

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO” (Unesp)

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (Unicamp)

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC-SP)

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS – UNESP, UNICAMP E PUC-
SP

NASTASIA VALENTINA BARCELÓ SEVERGNINI

DEMOCRACIA E INTEGRAÇÃO EN AMÉRICA DEL SUR

La acción de la UNASUR en las crisis político-institucionales de Bolivia (2008) y Ecuador
(2010)

SÃO PAULO

2017

NASTASIA VALENTINA BARCELÓ SEVERGNINI

DEMOCRACIA E INTEGRACIÓN EN AMÉRICA DEL SUR

La acción de la UNASUR en las crisis político-institucionales de Bolivia (2008) y Ecuador
(2010)

Disertación presentada al Programa de Post Grado en Relaciones Internacionales de la Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), de la Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) y de la Pontificia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigencia para obtención del título de Magister en Relaciones Internacionales, en el área de concentración “Paz, Defensa y Seguridad Internacional” en la línea de investigación “Seguridad Regional”.

Orientadora: Profa. Dra. Marina Vitelli

Co-Orientadora: Profa. Dra. Suzeley Kalil Mathias

São Paulo

2017

Barceló Severgnini, Nastasia Valentina.

B242 Democracia e integración en América del Sur : la acción de la UNASUR en las crisis político-institucionales de Bolivia (2008) y Ecuador (2010) / Nastasia Valentina Barceló Severgnini. – São Paulo, 2017.

78 f. : 30 cm.

Orientador: Marina Vitelli.

Co-orientador: Suzeley Kalil Mathias.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2017.

1. América do Sul – Relações exteriores – Séc. XXI. 2. Democracia – América do Sul. 3. União de Nações Sul-Americanas. 4. Bolívia – Política e governo – Séc. XXI. 5. Equador – Política e governo – Séc. XXI. I. Título.

CDD 327.8

NASTASIA VALENTINA BARCELÓ SEVERGNINI

DEMOCRACIA E INTEGRAÇÃO EN AMÉRICA DEL SUR.

La acción de la UNASUR en las crisis político-institucionales de Bolivia (2008) y Ecuador
(2010)

Disertación presentada al Programa de Post Graduación en Relaciones Internacionales de la Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), de la Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) y da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigencia para obtención del título de Magister en Relaciones Internacionales, en el área de concentración “Paz, Defensa y Seguridad Internacional” en la línea de investigación “Seguridad Regional”.

Orientadora: Profa. Dra. Marina Vitelli
Co-Orientadora: Profa. Dra. Suzeley Kalil Mathias

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Marina Vitelli (Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho”)

Prof. Dr. Samuel Alves Soares (Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho”)

Profa. Dra. Juliana Bigatão Puig (Unaerp - Universidade de Ribeirão Preto)

São Paulo, 08 de março de 2017

AGRADECIMENTOS

Agradezco a mi papá Julio César, a mi mamá Mariana y mi hermano Facundo por el amor, la motivación y comprensión que me han brindado a lo largo de estos seis años que estuve fuera de Uruguay.

Agradezco a la profesora Marina Vitelli por su invaluable contribución en este trabajo. A la profesora Suzeley Kalil Mathias por su dedicación y paciencia en todos los momentos. A la profesora Cristina Pecequilo por permitirme participar de sus clases de “Introducción a Política Internacional”, fueron momentos de muchísimo aprendizaje, gracias!

También quiero reconocer el apoyo de todos colegas y docentes del Programa San Tiago Dantas por la oportunidad de frecuentar aulas, conferencias, congresos, simposios y eventos que contribuyeron para mi formación. Aprovecho la oportunidad para reconocer el trabajo de Isabela, Giovana y Graziela, gracias por la estructura y la colaboración que hacen que el programa sea ejemplar.

A mis compañeros de la patria grande, Viviana, Francisco, Alejandro, Paulo, Maya, Jesús, Gisele y José Ignacio que quienes como yo siguen el sentido de la historia desde la periferia y no desde el centro del mundo. Gracias por enseñarme a vivir la vida con la alegría de quienes luchan por ideales justos y solidarios.

A mis amigos, Romina, Alejandra, Virginia, Marcos, Muriel, Bruno, Alex y Valeria por esperarme siempre y recibirme como si nunca me hubiese ido. A todos y todas, gracias.

.

RESUMEN

El límite que reside entre la protección de la democracia, el respeto por la soberanía y el principio de no intervención en asuntos internos de los Estados es un tema delicado que tiene que ver con la evolución que tuvo la democracia como un bien público. Los procesos de transición democrática de finales de los años 1980 se llevaron a cabo concomitantemente con los procesos de cooperación e integración regional, por un lado, a través del afianzamiento de las relaciones argentino-brasileñas y con la posterior formación del Mercosur y por otro, con la articulación del Grupo Contadora y su Grupo de Apoyo. Éstas son las bases que permitieron que los distintos procesos de cooperación e integración, se configuraran como elementos de afirmación para que las transiciones democráticas se llevaran a cabo. A partir del análisis de cómo fue la actuación de UNASUR en dos crisis que se suscitaron en la región – en Bolivia en 2008 y en Ecuador en 2010 dos estados que emprendían profundas transformaciones del status quo en favor de la inclusión de sectores social e históricamente postergados – esta disertación verifica una relación entre la construcción de UNASUR como espacio de diálogo y concertación política y las crisis que fue capaz de resolver. A la luz de la evolución histórica de los procesos de cooperación regional, se concluye que UNASUR se constituyó como uno de los resultados de un esfuerzo por construir un espacio sudamericano que pasó a reivindicar a la consolidación democrática como un pilar fundamental para el desarrollo y la pertenencia en dichos procesos.

Palabras-claves: América del Sur. Bolivia. Democracia. Ecuador. Gobierno. Relaciones Exteriores. Transiciones. Unión de Naciones Sudamericanas.

