cómo las cláusulas democráticas han evolucionado en los organismos regionales como antecedentes para la construcción de este tema en la UNASUR.

## **Capítulo 2**

### **La democracia e integración en América del Sur**

El presente capítulo explora la transición hacia la democracia y la evolución de la integración en Suramérica, con el objeto de analizar la manera en la cual los efectos de estos procesos, se han traducido en la implementación de principios democráticos en los organismos regionales. En este sentido, se estudian a la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Organización de Estados Americanos (OEA), ya que estas organizaciones han construido elementos básicos que han servido como antecedentes para la UNASUR y para su actuación ante amenazas a la democracia.

La democracia y su defensa constituyen una condición elemental para los estados, a fin de que éstos puedan formar parte y mantenerse en los procesos de integración. La vinculación con el régimen democrático se evidencia a través de mecanismos como las cláusulas estudiadas en la presente investigación.

Sin embargo, la consolidación de la democracia no depende únicamente del establecimiento de los mencionados mecanismos, existen condiciones como el contexto político, las fortalezas y debilidades propias de cada organización, que influyen en el resultado de la actuación al enfrentar un riesgo democrático. Por otro lado, la implementación de una estrategia de intervención por parte de los bloques en las crisis internas de cada país, conllevan a un dilema entre el respeto a la soberanía y la protección del principio democrático (Tonnes 2008).

En los últimos 10 años, todos los países suramericanos, han mantenido gobiernos, elegidos a través de elecciones democráticas, que han sido precedidos, además, por regímenes de las mismas características. A la par, se observa un crecimiento de las intenciones y de las conformaciones de organizaciones a nivel regional. Estos dos fenómenos presentan una correlación. Las organizaciones regionales fomentan la democratización, y por otro lado, el aumento y mantenimiento de las democracias permite un ambiente en pro de la institucionalización de mecanismos de protección democrática en acuerdos regionales. En la Organización de Estados Americanos (OEA) surge una transformación en tanto se deja de lado la protección democrática influenciada por los intereses de seguridad de Estados Unidos durante el periodo de la Guerra Fría. La Declaración de Santiago de Chile del

Compromiso con la Democracia constituye el precedente para una revisión del compromiso del organismo con la democracia y de acompañamiento e interés en las dinámicas domésticas, finalizando, con la adaptación de la Carta Democrática Interamericana en el año 2001. En este proceso Argentina, Brasil y Chile jugaron un rol fundamental, a través de los procesos subregionales de la CAN y el MERCOSUR. En este sentido, es necesario realizar un análisis de los elementos que reflejan los principios democráticos en estas organizaciones regionales. El presente capítulo abordará los antecedentes de evolución democrática en la región y el tratamiento sobre el tema en los principales organismos regionales que son pasos previos importantes para el establecimiento de la cláusula democrática en el marco de la UNASUR. Primeramente, se analiza la evolución democrática en América del Sur y sus desafíos actuales, seguidamente, se comparará la creación, conceptualización de democracia y actuación en crisis de la OEA, el MERCOSUR y la CAN, para finalmente entender como la UNASUR es creada y cuál es la visión estratégica del organismo frente a los tópicos de paz, crisis y democracia, y como la institucionalización del Protocolo Adicional en su Tratado Constitutivo influye en el desempeño al momento de intervención en crisis internas.

### **1. La evolución democrática en América Latina**

En el periodo de 1960-1970, los estados latinoamericanos tenían regímenes dictatoriales, en los cuales la integración regional no era una prioridad. En realidad, el relacionamiento entre países de la región estaba basado en una percepción de competencia económica y el establecimiento de asimetrías. Incluso, los opositores al autoritarismo, no podían comprometerse con ideales integracionistas, ya que su necesidad inmediata era acceder a la democracia (Tirado 1997).

Las perspectivas anti-integracionistas de las dictaduras militares se evidencian en las decisiones con respecto al Pacto Andino, particularmente en los casos de Chile, Bolivia, Perú y Ecuador. En el año 1976, en Chile, por ejemplo, Augusto Pinochet retiró a su país del Pacto Andino, debido a la falta de una normativa que regule la inversión extranjera, y decidió inclinarse por la liberalización económica del país. Posteriormente, en el año 2006, se reintegró como miembro asociado (Salgado 2010).

Por otro lado, en Bolivia, el General Luis García Meza, dictador militar, también retiró a Bolivia del Pacto, con el objetivo de enfocarse en la conformación de un bloque de gobiernos

militares en el Cono Sur. Argentina, no era la excepción, en las dictaduras militares de la Revolución Argentina y en el Proceso de la Reorganización Nacional, se aplicó una política de aislamiento con relación a los demás países de Suramérica (Pozo 2015). También, en las dictaduras militares de Ecuador en el periodo (1972-1979) y en las de Perú (1968-1980), las políticas nacionalistas constituyeron un obstáculo para la construcción de la institucionalidad del Pacto Andino.

Es importante destacar que los procesos que tuvieron lugar en la década de 1960-1970 estaban concentrados en la arista económica de la integración, favoreciendo la liberalización económica y el establecimiento de mercados comunes (Salgado 2010).

En este sentido, existe una relación y una vinculación directa entre el fortalecimiento de las democracias de la región y la manera en la cual, los procesos de integración se desarrollan en la transición a la democracia, que se da en las décadas de 1970 y 1980. Para Samuel Huntington, este periodo es considerado la tercera ola de democratización en la cual los regímenes autoritarios fueron reemplazados por democráticos (Huntington 1994).

La transición hacia la democracia inicia con el establecimiento de elecciones periódicas en Ecuador en el año 1978; Perú en 1980, Bolivia en 1982, Argentina en 1983, Uruguay y Brasil en el año 1985, y finalmente Paraguay y Chile en 1989 (Escobar 2006). Con miras a consolidar estos procesos de democracia, los estados buscaban establecer un sistema de consolidación democrático que evite futuros golpes, y los esfuerzos de integración regional se encontraban encaminados hacia el mismo objetivo.

América Latina se constituye así, como un escenario de procesos de consolidación y transición progresiva hacia la democracia, esto se ve transcrito en las agendas de diálogo subregional, que tienen su base en la democracia como eje articulador de los acuerdos de cooperación y a la construcción de organismos internacionales (Naranjo 2009).

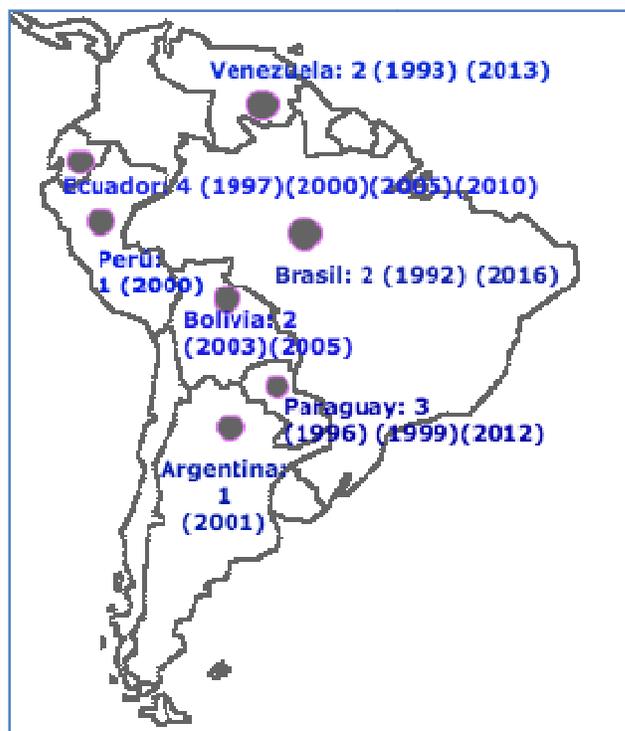
El 29 de noviembre de 1985, mediante la Declaración de Iguazú, suscrita por Raúl Alfonsín, Presidente de la Argentina en ese entonces, y el Presidente de Brasil, José Sarney, se ve traducida la co-relación entre el proceso de democratización, la paz, y la integración (Declaración de Iguazú 1985). Este documento antecede al Tratado de Asunción, tratado base del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que se desarrollará más adelante.

Como se vio en el acápite anterior, la mayoría de los países de América del Sur vivieron un proceso de democratización desde principios la década de 1980, hasta los últimos años del siglo XX. Actualmente, la región en su totalidad cuenta con regímenes democráticos que cumplen con los criterios en las dimensiones: electoral y política.

Sin embargo, no se puede desconocer la inestabilidad de la región, descontento respecto a los gobiernos, elecciones como la única manifestación de democracia, problemas de transparencia y representación y falta de rendición de cuentas. Problemáticas que no atañen al presente estudio, pero que sin duda influyen en el surgimiento de crisis democráticas internas.

Desde el año 1990, se han registrado quince intentos de golpe de estado o crisis de la Democracia a nivel de los países Suramericanos, mostrando la importancia del tema en la región. De acuerdo al siguiente gráfico:

**Gráfico No. 4 Crisis democráticas en América del Sur**



Fuente: Tirado 1997.

## **2. Los organismos regionales y la democracia**

Según explica Arashiro (2010), en la década de 1990, las ideas de integración económica y los procesos de democratización estuvieron interrelacionados, y fueron impulsados, de cierta manera, por iniciativas de Estados Unidos para la promoción de la democracia, la liberación comercial y la integración como hemisferio. En América del Sur, la administración de Clinton buscaba crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Esta iniciativa llevaba a los gobiernos neoliberales de la región a fortalecer procesos de regionalismo abierto como la CAN y el MERCOSUR.

La OEA como se mencionó anteriormente, inició un proceso de modernización de su compromiso con la democracia con el objetivo de acompañar los procesos domésticos. En el año 2001, se adopta la Carta Democrática Interamericana; en el proceso de adopción participaron activamente los países del Cono Sur, además constituyeron ejes claves para instrumentalización de los mecanismos de protección democrática en la OEA, a través de procesos sub-regionales como la CAN y el MERCOSUR.

El MERCOSUR adopta mecanismos de protección de la democracia en la Cumbre de San Luís, Argentina y luego éstos son formalizados a través del Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático, de 1998 incluyendo a Bolivia y a Chile como países asociados (Luna 2014).

En la parte Andina del continente, la identidad democrática se materializa a través de la Carta de Conducta de Riobamba en el año 1980, cuando se estaban desarrollando las dictaduras en la región. En el año 1998, en el marco de la CAN, se firma el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena sobre el Compromiso de la Democracia. Mediante este instrumento se establece un orden democrático en el cual los estados legalmente constituidos son pre-requisitos para ser miembro de la comunidad (Closa , Palestini, et al. 2015)

Conviene en este sentido, profundizar y analizar la normativa que se refiera las cláusulas democráticas en las mencionadas tres organizaciones.

## 2.1 La Organización de Estados Americanos OEA

La Organización de los Estados Americanos, fue creada en el año 1948, bajo los principios del derecho internacional, su Carta constitutiva fue suscrita en abril del mismo año, tomando como antecedente los siguientes documentos:

- Declaración de los Derechos Humanos
- Declaración y Programa de Acción de Viena en la cual se establece: “ la comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto a los derechos humanos y de las libertades fundamentales ...”
- La promoción de derecho a la democracia, la cual fue proclamada por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su resolución 1999/57
- La Declaración del Milenio de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la cual se la cual se instó a la promoción de la democracia y al fortalecimiento de imperio de derecho.

Existe un acontecimiento hito, que marca y evidencia la necesidad de una herramienta destinada para el fortalecimiento y protección de la democracia En el año 1962, a razón de las vinculaciones existentes con los países del bloque chino-soviético, Cuba fue suspendida de la organización, ya que los miembros consideraban dichas acciones como "incompatibles" con el sistema interamericano. La suspensión se realiza en un contexto político en el cual aún existían rezagos de la Guerra Fría (ABC Internacional 2016).La suspensión se la realiza mediante la Resolución VI de la Octava Reunión de Consulta de Ministro de Relaciones Exteriores de la OEA, realizada en Punta del Este, Uruguay, del 22 al 31 de enero del mismo año.

Dicho documento indica lo siguiente en su parte resolutive (OEA 1962):

1. “Que la adhesión de cualquier miembro de la OEA al marxismo-leninismo es incompatible con el Sistema Interamericano y el alineamiento de tal Gobierno con el bloque comunista quebranta la unidad y la solidaridad del Hemisferio.
2. Que el actual Gobierno de Cuba, que oficialmente se ha identificado como un gobierno marxista- leninista, es incompatible con los principios y propósitos del Sistema Interamericano.

3. Que esta incompatibilidad excluye al actual gobierno de Cuba de su participación en el Sistema Interamericano.
4. Que el Consejo de la Organización de los Estados Americanos y los otros órganos y organismos del Sistema Interamericano adopten sin demora las providencias necesarias para cumplir esta resolución”

Por otra parte, los Ministros de Relaciones Exteriores, en otra Resolución, solicitan a los estados miembros de la OEA, se suspendan las actividades comerciales con el gobierno de Cuba. Las sanciones impuestas fueron al gobierno, más no al estado de Cuba, sin embargo fueron excluidos de la Organización por aproximadamente cinco décadas. En el año 2009, queda sin efecto la mencionada resolución y se inicia la reincorporación del país.

En concordancia con el principio de no intervención y promoción y defensa de la democracia, la OEA tomó sus primeros pasos en protección de este principio en la reunión de Santiago de Chile, en el año 1991. Sin embargo, al incrementarse y diversificarse las alteraciones del orden democrático, el compromiso era insuficiente y fue necesaria la creación de un instrumento que contemplara y se ajustara a las realidades de la región.

Rich (2001) destaca que la Carta Constitutiva de la OEA del año 1948, es uno de los primeros tratados que recoge el concepto de democracia. Para Alda Mejías (2008), los catalizadores del proceso de evolución rápida con relación a la protección de la democracia de la Organización, se basan en el fin de los regímenes militares y el fin de la Guerra Fría.

Como antecedentes a la creación de la CDI se pueden identificar: 1) el Protocolo de Cartagena de Indias (1985) que incorpora la obligación de consolidar la democracia representativa, 2) la Resolución 1080 que adiciona la convocatoria a una reunión del Consejo Permanente en caso de riesgos o interrupciones de la democracia en los estados miembros. 3) el Protocolo de Washington (1997) el cual daba autorización a la Asamblea General para la suspensión de derechos del estado afectado.

Más tarde en el mes de septiembre del año 2001, se crea la Carta Democrática Interamericana (CDI), la cual constituye un instrumento hito que muestra el compromiso de los gobernantes estatales con la democracia, considerando a la misma, desde una perspectiva amplia y que abarca todos los aspectos relativos a la dignidad humana (De la Calle 2003).

El instrumento fue aprobado en la primera sesión plenaria y establece como antecedentes a la Carta de la Organización de los Estados Americanos y a la adopción de la cláusula democrática en la ciudad de Quebec.

La Declaración de Quebec se manifestó en la III Cumbre de las Américas, que tuvo lugar del 20 al 22 de abril del año 2001, en este espacio se dio la adopción de la cláusula democrática, estableciendo cualquier tipo de alteración o ruptura del orden democrático como un obstáculo de carácter insuperable para dicho estado en el proceso de Cumbres de las Américas (OEA 2001). (Riveros Marín 2004)

La Declaración pretendía reforzar la Cumbre, a través del envío de un mensaje político, enfatizando en la importancia de la democracia en la región, y la conexión intrínseca existente entre el mantenimiento democrático y el desarrollo económico.

En el instrumento se contemplaba la implementación de un Plan de Acción con el objetivo de fortalecer a la democracia representativa y además la promoción de gobiernos eficientes, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Adicionalmente, se señala: ... “ Para mejorar nuestra capacidad de respuesta a estas amenazas ( en referencia a los riesgos a la democracia) instruimos a nuestros Ministros de Relaciones Exteriores que, en el marco de la Próxima Asamblea General de la OEA, preparen una Carta Democrática Interamericana que refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa” (OEA 2001). Consecuentemente, es esta Declaración el origen directo de la actual Carta Democrática Interamericana.

La Carta Democrática Interamericana (OEA 2001) representa la manifestación del compromiso de los estados de las Américas de considerar, mantener, proteger y fortalecer el sistema democrático de la región. En el artículo 1 de la Carta, la democracia se presenta como un derecho, al tiempo de considerar a su defensa y promoción como una obligación. El documento consta de seis capítulos y 28 artículos, teniendo en cuenta las siguientes temáticas en el marco de la democracia: el Sistema Interamericano, Derechos Humanos, Desarrollo Integral y Combate a la Pobreza, Fortalecimiento y Preservación de la Institucionalidad Democrática, Observación Electoral y Cultura Democrática.

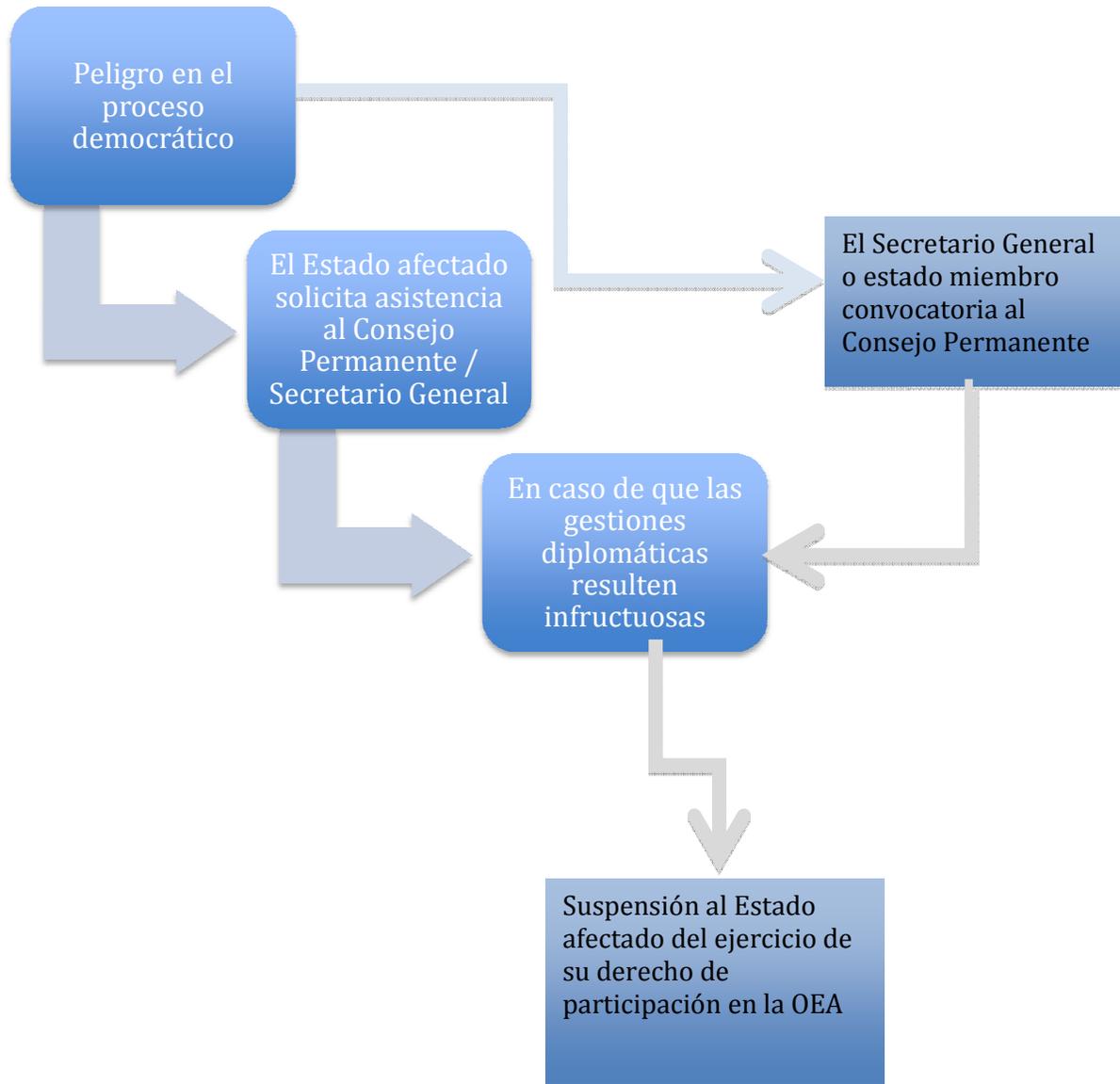
Asimismo, en su artículo 3, la CDI (OEA 2001) establece los elementos esenciales de la democracia representativa: el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

La Carta es considerada un hito ya que representa un compromiso por parte de los estados, más allá de la perspectiva electoral. Además, recoge y transmite los antecedentes que han sido manifestados en documentos anteriores, incluyendo ahora la idea de alteración del orden constitucional. Desde el punto de vista jurídico, aunque el debate se ha centrado en el hecho de que la Carta se trata de una Resolución y no de un Tratado (debate que excede el ámbito de este estudio), cabe destacar que fue expedida como un instrumento de actualización e interpretación de la Carta Constitutiva de la Organización, por lo tanto cuenta con la esencia progresiva y adaptativa del derecho internacional (De la Calle 2003).

La CDI es el resultado de un proceso general en la región de respuesta a la necesidad de afianzar la democracia y de reconocer su vínculo con el desarrollo económico, generando así un consenso respecto a una nueva forma de gobernanza basada en el principio de la democracia, la apertura de los mercados, los derechos humanos y los programas destinados a la protección social. Riveros Marín (2004) señala que la adopción de la CDI, es el producto de un proceso de evolución política a nivel del continente Americano, que consolida el sistema democrático y que deja atrás el periodo de los regímenes dictatoriales.

En cuanto a la Cláusula Democrática, el Capítulo IV de la Carta (OEA 2001): “IV Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática” se refiere en su totalidad a las rupturas del orden democrático y la aplicación del procedimiento para el restablecimiento del régimen.

**Gráfico No. 5 Aplicación de la cláusula democrática de la OEA**



Fuente: Closa, Palestini, et al. 2015

Al analizar el gráfico No. 5, y por consiguiente el articulado correspondiente a la Carta Democrática, un estado Miembro que presuma que su régimen democrático está en riesgo podrá realizar un acercamiento al Secretario General o al Consejo Permanente, con el fin de solicitar asistencia. De la misma manera, el artículo 20 del CID señala que cualquier estado miembro o incluso el Secretaría General podrán solicitar la convocatoria del Consejo

Permanente, el cual adoptará medidas diplomáticas.

Si las mencionadas medidas resultaren infructuosas, el Consejo Permanente podrá convocar a la Asamblea General, instancia en la cual se podrá adoptar sanciones con el voto de dos tercios de los estados miembros. Con las mismas condiciones se levantará la sanción, una vez que la situación que motivo las sanciones se suspenda. Del análisis de la aplicación de la OEA en diferentes casos, se pueden identificar dos rasgos fundamentales: primero, el uso de procedimientos formales, y, segundo, que la OEA tiene dificultades para actuar frente a episodios o incidentes no evidentes o flagrantes.

Como se ha indicado anteriormente, existen dos maneras mediante las cuales se puede activar la cláusula: 1) por petición del estado miembro 2) convocatoria del Consejo Permanente por parte de cualquier estado miembro o por parte de la Secretaría General.

Referente al primer método de activación fue solicitado por el gobierno de Enrique Bolaños, Presidente de Nicaragua en el año 2004, y en el año 2005, por el presidente de Ecuador, Lucio Gutiérrez. Con relación al segundo método, la cláusula no ha sido activada por ningún estado par y finalmente, en los casos de crisis de Haití (1991), Paraguay (1996) y Honduras (2009) la activación la hizo el Secretario General (Closa , Palestini, et al. 2015).

En cuanto a las crisis a ser estudiadas en el siguiente capítulo, en el marco de la OEA, los representantes permanentes expresaron su rechazo a los incidentes ocurridos el 30 de septiembre de 2010 en Ecuador. Contrastando, la crisis de Venezuela, cuyo origen se dio en el año 2013, y continúa a la fecha de la presente investigación. El martes 14 de marzo de 2017, el Secretario General de la OEA, propuso la suspensión de Venezuela del organismo regional si no se celebran elecciones generales en el país en un plazo de 30 días.

Posteriormente, el 3 de abril de 2017, la OEA adoptó una resolución que afirma que en Venezuela hay una "grave alteración inconstitucional del orden democrático" debido a que el presidente Nicolás Maduro suprimió la plena autoridad de la Asamblea Nacional, de mayoría opositora. Además, se ha dejado abierta la posibilidad de llevar a cabo una reunión de carácter ministerial, que podría tener lugar, incluso antes de la próxima Asamblea General, programada para junio de 2017. Es importante destacar estos últimos acontecimientos aunque

exceden el propósito de la presente investigación.

Los hechos ocurridos en Perú, en las elecciones del año 2000, ejemplifican las dificultades que presenta la OEA, al momento de intervenir en crisis de carácter no evidente o de mayor ambigüedad que no necesariamente pueden ser catalogadas como golpes de estado (Duxbury 2011). En el caso de Perú, el representante de México pone en realce que el cuestionamiento de este proceso electoral en el país andino, no encaja en el conjunto de situaciones para las cuales la Resolución fue concebida. El fraude electoral no es considerado como una “interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrática o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo” y no se podía activar la Resolución 1080.

Para todos los casos en los cuales se ha invocado a la CDI, la OEA ha conformado misiones especiales. El artículo 18 de la Carta Democrática indica que el Secretario General o el Consejo Permanente, podrán disponer vistas y gestiones para el análisis de la situación, previo consentimiento del estado afectado. De la misma manera, el artículo 20 establece que el Consejo Permanente podrá disponer que se realicen gestiones, para promover el retorno a la institucionalidad democrática.

A nivel de sanciones y una vez agotado el recurso diplomático el artículo 21 de la CDI indica la suspensión del estado del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los estados miembros, sin proveer ningún otro tipo de sanción. Es importante destacar que, a pesar de no estar estipuladas de manera formal, la OEA sí ha implementado sanciones de índole económico y diplomático.

## **2.2 El Mercado Común del Sur MERCOSUR**

En el año 1990 y después de que Menem en Argentina y Collor de Melo en Brasil, alcanzaron el poder, con la participación de Uruguay y Paraguay, la creación de MERCOSUR tuvo lugar, a través del Tratado de Asunción, suscrito el 26 de marzo de 1991. En este Tratado, no se hace referencia al carácter democrático que deberían tener los estados parte, y tampoco se establece algún principio, al respecto. No incluye además, la vigencia del estado de derecho como pre-requisito para el ingreso (Mendoza 2006).

Un año más tarde, mediante la Declaración Presidencial de las Leñas de 1992 (MERCOSUR, Declaración de las Leñas 1992), los estados miembros acuerdan lo siguiente:

- “1.- La plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para la cooperación en el ámbito del Tratado de Asunción, sus Protocolos y demás actos subsidiarios.
- 2.- Toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración en curso respecto al estado miembro afectado
- 3.- Las Partes consultarán inmediatamente entre sí, en la forma que estimen apropiada, en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático en un estado miembro. Las Partes procederán igualmente, de forma coordinada, a efectuar consultas con el referido estado miembro”.

Un claro ejemplo de la defensa de la democracia enmarcada en este instrumento, es la respuesta del MERCOSUR al intento de golpe de estado en Paraguay, en el año de 1996 que se analizará a profundidad en el siguiente apartado de este capítulo. El mecanismo actuó, mediante el envío de los cancilleres de Brasil, Argentina y Uruguay, para fortalecer la legalidad gubernamental del país. Los cancilleres advirtieron de la posibilidad de sancionar a Paraguay, con la exclusión del bloque y los respectivos castigos económicos, de no mantenerse en el régimen democrático en ese país (Mendoza 2006).

En el año 1998, se estableció el Protocolo de Ushuaia, que también fue suscrito por Chile y Bolivia. A través de este instrumento, se estableció un instrumento punitivo para aquellos estados miembros en los cuales no se observe el cumplimiento de la protección democrática en la región.

En el Protocolo de Ushuaia de 1998 (MERCOSUR 1998), se destacan los siguientes elementos en pro de la defensa y conservación de la democracia:

- La plena vigencia de las instituciones democráticas como condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración.
- En caso de ruptura del orden democrático en un estado parte del presente Protocolo, los demás estados partes promoverán las consultas pertinentes entre sí y con el estado afectado. Cuando las consultas mencionadas en el artículo anterior resultaren infructuosas,

los demás estados parte, considerarán la naturaleza y el alcance de las medidas a aplicar, teniendo en cuenta la gravedad de la situación existente.

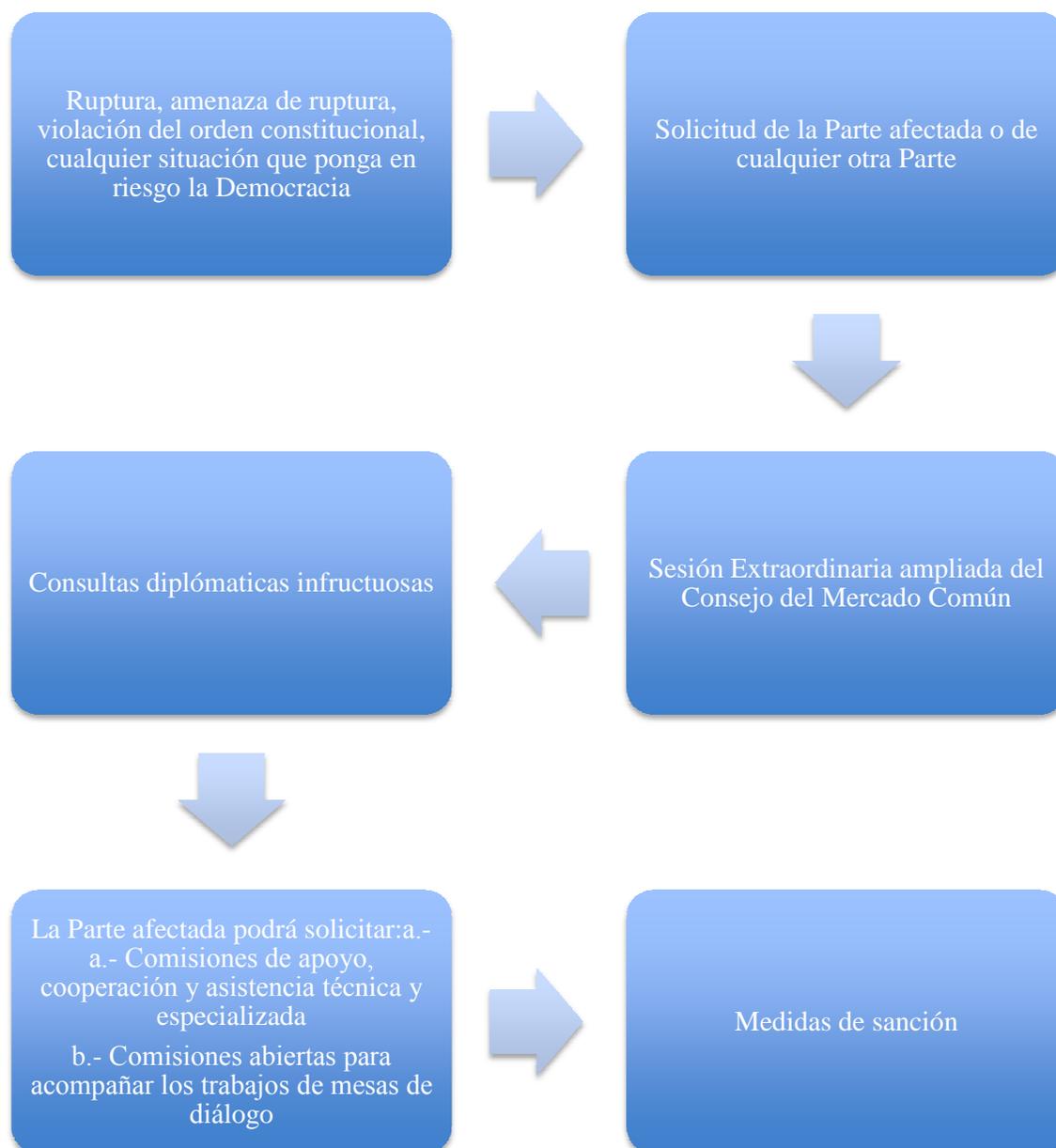
- Dichas medidas abarcarán desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos.

Años más tarde, en el año 2005, en el Protocolo de Asunción (MERCOSUR, Protocolo de Asunción 2005) sobre el Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR, ratifica los principios democráticos:

- Nuevamente, se menciona la vigencia de las instituciones democráticas,
- La cooperación entre los estados miembros para la promoción y protección afectiva de los derechos humanos y libertades, a través de los mecanismos institucionales.
- Si hubiera algún tipo de violación a los derechos humanos de los ciudadanos, el estado miembro será suspendido de participar en todos los organismos del MERCOSUR, y de los beneficios económicos derivados del proceso de integración.

En el año 2011, se firma el II Protocolo de Ushuaia (MERCOSUR 2011), el cual no se encuentra aún ratificado, y que establece el siguiente proceso en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático:

**Gráfico No. 6 Aplicación de la cláusula democrática de MERCOSUR**



Fuente: Closa, Palestini, et al. 2015

Al realizar el análisis del Gráfico No.6, al tiempo del articulado del Protocolo en mención, es importante destacar los siguientes elementos. En primer lugar, en la parte correspondiente al preámbulo del instrumento (MERCOSUR 2011) se establece lo siguiente: “...Reiterando el

compromiso con la promoción, defensa y protección del orden democrático, del estado de derecho y sus instituciones, de los derechos humanos y las libertades fundamentales, como condiciones esenciales e indispensables para el desarrollo del proceso de integración y para la participación en el MERCOSUR”. Entendiéndose así, la condicionalidad democrática para la adhesión a la Organización.

A continuación, a pesar de carecer de definiciones claras de democracia y lo que constituye una ruptura de la misma, el artículo 1 (MERCOSUR 2011) contempla un abanico más amplio de incidentes que pueden catalizar el proceso de activación de la cláusula. Considerando la ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, la violación del orden constitucional o cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos.

La activación la puede realizar tanto el estado afectado, como sus pares, solicitando la Reunión Extraordinaria Ampliada del Consejo del Mercado Común. Esto evidencia la innovación de la inclusión y protagonismo del estado afectado.

En el marco de esta instancia, se disponen las gestiones diplomáticas y buenos oficios necesarios. En caso de que estas acciones resultaren fallidas, se consideran el alcance de la aplicación de las medidas establecidas en el artículo 6 del Protocolo.

Según el artículo 6, el estado afectado podrá solicitar: “...a.- Comisiones de apoyo, cooperación y asistencia técnica y especializada a la Parte afectada. b.- Comisiones abiertas para acompañar los trabajos de mesas de diálogo entre los actores políticos, sociales y económicos de la Parte afectada”

El artículo 6 del tratado en mención establece que en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, los presidentes de las demás Partes, o los Ministros de Relaciones Exteriores, podrán establecer las siguientes medidas:

- Suspender el derecho a participar en los distintos órganos de la estructura organizacional del MERCOSUR.
- Cerrar de forma total o parcial las fronteras terrestres. Suspender o limitar el comercio, tráfico aéreo y marítimo, las comunicaciones y la provisión servicios y suministros.
- Suspender a la Parte afectada del goce de los derechos y beneficios emergentes del Tratado de Asunción y sus Protocolos.

- Promover la suspensión de la Parte afectada en el ámbito de otras organizaciones regionales o internacionales. Promover ante terceros países o grupos de países la suspensión a la Parte afectada de derechos y/o beneficios derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte.
- Respalda los esfuerzos regionales o internacionales, en particular en el marco de las Naciones Unidas, encaminados a resolver y a encontrar una solución pacífica y democrática a la situación acaecida en la Parte afectada.
- Adoptar sanciones políticas y diplomáticas adicionales.

El catálogo de sanciones es amplio y constituye uno de los argumentos de Paraguay para no ratificar el instrumento, sumado al hecho de que fue suscrito cuando este país se encontraba suspendido de la organización.

Considerando el concepto e idea económica en base a la cual nace el MERCOSUR, la organización presenta una evolución y progreso de institucionalización y perfeccionamiento de mecanismos como la cláusula democrática.

### **2.3 La Comunidad Andina de Naciones CAN**

El Pacto Andino, anteriormente mencionado, pasó a ser la Comunidad Andina de Naciones, a través de los Protocolos de Trujillo en el año 1997 (CAN 1997), en esta transición no cambió únicamente el nombre del mecanismo, sino también su estructura y objetivos.