ABSTRACT

The limit that lies between the protection of democracy, respect for sovereignty and the principle of nonintervention in internal affairs of States, is a sensitive issue that has to do with the evolution of democracy as a public good. The processes of democratic transition of the late 1980s were carried out concomitantly with the processes of regional cooperation and integration, on the one hand, through the strengthening of Argentine-Brazilian relations and the subsequent formation of Mercosur and, on the other hand, with the articulation of the Contadora Group and its Support Group. These are the bases that allowed the different processes of cooperation and integration, were configured as elements of affirmation for democratic transitions to take place. Based on the analysis of how UNASUR was acting in two crises that arose in the region - in Bolivia in 2008 and in Ecuador in 2010 two states that undertook deep transformations of the status quo in favor of the inclusion of socially and historically postponed sectors - this dissertation verifies a relationship between the construction of UNASUR as a space for dialogue and political agreement and the crises that it was able to solve. In the light of the historical evolution of the regional cooperation processes, it is concluded that UNASUR was one of the results of an effort to build a South American space that went on to demand democratic consolidation as a fundamental pillar for development and belonging to such processes.

Key words: Bolivia. Democracy. Ecuador. Government. Outdoor Relations. South America Transitions. Union of South American Nations.

RESUMO

El limite que reside entre a proteção da democracia, o respeito pela soberania e o principio de não intervenção em assuntos internos dos Estados é um tema delicado que tem que relação com a evolução que teve a democracia como um bem público. Os processos de transição democrática de finais dos anos 1980 se levaram a cabo concomitantemente com os processos de cooperação e integração regional, por um lado, a través do afiançamento das relações argentino-brasileiras e com a posterior formação do Mercosul e por outro, com a articulação do Grupo Contadora e seu Grupo de Apoio. Estas são as bases que permitiram que os distintos processos de cooperação e integração, se configurassem como elementos de afirmação para que as transições democráticas se levassem a cabo. A partir da análise de como foi a atuação da UNASUL em duas crises que se suscitaram na região– em Bolívia em 2008 e em Equador em 2010 dois estados que empreendiam profundas transformações do status quo em favor da inclusão de setores social e historicamente postergados – esta dissertação verifica uma relação entre a construção da UNASUL como espaço de dialogo e concertação política e as crises que foi capaz de resolver. A luz da evolução histórica dos processos de cooperação regional se concluiu que a UNASUL se constitui como uns dos resultados de um esforço por construir um espaço sul americano que passou a reivindicar a consolidação democrática como um pilar fundamental para o desenvolvimento e a pertença em ditos processos.

Palavras-chaves: América do Sul. Bolívia. Democracia. Equador. Governo. Relações exteriores. Transições. União de Nações Sul-Americanas.

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
APDH	Asamblea Permanente por los Derechos Humanos
ASOFAMD	Asociación de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Mártires por la Liberación Nacional de Bolivia
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CARICOM	Comunidad del Caribe
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEU	Consejo Electoral de Unasur
CIDOB	Confederación Indígena del Oriente Boliviano
CSN	Comunidad Sudamericana de Naciones
DINEIB	Dirección Nacional de Educación Intercultural
FNMCB-‘BS’	Federación de Mujeres Campesinas – Bartolina Sisa
IIRSA	Iniciativa de Infraestructura Regional Sudamericana
MAS-IPSP	Movimiento al Socialismo- Instrumento político para la soberanía de los Pueblos
MNR	Movimiento Nacional Revolucionario
SICA	Sistema de Integración Centroamericano
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
PICE	Programa de Integración y Cooperación Económica
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas

SUMÁRIO

1	INTRODUCCIÓN.....	9
2	INTEGRACIÓN Y DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA.....	19
2.1	Antecedentes, formación y consolidación de UNASUR.....	22
2.2	El legado de la transición democrática en la agenda de UNASUR.....	27
2.3	Mecanismos de UNASUR para la mediación en crisis.....	35
3	MEDIACIÓN DE UNASUR EN LA CRISIS DE BOLIVIA (2008).....	39
3.1	El surgimiento del MAS-ISP y el camino hacia el gobierno.....	39
3.2	El MAS en poder: principales transformaciones y conflictos.....	44
3.3	La respuesta de UNASUR ante la crisis en Bolivia.....	48
4	LA ACTUACIÓN DE UNASUR EN LA CRISIS DE ECUADOR (2010).....	55
4.1	Principales aspectos de la historia reciente de Ecuador (1978-2006)....	55
4.2	Rafael Correa, la Revolución Ciudadana y la revuelta del 30S.....	61
4.3	Los acontecimientos del 30 de septiembre y la respuesta de UNASUR.	63
5	CONSIDERACIONES FINALES.....	68
	REFERENCIAS.....	73

1 INTRODUCCIÓN

La transición hacia la democracia en América Latina realizó progresos importantes a lo largo de las últimas décadas. Sin embargo, a pesar de que se ha garantizado el derecho universal al voto y la realización de elecciones, en la región subsisten riesgos de retrocesos autoritarios. Es decir que dichos elementos no han sido suficientes para garantizarla. Los acontecimientos que se sucedieron en Bolivia en 2008 y en Ecuador en 2010 ilustran las fragilidades políticas y sociales internas que podrían materializarse de manera repentina en un quiebre institucional, puesto que en ambos casos estuvo en riesgo la estabilidad de gobiernos electos constitucionalmente.

En el caso de Bolivia, la crisis se produjo como consecuencia del enfrentamiento entre el gobierno nacional, liderado por el Presidente Evo Morales y el Movimiento al Socialismo, y por el otro, los prefectos de los departamentos opositores de la región conocida como la “Media Luna”, quienes impulsaban la constitución de gobiernos departamentales autónomos y rechazaban la formación de una Asamblea para la reforma de la Constitución. Esta crisis política tuvo graves consecuencias como el enfrentamiento armado de la población que resultó en la “Masacre de Pando”.