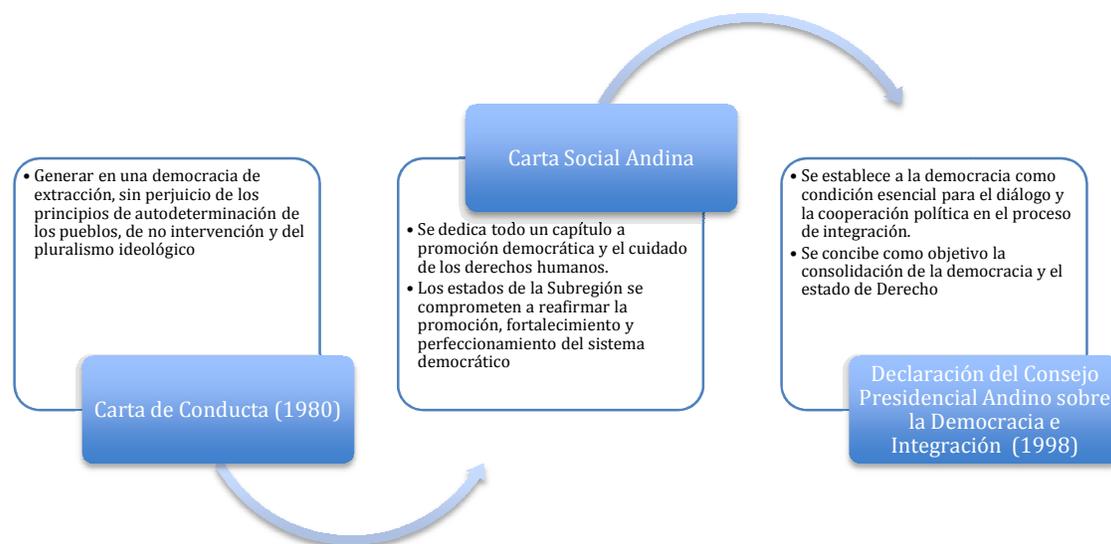
En este sentido, con relación a los aportes de la CAN a los procesos de democratización y consolidación regional, es importante mencionar que un principio el Acuerdo de Cartagena, suscrito en el año 1969, no hace referencia a la importancia de la democracia en la construcción de integración regional. Es después del retorno a la democracia, que el Pacto Andino se compromete con la vigencia del orden democrático (Salgado 2010).

Es el 11 de agosto de 1979, que mediante la Declaración de los Presidentes Andinos (CAN 1979) se expresa el deseo de defensa y fortalecimiento de la democracia y de la creación de un Parlamento, que tenía como uno de sus objetivos:

Sustentar, en la Subregión andina, el pleno imperio de la libertad, de la justicia social y de la democracia en su más amplio ejercicio participativo. Bajo esta nueva perspectiva, el Pacto

Andino se empezó a pronunciar en contra de golpes de estado. Posteriormente, el 23 de septiembre de 1980, los miembros del Pacto suscribieron la Carta de Conducta (CAN 1980) que establece:

**Gráfico No. 7 Instrumentos de consolidación democrática de la CAN**



Fuente: Closa, Palestini, et al. 2015

A partir de estos instrumentos, los estados Miembros, produjeron dos instrumentos normativos vinculantes:

- Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena (CAN 1998)
- Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos

Es así que el Protocolo Adicional, denominado Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia, suscrito en 1998, estableció ciertas disposiciones a ser aplicadas, en caso de producirse una ruptura del orden constitucional, estipuladas en el artículo 4 (CAN 1998)

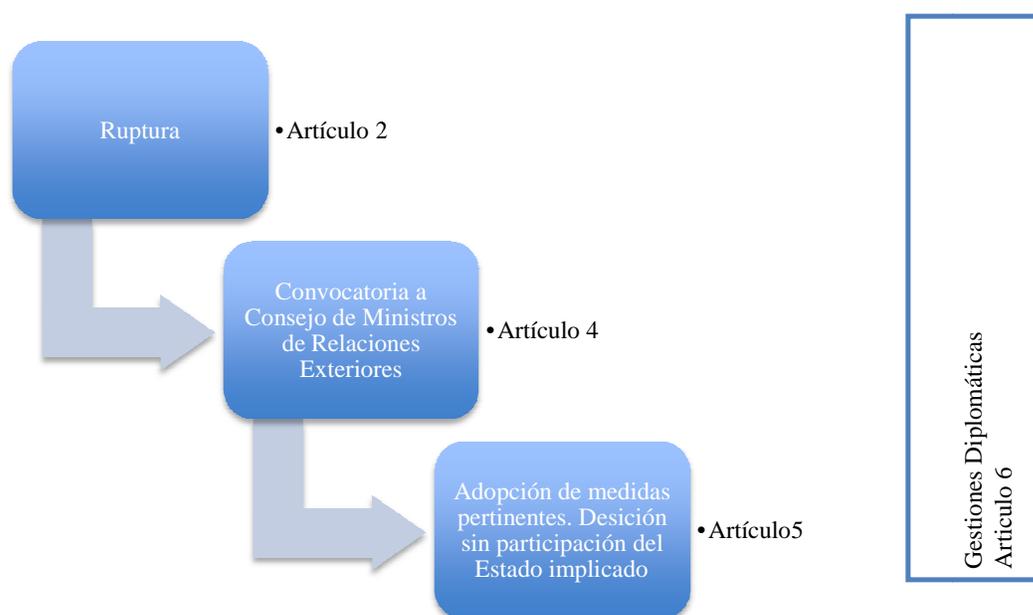
“Artículo 4.- Si el resultado de las consultas mencionadas en el Artículo anterior así lo estableciera, se convocará el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el cual

determinará si los acontecimientos ocurridos constituyen una ruptura del orden democrático, en cuyo caso adoptará medidas pertinentes para propiciar su pronto restablecimiento.

Estas medidas conciernen especialmente a las relaciones y compromisos que se derivan del proceso de integración andino. Se aplicarán en razón de la gravedad y de la evolución de los acontecimientos políticos en el país afectado y comprenderán:

- La suspensión de la participación del País Miembro en alguno de los órganos del Sistema Andino de Integración;
- La suspensión de la participación en los proyectos de cooperación internacional que desarrollen los Países Miembros;
- La extensión de la suspensión a otros órganos del Sistema, incluyendo la inhabilitación para acceder a facilidades o préstamos por parte de las instituciones financieras andinas;
- Suspensión de derechos derivados del Acuerdo de Cartagena y concertación de una acción externa en otros ámbitos; y,
- Otras medidas y acciones que de conformidad con el Derecho Internacional se consideren pertinentes”

**Gráfico No. 8 Implementación de la cláusula democrática CAN**



Fuente: Closa, Palestini, et al. 2015

Al analizar el articulado del Protocolo Adicional, el artículo 2 explica que las sanciones se darán en caso de que existiere una ruptura del orden democrático. No obstante, no se determina ni se hace referencia a qué clase de hecho podría constituir una ruptura del orden democrático. Luego de realizar las consultas del caso, en las cuales puede o no participar el estado afectado, se realiza la convocatoria a Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. En este espacio se determina si el hecho en cuestión representa un riesgo para la estabilidad democrática. De ser el caso, se aplican las medidas pertinentes para propiciar el restablecimiento a la democracia. Estas medidas son sanciones al estado implicado, quien no participa en la decisión del Consejo de Ministros. El modelo representa un mecanismo sancionador, en el cual son los estados Miembros quienes tienen el protagonismo de la activación de la cláusula y son, además, veladores del mantenimiento de regímenes democráticos en la región.

En este sentido, cabe destacar que más allá de la normativa señalada, la activación de la cláusula democrática se limita únicamente a los Jefes de estado y ésta no se ha puesto en práctica en ninguna crisis de los países de la CAN. A pesar de no haber hecho uso de la cláusula o seguir el procedimiento mencionado para su actuación en crisis, la CAN si ha manifestado en ciertas crisis de la región. En la destitución del Presidente del Ecuador Lucio Gutiérrez, el Secretario de la organización participa como facilitador de mesas de diálogo. Por otro lado, en el golpe de estado en contra del Presidente Chávez de Venezuela en el año 2002, la CAN cumplió un rol de mediación, delegando los acercamientos diplomáticos a la OEA. En el caso que más adelante se estudiará, el golpe de estado de Ecuador del año 2010, la CAN únicamente emitió una declaración, que se analizará en el capítulo a continuación.

La actuación de la CAN, en términos de misiones y de observación de procesos, también ha sido muy reducida. Solo se registra la veeduría para la conformación de la Corte Suprema de Justicia de Ecuador, en el año 2005.

**Tabla No. 5 Cuadro comparativo organizaciones regionales**

Variable	OEA	CAN	MERCOSUR
Organización			
Año de adopción de la cláusula	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protocolo de Cartagena de Indias (1985)</li> <li>• Resolución 1080 (1991)</li> <li>• Protocolo de Washington (1992)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena (1998)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático (1996)</li> <li>• Protocolo de Ushuaia (1998)</li> <li>• Protocolo de Montevideo</li> </ul>

	• Carta Democrática Interamericana ( 2001)		(2011).
Tipo de documento	Resolución	Protocolo Adicional Acuerdo	Protocolo, no ratificado
Principio base	La democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región y que uno de los propósitos de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención;	La plena vigencia de las instituciones democráticas y el estado de derecho son condiciones esenciales para la cooperación política y el proceso de integración económica, social y cultural en el marco del Acuerdo de Cartagena y demás instrumentos del Sistema Andino de Integración.	La plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son condiciones esenciales para la vigencia y evolución del proceso de integración entre las Partes.  La solidaridad de los estados americanos y los altos fines que ella persigue requiere la organización política de los mismos en base al ejercicio efectivo de la democracia representativa.
Elementos de la democracia	Respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales.  El acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho  La celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo  El régimen plural de partidos y organizaciones políticas.  La separación e independencia de los poderes públicos. (Artículo 3 )	Forma de gobierno con limitaciones propias Representación, participación. Importancia de los organismos de elección y participación ciudadana Libertad y equidad.	La plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los estados Partes del presente Protocolo.  No existe otra definición
Cláusula democrática	Artículos 17 -22	Artículos 3-9	Artículos 1-9
	Derechos Humanos y libertades fundamentales		
Sanciones	Suspensión al estado afectado del ejercicio de su derecho de participación en la OEA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suspensión</li> <li>• Inhabilidad para acceder a préstamos</li> <li>• Otras que el derecho internacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Suspender la participación en el MERCOSUR.</li> <li>•Cerrar de forma total o parcial las fronteras terrestres. Suspender o limitar el comercio, tráfico aéreo y marítimo, las comunicaciones</li> </ul>

		considere pertinentes.	y la provisión servicios y suministros. <ul style="list-style-type: none"> <li>•Suspender del goce de los derechos y beneficios emergentes del Tratado de Asunción y sus Protocolos.</li> <li>•Promover la suspensión de la Parte afectada en el ámbito de otras organizaciones regionales o internacionales. Promover ante terceros países o grupos de países la suspensión a la Parte afectada de derechos y/o beneficios derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte.</li> <li>•Respaldar los esfuerzos regionales o internacionales, en particular en el marco de las Naciones Unidas, encaminados a resolver y a encontrar una solución pacífica y democrática a la situación acaecida en la Parte afectada.</li> <li>•Adoptar sanciones políticas y diplomáticas adicionales.</li> </ul>
Participación en crisis de la región	8	0	3
Misiones Especiales	Sí	No	No
Actuación	Estado afectado y estados pares/ Secretaría General	Estados pares	Estado afectado y estados pares

Fuente: Closa, Palestini, et al. 2015

La Tabla No. 5 presenta un resumen de los principales elementos de las organizaciones regionales, que sirven como antecedentes y que se compararán en la siguiente sección, con la UNASUR. Es importante destacar ciertas particularidades de cada una de las organizaciones, luego del análisis. En primer lugar, las tres organizaciones basan el establecimiento de sus mecanismos de protección democrática, en la preservación y garantía de los Derechos Humanos y la Libertades Fundamentales. En segundo lugar, con respecto a la conceptualización de la democracia. Retomando la definición en la cual se enmarca la presente investigación y que se ha expuesto en el Capítulo I la democracia es definida como un régimen político, cuyos componentes giran en torno a libertades, derechos y juegos de poder; cuyas condiciones mínimas son 1) la plena libertad de expresión, 2) libertad de organización y de reunión, 3) ciudadanía inclusiva, 4) gobierno ejercido por autoridades

electas, 5) elecciones libres, limpias y frecuentes, 6) el derecho al acceso efectivo a fuentes alternativas de información y 7) el control de los ciudadanos a las autoridades, se analiza los elementos contenidos en los documentos de cada una de las organizaciones.

La OEA en la CDI, contempla la definición más amplia de los tres organismos, en concordancia con el concepto presentado como marco de la investigación se destacan los siguientes elementos: elecciones libres, justas y universales, libertad de asociación y de organización, respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, entendiéndose la libertad de expresión entre ellos; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al de derecho, asociado con el control de la ciudadanía.

En contraste, el MERCOSUR no presenta una definición de democracia. En el Protocolo de Ushuaia únicamente se menciona a la plena vigencia de las instituciones democráticas como condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los estados parte. La CAN, por su parte resalta a la participación, la representación, las elecciones, la equidad, la igualdad, y la participación como elementos fundamentales de la democracia.

Debido a que la cláusula democrática de la OEA puede ser activada únicamente ante una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo; el MERCOSUR, la CAN y como se verá más adelante la UNASUR, con marcos más flexibles, son más eficientes al momento de responder ante crisis de carácter ambiguo.

Closa (2013) explica que las cláusulas democráticas son de dos tipos, por un lado los mecanismos que implican la condicionalidad democrática para la adhesión a una organización regional, y por otro, los mecanismos con relación a las exigencias de estándares democráticos a los estados para su permanencia. En este contexto únicamente el MERCOSUR presenta condicionalidad para la adhesión como se explicó anteriormente, mientras los demás organismos se enfocan en la democracia como condición para la permanencia. Por otro lado, se argumenta que las cláusulas de adhesión se desarrollaron posteriormente a la creación de la mayoría de organizaciones regionales, es decir el alcance de su aplicación abarca especialmente o únicamente a los nuevos miembros y no a los propios creadores de las cláusulas.

En relación a la activación de la cláusula, los tres organismos contemplan la autorización por partes de los estados Pares. Sin embargo la OEA y el MERCOSUR proporcionan mayor protagonismo a los estados afectados. Adicionalmente, la Organización de Estados Americanos contempla la activación por parte de la Secretaría.

### **3. La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)**

En esta parte de la investigación se realizará un análisis sobre la Unión de Naciones Suramericanas, y su actuación en las crisis que se han suscitado en la región desde el nacimiento de la organización hasta la actualidad, en comparación con las organizaciones que se presentaron en los apartados precedentes.

Para Ernesto Samper, Secretario General de la UNASUR, la Unión no es un proceso es una comunidad, una razón de ser.<sup>2</sup> Los vínculos históricos, culturales y de emancipación, permiten que en la organización no haya conflictos de orden ideológico, y que se pueda trabajar sobre tres ejes articuladores: la paz, los derechos humanos y la democracia. Enrique Vaca Narvaja, Delegado de Argentina ante la Secretaria General de UNASUR, coincide con el Secretario General, al calificar a la UNASUR como “el gran paraguas sudamericano que tiene como eje fundamentales: la defensa de la democracia y la resolución pacífica de conflictos”<sup>3</sup>.

Salgado (2015), por su parte concibe a la UNASUR como el principal pilar político de América del Sur. El periodo de creación de la UNASUR puede definirse de la Primera Cumbre de Jefes de Estado de América del Sur, en Brasilia en el año 2000, y su periodo de consolidación formal de la Organización como actor político regional relevante, desde el año 2008, en el cual se firmó su Tratado Constitutivo hasta la imposición de sanciones a Paraguay, que se analizarán más adelante

La UNASUR nace como respuesta a la necesidad de construcción de una agenda suramericana; en el año 2000, se realizó la I Reunión de Jefes de Estado de América del Sur, como una iniciativa de la cancillería de Brasil, el espacio fue calificado por el Presidente brasileño para el período de 1995 a 2002, Fernando (Cardoso 2000): “como un momento del

---

<sup>2</sup> Ernesto Samper (Secretario General de UNASUR), entrevista por el equipo de Comunicación de la Secretaría General, UNASUR de la Visión a la Acción, Colección Palabras del Sur, 2015.

<sup>3</sup> Enrique Vaca Narvaja (representante de Argentina ante la Secretaría General de la UNASUR), entrevista por la autora, agosto de 2016.

fortalecimiento de la identidad suramericana como una región donde la democracia y la paz amplían el alcance de una integración cada vez más profunda entre los países” .

Desde el primer esbozo de construcción integracionista suramericana se evidencia a la democracia y a la paz como ejes del proceso y motivaciones fundamentales de construcción de proyectos en conjunto como región. Por otro lado, ya aquí se presentan las proyecciones de la diplomacia de Brasil, que ya se encontraba buscando desde la década de 1990, la formación de un bloque, para fomentar el incremento de la fuerza de su actuación en el escenario internacional.

Este espacio tenía como fin crear una comunidad democrática integrada, moderna y que tenga proyección mundial. Es así que en el (UNASUR 2000) referente a la Reunión establece que:

“Los Presidentes coincidieron en la evaluación de que la estabilidad política, el crecimiento económico y la promoción de la justicia social, en cada uno de los doce países de América del Sur, dependerán en buena medida de la ampliación y de la profundización de la cooperación y del sentido de solidaridad existente en el ámbito regional y del fortalecimiento y de la expansión de la red de intereses recíprocos. Identificaron, en ese sentido, una serie de temas cuyo tratamiento podrá beneficiarse de un enfoque específico de cooperación suramericana: democracia; comercio; infraestructura de integración; drogas ilícitas y delitos conexos; información, conocimiento y tecnología”.

En este sentido, este párrafo del documento denota el papel fundamental de la democracia como condición elemental para la integración regional. Es así, que subyace la condición de contar con regímenes democráticos. Esta ocasión constituye uno de los primeros espacios formales en los que, América del Sur desarrolla temáticas y trabaja en conjunto como bloque fuera del contexto más amplio de América Latina.

La II Reunión de Jefes de Estado de América del Sur, se realizó en Ecuador el 27 de julio de 2002, dando continuidad y como mecanismo de seguimiento a la agenda de Brasilia. Sin embargo, en esta ocasión, el contenido de la agenda cambió, ya que se trataron temas de índole más cooperativa y de la construcción y solidificación de la región como bloque, frente amenazas externas. El año 2002, fue un año de recesión económica, considerando los

recientes atentados del 9/11 hecho que además de sus secuelas comerciales y económicas para los países de la región, intensificó el sentimiento de solidaridad entre los mismos.

El Consenso de Guayaquil, documento acta de la II Reunión de Jefes de Estado de América del Sur explica el compromiso de los países "...con la democracia y con los principios democráticos adoptados en la región y consagrados en el Derecho Internacional, en sus propias Cartas Constitucionales, en la Carta de la Organización de los Estados Americanos y más recientemente en la Carta Democrática Interamericana adoptada en Lima en septiembre de 2001, en cuyo contexto reafirmaron su decisión de coordinar acciones cuando ella corra peligro en cualquiera de sus países" (UNASUR 2001).

Uno de los hitos en la agenda de la II Reunión es la Declaración de Zona de Paz Suramericana que es una muestra más del interés regional por la construcción democrática que conlleva a la paz. Sin embargo, conflictos previos limítrofes en su mayoría, persisten y trascenderán al escenario de la UNASUR.

Así, la cristalización de una integración suramericana se veía más próxima, con la construcción paulatina de consensos en infraestructura, comerciales y declarativos. En estas dos primeras reuniones (Brasilia y Guayaquil), se entretejen los compromisos y marcan los primeros bosquejos de una hoja de ruta para la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones que tendría lugar en el año 2004.

En la III Reunión de Jefes de Estado que tuvo lugar en Cuzco- Perú, en diciembre del año 2004, se firma la Declaración de Cuzco, mediante al cual se creó la Comunidad Suramericana de Nacionales, con el objeto de hacer frente al inminente proceso de globalización (Leal 2008). Así, la Comunidad Suramericana de Naciones responde a la necesidad política, económica y social de crear unidad entre los países de la región. En este sentido, existieron ciertos detonantes para la concreción de esta Comunidad, uno de ellos, la llegada de Lula a la Presidencia en el año 2002, quien lideraba al país promotor de la iniciativa.

La Comunidad Suramericana de Naciones, se conforma teniendo en cuenta ciertos aspectos, según la Declaración de Cuzco (UNASUR 2004): historia compartida, pensamiento político enmarcado en su tradición, derechos humanos, convergencia de intereses políticos, sociales, de seguridad y culturales, el desarrollo de sus capacidades internas para su actuación en la

escena internacional, la distribución equitativa de ingresos y la inserción mejorada a nivel social.

Es en esta Reunión que se definen seis procesos mediante los cuales se realizará el proceso de integración para la Comunidad Suramericana de Naciones (CAN 2004):

- Concertación política y diplomática
- Convergencia entre MERCOSUR, la CAN, con la participación de Surinam, Guyana y Chile.
- Integración energética y de comunicaciones
- Armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y agroalimentario
- Transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en los ámbitos de la cultura, la ciencia y la educación.
- La creciente interacción entre las empresas de la sociedad civil en la dinámica de integración en este espacio suramericano.

Se aspiraba, a través de este proyecto, la consolidación de un esquema político y desarrollo para la región.

### **3.1 El Tratado Constitutivo de la UNASUR**

Desde la reunión de Isla Margarita la Comunidad Suramericana de Naciones comenzó a ser identificada por su actual nombre, UNASUR, en mayo del año 2008, con la aprobación de su Tratado Constitutivo, se oficializa la designación, en la Cumbre Extraordinaria de UNASUR.

La celebración de la Cumbre Extraordinaria de la UNASUR aconteció en Brasilia, el 23 de mayo de 2008. Después de meses de conversaciones y discusiones se aprobó el texto final del Tratado Constitutivo de la UNASUR. El documento es el resultado de la discusión sobre los acuerdos de más de tres años de cumbres, Cuzco (2004), Brasilia (2005), Cochabamba (2006) e Isla Margarita (2007). Es el primer Tratado Internacional negociado y firmado en conjunto por la totalidad de los países suramericanos, que consta de 28 artículos y un artículo transitorio (UNASUR 2008). Y en el cual, en su parte preámbulo identifica, entre otros a los siguientes elementos como principios de la organización: irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los estados; autodeterminación de los pueblos;

solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes.

La UNASUR nació como una organización dotada de personalidad jurídica internacional, con su Tratado Constitutivo y enmiendas depositadas en la Secretaría de la ONU. El ex secretario de UNASUR durante la Presidencia Pro-Témpore de UNASUR, Pablo Solón, consideró que la integración de doce países es el encuentro de doce voluntades políticas (Solón 2008).

El objetivo central (artículo 2) (UNASUR 2008) del sistema radicaba en la construcción participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la construcción de la integración suramericana, infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente.

Para complementar el objetivo principal, se definieron veintiuno puntos complementarios como objetivos específicos (artículo 3), de los cuales se destacan los siguientes para efectos de la presente investigación:

- Fortalecimiento del diálogo político entre los estados miembros;
- Integración energética;
- Desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa;
- Participación ciudadana;
- Promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales de los estados miembros de UNASUR;
- Intercambio de información y de experiencias en materia de defensa;
- Cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana;

En su artículo 4, el Tratado establece 4 órganos de la UNASUR, que tienen las siguientes atribuciones de acuerdo a los artículos subsiguientes:

**Tabla No. 6 Órganos de la UNASUR**

<b>ÓRGANO</b>	<b>FUNCIÓN</b>
Consejo de Jefas y Jefes de estado y de Gobierno	<b>Establecimiento</b> de lineamientos y políticas
Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores	<b>Adopción</b> Resoluciones para implementar las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de estado.
Consejo de Delegadas y Delegados	<b>Implementación</b> de las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de estado.
Secretaría General	<b>Ejecución</b> de los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos

Fuente: Estatuto UNASUR 2008

La UNASUR nace en un contexto político suramericano marcado por ciertos matices. Primeramente, la globalización como proceso irreversible genera, levanta y concibe nuevas realidades, ordenamientos y por consiguiente, un nuevo paradigma de relaciones entre los estados que buscan evolucionar para adaptarse a los cambios propios del proceso.

UNASUR como el proyecto de regionalismo post-liberal, se presenta fresca y diferente a los mecanismos tradicionales, establece incluso, una nueva geografía con una estrategia político-social que se conjuga con el eje del desarrollo económico. El mapa de la política en la región está marcado por los contrastes que surgen de las diferencias y la necesidad de consenso y consolidación de un sistema de liderazgo que además de sobrellevar las asimetrías, pueda solventar los conflictos de una región desigual. Más allá del carácter mutuamente beneficioso que presenta el regionalismo, el beneficio y las oportunidades de cada uno los países varían de acuerdo a sus características propias, ideología y posición dentro del sistema.

Al momento de creación de la UNASUR, los países del MERCOSUR, por ejemplo, se han posicionado a nivel político y económico al interior de la región, accediendo a otro tipo de recursos y fortaleciendo sus posiciones a nivel externo. Brasil, particularmente a nivel de intercambio y político parecía ser el más beneficiado, al ser el promotor de la iniciativa.

Profundizando aún más, Argentina y Brasil, con su membresía podrían tener acceso y salida al Pacífico. Para Uruguay y Paraguay, se presenta la oportunidad para incrementar su esfera de participación. En tanto Ecuador, por su parte necesita pertenecer a la UNASUR, para reforzar los lazos de cooperación de intercambio con otros países, con una tendencia de izquierda junto con Bolivia y Venezuela. Este último, presenta un tinte característico con respecto a la integración, enmarcada en la revolución bolivariana, impulsada por el fallecido Hugo Chávez.

Sin embargo, con la evolución de la UNASUR, los intereses, oportunidades e ideologías han denotado una polarización en la construcción de este proceso, que se concebía como integral para el desarrollo político y económico de la región. Como explica Sanahuja (2014) la UNASUR no responde a los modelos de integración, antes conocidos, basados en preferencias comerciales, tampoco es una organización tradicional, en términos políticos, ya que los órganos comunes constituidos a través del Tratado no tienen las competencias necesarias para adoptar un derecho común. En este sentido, UNASUR es regionalismo, pero no integración.

UNASUR responde a una lógica intergubernamental, propia del regionalismo post-liberal, que le permite generar consensos y que le ha dotado de flexibilidad y agilidad para dar respuesta a la problemáticas de la región, puesto que no se centra en el área económica, sino en el retorno de la política a América del Sur.

Considerando a la UNASUR, como muestra del regionalismo post-liberal, cabe mencionar una de sus mayores ventajas ha sido su capacidad de intervenir en el apaciguamiento y neutralización en conflictos regionales y bilaterales de la región. Por otro lado, otro de los logros destacados por autores como Sanahuja (2008) y que atañen directamente a este estudio, es el accionar de la Unión en crisis de índole política. Ejemplificando, la intervención exitosa en la Crisis de Bolivia en el año 2008, en la cual la organización contribuyó a evitar un conflicto que podría desembocar en la sesión y en pérdidas humanas. De esta manera, se sienta un presente con relación a la autonomía de la región en la gestión de crisis y por consiguiente, su supeditación a Estados Unidos en organismos como la OEA.

UNASUR, cuenta con un Protocolo Democrático adoptado en año 2010. Sin embargo, el sistema ha realizado participaciones por fuera del contexto de la cláusula democrática pero en pro del mantenimiento democrático, en distintas crisis intra e inter-estatales.

Los Consejos Sectoriales de la UNASUR, son otra de sus buenas prácticas, ya que a través de su articulación, se ha conseguido la cooperación funcional. El Consejo de Defensa Suramericano, como uno de los más desarrollados, por otro lado El Consejo Electoral de la UNASUR, que incluso cuenta con su propia unidad técnica de coordinación electoral, y ha participado, legitimando procesos, en elecciones e incluso consultas populares. El Consejo Electoral de la UNASUR, es una de las plataformas más fuertes de evidenciar el trabajo y participación de los países miembros y del trabajo de la Secretaría General.

Con respecto a las debilidades y problemáticas que enfrenta la región es importante mencionar que uno de los principales es el dilema entre regionalismo y multilateralismo. La UNASUR no proyecta opiniones conjuntas en foros globales.

A pesar de las afinidades existentes en la región, no existe una postura comunes términos económicos sociales o ideológicos. Los acercamientos frente a problemáticas, crisis o temas en general, no son homogéneos. En la diversidad y desigualdad de sus condiciones e intereses radica la dificultad para alcanzar consenso con el fin de implementar mecanismo de integración efectivos.

Las asimetrías al interior de los países son considerables y evidentes, pero también lo son las asimetrías entre países. La identidad histórica y cultural se ve fracturada por estas diferencias, pues ellas atentan contra las confianzas necesarias para la cooperación regional y para un común sentido de pertenencia. La falta de liderazgo dentro de la región y los intereses contrapuestos afectan también el alcance de concesos

La falta de institucionalidad del sistema. Si bien pertenece a un modelo de regionalismo post-liberal intergubernamental, de alto grado de dinamismo, cuentan con una institucionalidad incipiente con soporte de la secretaría general y la presidencia pro-témpore.

El funcionamiento y designación de titulares es otra de las dificultades de institucionalidad de la UNASUR. El Secretario General cumple funciones, de acuerdo al Estatuto, meramente

administrativas, sin iniciativa ni competencias políticas. En este caso, existiría un conflicto ya que actualmente el Secretario General cumple un rol político y malinterpretado que suele decirse, que favorece a ciertos países, al momento de tomar decisiones.

El tiempo para ejercer la Secretaría General también fomenta una problemática al momento de planificar la acción de la institución a mediano y largo plazo, tres años no son suficientes. UNASUR eventualmente deberá desarrollar una burocracia especializada de carácter más técnico, que pueda dar a sus políticas estabilidad, continuidad y un valor más técnico.

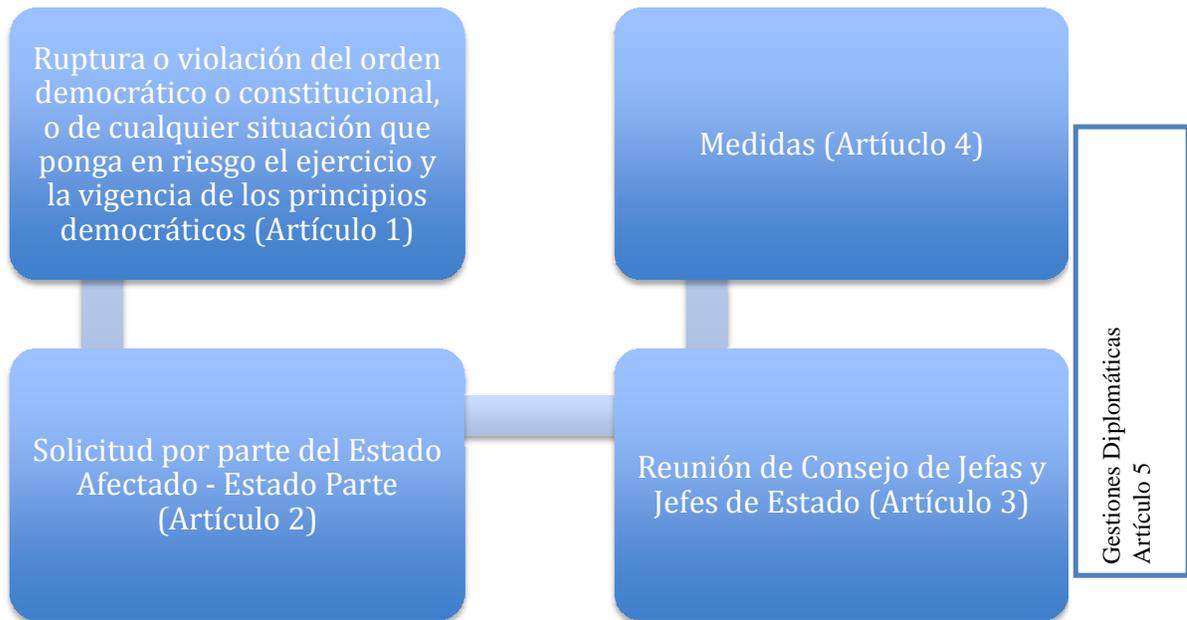
### **3.2. La cláusula democrática de UNASUR y su aplicación**

A través del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre el compromiso con la democracia, los estados miembros buscan prevenir y sancionar rupturas o posibles rupturas en el régimen constitucional. En el año 2012, se utiliza por primera vez este instrumento, cuando se produjo la destitución del presidente de Paraguay. UNASUR, suspendió, de manera temporal, la participación de Paraguay en el mecanismo. El instrumento fue ratificado en Quito –Ecuador, el 19 de marzo de 2014.

El instrumento en su parte preámbulo establece que la base del Protocolo Adicional es “...el compromiso con la promoción, defensa y protección del orden democrático, del Estado de Derecho y sus instituciones, de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, incluyendo la libertad de opinión y de expresión, como condiciones esenciales e indispensables para el desarrollo de su proceso de integración, y requisito esencial para su participación en la UNASUR...”

Con respeto a la definición de la democracia, resalta elementos como la protección del estado de derecho, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, muy similares a las bases de la OEA, la CAN y del MERCOSUR.

### Gráfico No. 9 Implementación de la cláusula democrática de UNASUR



Fuente: Closa, Palestini, et al. 2015

El artículo 1 explica que la Protocolo Adicional, se aplicará “en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos”.

Consecuentemente, el Consejo de Jefas y Jefes subsidiariamente el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a petición del estado afectado o en su defecto, por otro estado miembro. Existe así una convocatoria de doble vía, que conjuga la evaluación por pares y la invocación autodefensiva. La UNASUR y el MERCOSUR, no contemplan la activación de la cláusula por un tercer estado.

- Establece además en su Artículo 4, mecanismos de coerción frente a las amenazas (Protocolo Adicional 2010):
- Suspensión del derecho a participar en los distintos órganos e instancias de la UNASUR, así como también del goce de sus derechos y beneficios, que se aplica en todos los organismos anteriores

- Cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros, al igual que en el MERCOSUR
- Promover la suspensión del estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales, al igual que en MERCOSUR
- Promover, ante terceros países y bloques, la suspensión de los derechos y beneficios del estado afectado, derivados de los acuerdos de cooperación.
- Adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales, al igual que en MERCOSUR

El análisis de las actuaciones de la UNASUR, en contraste con las organizaciones presentadas anteriormente, permitirá obtener ciertas conclusiones parciales, antes del análisis de los dos casos. Ejemplificando, en el caso de la desestabilización de Evo Morales en Bolivia en el año 2008. La OEA actúa en concordancia con la UNASUR en una misión especial, por pedido de Morales.

Adicionalmente, la Presidenta Pro Tempore en ese periodo, Michelle Bachelet, convoca al resto de los jefes de estado para reunirse en Santiago a examinar los hechos ocurridos en Pando. En aquella reunión extraordinaria, fruto de la cual se emite la Declaración de La Moneda que inaugura UNASUR como un mecanismo de protección democrática y concertación política (Closa , Palestini, et al. 2015).

A través de Declaración de la Moneda, se expresa que los países suramericanos no aceptarán ninguna ruptura del orden institucional en Bolivia, ni proceso que implique su desmembramiento territorial. Un hecho a destacar es que era un incidente distinto a los que motivaron otras intervenciones: la sesión de territorio.

Este es uno de los casos exitosos de la UNASUR, ya que las misiones de la UNASUR fueron aceptadas y bien recibidas tanto por el estado afectado como por la OEA, ya que la acción de la misión permitió el restablecimiento del diálogo.

Posteriormente en la crisis de Paraguay en el año 2012, MERCOSUR y UNASUR activaron sus respectivas cláusulas democráticas mientras que la OEA, solo ejerció buenos oficios diplomáticos a través de su secretario general. Cuando Fernando Lugo, a pesar de que el Protocolo no estaba ratificado, los Jefes de estado de UNASUR, suspenden a Paraguay.

La UNASUR es una organización regional joven y ha participado de manera activa en las

crisis de Bolivia en el año 2008, en la del golpe de estado de Ecuador en el año 2010, que se analizará en el siguiente capítulo, en la crisis de Paraguay y constituye el principal actor internacional en la crisis de Venezuela a ser estudiada, también (Closa , Palestini, et al. 2015)

**Tabla No. 7 UNASUR y la cláusula democrática**

Variable	UNASUR
Año de adopción de la cláusula	Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre el compromiso con la democracia, los estados miembros buscan prevenir y sancionar rupturas o posibles rupturas en el régimen constitucional 2010
Tipo de documento	Protocolo Adicional
Principio base	La plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los derechos humanos son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social y para el desarrollo de los procesos de integración entre los estados miembros.
Elementos de la democracia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción y defensa del estado de derecho</li> <li>• Promoción de los derechos humanos</li> <li>• Libertades fundamentales (opinión y de expresión)</li> </ul>
Cláusula democrática	Artículos 1-9
Sanciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suspensión del derecho a participar en los distintos órganos e instancias de la UNASUR</li> <li>• Cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros.</li> <li>• Promover la suspensión del estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales.</li> <li>• Promover, ante terceros países y bloques, la suspensión de los derechos y beneficios del estado afectado, derivados de los acuerdos de cooperación.</li> <li>• Adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales.</li> </ul>
Participación en crisis de la región	Bolivia, Paraguay, Ecuador, Venezuela
Misiones Especiales	Sí
Actuación	Estado afectado y estados pares

Fuente: Closa, Palestini, et al. 2015

#### **4. A modo de conclusión**

El establecimiento de la democracia como fin último y como elemento fundamental para el desarrollo de procesos de integración significa la consolidación y el consenso de los conceptos de democracia, amenaza y régimen constitucional. La transición a la democracia en los años ochenta, implicó un cambio en la perspectiva del regionalismo y los procesos de integración y cooperación en la región. La democracia pasa a ser eje central de la mayoría de mecanismos, y se convierte en un componente que contribuye a la consolidación económica.