Ya en Ecuador la crisis política venía arrastrándose desde el triunfo popular de la Revolución Ciudadana encabezada por Rafael Correa, que tenía como una de sus principales banderas la propuesta de redacción de una nueva Carta Magna. Correa llegó al poder en 2006, en esos años Ecuador atravesaba una inestabilidad política y económica crónica, en nueve años el país había tenido siete presidentes distintos. Revolución Ciudadana es el nombre que el presidente le atribuyó a las políticas sociales promovidas en su primer gobierno.

Correa llegó a la presidencia, entre otros objetivos, con la firme intención de dar un nuevo vuelco a la política interna y externa de su país, condicionada hasta esos momentos por los lineamientos trazados desde la Casa Blanca (BONILLA; PÁEZ, 2006). La política de reformas impulsada durante su gobierno despertó una amplia oposición, desde partidos políticos pasando por medios de comunicación, sindicatos y hasta organizaciones indígenas. Fue en este ambiente de confrontación que el 30 de septiembre de 2010 se produjo un movimiento de desestabilización, el cual desde organismos internacionales como las Naciones Unidas y la propia UNASUR sería caracterizado como un intento de golpe de Estado, a pesar que desde los medios y fuerzas opositoras fuera visto como un simple “motín policial”. En ese día se llevó a cabo la toma del aeropuerto de Quito y del edificio de la Asamblea y a su vez, se produjo el hecho más grave hacia la institucionalidad del Estado ecuatoriano que fue el

secuestro del presidente Correa en el Hospital de la Policía Nacional.

En Ecuador al igual que en Bolivia estuvo la posibilidad de que se produjera un golpe de Estado. Así, con diferencia de dos años, dos naciones sudamericanas que emprendían profundas transformaciones del status quo en favor de la inclusión de sectores sociales históricamente postergados veían sus instituciones democráticas puestas en jaque por movimientos opositores. Frente a este panorama, la Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR) asumió un rol mediador y pacificador a fin de preservar la estabilidad de las instituciones democráticas y garantizar que se cumpla el mandato popular que llevó a la elección de dichos representantes. En ambos casos, los Jefes y Jefas de Estado de los países que integran UNASUR convocaron inmediatamente reuniones extraordinarias del bloque para expresar sus posiciones ante los sucesos y al mismo tiempo planificar y coordinar las acciones que posteriormente serían adoptadas de cara a restablecer la legalidad democrática.

La UNASUR busca la defensa de la democracia mediante dos vías: la primera es ofrecer su mediación o buenos oficios frente a episodios de amenaza o quiebre institucional y la segunda, en caso de no resolverse de manera positiva la situación de crisis, están previstas sanciones de carácter económico y político. Teniendo en cuenta que existía otra organización regional con un aceitado mecanismo de defensa de la democracia – la OEA mediante su Carta Interamericana – surge el siguiente interrogante: ¿cuál es la relación que existe entre el tipo de crisis políticas ocurridas en Bolivia y Ecuador y las características de la UNASUR como institución regional de cooperación y diálogo político? En base a esta pregunta, nuestro interés es entender el papel de la defensa de la democracia en América del Sur, con particular énfasis en la capacidad mediadora demostrada por la UNASUR en relación a las crisis de Bolivia en 2008 y en Ecuador en 2010.

En los últimos años, dichos países llevaron a cabo transformaciones políticas y sociales profundas que modificaron las bases del Estado mediante procesos de reformas constitucionales dirigidas por gobiernos nacionales y populares. Nuevas visiones de desarrollo, como el vivir bien (o buen vivir) y la Madre Tierra (o Pachamama), están contenidos en las nuevas constituciones de Bolivia (2009) y Ecuador (2008). Estos conceptos son entendidos como expresión de una crítica profunda a las nociones tradicionales de progreso, desarrollo y bienestar en estos dos países.

Por otro lado, UNASUR se constituyó formalmente en Brasilia en 2008, aunque el antecedente más próximo es la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), organización formada en Cuzco (Perú) en 2004. La CSN respondía a la necesidad de crear un espacio de cooperación y concertación política que reforzara la instauración de un área de

libre comercio entre los países del continente. Las expectativas generales del surgimiento de ese bloque estaban asociadas al fortalecimiento del proceso de integración con inclusión social, iniciado en los países de la región con la elección de gobiernos de índole progresista (BRICEÑO, 2010). En este sentido, fue a partir del 2003 cuando fueron electos gobiernos que formaban parte del denominado “giro a la izquierda” en el continente¹, cuándo comenzaron a delinearse nuevos rumbos en lo que se refiere a las estrategias de integración regional a ser adoptadas, diferentes a aquellas puestas en práctica en los 90. Este grupo de Estados formaban parte del “arco virtuoso del progresismo” en la región, como lo calificaba el ex Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay Reynaldo Gargano, cuyo discurso y acción se ha centrado en la redistribución económica y en la justicia social.

En países como Bolivia y Ecuador, los procesos de transición implicaron no solamente el cambio de gobiernos, sino también transformaciones en los regímenes políticos y en las estructuras estatales, primero mediante el establecimiento de Asambleas Constituyentes, y posteriormente con la redacción de nuevas constituciones que establecieron cambios en la definición, roles y organización del Estado. Dicho proceso apuntó a modificar el modelo de desarrollo seguido en décadas anteriores.

Las profundas reformas que fueron llevadas a cabo en ambos países también generaron tensiones sociales y políticas que tuvieron consecuencias graves en ambas naciones. La convocatoria a una Asamblea Constituyente para refundar la república era uno de los compromisos centrales de la campaña política de Evo Morales en Bolivia. Instalada en agosto de 2006, la Asamblea enfrentó serios contra tiempos y trabajó en medio de un intenso conflicto entre las principales fuerzas políticas y sectores económicos en ellas representadas. En otras palabras, la constituyente fue el principal escenario de enfrentamientos, entre el bloque indígena y popular que la respaldaba y la oposición burguesa y agro exportadora (FUSER, 2016).

Por otro lado, en esos años el debate político estuvo vinculado con el modelo de desarrollo; el buen vivir, el *Suma Kawsay* *sumaqamaña*², con la nacionalización de los

¹ iniciado con Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, Tabaré Vázquez en Uruguay, Lula da Silva en Brasil, Rafael Correa en Ecuador y, Fernando Lugo en Paraguay

² Sumakkawsay es quichua ecuatoriano y expresa la idea de una vida no mejor, ni mejor que la de otros, ni en continuo desvivir por mejorarla, sino simplemente buena. Suma qamaña viene del aymara boliviano e introduce el elemento comunitario, por lo que tal vez se podría traducir como “buen convivir”. Lo que tienen de particular dichos conceptos es que han aparecido en las respectivas constituciones políticas de Ecuador y Bolivia. “En la Constitución ecuatoriana de 2008 puede leerse que “se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, sumakkawsay”. Por su parte, la Constitución boliviana de 2009 es algo más prolija al respecto pues recoge la pluralidad lingüística del país que dicha constitución reconoce como plurinacional, y dice que “el estado asume

recursos naturales y el medio ambiente, así como en la construcción de estados plurinacionales, (ORTIZ, 2012). Estas premisas estuvieron presentes también en el centro del debate público y en las agendas de trabajo de las Constituyentes.

Ambos proyectos políticos, el Movimiento al Socialismo en Bolivia y Alianza País en Ecuador, tuvieron graves problemas en el equilibrio entre las demandas de tipo económico-redistributivo de carácter universales y las demandas de reconocimiento, vinculadas con la identidad y las “minorías” étnicas, de carácter particular (FUSER, 2016). Estas tensiones resultaron como veremos a lo largo de nuestro trabajo en conflictos políticos y sociales que amenazaron el orden democrático conquistado a lo largo de los últimos años.

El primer caso que analizaremos en este trabajo es el de Bolivia. En este país el conflicto se desarrolló entre los meses de agosto y septiembre de 2008, como consecuencia de una medida de protesta dirigida por los prefectos de las cuatro provincias más ricas en yacimientos gasíferos de Bolivia. En su punto más agudo se llegó a temer por la posibilidad de fragmentación del territorio nacional e implicó la posibilidad de derivar en una guerra civil con amplias repercusiones regionales.

Los graves efectos de este conflicto impulsaron la convocatoria de la primera cumbre sudamericana, llamada por la entonces Presidenta de Chile, Michelle Bachelet -también presidenta pro tempore de la UNASUR- celebrada en Santiago de Chile, el 15 de septiembre de 2008. La primera acción política del organismo fue declarar un irrestricto apoyo al gobierno constitucional de Evo Morales, basándose en el reciente apoyo popular al líder indígena, logrado en el referendo realizado en julio de 2008. Posteriormente, se llevaron a cabo dos cumbres de Jefes y Jefas de Estado, durante las cuales se decidió la creación de una comisión encargada de evaluar las consecuencias de la crisis en su totalidad, y una comisión de investigación específica para indagar sobre el episodio de violencia ocurrido en la localidad de Pando. Esta última, integrada por profesionales de las doce naciones tuvo un arduo trabajo de recolección de evidencias y de entrevistas con las partes involucradas. Después de tres meses de trabajo, las conclusiones fueron contundentes: “el 11 de setiembre hubo una masacre en los alrededores de Porvenir, población del Departamento de Pando, perpetrada por los sectores afines al prefecto Leopoldo Fernández contra los campesinos afines al gobierno del presidente Evo Morales” (UNASUR, 2008).

y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso, ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), tekokavi (vida buena), ivimaraei (tierra sin mal) y qhapajñan (camino o vida noble)” (TORTOSA, 2009, p. 13).

El segundo caso de estudio es el de Ecuador. La mañana del 30 de setiembre de 2010 comenzó con una protesta encabezada por la Policía Nacional en contra de la Ley del Servicio Público, que luego incluyó una huelga policial, la toma del aeropuerto de Quito y del edificio de la Asamblea, hasta el secuestro del Presidente Rafael Correa en el Hospital de la Policía Nacional. Como consecuencia de ese episodio durante el transcurso de ese día se contabilizaron un total de diez víctimas fatales.

La respuesta de UNASUR, representada por el pronunciamiento de su Secretario General, Néstor Kirchner, condenó el intento de golpe de Estado y el secuestro de Correa. De manera que instruyeron a los Cancilleres a viajar a Quito a apoyar al mandatario con la finalidad de aclarar los hechos así como juzgar y condenar a los responsables del intento de ruptura constitucional. Debido a esta crisis y conscientes de su gravedad, UNASUR comenzó a discutir la inclusión de una cláusula democrática que alertaba que no se tolerarían “bajo ningún concepto cualquier nuevo desafío a la autoridad institucional ni intento de golpe al poder civil legítimamente electo”, y declaraba que en caso de nuevos quiebres se adoptarán “medidas concretas e inmediatas, tales como el cierre de fronteras, la suspensión del comercio, del tráfico aéreo y de la provisión de energía, servicios y otros suministros”. La cláusula constituye un avance concreto en materia jurídica, pero sobre todo consideramos que es la expresión de la conciencia política que tuvieron los mandatarios en ese momento.

Así como los distintos esquemas de integración regional fueron relevantes en la medida de blindar y fortalecer los procesos de redemocratización en América del Sur, por otra parte, la estabilidad de interna de los Estados también es central para el avance del propio proceso de integración regional. De este modo, a partir de la recuperación de la democracia los vínculos políticos entre los países del Cono Sur se afianzaron, y aparecieron como un “binomio introductor”, es decir, como los encargados de dar el puntapié inicial y construir la base a partir de la cual el resto de la región comenzaría a dar forma a un proceso de integración más amplio, que culminaría con la construcción del Mercosur primero y de UNASUR después.