La CAN, el MERCOSUR y la OEA presentan antecedentes y comparten características entre sí, en los procesos de consolidación democrática y establecimiento de cláusulas democráticas. La UNASUR recoge varios de estos elementos y los reproduce en su Protocolo Adicional.

El accionar de la UNASUR es activo y eficiente a pesar de su corto tiempo de vida desde el año 2008, en comparación con la OEA, tiende a ser mejor y más efectivo al momento de actuar ante crisis de carácter ambiguo.

La UNASUR presenta ventajas y flexibilidades para la resolución de conflictos ya que, a diferencia del MERCOSUR y la CAN, su prioridad es la agenda política, la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los derechos humanos como condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social y para el desarrollo de los procesos de integración entre los estados miembros.

En este sentido, la UNASUR no considera únicamente sanciones de índole económica, sino también de carácter político. Las sanciones son variadas, sin embargo, todas las organizaciones coinciden como medida primaria la suspensión de la membresía del estado afectado. Por otra parte, es importante resaltar que no existen recursos judiciales fuertes lo que disminuye la legitimidad de los mecanismos de protección democrática. UNASUR y MERCOSUR presentan mayor detalle en sus sanciones, incluyendo sanciones de carácter comercial.

La activación de las cláusulas democráticas en las organizaciones no implica una herramienta política preventiva, ya que su aplicación es posterior a las rupturas democráticas, y su

activación le corresponde a las propias autoridades de los estados, no se considera a otros actores.

El desafío de las organizaciones regionales radica en la ampliación de su campo de intervención, abarcando amenazas más allá de los golpes de estado, al tiempo de mejorar su capacidad interpretación del contexto de la crisis y del orden legal del estado afectado. El siguiente paso deberá ser el establecimiento de cuerpos u organismos independientes que realicen evaluaciones y verificaciones continuas de cumplimiento de los valores democráticos.

A partir del siguiente capítulo se analizará la activación práctica de estos mecanismos de consolidación democrática por parte de la UNASUR en las dos crisis democráticas particulares de la región que son los estudios de caso de este trabajo de investigación.

### **Capítulo 3**

#### **Casos de estudio Ecuador (2010) y Venezuela (2013)**

Como se pudo analizar en el capítulo anterior, la inclusión del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre el Compromiso de la Democracia representa un hito en el desarrollo de la institucionalidad de la organización. Sin embargo, no se puede dejar de lado el hecho de que la mayoría de actuaciones del organismo, tuvieron lugar, antes de la implementación de este mecanismo de protección de la democracia. UNASUR, a través de sus actuaciones exitosas, en su corta etapa de consolidación, parece estar un paso más cerca de convertirse en un foro de concertación política.

Es en este contexto, con miras a evaluar las intervenciones de la UNASUR en crisis de distinta índole y con el objeto de evidenciar la diferencia que implica la cláusula democrática en el mecanismo, se tomarán dos casos de estudio. El primero de ellos como un hecho catalizador de la creación del Protocolo Adicional, el Golpe de estado en la República del Ecuador de fecha 30 de octubre de 2010, y por otro lado, la crisis de la República Bolivariana de Venezuela que tuvo origen en el 2013 y que continua actualmente (2017). Estos dos casos se han tomado para este estudio, ya que las diferencias que presentan en términos de origen, temporalidad, tipo de crisis y magnitud, permiten concebir una perspectiva más amplia para evaluar los factores que determinan la intervención de la UNASUR y su eficacia al respecto.

La función preventiva de la cláusula democrática es clara y no debe ser subestimada. Sin embargo, en términos de su función efectiva existen ciertas dudas y hasta a cierto punto contradicciones. El carácter netamente discursivo de la cláusula, es criticado, la discrecionalidad de su aplicación y la existencia de gobiernos que violan todas las dimensiones de la democracia pero aparentemente son elegidos legítimamente.

El presente capítulo está dividido en cuatro partes, la primera de ellas analiza el desarrollo del Golpe de estado en la República del Ecuador en el año 2010, desde la perspectiva interna, la respuesta a nivel internacional y la actuación de la UNASUR. Seguidamente, se estudiará la crisis política de la República Bolivariana de Venezuela, que se originó en el año 2013 y que aún continúa. En el caso de esta crisis, se analizarán los factores que la desencadenaron, la perspectiva al interior del país y las respuestas o falta de las mismas a nivel internacional, para luego evaluar el papel de la UNASUR.

Posteriormente, se extraerán los elementos para realizar un análisis comparativo en términos de origen, temporalidad, causas, actores, perspectivas de la comunidad internacional y actuación de UNASUR. Además se examinará la importancia del establecimiento de la cláusula democrática, y se presentará una mirada interna desde el mecanismo, sobre los factores que incidieron en el papel de UNASUR en estos conflictos.

### **1. Análisis del intento de golpe de estado República del Ecuador en el año 2010.**

El caso del intento de golpe de estado en Ecuador, que tuvo lugar en septiembre del año 2010, tiene dos particularidades que atañen a esta investigación. La primera de ellas es el debate en torno a los parámetros para calificar a una crisis interna como golpe de estado, y la segunda es que esta crisis representa el hecho que dio origen al Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR.

El gobierno central de la República del Ecuador y la propia UNASUR calificaron como intento de golpe de estado al incidente entre la fuerza policial ecuatoriana y el primer mandatario Rafael Correa. El 30 de septiembre de 2010, como respuesta a los recortes que suponía la nueva Ley de Servicio Público, las fuerzas policiales se sublevaron. El presidente había acudido al lugar donde los policías se encontraban protestando con el objetivo de llamar a la negociación, suceso que terminó con el secuestro de Correa y diez personas fallecidas.

Para analizar las particularidades resaltadas, es necesario realizar una descripción y estudio del origen, hechos y consecuencias de la crisis. La crisis interna en mención tiene su origen en una protesta de la Policía Nacional, en contra de La Ley de Servicio Público, aprobada por la Asamblea Nacional el 11 de agosto de ese año. Mediante esta Ley, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional pasan a estar bajo el marco de la Ley Orgánica de Servicio Público, modificando ciertos beneficios laborales que venían recibiendo.

Este tema fue debatido en la Asamblea, poder que aceptó exceptuar a las Fuerzas Armadas y a la Policía de la Ley. Sin embargo, el presidente vetó esta excepción, argumentando que esto podría causar que el surgimiento de solicitudes de excepciones por parte de otras instituciones, apartándose en el artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador que establece: “ la presidenta o presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan

constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna. Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato” (Asamblea Nacional 2008), y alegando que la Asamblea dilataba los procesos de aprobación de Leyes.

La huelga se concentró en el regimiento de policía, lugar al que acudió el Presidente, ignorando las recomendaciones de su escolta y su seguridad, para reiterar que no cedería en el cambio de la Ley. Estas declaraciones incrementaron el ambiente de conflicto y de caos, en la cual el Presidente fue agredido con una granada y trasladado al Hospital de la Policía, ubicado al lado del lugar de la protesta (La Nación 2010).

Una vez, ahí, los policías rodearon el establecimiento de salud y Correa, declara el estado de excepción, alegando su secuestro y ordenó una cadena de televisión nacional que transmitió seis horas sin interrupciones (BBC 2010). Patiño y Mera, líderes del partido de gobierno, instan a sus simpatizantes a movilizarse, quienes se concentran en los exteriores del lugar donde estaba el Presidente (Letamendi 2010).

Por órdenes del presidente, lleva a cabo una incursión militar, dándose en este contexto, un tiroteo de una duración de veinte minutos, transmitida en televisión nacional, entre los policías sublevados y los miembros de las Fuerzas Armadas y de Operaciones Especiales de la Policía Nacional. Correa salió del hospital con ayuda del ejército luego de permanecer ahí alrededor de diez horas, y se dirigió a sus simpatizantes en el Palacio de Carondelete.

Diez personas resultaron fallecidas, en la ciudad de Quito: 5 personas civiles, 2 militares, 2 policías y un estudiante. 5 personas en Guayaquil por incidentes relacionados al caos generalizado. (El Comercio 2010).

Una vez descritos los hechos que dan cuenta de la crisis de desestabilización del gobierno ecuatoriano en el año 2010, es importante realizar los siguientes cuestionamientos y precisiones. Primeramente, es importante exponer que existen dos tesis que se mantienen respecto a estos acontecimientos. Por un lado, la tesis oficialista, explica que la Ley se usó de pretexto para intentar cometer un golpe de estado. Se buscaba llegar al caos generalizado, por medio del retiro de la fuerza policial de las calles. Por otro lado, la oposición explica que en

realidad se dio un proceso de desestabilización, por un mal manejo de crisis por parte del Presidente.

Cabe destacar que no se trataba de una sublevación de un grupo aislado de policías, al contrario se trataba de una huelga y protesta masiva, movidas de acuerdo con el oficialismo, por el desconocimiento o falta de profundización de la ley. En este sentido, se implicaría que existía una masa policial que ignoraba de la materia y que puede ser fácilmente influenciable o manipulable. Es importante resaltar que el comandante en jefe de la policía, tenía conocimiento de la Ley, y expresó su rechazo, a través de su renuncia.

Las causas de una manifestación tan álgida, masiva y con desembocadura violenta, según el mismo presidente Correa, debían ser entonces, más profundas: "...nosotros estamos haciendo investigaciones sobre atentados a derechos humanos en la Policía Nacional. La estamos modernizando, la estamos humanizando. Teníamos ahí aparatos represores, represivos, había vinculaciones con potencias extranjeras, incluso directamente, ciertas unidades eran financiadas por países extranjeros que además eran los que designaban a los directores. Todo eso está cambiando, pero hay grupos fascistas que se resisten a esos cambios y ahí están las verdaderas motivaciones de esta insubordinación, y hay contactos con grupos que dijeron que tienen estas prácticas"<sup>4</sup>

Parece ser un hecho de un solo día y aislado, sin embargo es única la muestra evidente de varios conflictos sociales que se estaban desarrollando bajo la superficie. Resaltando como elementos relevantes: el descontento de la oposición, la creciente molestia en las líneas policiales y los distintos desencuentros sociales.

Rafael Correa llega a la presidencia con un sinnúmero de cambios relevantes y hasta drásticos que han acercado a ciertos sectores y ha provocado el resquebrajamiento de otros. Si bien la sublevación de la fuerza policial fue el hecho más evidente. Subyacen conflictos como la movilización de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), que tuvo lugar a finales del año 2009, así como las protestas del gremio de la Unión Nacional de Educadores y la inconformidad de los servidores públicos con las regulaciones de contratación colectiva (Quintero and Charvet 2010).

---

<sup>4</sup> Rafael Correa (Presidente de la República del Ecuador), entrevista por Telesur, 10 de octubre de 2010.

El discurso de estos grupos se basó en la calificación de represivo, autoritario y provocó el distanciamiento creciente de los sectores y movimientos sociales respecto al Movimiento Patria Altiva y Soberana (PAIS), promoviendo la coyuntura de una crisis de legitimación del régimen y destrucción de alianzas previas.

Por otro lado, la política exterior manejada por el Presidente de la República e impulsada desde que asumió la presidencia en el año 2007, se caracterizaba por estar alejada del neoliberalismo y alineada a la Revolución Ciudadana. La nueva política exterior del gobierno implicaba un enfoque reformista y la participación del estado en todo ámbito socio-económico.

Es así, que sin eliminar lazos con Estados Unidos, considerando los vínculos económicos y comerciales existentes, Ecuador inició una estrategia para estrechar relaciones con los demás países suramericanos, a través de instancias multilaterales como el ALBA, afianzando por consiguiente su relación con Venezuela, e impulsando el crecimiento de la UNASUR. Hechos que levantaron y despertaron a sectores opositores.

Samuel Finer, distingue tres acciones que se consideran golpes de estado (Finer 1988):

- Presión sobre el gobierno a favor de los intereses de los golpistas;
- Ultimátum a los Poderes Ejecutivo o Legislativo bajo advertencia de que, de no ser aceptadas las exigencias, se iniciarán otras acciones que equivaldrían a un "golpe de estado tácito", obligando al gobernante a acatar las decisiones del grupo de presión.
- Uso de la violencia o amenaza de violencia para reemplazar al gobierno civil por un gobierno civil o un gobierno militar.

Bajo la luz de los conceptos y considerando la posibilidad del intento de asesinato del presidente ecuatoriano, si bien puede que no haya sido premeditado, ni liderado, los sucesos del 30 de septiembre pueden ser considerados como un golpe de estado, ya que se trataba de la presión de un sector sobre el gobierno a favor de sus intereses.

Muchos analistas políticos y miembros de la oposición mantuvieron su postura de que no se trataba de un golpe de estado. Jorge León, analista político internacional, por ejemplo, indica que hasta ahora no se cuenta con las evidencias suficientes para calificar al hecho como un golpe (BBC 2010).

El caso está lleno de inconsistencias, no existe un informe final al respecto que recoja las perspectivas de ambas partes involucradas. La información disponible es la compartida en medios de comunicación y producida por el oficialismo. Juan Carlos Quezada, abogado especialista en constitucionalismo y ex asesor del Consejo Nacional Electoral, afirma que si bien no puede calificarse como un golpe de estado concretado, es un intento de ejecutar la mencionada acción. El acto existe desde que hay tentativa punible. Sin embargo, recalca que el caso no cuenta con la evidencia para confirmar el intento de secuestro del Presidente de la República (Quezada 2017).

El artículo No. 130 del Código Penal de 2014, actualmente derogado, explica que se considera delitos contra la seguridad interior del estado, a aquellos que en cualquier forma o por cualquier medio se alzare en contra del Gobierno, con el objeto de desconocer la Constitución de la República, de deponer al Gobierno constituido, impedir la reunión del Congreso o disolverlo, o provocar la guerra civil, y será reprimido con reclusión de cuatro a ocho años. (Asamblea Nacional 1971).

Los procesos de inconformidad y de sublevación no nacen de un hecho aislado, por lo general es un cúmulo de golpes a un sector específico en el cual crece un ambiente que permite instar a la rebeldía. En este sentido, uno de los hechos que contribuyó a este incidente, es el proceso de depuración interna en la policía, que se llevó a cabo tres años antes y en el 2010, además de los casos registrados de abuso policial, así como los cambios institucionales referentes a la supresión de servicios de inteligencia y eliminación de cobros para el ingreso a los concursos por parte de los reclutas. Con relación al secuestro y el intento de asesinato del presidente, no queda duda una vez que las comunicaciones radiales que salieron a la luz. En los momentos álgidos, se evidenció la intención de asesinar al presidente, así como también la falta de liderazgo (Ospina 2011).

Las respuestas por parte de la comunidad internacional fueron bastante similares, el Consejo Permanente de las Naciones Unidas, expresó su “repudio a cualquier intento de alterar la

institucionalidad democrática” en Ecuador, y expresó su “decidido” respaldo al gobierno del presidente Rafael Correa (ONU 2010).

En una sesión extraordinaria convocada a petición de la Representación Permanente de Ecuador ante la OEA, el Consejo Permanente aprobó una resolución en la que se hace “un enérgico llamado a la fuerza pública y a los sectores políticos y sociales a evitar todo acto de violencia que pueda exacerbar una situación de inestabilidad política, atentando contra el orden democrática instituido, la paz social y la seguridad pública”.

La resolución también insta al gobierno de Ecuador a seguir informando sobre los acontecimientos en el país y pide al Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, que “brinde toda la cooperación de la Organización a solicitud del Gobierno de Ecuador para preservar la institucionalidad democrática” (OEA 2010).

El Secretario General Insulza hizo un llamamiento a los gobiernos e instituciones multilaterales de la región para “evitar que el golpe de estado se consuma” y los instó a actuar “de manera unánime”. “Es muy importante que se vea a todos los países de América unidos contra esto”, afirmó el Secretario General Insulza, que anunció su inmediata disposición a viajar a Ecuador y a toda reunión de presidentes o cancilleres que se convoque para tratar el tema (OEA 2010).

La Representante Permanente de Ecuador, María Isabel Salvador, mostró su satisfacción por la resolución aprobada y expresó su reconocimiento a la OEA y a los representantes permanentes de los estados miembros “por ratificar su compromiso con la democracia en la región” (OEA 2010).

Al inicio de la sesión, la representante de Ecuador expuso al Consejo Permanente un detalle de los acontecimientos ocurridos hoy en su país, que calificó como “un intento claro de alterar la institucionalidad democrática”. La Embajadora Salvador informó que su gobierno declaró el “estado de excepción” y que encargó a las Fuerzas Armadas de asumir el control del orden público y garantizar la seguridad del Jefe del Estado (OEA 2010).

Seguidamente, tomaron la palabra los Representantes Permanentes ante la OEA que, en nombre de sus países y de los grupos regionales, mostraron su rechazo explícito a los incidentes en Ecuador y su pleno apoyo al gobierno del Presidente Correa.

El ALBA (2010) de la misma manera, a través de un comunicado especial, califica al hecho como golpe de estado y condena enérgicamente esta acción que pretende quebrar el rumbo del proceso de transformaciones populares que ha venido desarrollándose en la República del Ecuador, manifestando la más firme solidaridad con el gobierno legítimo del Presidente Rafael Correa y con el pueblo soberano de esa hermana nación, miembro de la Alianza, además condena la insubordinación de grupos de la Policía Nacional a las autoridades y a las leyes del Ecuador, y exigen que se le garantice de inmediato al Presidente Rafael Correa el pleno ejercicio de sus facultades como Jefe de estado.