La democracia es de vital importancia para el proceso de integración regional y viceversa, ya que no sólo la redemocratización dio impulso a la integración, sino que la integración, en sus múltiples dimensiones, fue concebida para contribuir al fortalecimiento de las democracias reinstauradas (BIZOZZERO, 2012). Desde que los procesos en la década de los 90 se fueron institucionalizando, fueron surgiendo las cláusulas democráticas para los países en condición de miembro de cada organización. Por ejemplo, en el ámbito del MERCOSUR a través del Protocolo de Ushuaia (1998) a, y en la OEA mediante la Cláusula

Interamericana (2001).

En función de lo presentado hasta aquí, el presente trabajo tiene como objetivo estudiar el papel que tuvo la UNASUR en la mediación de crisis políticas ocurridas en países que comparten una particularidad. En otras palabras, buscamos comprender cuál es la relación entre la intervención de la UNASUR y el tipo de crisis que logró solucionar a través de su mediación, así como de las características de los Estados que sufrieron dichas crisis.

A pesar de que en América Latina el diálogo y la concertación política para solución de conflictos son prácticas ampliamente reconocidas y a su vez cuentan con un respaldo jurídico, en el Derecho Internacional clásico se solía argumentar que el Derecho Internacional no debería tener un criterio valorativo de la política interna de los Estados, existía una especie de amnesia con relación a los gobiernos. Este supuesto explica la inexistencia de normas positivas sobre los requisitos que debería reunir un gobierno de facto para ser reconocido como tal. En este sentido, el principio de “no injerencia en los asuntos internos” implicaba que no debían hacerse ningún tipo de valoraciones de esos gobiernos. En contraste, en el llamado Derecho Americano existe otra interpretación posible, ya que se han elaborado doctrinas que en determinados casos y como explicaremos en el primer capítulo existen normas jurídicas que condenan los regímenes surgidos en violación al orden constitucional.

Teniendo en cuenta lo anterior, en Suramérica y más específicamente en el ámbito de UNASUR existe un instrumento jurídico que es el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre Compromiso con la Democracia. El protocolo surgió como respuesta a algunos intentos desestabilizadores que ocurrieron en la región, como la crisis política en Bolivia en agosto de 2008, el golpe de Estado contra el presidente Zelaya en Honduras en junio de 2009, y el intento de Golpe de Estado en Ecuador en septiembre de 2010. En este instrumento es reafirmado

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 (UNIÓN DE LAS NACIONES SURAMERICANAS, 2014, p.3).

El Protocolo enumera las medidas a adoptar por el organismo en caso de quiebras constitucionales, en dónde se incluye acciones relativas a la participación en el organismo, sanciones de carácter económico y político, tales como el “cierre total o parcial de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/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”. Sí bien el documento no detalla cómo será el proceso de mediación, o cuáles serían los pasos a seguir, conviene subrayar que UNASUR actúa a través de los buenos oficios cuándo los Estados se vean afectados por alguna situación que amenace el orden democrático interno. Asimismo, el Estado que se encuentre en dicha situación podrá recurrir “al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a través de la Presidencia Pro Tempore y/o de la Secretaría General, a fin de dar a conocer la situación y requerir acciones concretas concertadas de cooperación y el pronunciamiento de UNASUR para la defensa y preservación de su institucionalidad democrática” (UNION DE LAS NACIONES SUDAMERICANAS, 2010).

La historia reciente de los países latinoamericanos, marcada por golpes de Estado y constantes amenazas desestabilizadoras a gobiernos democráticos, entre los años 1960 y 1980, motivaron la necesidad de profundizar los esfuerzos y compromisos para que la integración sea construida sobre los valores de la democracia y en el respeto por la igualdad soberana de los Estados. A su vez, las democracias reinstauradas a finales de los 80 buscaron legitimarse a nivel interno e internacional mediante la creación de mecanismos institucionales a nivel regional.

En los debates teóricos de las Relaciones Internacionales, existen corrientes que estudian los regionalismos en América Latina, su historia y características. Muchos analistas entienden que UNASUR es el resultado de un proceso de integración regional que desborda los modelos teóricos de los años 90, y es por ello que las categorías conceptuales para comprenderlo ya no puede ser las mismas. Conceptos como el de regionalismo “post-liberal” o regionalismo “post-hegemónico” emergieron como resultado de las indagaciones emprendidas para comprender los cambios ocurridos en la ampliada agenda de la integración sudamericana, que en la última década permitió que el bloque se posicione como mediador en crisis internas de los Estados, primero a través del diálogo político, y posteriormente mediante las instituciones y las herramientas jurídicas concebidas desde UNASUR a partir de su propia experiencia como mediador en algunos episodios de desestabilidad político-institucional (SERBIN, 2012).

Uno de los logros de esta nueva asociación regional latinoamericana, ha sido establecer el diálogo, la narrativa de la cooperación y el conocimiento entre los Jefes de Estado. No obstante, el hecho de que la integración latinoamericana carezca de institucionalidad para algunos analistas es una problemática que dificulta el éxito de algunos mecanismos. Como señala Diamint, las decisiones suelen tomarse durante cumbres que no

poseen un mecanismo de seguimiento formalizado y no tienen recursos financieros para implementar los acuerdos (DIAMINT, 2013). Merke (2015) explica que las instituciones regionales en América del Sur tienen como función inherente la concertación política. De acuerdo al autor, la concertación es una forma suelta de organización internacional (regional) basada en la búsqueda de consenso y en la solución pacífica de las controversias, una práctica que está en el núcleo de la cultura diplomática latinoamericana. Su normativa instrumental sigue líneas predecibles, como *utipossidetis*, no agresión, no intervención y el arbitraje internacional. De esta manera, el concepto y la práctica de la concertación describen a América Latina como “*Gemeinschaft*”, una comunidad continental o Patria Grande, que comparte la religión la lengua y un rasgo cultural homogéneo (Merke, 2015: 185). Merke resalta que la cultura diplomática latinoamericana goza de un contexto de confianza, ideas compartidas y entendimientos lingüísticos que proporcionan las bases para evitar la intensificación de los conflictos y a su vez permite más espacio para la prudencia y pragmatismo. Por lo tanto, el concepto de concertación en su obra nos ayuda a comprender la naturaleza de las instituciones regionales y sus limitaciones, en nuestro caso de estudio de la UNASUR.