Los países de la Alianza Bolivariana llaman a todos los países hermanos de América Latina y el Caribe a acompañar solidariamente al Presidente Rafael Correa y al pueblo ecuatoriano en esta hora decisiva. Además mencionan que a través de la historia del continente demuestra que, detrás de hechos como este, están las oligarquías, instigadas por los centros de poder en Estados Unidos, que a cualquier precio buscan recuperar el dominio perdido ALBA (2010)

Por parte del Mercado Común del Sur (MERCOSUR 2010), se condenó y reprochó el intento de golpe de estado, se ratificó que el compromiso que tienen con la institucionalidad democrática, el estado de derecho, el orden constitucional, la paz social y el irrestricto respeto a los derechos humanos, son valores esenciales para la convivencia pacífica y base fundamental para preservar nuestro modelo de sociedad.

Finalmente, se sostuvo que se debe aportar que la cláusula democrática del Mercosur y la de UNASUR, puedan actuar en forma unívoca en defensa de nuestra institucionalidad, deslindando nuestra democracia a los intentos aventureros de los personeros del pasado (MERCOSUR 2010).

UNASUR, a través de su Secretario General, Néstor Kirchner, en ese entonces, convocó a una reunión urgente en Buenos Aires y a una reunión de cancilleres en Quito, al siguiente día. Fruto de la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado de esa noche, y mediante la Declaración de Buenos Aires sobre la Situación de Ecuador, se reafirma el deseo y

compromiso con la preservación de la institucionalidad democrática y se condena el intento de Golpe de estado y secuestro del Presidente (UNASUR 2010).

De la misma manera, se demandó el pronto retorno a la normalidad institucional y la necesidad de que los responsables fueran juzgados y condenados. Además se definió una serie de medidas concretas frente a aquellos países en los que triunfaran nuevos quiebres del orden constitucional como: cierres de fronteras, suspensión del comercio, del tráfico aéreo y de la provisión de energía, servicios y otros suministros.

El último punto de la Declaración es el que marca un hito en la resolución de conflictos internos por parte de la UNASUR, ya que se acuerda adoptar, en la IV Reunión Cumbre Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, a celebrarse el 26 de noviembre en Guyana, un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR que establezca la Cláusula Democrática (UNASUR 2010).

El día 1 de octubre de 2010, la reunión de Cancilleres en Quito, fue convocada para de manera frontal manifestar y transmitir el respaldo al gobierno de Rafael Correa y la capacidad de convocatoria y consenso del bloque en situaciones en las que se pone en riesgo la democracia.

En esta crisis en particular la UNASUR, tuvo una respuesta rápida y consensuada que fue traducida como éxito de la postura del bloque, debido a la firmeza y poder político de la Declaración de Buenos Aires. El protocolo implica un nuevo límite y una nueva herramienta de UNASUR en aras de preservar la calidad de la democracia.

La agenda política del mecanismo se establece como una prioridad, y son los estados, quienes se establecen como protagonistas, en contraste con otros actores. Su conjunto representa así, una fuerza política, capaz de realizar declaraciones con la suficiente incidencia como para impactar en la resolución de una crisis. La actuación consensuada en esta ocasión y establecimiento de la cláusula democrática son un paso hacia la institucionalización de nuevas agendas de paz y seguridad.

A la luz de la UNASUR como un mecanismo de regionalismo post-liberal, el bloque busca una posición autónoma, diferente y alejada en términos de otros actores del sistema

internacional. El establecimiento del mecanismo de prevención contra las crisis democráticas implica la consolidación con la agenda e idea de una solución desde el sur para el sur, respetando soberanías y conociendo particularidades del territorio. Prescindiendo de la intervención y participación de otras regiones, y validando las declaraciones de los países de la región, por encima, incluso de las de otros países.

Esta se trataría de una crisis exógenas o de amenaza al régimen y estaría enmarcada en la teoría de las cláusulas democráticas, la cual se centra en la prevención de los golpes de estado, ya que la mayoría de reversiones se producen a través de este recurso y consecuentemente, si las cláusulas tuvieran éxito se podrían evitar la mayoría de riesgos para las democracias consolidadas. Por otro lado, la mayoría de cláusulas enmarcadas en los instrumentos internacionales, están dirigidas a golpes.

Sin embargo, la discusión sobre si se trató o no de un golpe de estado, ha generado un boom mediático que provocó y las diferentes teorías y especulaciones al respecto. Han despertado, por consiguiente, cuestionamientos en la importancia, validez, legitimidad e incluso utilidad de declaración de UNASUR. Muchos actores consideran que se trató únicamente de motín que se salió de proporciones, y que fue instrumentalizado por el gobierno para jugar un papel de víctima y aumentar así su exposición y popularidad.

En el año 2011, numerosos juicios se realizaron a los autores y cómplices del golpe, la verificación de las acusaciones ha sido bastante dificultosa. Consecuentemente, Correa levanta, en ese contexto, casos de corrupción y de complicidad con medios privados. Que cabe mencionar, transmitieron en vivo ciertos eventos de aquel día y de los cuales ya no existe registro. La oposición frente a esto, argumenta que el presidente tenía como objetivo aprovecharse de las protestas y de las marchas, y utilizar, el momento como plataforma propagandística.

En ese aspecto, si realmente se hubiera sobredimensionado los acontecimientos y no se tratara de un golpe de estado, quedando la incógnita de que si representaba o no una amenaza. ¿Cómo quedaría la credibilidad de UNASUR?, considerando que fue el mecanismo integrador que dio respuesta, de manera casi inmediata.

UNASUR actuó de manera eficiente, en términos de tiempo y en sintonía con las respuestas

de la comunidad internacional para la contención de la crisis. Sin embargo, se han generado críticas en relación a la parcialidad de la organización y se ha puesto en entredicho la legitimidad de la intervención y, por consiguiente, de la organización.

## **2. Análisis de la crisis política en la República Bolivariana de Venezuela en el año 2013.**

Para analizar esta crisis, se tomará como periodo 2013- 2014, ya que solo se estudiará la parte política del acontecimiento, dejando de lado lo económico, ya que este elemento puede ser objeto de otro amplio debate. Esta crisis tiene otro tinte totalmente diferente a la anterior, se debe recurrir a establecer cuáles fueron los antecedentes.

El primer evento que la desencadena tiene lugar en el año 2011, en el cual el presidente Hugo Chávez hizo el anuncio de que tenía cáncer, posteriormente, en el año 2012, resulta nuevamente electo presidente, el 5 de marzo del siguiente año muere.

El artículo 233 de la Carta Magna de Venezuela establece como faltas absolutas del Presidente: su muerte (...). En este caso el mismo artículo, indica que “cuando se produzca la falta absoluta del Presidente electo antes de tomar posesión, se procederá a una nueva elección universal, directa y secreta dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo Presidente o la nueva Presidenta, se encargará de la Presidencia de la República el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional”

Si la falta absoluta del Presidente o Presidenta de la República se produce durante los primeros cuatro años del período constitucional, se procederá a una nueva elección universal, directa y secreta dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo Presidente o la nueva Presidenta, se encargará de la Presidencia de la República el Vicepresidente Ejecutivo o la Vicepresidenta Ejecutiva.

En los casos anteriores, el nuevo Presidente o Presidenta completará el período constitucional correspondiente. Si la falta absoluta se produce durante los últimos dos años del período constitucional, el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva asumirá la Presidencia de la República hasta completar dicho período” (Asamblea Nacional de Venezuela 1999) .

Es en la aplicación de este artículo, donde se inicia el conflicto, pues el 8 de marzo de ese año, el Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela decreta a Nicolás Maduro, el vicepresidente, hasta ese entonces, como presidente interino. En el marco del segundo acápite del artículo en mención, Fernando Soto Rojas, diputado por parte del Partido Socialista Unido de Venezuela, expresó que le correspondía al Presidente de la Asamblea asumir el cargo y convocar a elecciones en 30 días.

El 9 de marzo de 2013, el Consejo Nacional Electoral de Venezuela(2013) convoca a elecciones, en las cuales los principales candidatos eran Henrique Capriles por parte de la Mesa de la Unidad Democrática y Nicolás Maduro por el Gran Polo Patriótico. El 14 de abril de 2013, los resultados de este proceso favorecieron a Maduro con un 50,61% de los votos. Y este hecho se convirtió en otro hecho hito que originó la crisis.

Capriles desconoce los resultados y solicita un recuento de la totalidad de los votos, y además se rehúsa a participar en las auditorías, de no tener acceso a los cuadernos de votos. Lo interesante aquí es que a esta petición se sumaron los gobiernos de estados Unidos, Francia, Paraguay, España, y la OEA, a través de su secretario general.

El 11 de junio, el Consejo Electoral presentó los resultados de las auditorías que confirmaban, nuevamente el triunfo de Maduro. Ante estos hechos en el mes de septiembre se presenta la impugnación ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, curiosamente, un día después se hizo efectiva la salida del país venezolano de este organismo internacional. De la misma manera, se presentaron recursos ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

La oposición, liderada por Capriles hace un llamado a realizar manifestaciones para rechazar al recién proclamado presidente. Una contra manifestación fue convocada por parte de Maduro. Tras una serie de cruce de acusaciones, incidentes, quemas, protestas, el saldo fue de nueve muertos.

La respuesta de la comunidad internacional y de los organismos regionales fue mixta. Frente a la aplicación de artículo referente a la sucesión de la Presidencia, se solicitó la intervención de la OEA, por parte de Panamá. En el caso de la OEA, se evidenciaba una evidente fractura, ya que no se podía alcanzar una respuesta única antes los actos de violencia en el país

bolivariano. Estados Unidos puso el tema sobre la mesa, utilizando esta herramienta para encontrar una respuesta ante la crisis y más específicamente ante el chavismo.

Para motivar la respuesta del embajador de Venezuela ante el organismo, la embajadora Lomellin de Estados Unidos, hizo un llamado a respetar la libertad de expresión y el derecho de asociación y la libertad de los ciudadanos, sin citar la Carta Democrática Interamericana. En respuesta, su homólogo de Venezuela calificó a los hechos como “un golpe de estado callejero y mediático que ha generado el aquelarre más tenebroso por parte de la comunidad internacional” (Saiz 2014).

Finalmente ante la presión de Venezuela, respaldada por los países de Caribe y miembros del ALBA, la OEA aprobó una resolución ante la crisis, favoreciendo a su gobierno. Dicho documento contó con sustanciales notas a pie por parte de Estados Unidos, Canadá y Panamá, alegando la parcialidad de la redacción del texto. Además fue adoptada por votación y no como usualmente se realiza a través del consenso.

Por medio de la declaración, la OEA (2014) “reconoce, respalda plenamente y alienta las iniciativas y los esfuerzos del Gobierno democráticamente elegido de Venezuela y de todos los sectores políticos, económicos y sociales por continuar con el proceso de diálogo nacional”, manifestando “el más enérgico rechazo a toda forma de violencia e intolerancia y hace un llamado a todos los sectores a la paz, la tranquilidad y al respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, incluyendo los derechos a la libertad de expresión y reunión pacífica, circulación, salud y educación.

En la nota al pie, Estados Unidos manifiesta enfáticamente: ... Sin embargo, Estados Unidos no puede respaldar esta declaración dado que no refleja adecuadamente el compromiso de la Organización de promover la democracia y los derechos humanos en el Hemisferio. Además, la declaración coloca a la OEA en una posición de parcialismo, lo cual no puede hacer” Las enmiendas al texto fueron además, desestimadas por parte de los países que se habían alineado a la postura de Venezuela.

Es así que a través de un solo texto, se evidencia la debilidad de la OEA debida a su tamaño y diversidad. La incapacidad de llegar a un consenso y su evidente división, ha incrementado su deslegitimación en América Latina. Además se muestra el fortalecimiento de ciertos otros

bloques como el ALBA.

La OEA aglutina los pareceres de 34 estados, esa pluralidad es su fuerza pero también su debilidad. La imposibilidad de actuar con una sola voz en el hemisferio ha debilitado su autoridad como organización y la forma en la ha lidiado con la crisis venezolana, tarde, dividida y sin contundencia, ha ahondado todavía más su creciente desprestigio en América Latina.

Para los países miembros del ALBA y para Venezuela especialmente, esto sería un triunfo ya que incluso se descartó la posibilidad de organizar una misión de mediación ya que en el texto se incluyó el texto: “respeto a la no intervención” (OEA 2014).

El 8 de mayo del mismo año el ALBA (2014) entrega un Comunicado Especial mediante el cual manifiesta: “Ante el fracaso de las violentas manifestaciones desde febrero de 2014 en Venezuela, auspiciadas y financiadas por los Estados Unidos a través de sus operadores políticos en la oposición venezolana, los enemigos de la Revolución Bolivariana y de la independencia nuestra Americana, intentan imponer sanciones al gobierno de Venezuela” (...) “Los países del ALBA-TCP rechazamos enérgicamente estas estrategias de desestabilización, y reiteramos nuestro total apoyo al Gobierno Bolivariano de Venezuela en momentos que enfrenta una nueva agresión del Imperio”

UNASUR por su parte tuvo una participación bastante activa y altamente criticada en el desarrollo de la crisis. La organización intervino a través de cuatro instancias: el Consejo Electoral de UNASUR, el Consejo de Jefes de Estado, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Secretaría General (Closa and Palestini 2015).

Primeramente, el mismo día que se convoca a elecciones el Consejo Nacional Electoral solicita a UNASUR, una misión de acompañamiento más no de observación electoral. El acompañamiento implicando solo dar fe del desarrollo y no formular valoraciones. UNASUR ha realizado varios procesos de acompañamiento electoral, sin embargo carece de una metodología y capacidad de fiscalización, y por sobretodo, en este caso particular, falta de una percepción de independencia e imparcialidad.

Carlos Álvarez, jefe de la misión de acompañamiento de UNASUR presentó un informe

preliminar ante el CNE tras las elecciones presidenciales aduciendo: “La UNASUR ha sido testigo de un amplio ejercicio de ciudadanía por parte del pueblo venezolano”(Álvarez 2014).

El segundo medio de participación del Consejo de Jefes de Estado; en abril del año 2013, se convocó a Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado con el objeto de “abordar la crisis política a la que se ve enfrentada la institucionalidad (no la democracia) venezolana” .En su Declaración de Lima, se reconoce y felicita a Maduro como Presidente de Venezuela, insta a todos los sectores que participaron en el proceso electoral a respetar los resultados oficiales de la elección presidencial emanados del Consejo Nacional Electora, ratifica la línea de la misión electoral. Además hace un llamado a deponer toda actitud o acto de violencia que ponga en riesgo la paz social del país y expresa su solidaridad con los heridos y las familias de las víctimas fatales del 15 de abril del 2013. Invoca asimismo al diálogo y a contribuir a preservar un clima de tolerancia en beneficio de todo el pueblo venezolano, acordando de la misma manera, la designación de una comisión de UNASUR para acompañar la investigación de los hechos violentos del 15 de abril del 2013 (UNASUR 2013).

El tercer método de actuación de la UNASUR es a través del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Esta acción tiene lugar en febrero del año 2014, el catalizador de esta intervención fue el arresto de Leopoldo López, líder de la oposición, bajo los cargos de insurrección, daño a la propiedad y comportamiento criminal. En este contexto, UNASUR, ante el escenario de conflicto en escalada, crea la Comisión de Cancilleres conformada por los Ministros de Relaciones Exteriores de Brasil, Ecuador y Colombia, con el objeto de brindar acompañamiento, asesoría y apoyar al diálogo, con ayuda de la Secretaría General. Esto constituyó una muestra del involucramiento institucional de la UNASUR en la crisis.

Finalmente en septiembre del año 2014, la Secretaría General actúa en la crisis, a través de la elección de Samper, quien tomó el rol de guía de la Comisión de Cancilleres y realizó visitas a Venezuela para evaluar la situación y emitir declaraciones oficiales. Convirtiéndose, en el proceso, en el vocero de la organización, a pesar de la falta de normativa que lo faculte para tales efectos.

Al analizar los cuatro canales mediante los cuales ha actuado la UNASUR, surgen algunas inquietudes que han sido motivos de duras críticas. Primeramente, como se mencionó anteriormente, la misión electoral para los comicios de abril del año 2013, fue de

acompañamiento. Y como se aclaró, las misiones de acompañamiento solo pueden certificar la realización del proceso electoral, más no está facultada para monitorear y escrutar el proceso. Adicionalmente, cabe resaltar que para la realización de misiones de observación se firma un Convenio de inmunidades entre el estado y la UNASUR, mediante el cual se establecen ciertos parámetros para la realización de la misión. En este caso, en particular el instrumento establecía que el estado se reservaba el derecho de expulsar a cualquier miembro de la misión. En este sentido, las críticas radican en el control local por sobre las instituciones internacionales y el grado de injerencia que podía tener la misión de observación electoral.

De la misma manera, el Consejo de Jefes de Estado tomó una postura pro- gobierno. La Declaración de Lima, emitida en abril del 2013, fue firmada por Nicolás Maduro, como presidente legítimo. Cualquier decisión o normativa de la UNASUR deberá ser aprobada por el consenso de los doce estados parte, situación que dificulta la toma de decisiones objetivos.

En la entrevista realizada a Marco Torres<sup>5</sup> asesor político del Secretario General, se señala que el consenso es uno de los limitantes para la actuación de la UNASUR. El artículo 12 del Tratado Constitutivo de la UNASUR establece que toda normativa y decisiones se tomarán por consenso, por consiguiente la falta de este último factor implica la formación de una especie de veto. La postura de Ecuador, por ejemplo, frente al tema es bastante crítica, alegando que se debería aprobar por veto, únicamente aquellas decisiones que impliquen la soberanía de los estados y en temas locales, se debería aplicar una mayoría simple.

Vaca Narvaja (2016), representante de Argentina ante la UNASUR, por su parte expresa que el consenso es positivo, en la medida de que todos los actores avanzan de acuerdo a lo acordado, pero su construcción es compleja, por la diversidad, asimetría, visones diferentes de los miembros. Sin embargo, la democracia es el ámbito de diálogo donde las posiciones deben encontrar su cauce.

Empero, las llamadas visiones distintas parecen ser contrapuestas al momento de aplicar o de opinar distinto, los países parecen encontrar conveniente obviar una realidad o situación que atenta contra la democracia, como es el caso de Venezuela, amparados en la búsqueda del supuesto consenso.

---

<sup>5</sup> Marco Torres (asesor del Secretario General de la UNASUR), en conversación con la autora, agosto 2016.