A pesar de que UNASUR surgió relativamente hace poco tiempo no fue omisa ante situaciones que colocaron en riesgo la estabilidad social y pusieron en jaque al sistema democrático en dos de sus Estados miembros. Si bien durante los primeros años de funcionamiento el bloque no poseía ninguna herramienta jurídica o institucional que regulase su actuación en dichos casos, acabó haciendo uso de los medios tradicionales de solución de conflictos, aceptados por la costumbre y el derecho americano. Situación que como describe Merke responde a la confianza que existe en la cultura diplomática Latinoamericana.

En el primer capítulo realizamos la descripción de un breve histórico sobre los antecedentes que propiciaron las bases políticas e institucionales para la creación de la UNASUR, las motivaciones políticas que llevaron a la constitución del bloque, su misión y objetivos, con especial énfasis en el contexto en el cual ocurre este proceso. Realizamos un breve repaso de las distintas categorías y conceptos utilizados en las últimas décadas que hacen referencia al regionalismo latinoamericano, más específicamente el viejo y el nuevo regionalismo y destacamos las nuevas contribuciones de los estudios de la integración regional como son los conceptos de regionalismo post liberal y post hegemónico. Por otra parte, analizamos la relevancia que adquiere el fin de los años 80 y comienzo de los 90 (período de transiciones hacia la democracia en América del Sur) con la finalidad de comprender las fragilidades de los regímenes políticos en la actualidad. En esos años tuvo

lugar la creación del grupo de Contadora y de Apoyo a Contadora en América Latina, antecedentes de concertación política para mediar en la resolución de conflictos políticos internos de profunda gravedad. Finalmente analizamos a la UNASUR en su rol de organización mediadora de crisis, destacando lo que consideramos que se configura como la agenda democrática del bloque, de manera puntual nos referimos a la creación del Protocolo Democrático y el Consejo Electoral Sudamericano, ambos instrumentos políticos y jurídicos creados en el ámbito del bloque regional.

En el segundo capítulo analizamos cómo fue la mediación de UNASUR en la crisis interna de Bolivia en 2008. Para ello, fue necesario presentar el origen social del “Movimiento al Socialismo – Instrumento político para la soberanía de los Pueblos” (MAS-IPSP), fuerza política que llevó a Evo Morales a la Presidencia. A continuación, analizamos los principales acontecimientos que se sucedieron en Bolivia en el año 2003 y que generaron una agenda de propuestas electorales para la posterior victoria del MAS en las elecciones nacionales. Luego, con el objetivo de comprender las causas que provocaron la crisis de 2008 describimos cómo fue el triunfo electoral del MAS y el inicio de su primer período de gobierno. Después de analizar el contexto político doméstico pasamos a estudiar cuál fue la respuesta dada por la UNASUR a la crisis que amenazó con dividir a Bolivia. Aquí presentamos el contexto en que se llevaron a cabo las distintas instancias políticas y técnicas para la contención de la crisis, es decir, las reuniones de emergencia y las cumbres de Jefes y Jefas de Estados de los miembros de UNASUR. Posteriormente presentamos y analizamos los documentos emitidos por el bloque regional, tanto aquellos que fueron resultado de reuniones, como aquellos que elaboró la Comisión Especial para los sucesos en Pando. Para finalizar el Capítulo 2, realizamos algunas reflexiones sobre la actuación de UNASUR en la crisis boliviana.

El tercer capítulo es dedicado a analizar cuáles fueron los antecedentes y causas que llevaron al intento de golpe de estado y secuestro del Presidente Rafael Correa en la jornada de 30 de setiembre de 2010, para posteriormente analizar cómo fue la mediación de UNASUR. Después de estudiar la bibliografía referente a la historia ecuatoriana – condensada en la primera sección de ese capítulo – fuimos alertados de que la crisis no es una exclusividad de aquel año 2010. Por el contrario, las crisis socio-políticas y económicas se vienen desarrollando en Ecuador desde fines de los años 80 e inicio de los 90. Sin embargo, el conflicto del 30S es muy relevante por el momento histórico que ese país estaba atravesando después de la elección de Correa como presidente.

Después de describir cómo se desarrolló la crisis del 30 de setiembre, pasamos a

analizar cuáles fueron las acciones adoptadas por la UNASUR ante la crisis. En este sentido destacamos la Cumbre de Buenos Aires del 01 de octubre. La declaración emitida a partir de la misma fue muy relevante para la estabilización política de Ecuador y al mismo tiempo para toda la región, ya que como veremos en el presente trabajo fue el puntapié inicial para la posterior elaboración de la cláusula democrática contenida en el Protocolo adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, que entró finalmente en vigor el 19 de marzo de 2014.

El presente trabajo finaliza con la realización de algunas reflexiones en dónde retomamos por un lado, la relación entre democracia e integración regional, y por otro, el planteo inicial de la disertación, sobre la relación que existe entre el tipo de regionalismo en que surgió UNASUR y el tipo de crisis aquí tratadas.