En tercer lugar, la Comisión de Cancilleres, quienes deben jugar un rol de mediadores entre la oposición y el gobierno realizaron tres visitas del año 2014 al año 2015; en la primera visita, la Comisión hizo un llamado a la no violencia y resaltaron la apertura del Presidente Maduro a aceptar recomendaciones por parte de los representantes de la oposición. En la segunda visita, hubo denuncias por parte del gobierno y de la oposición. Por un lado, Maduro sugería que existían intentos de golpe de estado y, por otro lado, la oposición denunciaba violaciones constitucionales. En la tercera visita, la Comisión ya se encontró con un escenario más desafiante, al conocer que líderes de oposición se encontraban enfrentando cargos, sin fundamento. En efecto, la Comisión no supo cómo dar respuesta a estos hechos, debido a que no existía una definición clara de su alcance y objetivos. Por otro lado, las visitas estaban siempre enmarcadas en invitaciones del Presidente Maduro. Ante este contexto, la crítica calificó el rol de la Comisión como un instrumento de legitimación del propio gobierno.

El secretario Samper (2015) en la visita que realiza en febrero del año 2015, establece que la postura de UNASUR radica en que cualquier intento de desestabilizar la democracia o un gobierno contará con el rechazo unánime de los países miembros y además destacó el rol desinteresado que había ejercido Maduro en las mesas de diálogo entre las FARC y Colombia. Estas declaraciones pusieron en duda la imparcialidad del Secretario quien fue descalificado como mediador por la oposición

Como se revisó en el marco teórico, la UNASUR responde a un modelo de regionalismo post-liberal, cuya base de construcción radica en el establecimiento de estructura que permita a América del Sur reafirmar su autonomía. La exclusión de actores externos es una meta legítima del proyecto de UNASUR. Bajo esta interpretación, el gobierno de Brasil, por ejemplo, reconoció que la organización de América del Sur, fue el único actor internacional que logró conciliar el diálogo y ser reconocida legítimamente por ambas partes del conflicto.

En este escenario, el papel de la UNASUR ha sido más complejo, es importante destacar que la crisis venezolana aún tiene consecuencias y el organismo regional sigue participando como mediador, una vez que la OEA ha sido excluida, hasta cierto punto de la arena. Sin embargo, amplias críticas de la parcialidad y falta de capacidad de consenso se han levantado en contra de la UNASUR.

Esta crisis es de carácter endógeno y ambiguo, y al tener su origen dentro del mismo gobierno, es más compleja al ser abordada por un organismo multilateral. Al recordar que

UNASUR y su estructura contemplan al Consejo de Jefes y Jefas de Estado, como el órgano máximo que establece los lineamientos y políticas, es mucho más improbable y políticamente, más complicado, que los propios presidentes cataloguen, critiquen o apliquen la cláusula, por las acciones de un par.

UNASUR empodera la bandera del regionalismo post-liberal, proponiendo la reapropiación de la cultura política de América del Sur, una crítica fuerte a los patrones tradicionales de relacionamiento económico y comercial, y una postura de rechazo ante los modelos hegemónicos. Son países como Venezuela, Ecuador y Bolivia que han liderado estas posturas. Nicolás Maduro, carece de una imagen por sí solo, es percibido como una prolongación del gobierno de Chávez, y en esa medida, es poco probable que los demás gobiernos progresistas de la región lo rechacen.

A partir del año 2013, en Venezuela se han registrado varios reportes y denuncias hacia el régimen autoritario. En el año 2014, según cifras del Foro Penal Venezolano, alrededor de 3534 personas fueron detenidas arbitrariamente (1.436 sobreseídos, 1.402 acusados, 50 siguen siendo investigados y 47 permanecen siguen en prisión). Las manifestaciones, de igual forma trajeron como resultado, aproximadamente 100 heridos y 50 asesinados (FUNDECI 2014).

Según un informe del Centro de Justicia y Paz, para el año 2014, debido a la falta de poderes públicos imparciales, existencia de corrupción y marcada polarización política, se desencadenó una crisis de estabilidad, el crecimiento de la oposición y por consiguiente, de la persecución de los mismos (CEPAZ 2014). El mismo informe explica que: “la respuesta a todas estas protestas sociales y de carácter pacífico han sido la detención y persecución a estudiantes, ciudadanos, y dirigentes políticos pertenecientes a la oposición venezolana” (CEPAZ 2014).

Denuncia, además, violaciones explícitas a los derechos civiles y políticos por parte del estado venezolano consagrados en la CRBV, el PIDCP, la CADH, el derecho al debido proceso, las libertades fundamentales de manifestación y opinión, la no discriminación y el derecho a la igualdad, la participación política y el respeto a la integridad física del individuo, entre otros (CEPAZ 2014).

Por otro lado, en el año 2014, según el Observatorio de Conflictividad Social de Venezuela,

tuvieron lugar 9.286 protestasen todo el territorio nacional, lo que da un promedio de 26 manifestaciones diarias, esto significó un aumento de 111% con respecto a las protestas que hubo en 2013. Cabe acotar que en 2014, el 52% de las manifestaciones se realizaron en contra del presidente o del gobierno en general (OCSV 2014).

En este contexto, a la luz del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre el Compromiso con la Democracia en su artículo 1 establece: “El presente Protocolo se aplicará en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos.

En el marco de los conceptos presentados y de los hechos es claro pensar y cuestionar porque ante la evidente riesgo de los principios democráticos, porque no se ha activado el mecanismo de cláusula democrática. La legitimidad de las elecciones es altamente cuestionada, no existe libertad de expresión, ya que hay persecución evidente, no hay fuentes alternativas de información ni opinión pública autónoma. Entonces se pone en juego fuertemente la presencia de la democracia.

Desde la UNASUR, parecería que no son suficientes las razones para activar la cláusula. La justificación podría ser que no se evidencia una ruptura del orden institucional en el país, y que incluso parece haber indicios de diálogo político. Elemento fundamental y de difícil construcción.<sup>6</sup>

El otro aspecto es la determinación de funciones, si bien el Protocolo establece que es el Consejo de Jefes de Estado el órgano que toma las decisiones, al momento de pronunciarse acerca de una crisis o conflicto, es la Secretaría General, quien toma la posta. Su actuación es fundamental e influye trascendentalmente ya que articula las acciones y traduce las voluntades políticas de los países miembros y las operativiza. Es así que es encargo de articular las misiones de acompañamiento, e incluso realizar vocerías y dar declaraciones, en la persona del Secretario General. La Secretaria General como ente operativo, tiene cierto tinte político, lo que genera controversias, dudas y deslegitima al organismo.

---

<sup>6</sup> Vaca Narvaja, (representante de Argentina ante UNASUR) en conversación con la autora, agosto 2016.

El mayor factor que determina los resultados mixtos en UNASUR, es la voluntad de los estados que son intervenidos o que sufren la crisis. El bloque activa sus organismos en la medida de que el estado, le permita actuar.<sup>7</sup>

### 3. Análisis comparado

**Tabla No. 8 Comparación de las crisis políticas de Ecuador (2010) y Venezuela (2013)**

VARIABLE	ECUADOR	VENEZUELA
Tipo de crisis	Intento de Golpe de estado	Cuestionamiento electoral y violencia política
Año	2010	2013-2016
Duración	1 mes	Tres años y continúa
Origen	Inconformidad sectorial – fuerza policial	Muerte de Chávez
Actores principales	Rafael Correa, oposición, medios de comunicación, fuerzas armadas, fuerzas policiales, comunidad internacional, UNASUR	Hugo Chávez, partidos políticos, Nicolás Maduro, oposición, Henrique Capriles, instituciones públicas, comunidad internacional, UNASUR.
Política exterior	Revolución ciudadana – consolidación del bloque regional.	Revolución bolivariana- consolidación del bloque regional antiimperialista
Respuesta de la comunidad internacional	Consenso	Mixta
Acciones de UNASUR	Declaración a favor del oficialismo	Declaración a favor del oficialismo Envío de misión de acompañamiento para elecciones presidenciales

<sup>7</sup> Torres, (asesor del Secretario General de la UNASUR), en conversación con la autora, agosto 2016.

		Envío de comisión de investigación
Aplicación de la cláusula democrática	No existía, con esta crisis se origina	No

Fuente: Closa, Palestini, et al. 2015

Al comparar la actuación de UNASUR en las crisis, se evidencia en ambas que la respuesta fue inmediata y oportuna, pero diferenciada. Uno de los criterios más importantes y que de cierto modo influye en el rol de UNASUR tan distinto en cada una, es el tipo de crisis. El Golpe de estado de Ecuador, es un resultado de una serie de elementos que sumados generaron un caldo de cultivo para la sublevación del sector policial o de cualquier otro sector que hubiera tenido la oportunidad. Mientras que en el caso de la Venezuela, la profundidad y consecuencias de la crisis fueron de mayor envergadura.

El consenso parcial de las respuestas de la comunidad internacional frente a la crisis en Ecuador, permitieron a UNASUR dar una respuesta simple, discursiva, rápida y hasta calificada de eficiente. El margen de error era menor, era un hecho más fácil de analizar, no estaba sujeto a demasiadas interpretaciones ya que la información fue manejada de manera, bastante inteligente por el gobierno. Tres elementos: secuestro, amenaza de muerte y sublevación implicaban un golpe de estado. Era, hasta cierto punto la oportunidad de UNASUR para consolidarse como espacio mediador en la región.

En contraste, la crisis electoral, política y social en Venezuela tiene muchos más componentes que la hacen mucho más compleja. Por un lado, está presente el disenso en la comunidad internacional con posturas totalmente opuestas y radicales. Hecho que permitió sacar a la superficie, las ya evidentes posturas de UNASUR e inclinaciones ideológicas de los miembros. Además, la incursión en distintas etapas de la crisis, evidenció las falencias institucionales y lo que podría llamarse falta de madurez y de institucionalidad de la UNASUR. Más allá de eso, el tema de la imparcialidad fue el de mayor crítica.

Pero lo que más llama la atención, es la razón por la cual no se activó la cláusula democrática en la crisis de Venezuela. En la de Ecuador es evidente, porque no existía. Al retomar el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre Compromiso con la

Democracia, se afirma que “la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los derechos humanos son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social y para el desarrollo de los procesos de integración entre los estados miembros”. (UNASUR 2008).

Este mecanismo contempla sanciones como la suspensión en la participación de los órganos del sistema hasta el cierre total o parcial de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, así como la posibilidad que tiene el organismo de promover la suspensión de ese estado de otras organizaciones regionales e internacionales.

Es evidente que existió una violación constitucional, que existe cierto tipo de autoritarismo pero sobretodo, que hay una creciente violación a los derechos humanos que va claramente en contra de las cláusulas democráticas de la UNASUR. Sería lógico sancionar a Venezuela por su condición de estado parte y además permitiría sentar un precedente de imparcialidad y podría posicionar a UNASUR como justo mediador. Sin embargo, el mecanismo de integración está buscando la estabilidad y no la democracia en Venezuela.

#### **4. Consideraciones finales**

Era necesario el análisis de las crisis con miras a determinar su origen y resaltar sus marcadas diferencias. De esta manera el tablero en el que UNASUR interviene cambia y por lo tanto su posición, estrategias y resultados serán diferentes.

La comparación de las crisis evidencia que al papel de la UNASUR en la resolución de crisis, es limitado y carece de un procedimiento establecido. La intervención del bloque se basaría en declaraciones y resoluciones, con una perspectiva de resolución a corto plazo o inmediata. Pero no buscando resultados profundos y sostenibles.

Los mecanismos utilizados son variados de acuerdo a la crisis, manteniéndose como constante las reuniones presidenciales como paso fundamental, con el objeto de buscar soluciones y problemáticas en conjunto y que afecten a todo el bloque. La falta de un protocolo establecido, el hecho de que dentro de la propia UNASUR, no esté clara la aplicación de la cláusula democrática, se traduce como que las respuestas del organismo están supeditadas a

realidades e intereses del momento. Es fácil la aplicación de la cláusula cuando se trata de actores ajenos al gobierno central, pero que en el momento en el cual es el propio gobierno oficial, elegido legítimamente, el que viola los preceptos democráticos, quien se atreve a salir, de la comodidad del bloque, y señalar la necesidad de la aplicación de la cláusula.

La preservación de la democracia y el establecimiento de la cláusula democrática son un gran avance en términos de marco reglamentario e institucionalización. Sin embargo, el problema de fondo radica en que los esfuerzos del bloque no están encaminados a la protección de la democracia, con todo lo que conlleva, en realidad se enfocan en la preservación de la estabilidad regional. UNASUR es más eficiente interviniendo en casos controvertidos en los cuáles la OEA ha mantenido un menor perfil. Cabe resaltar que la UNASUR fue el único actor internacional que pudo ejercer la función de mediador y fue legítimamente reconocido por ambas parte (la oposición y el oficialismo) en la mencionada crisis.

A pesar de que el marco temporal de la investigación en cuanto a la crisis de Venezuela es el periodo desde el 2013-2014, es importante destacar que a la fecha de la investigación (10 de abril de 2017) y tras tres años de crisis, inestabilidad política, persecución, el punto de quiebre que despertó una respuesta internacional más sólida fue la abrogación de la Asamblea Nacional de Venezuela por parte del Tribunal Supremo de Justicia, a pedido del Presidente Maduro.

La comunidad internacional y, en ese contexto, las organizaciones como MERCOSUR y la OEA han reaccionado ante el hecho. En la declaración del 02 de abril de 2017 del MERCOSUR, instó a mantener la separación de poderes y reiteró su “solidaridad” con el pueblo venezolano y, sobre todo, con las víctimas de “persecución política” y de violaciones de derechos humanos, así como su “disposición” a colaborar “en pos de una solución pacífica y definitiva de la crisis política, institucional, social, de abastecimiento y económica” que atraviesa el país (MERCOSUR 2017).

## Capítulo 4

### Conclusiones

La democracia constituye un elemento fundamental para la consolidación, desarrollo y mantenimiento de los procesos de regionalismo, en este contexto, una crisis en un estado miembro puede transformarse y desembocar en una amenaza para la estabilidad regional. Suramérica está caracterizada por gobiernos poco estables y fracturas democráticas frecuentes, UNASUR en este contexto, incorpora dentro de sus ejes estratégicos los principios democráticos, desde un inicio y los fortalece a través del establecimiento del Protocolo Adicional.

La pregunta central de este trabajo fue: ¿cuál es el papel de la Unión de Naciones Suramericanas en la resolución de crisis políticas internas de los países miembros?, el estudio de esta interrogante se ha realizado a través del análisis de la evolución de la democracia en la región, la construcción de la UNASUR como modelo de integración, y el estudio de casos de crisis internas de la República del Ecuador y de la República Bolivariana de Venezuela, en los años 2010 y 2013 al 2015 respectivamente, a la luz de la teoría de las cláusulas democráticas y del enfoque del regionalismo post-liberal.

Tras examinar cuáles han sido las actuaciones de la UNASUR en ambos escenarios, se puede extraer la conclusión general de que su papel ha sido exitoso pero variable. Los mecanismos de la UNASUR en la resolución de conflictos internos están en su etapa inicial, están imitados y carecen de un procedimiento establecido de aplicación. Sin embargo, las cuatro intervenciones estudiadas en esta investigación, permiten concluir que la UNASUR, se ha logrado consolidar a nivel regional, gracias a su intervención rápida y flexible en todas las crisis de sus países miembros, desde su creación.

El capítulo III del presente estudio aborda la evolución de América Latina hacia la democracia a partir del año 1978, en este proceso, los estados tenían por objetivo desarrollar sistemas de consolidación democrática que evitaran futuros golpes y el regreso a regímenes dictatoriales. Este, es un factor que constituye una determinante en la construcción de agendas de los países de la región suramericana los cuales enfocaron sus esfuerzos a establecer diálogos subregionales, con la democracia como eje articulador de los acuerdos de cooperación y de la construcción de organismos internacionales.

La democracia como pilar y la prevención de crisis que atenten contra la estabilidad, fomentan el establecimiento de herramientas como las cláusulas de adhesión y de condicionalidad democrática. Su uso, a nivel de los organismos multilaterales. Es de carácter instrumental y su resultado una vez aplicado, se puede concluir que es mixto.

A nivel regional, la OEA, la CAN y el MERCOSUR cuentan con este tipo de mecanismos. La CAN con el Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia, la OEA con la Carta Democrática y el MERCOSUR con el II Protocolo de Ushuaia. La CAN no ha implementado en ninguna ocasión la cláusula, y se ha procedido únicamente con la emisión de declaraciones, la Comunidad ha tomado algunas medidas una vez que el punto álgido de la crisis se ha superado, surgiendo así la interrogante del carácter discursivo de estos mecanismos y su inaplicación como muestra de la falta de un protocolo especializado. Se evidencia el carácter propio de la CAN, su debilidad en términos políticos y la inclinación a temas de índole comercial.

El MERCOSUR participó de manera activa en tres crisis que tuvieron lugar en Paraguay, sin embargo a través del estudio de caso se evidencia cierto grado de discrecionalidad, al momento de la aplicación de la cláusula. El MERCOSUR, establece un precedente y una base para la UNASUR, considerando el nivel de similitud de los textos de sus mecanismos. En este sentido, ninguna de las dos organizaciones considera a un tercer estado como agente que pueda activar el uso de los mecanismos democráticos. Esto es un limitante, ya que la aplicación estará supeditada al país, en el cual, tiene lugar la crisis.

La OEA, por su parte, cuenta con limitaciones al momento de intervenir en crisis de índole ambigua, ya que han se han centrado en golpes de estado. Como se evidencia, a través de los distintos conflictos presentados, las crisis han pasado de ser de orden militar a tener sus bases en la sociedad civil. En este sentido, la UNASUR y el MERCOSUR son más flexibles ya que actúan a través de sus distintos mecanismos, no únicamente a través de la sus cláusulas democráticas.

La UNASUR, entendida desde la perspectiva del regionalismo post-liberal, es una plataforma de acción regional cuyo objetivo reposa sobre la base de la autonomía e independencia y que se enfoca la recuperación de la identidad propia de la región. Este enfoque proporciona al bloque ciertas diferenciaciones que pueden constituir ventajas al momento de una resolución

de una crisis: la preponderancia de la agenda policía, la cooperación no comercial, el desarrollo de agendas nuevas de paz y seguridad.

Sin embargo, la actuación marcada de los estados por sobre otros actores, las asimetrías y la polarización ideológica son barreras al momento de establecer una postura consensuada sobre alguna crisis de un país miembro.

Contrastando con los demás mecanismos, la UNASUR es una organización joven, y sin embargo ha participado de manera activa (no siempre exitosa), en varias crisis a partir de su creación. En el marco del regionalismo post- liberal, el bloque ha sido más entusiasta en la participación en crisis en las cuales la OEA, que cuenta con gran influencia de Estados Unidos, no ha participado o ha mostrado algún tipo de resistencia para intervenir.

La segunda pregunta de investigación radica en el rol que ha jugado la cláusula democrática presente en el Tratado Constitutivo de la UNASUR, en la contribución y mantenimiento del sistema democrático sudamericano y, por lo tanto, en la prevención de crisis internas

El Protocolo Democrático de la UNASUR fue adoptado en el año 2010 y ratificado en 2014, es decir que el mayor número de actuaciones del modelo, se realizaron fuera del marco de la cláusula, lo que pudiera cuestionar la relevancia de este mecanismo. En la mayoría de los casos se han adoptado mecanismos adaptados a las especificidades de cada conflicto por fuera de los marcos normativos regionales o locales.

En el Capítulo IV, se realiza una comparación de dos casos de estudio, de la que surgen ciertas observaciones: la intervención de la UNASUR está marcada por la profundidad de la crisis y el actor catalizador de la misma. Otro factor de incidencia es la postura de la comunidad internacional frente a la crisis que por un lado define la actuación de UNASUR y saca a la superficie las inclinaciones de ideología de los países miembros.

El golpe de estado en el año 2010, es un hito, ya que genera la creación del Protocolo Adicional, y la no aplicación del mismo en la crisis de Venezuela de 2013, constituye una muestra de la discrecionalidad de su aplicación por parte de la Unión.

En la crisis de Venezuela es evidente que existió una violación constitucional y que hay una creciente violación a los derechos humanos que va claramente en contra de las cláusulas democráticas de la UNASUR. Sería lógico sancionar a Venezuela por su condición de estado

parte y además permitiría sentar un precedente de imparcialidad y podría posicionar a UNASUR como foro político de mediación. Pero si se diera la activación, la inestabilidad para la región sería aun mayor. En este sentido, el mecanismo de integración está buscando la estabilidad y no la democracia en Venezuela.

Los mecanismos utilizados son variados de acuerdo a la crisis, las reuniones presidenciales son el primer paso y buscan encontrar soluciones y problemáticas en conjunto y que afecten a todo el bloque. Sin embargo los desafíos para la intervención están vinculados a los propios procesos y evolución de concepciones de democracia, y a la relevancia internacional que tenga cada una de las crisis.

La falta de un protocolo establecido, el hecho de que dentro de la propia UNASUR, no esté clara la aplicación de la cláusula democrática, se traduce en que las respuestas del organismo estén supeditadas a realidades e intereses del momento. La aplicación de la cláusula cuando se trata de actores ajenos al gobierno central es relativamente evidente y fácil, pero que en el momento en el cual es el propio gobierno oficial, elegido legítimamente, el que viola los preceptos democráticos, la aplicación no está definida y la imparcialidad es cuestionable.

La preservación de la democracia y el establecimiento de la cláusula democrática son un gran avance en términos de marco reglamentario e institucionalización. Sin embargo, el problema de fondo radica en que los esfuerzos del bloque no están encaminados a la protección de la democracia, con todo lo que conlleva, en realidad se enfocan en la preservación de la estabilidad y el mantenimiento de intereses de cada uno de los países miembros y de los más fuertes dentro del bloque.

La UNASUR, a diferencia de la OEA ha actuado proactivamente en crisis con un mayor grado de ambigüedad, comprendiendo así que los golpes de estado, en estricto sentido de su significado, no constituyen la única amenaza democrática, otros eventos pueden hacer tambalear a regímenes legítimamente constituidos, y es necesario la adaptación y contemplación de estos eventos al momento de aplicar los mecanismos, incluyendo criterios mínimos en las cláusulas de lo que podría ser considerado o no como un peligro.

El Protocolo Democrático de UNASUR es un mecanismo reactivo y no preventivo, es necesario que el siguiente paso sea la implementación de medidas que eviten el golpe y que

no constituyan un elemento paliativo únicamente.

La interpretación y comprensión es uno de los problemas raíz. Al no existir una comprensión única del concepto de democracia, una percepción única de la crisis que está teniendo lugar y una interpretación estandarizada de los contextos nacionales, la actuación de la UNASUR se complejiza, considerando que dichas interpretaciones recaen sobre los presidentes de los estados, y no sobre órganos independientes, imparciales y especializados. Los presidentes también son los responsables de la activación de la cláusula, dejando de lado a otros actores como la ciudadanía quien es la que legitima no solo a los gobiernos nacionales, sino que por añadidura, a las organizaciones regionales.

Los mecanismos como las cláusulas democráticas constituyen un avance en aras de la promoción y garantía de la democracia, a pesar de sus múltiples imperfecciones, estos instrumentos se han construido alrededor de determinados estándares democráticos y han definido ciertos procesos para defender los mismos.

A través del análisis de los casos, se puede determinar que existe un alto grado de discrecionalidad por parte de los jefes de estado, que está amparada en la falta de definición y precisión en los procesos. Es así que a pesar de que las cláusulas democráticas tienen un carácter vinculante, al ser compromisos colectivos, el monopolio al momento de tomar las decisiones anula el accionar supranacional.

En este contexto surge la interrogante ¿Es la UNASUR, el actor internacional, que funge con éxito las veces de mediador y que se ha adaptado con flexibilidad a todas las crisis en las cuales ha intervenido o son los países que eligen a la organización que más se ajusta a sus intereses para permitirle intervenir? El Protocolo Adicional del la UNASUR definitivamente puede ser instrumentalizado para la defensa de los gobiernos, y no de la democracia.

La crisis de Venezuela evidencia las limitaciones que tiene la UNASUR para actuar como foro legítimo diálogo, debido a su falta de credibilidad, legitimidad y como consecuencia propia de sus limitaciones burocráticas internas.

Las crisis y conflictos siguen evolucionado, y con ellos deberán evolucionar las organizaciones regionales y sus mecanismos de protección democrática. Con el objetivo de abordar este tipo de problemáticas, desde un enfoque preventivo, que tome en cuenta las bases

y origen de los conflicto.

## Lista de referencias

- Adelcoa, Francisco. 2002. *La integración Europea: Análisis histórico Institucional*. Madrid: Tecnos. Edición en PDF.
- Alagappa, Muthiah. 1995. "Regionalism and Conflict Management: A Framework for Analysis". *Review of International Studies*. 21: 359-387.
- Aldas Mejías, Sonia. 2008. *La OEA: un actor regional en la gestión de crisis. Logros y limitaciones*. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado. Edición en PDF.
- Almeida, Andrea. 2014. "Unasur como un proceso central de integración suramericana".
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 1999. Asamblea Nacional de Venezuela. Edición PDF.
- Constitución de la República del Ecuador . 2008. Asamblea Nacional. ". Montecristi, Manabí.
- Axline, Andrew. 1993. *Comparative Case Studies of Regional Cooperation Among Developing Countries*. London: Fairleigh Dickinson University Press. Edición PDF.
- Baldwin, Richard. 1993. "A domino theory of regionalism". NBER working paper series, National Bureau of Economic Research.
- BBC. 2010. "Ecuador declares state of emergency amid coup attempt".
- Bennett, A. 2007. *Case Study Methods in the International Relations Subfield*. Comparative Political Studies. Edición PDF.
- Birsdall, N, A De la Torre , y R Menezes. 2001. "Economic policy for social equity in Latin America". Washington DC: Center for Global Development.
- Boniface, Dexter. 2009. *Dealing with threats to democracy*. completar
- Briceño Ruíz, José. 2014. *Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina*. En *Política Integracional e Integración Regional Comparada en América Latina*. San José: Flacso.
- CEPAL. 1994. *Open Regionalism in Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: CEPAL. Edición PDF.
- Closa , Carlos, Stefano Palestini, Pablo Castillo, Cintia Quiliconi, José Sanahuja, y Diana Tussie. 2015. *Orgaciones Regionales y Mecanismos de Protección de la Democracia en América Latina y en Europa*. Global Governance Programme. Edición PDF.
- Closa, Carlos, y Stefano Palestini. 2015. "Between democratic protection and self-defense: The Case of UNASUR and Venezuela". San Domenico di Fiesole: Europeran University Insitute. Edición PDF.

- Closa, Carlos. 2013. *Institutional design of democratic conditionality in regional organizations*. EUI Working Papers. Edición PDF.
- Consejo Nacional Electoral de Venezuela. 2013. “Resultados Electorales”. Edición PDF.
- De la Calle, Humberto. 2003. *Estudio de Caso Nacional. Proyecto IDEA-OEA sobre la financiación de la política en América Latina*. Edición PDF.
- Diciancio, Melissa. 2016. *El regionalismo latinoamericano en la agenda de la teoría de las Relaciones Internacionales en Iberoamericana*,. Buenos Aires. Edición PDF.
- Duxbury, Alison. 2011. *The Participation of States in International Organizations. The Role of Human Rights and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. Edición PDF.
- Duxury, A. 2011. “The participation of States in international Organizations. The Role of Human Rights and Democracy”. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sublevación Policial. 2010. El Comercio 2010.
- Fawcett, Lousie, y Andrew Hurrell. 1996. “*Regionalism in world politics*”. Oxford: Oxford University Press. Edición PDF.
- Finer, Samuel. 1988. *The Man on horseback*. Edición PDF.
- Gambrill, Mónica. 2006. “*Procesos de Integración en las Américas*”. México: Universidad Autónoma de México. Edición PDF.
- Genna, G, y T Hiroi. 2015. “Regional Integration and Democratic Conditionality : how democracy clauses help democratic consolidation and deepening”. New York: Routledge. Edición PDF.
- Guzmán, Andrew. 2008. *How International Law Works. A Rational Choice Theory*. Oxford: Oxford University Press. Edición PDF.
- Haas, Ernest. 1967. *The Uniting of Europe and the uniting of Latin America*. Journal of Common Market Studies 5,4: 315-343.
- Heine, J, y B Wiffen. 2014. *21st Century Democracy Promotion in the Americas*. Standing up for the polity. Abingdon: Oxon: Routledge.
- Hettne, Bjorn. 2005. *Beyond the New Regionalism*. New Political Economy 10, 4: 548
- Hettne, Bjorn. 1999. *Globalization and the New Regionalism: The Second Great Transformation- Globalization and the New Regionalism*. New York: St. Martin’s.
- Hettne, Bjorn. 1995. “The New Regionalism Revisited”. London: Palgrave. Edición PDF.
- [http://igum.es/uploads/tx:jugm/La\\_OEA\\_01.pdf](http://igum.es/uploads/tx:jugm/La_OEA_01.pdf) (último acceso: 15 de 08 de 2015).
- Hurrell, Andrew. 1995. *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press.

- Para Correa, detrás de la revuelta hay muchos infiltrados de partidos políticos. 2010. La Nación. 2010.
- Lähteenäki, Kssa, y Jyrki Käkönen. 1999. *Regionalization and its Impact on the Theory of International Relations*. New York: St. Martin's Press.
- Lannister, Joseph. 2008. *Las cláusulas democráticas y su relevancia a nivel nacional e internacional*. Edición PDF.
- Leal, Francisco. 2008. *Una mirada a la Seguridad en la Región Andina*. Buenos Aires: Edhasa. Edición PDF.
- Letamendi, Xavier. 2010. "El día más difícil del Gobierno de Correa". El Telégrafo, 3 de octubre de 2010.
- Linz, J, y A Stepan. 1978. *The Breackdown of Democratic Regimes. Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lopez, Juan. 2016. "La OEA" ABC Internacional.
- Luna, Mariana. 2014. *South American Common Martke. En The Democratization of International Institutions*. De Lucio Levi , Giovanni Finizio y Nicola Vallinoto, 261-275. Abingdon: Oxon. Routledge. Edición PDF.
- Malamud, Andrés, y Philippe Schmitter. 2006. *La experiencia de la integración europea y el potencial de integración del Mercosur*. Desarrollo Económico, nº 71: 3-31. Edición PDF.
- Mansfield, Edward, y Helen Milner. 1999. *The New wave of regionalism*. International Organization .40. Edición PDF.
- Mayorbe, J, F Herrera, C Santa María, y R Prebisch. 1965. *Hacia la integración acelerada de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica. Edición PDF.
- Mendoza, María. 2006. "Un mecanismo de Prevención de crisis de gobernabilidad de
- Murillo, Carlos. 2014. "Regionalismo e Integración Regional: Una aproximación teórica". ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública. 193.
- Miles, M y M. Huverman. 1994. *Qualitative Data Analysis*. Londres: SAGE
- Newnham, J, y G Evans. 1998. *The dictionary of world politics: A reference guide of ideas, concepts and institutions*. New York: Harvester- Wheatsheaf. Edición PDF.
- Ospina, Pablo. 2011. "Ecuador: ¿Intento de Golpe de Estado o motín policial?". Revista Nueva Sociedad, 23.
- Payne, Anthony, y Andrew Gamble. 1996. *Introduction: the political economy of regionalism and world order*. London: Macmillan. Edición PDF.

- Pevehouse, J. 2005. "Democracy from Above". Cambridge: Cambridge University Press. Edición PDF.
- Prebisch, Raúl. 1962. "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas". Boletín Económico de América Latina (Naciones Unidas) 3, 1.
- Quiliconi, Cintia. "Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿liderazgo competitivo o negación mutua?". Revista CIDOB d'Afers Internacionals, 102: 147-168.
- Quintero, Rafael, y Erika Charvet. 2010. "Ecuador: la alianza de la derecha y el corporativismo en el putch". 30 de septiembre. Quito.
- Riberiro Hoffman, Andrea, y A Van der Vleuten. 2007. "Closing or Widening the Gap. Hampshire: Ash-gate".
- Rich, Roland. 2001. "Bringing Democracy into International Law". Journal of Democracy 3,12: 20-34.
- Riggiozzi, Pia, y Diana Tussie. 2012. "The Rise of Post-hegemonic Regionalism". United Nations University Series on Regionalism. Springer Science+Business Media B.V.
- Riggiozzi, Pia. 2012. *Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina*. En El Regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe, nuevos retos, nuevos temas nuevos desafíos, de Andrés Serbin, Laneydi Martínez y Harioldo Raminzini. Buenos Aires: CRIES. Edición PDF.
- Rivas, Eduardo. 2002. *Las condiciones externas en los procesos de integración*. Coruña: Universidad de Coruña. Edición PDF.
- Riveros Marín, Edgardo. 2004. *La Carta Democrática Interamericana y Desarrollo del Derecho Internacional*. Santiago de Chile: Universidad de Chile. Edición PDF.
- Saiz, Eva. 2014. "La OEA cede ante Venezuela con una resolución benevolente sobre la crisis". El País, 8 de marzo de 2014.
- Salgado, Oswaldo. 2010. *El ABC del Derecho para la integración*. Quito. Edistlat Celdis.
- Salgado, Raúl. 2015. *The role of small states in the construction of the Union of South American Nations. The cases of Ecuador and Uruguay*. University of Birmingham. Edición PDF.
- Sanahuja, José. 2007. *Regionalismo e Integración en América Latina*. Pensamiento Iberoamericano. Edición PDF.
- Sanahuja, José. 2012. "Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR". En El Regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe, nuevos

- actores, nuevos temas, nuevos desafíos., de Andrés Serbin, Laneydi Martínez y Haroldo Raminzini, 33. Buenos Aires: CRIES.
- Sanahuja, José. 2014. “UNASUR: Logros y Dilemas”. En *La Diplomacia de las Cumbres: Retos y oportunidades de los nuevos regionalismos*, de María Salvadora Ortiz. Costa Rica : Flacso.
- Sanahuja, José. 2012. *El Regionalismo pos-libreal en América Latina y el Caribe: Nuevos Actores, Nuevos temas, Nuevos Desafíos*. Buenos Aires: CRIES. Edición PDF.
- Sartori, Giovanni. 1988. *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza. Edición PDF.
- Schnably, S. 2005. “The OAS and Constitutionalism: Lessons from recent West African Experience”. *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 33: 263-376.
- Taylor, Paul. 1993. “International Organizations in the Modern World. The Regional and Global Process”. Londres: Pinter Publishers. Edición PDF.
- Torrent, Ramon. 2009. “La integración regional ante un nuevo cambio de paradigma: reflexiones desde una perspectiva histórica y comparada”. Panamá: Secretaría de Integración Económica Centroamericana.
- Whitehead, Laurence. 1996. *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*. Oxford: Oxford University Press. Edición PDF.
- Wobig, Jacob. 2014. *Defending democracy with international law: preventing coup attempts with democracy clauses*. Edición PDF.
- . 1980. “Carta de Conducta”. CAN
- . 2001. “Carta Democrática Interamericana”. Lima.
- . 1962. “Carta democrática”. Washington. OEA.
- . 1994. “Carta Social Andina”. CAN
- . 2014. “Comunicado Especial del ALBA sobre Venezuela”. ALBA.
- . 2001. “Consenso de Guayaquil”. UNASUR
- . 2010. “Declaración del ALBA sobre Ecuador”. ALBA
- . 2010. “Declaración de la OEA sobre Ecuador”. OEA
- . 2014. “Declaración de la OEA sobre Venezuela”. OEA.
- . 2010. “Declaración de la ONU sobre Ecuador”. ONU.
- . 1979. “Declaración de los Presidentes Andinos”. CAN.
- . 2014. “Declaraciones del Jefe de Misión de acompañamiento de UNASUR, Elecciones 2014”. UNASUR
- . 2010. “Declaración del MERCOSUR sobre Ecuador”. MERCOSUR.
- . 2001. “Declaración de Quebec”. Quebec. OEA

- . 1998. “Declaración del Consejo Presidencial Andino sobre la Democracia e Integración”. Bogotá. CAN
- . 2000. “Declaración Fernando Enrique Cardoso”. Cumbre de Presidentes de América del Sur.
- . 2004. “Declaración del Cuzco”. Cuzco. UNASUR.
- . 2008. “Declaraciones I Reunión Extraordinaria de UNASUR”. UNASUR.
- . 1992. “Declaración de las Leñas”. MERCOSUR.
- . 2010. “Declaración de Buenos Aires sobre la Situación de Ecuador”. Brasilia. UNASUR.
- . 2013. “Declaración de la UNASUR sobre Venezuela”. UNASUR.
- . 2000. “Documento de Brasilia”. Brasilia. UNASUR.
- . 1998. “Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena”. Oporto. CAN
- . 2005. “Protocolo de Asunción”. Asunción. MERCOSUR
- . 1997. “Protocolos de Trujillo “. Trujillo. CAN.
- . 2011. “Protocolo de Ushuaia II”. Ushuaia. MERCOASUR
- . 1998. “Protocolo de Ushuaia”. Ushuaia. MERCOSUR
- . 1991. “Resolución 1080”. OEA.
- . 1962. “Resolución VI de la Octava Reunión de la Consulta de la Reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores”. Punta del Este. OEA.
- . 2008. “Tratado Constitutivo”. Brasilia. UNASUR.