2 INTEGRACIÓN Y DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA

El objeto de estudio de la integración regional es complejo, diverso y se encuentra en constante transformación, es por esto que requiere un abordaje histórico y multidisciplinar. Es decir, que si no existe una única forma de orientar o encaminar una política de integración regional, tampoco hay una única manera de abordarla desde el plano teórico. Durante mucho tiempo, el área de estudios de la integración regional estuvo delineada por las bases teóricas provenientes del área de las Relaciones Internacionales, situación que fue cambiando gracias al avance y la ampliación de la integración de Europa Occidental, la cual exigió nuevas respuestas teóricas para ser comprendida (MALAMUD, 2010).

Con respecto a América Latina, destacamos lo que en la literatura quedó conocido como el “viejo regionalismo”, que abarcó el período que va desde comienzo de la década del 1960 hasta mediados de los 1980. El “viejo regionalismo” tenía como punto de partida la formación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)³, mediante el Tratado de Montevideo de 1960, con el objetivo de crear en un plazo máximo de 12 años una zona de libre comercio que avanzaría hasta la creación de un mercado común.

Simbólicamente la iniciativa de ALALC representó un hecho histórico al proponer como modus operandi la unión regional que acababa con un largo período de desencuentros y fragmentaciones. Sin embargo, esa iniciativa fracasó en consecuencia del carácter competitivo de los países, que tenían tendencias al proteccionismo comercial y sufrían con la ausencia de un tratamiento especial y diferenciado para los países con menor desarrollo relativo. La ausencia de incentivos para la cooperación industrial y la competencia estratégica-militar a nivel regional fueron factores que llevaron al fracaso del esquema de integración idealizado con la formación de ALALC (CLEMENTE, 2008). Los objetivos de ALALC fueron modificados por el Tratado de Montevideo de 1980, motivando de esta manera su transformación en lo que en la actualidad conocemos como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). A pesar de que ambos organismos coincidían en objetivos y perseguían como meta final a largo plazo el establecimiento de un mercado común latinoamericano, la versión de 1980 introdujo cambios en la orientación del proceso y en la concepción de su operación. El programa de liberación comercial multilateral y sus mecanismos auxiliares tendientes a perfeccionar una zona de libre comercio, fueron sustituidos por un área de

³Inicialmente integrada por Brasil, Argentina, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Posteriormente, adhirieron al tratado Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela.

preferencias económicas integrada por un conjunto de mecanismos que comprende una preferencia arancelaria regional, acuerdos de alcance regional y acuerdos de alcance parcial. Dichos instrumentos ofrecían múltiples opciones operativas a los países miembros, a través de cuya convergencia sería posible avanzar hacia etapas superiores de integración económica (ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN, 2013).

A partir de los años 1990, cuando surgieron nuevos bloques de integración regional, fue que se desarrolló una nueva categoría conceptual que fue el llamado “nuevo regionalismo”, definido como una “estrategia de integración para promover el desarrollo y mejorar la inserción internacional de América Latina en un mundo globalizado” (SANAHUJA, 2012, p. 13). Nuestra región fue un partícipe activo de la llamada nueva oleada de acuerdos regionales y de regionalismo económico y político de la post Guerra Fría. En esos años fue consensuada la idea de que el regionalismo constituía una estrategia adecuada para mejorar la inserción internacional de los países de la región, configurándose como un componente fundamental de la agenda de desarrollo (SANAHUJA, 2012). Este nuevo concepto se caracterizó por contrastar con el viejo regionalismo de características más cerradas, concepción que se tradujo en la arena política por una notable expansión de nuevos acuerdos regionales de integración económica en los años 90, iniciativas que superaron ampliamente las registradas en décadas anteriores. Sin embargo, cabe señalar que el “nuevo regionalismo” de los 90 formaba parte de las amplias reformas estructurales que se venían implementando en América Latina desde mediados de los 80 (DEVLIN; ESTEVADEORAL, 2001, p. 6).

El nuevo modelo de desarrollo económico se caracterizaba por la racionalización de los gastos públicos, las reformas fiscales, la liberalización financiera y comercial, la promoción de la inversión extranjera directa (IED), la privatización de las empresas públicas, la desregulación, y la garantía de los derechos de propiedad (TORRENT, 2009). En este marco, los esfuerzos integracionistas de más larga data como el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Comunidad del Caribe (CARICOM) persistieron y se transformaron siguiendo esta nueva lógica, y a su vez, surgieron nuevas iniciativas como el Mercosur, el Grupo de los Tres (entre Colombia, México y Venezuela) y la Asociación de Estados del Caribe (ACS), todas enmarcadas, en mayor o menor medida, en una concepción de “regionalismo abierto”.⁴

⁴ La CEPAL define al Regionalismo Abierto como un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente (CEPAL,

Según Bernal Meza, la movilización política y económica hacia la regionalización en los años 90 en América Latina era el resultado de la confluencia de dos desarrollos históricos en particular:

Por un lado, la macro estabilización económica, lo cual convirtió a la coordinación económica en una condición necesaria para lograr cualquier grado de crecimiento económico y, por el otro, la formación de foros institucionalizados para la cooperación y negociación internacional, como resultado de Contadora y el Grupo de Río. (BERNAL-MEZA, 2001, p. 19).

A su vez, Sanahuja entiende que existían factores endógenos que explican la aparición del “nuevo regionalismo” latinoamericano. En el ámbito de lo político, estaban las dinámicas de concertación de la década anterior, de gran importancia para los países del continente como, Contadora, Esquipulas y el Grupo de Río, lo que contribuyó a que la agenda de los nuevos esquemas de integración fuese ampliada notablemente respecto a las anteriores experiencias, limitadas apenas al ámbito económico (SANAHUJA, 2012).

En lo que respecta al Cono Sur, el principal avance del proceso de integración fue la creación del MERCOSUR, como consecuencia del acercamiento que tuvo lugar entre Argentina y Brasil a partir de 1986 con la firma del “Acta para la Integración” que establecía el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) entre ambos países. En primer lugar la iniciativa del Mercosur, inaugurada con el Tratado de Asunción de 1991, suponía una inflexión histórica en las relaciones argentino-brasileñas, al poner fin al paradigma del conflicto, a la vez que suponía un viraje ideológico en relación a las iniciativas del lustro anterior protagonizadas por Alfonsín y Sarney, “asociándose con una visión netamente liberal y comercialista, alejada de cualquier visión desarrollista o productivista” (CAETANO, 2011).

En sus inicios, en el Mercosur no existía una concepción de desarrollo industrial común. A pesar de las manifestaciones de algunos intereses compartidos y los intentos de buscar una aproximación en la política económica de los cuatro socios, las políticas estuvieron guiadas puramente por los intereses nacionales y no se han hecho concesiones al interés regional. En este sentido, Caetano (2011) entiende que durante los años 90 tampoco existía un proyecto común en el ámbito económico lo que llevó a las sucesivas crisis y proyectos de relanzamiento del bloque a lo largo de esa década e inicios de los años 2000.

Ya con el agotamiento del regionalismo abierto caracterizado por la liberalización económica y el Estado mínimo como estrategias de inserción, y expresado tras las sucesivas crisis socioeconómicas en Brasil en 1999⁵ y en Argentina en 2001, se dio paso al inicio de una

2010).

⁵ A finales de 1998 en período pre-electoral Brasil sufrió un duro ataque especulativo al que dadas las circunstancias no se pudo responder adecuadamente y provocó una masiva salida de capitales, dejando el nivel

nueva fase en el proceso de integración regional, caracterizada por el surgimiento de nuevas organizaciones y proyectos regionales que fueron desplazando los temas de liberalización comercial y desregulación por una agenda de carácter político en donde el Estado pasó a adquirir un rol protagónico nuevamente.

2.1 Antecedentes, formación y consolidación de UNASUR

El camino recorrido hacia la formación de la Unión de Naciones Sudamericanas, tiene como marco de inicio a la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur, llevada a cabo en Brasilia, desde 31 de agosto al 1° de setiembre del año 2000. Dicha reunión fue una iniciativa del entonces Presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, encuentro que de alguna manera fortaleció las propuestas de integración sudamericana del período post dictatorial en la región. El comunicado de Brasilia abarcó cinco grandes áreas temáticas desde democracia, comercio, integración, drogas ilícitas, conocimiento y tecnología.⁶

El resultado más significativo del encuentro en la capital brasilera fue el debate hacia la construcción de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Según Honorio (2013) la visión del planeamiento regional contenida en el avance de la integración de América del Sur a su vez estaba muy vinculada a la necesidad brasileña de modernizar su infraestructura, o en otras palabras la integración era funcional a los objetivos nacionales de Brasil. En relación a la Declaración de Brasilia, cabe señalar que aún se sostenía un tono fundamentalmente comercial pese a la inclusión de nuevos asuntos en la agenda como la iniciativa del IIRSA, por lo cual también debe ser entendida como un esfuerzo de consolidar el libre comercio en el continente. En este sentido, Gudynas (2006) explica que para algunos analistas la declaración fue un contrapeso político y económico a la propuesta del ALCA de 1994, y para otros representó la posibilidad de mejorar la negociación dentro del ALCA⁷ y en otros espacios multilaterales como en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La II Reunión de Presidentes de América del Sur fue realizada en Ecuador los días 26 y 27 de julio del 2002. Allí fue establecido lo que se denominó como Consenso de

de reserva de divisas por debajo de 50.000 millones de \$ USD (MOLANO, 2005).

⁶ El comunicado es un documento de larga extensión ya que cuenta con 62 puntos, y está disponible en el sitio web: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/di1-9-00.htm.

⁷ El ALCA es en sí una nueva versión del Presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton de la propuesta TheEnterprise of the Americas Initiative, lanzada el 27 de junio de 1990 por el Presidente George Bush con la idea de instituir una zona de libre comercio desde Alaska hasta la Tierra del Fuego (BANDEIRA, 2009).

Guayaquil⁸ sobre Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo. De esta reunión es importante destacar como un avance significativo a la “Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana”⁹, en la cual se estipularon medidas específicas sobre la protección de la paz y la seguridad, como el fortalecimiento de la confianza mutua entre los países del continente y el consenso sobre la no fabricación de armas de destrucción masiva. La declaración proclama la proscripción del uso o la amenaza del uso la fuerza entre los Estados, la prohibición de la experimentación y utilización de todo tipo de armas de destrucción en masa, incluyendo las nucleares, químicas, biológicas y tóxicas, así como su tránsito por los países de la región, (CONSENSO DE GUAYAQUIL, 2002)

Ya la tercera reunión realizada en Cuzco, Perú en diciembre de 2004, se constituye como el marco de inicio de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), a través de la Declaración de Cuzco. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, estuvieron presentes y adhirieron. El citado documento¹⁰ enfatizaba el papel de la ALADI, de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), del MERCOSUR y de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OCTA), en la formación de una América del Sur integrada (DREGER, 2009). A su vez, contenía las bases para la conformación y posterior consolidación de una CSN como tal. En este sentido destacamos la necesidad de construir una identidad sudamericana compartida, consolidar valores comunes, tales como: democracia, justicia social, solidaridad, derechos humanos, diversidad y no discriminación, igualdad soberana de los Estados, solución pacífica de las controversias. También fue establecida como fundamental en dicha declaración “la convergencia de sus intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad como un factor potencial de crecimiento y desarrollo interno a modo de mejorar la inserción internacional”. La declaración sostenía que la mejoría del nivel de vida de sus pueblos así como la promoción del desarrollo económico, no pueden reducirse solamente a las políticas de crecimiento sostenido de la economía, sino que debe comprender estrategias más amplias de desarrollo, desde la responsabilidad ambiental, el mayor acceso a la educación, la redistribución de los ingresos, la preservación del medio ambiente, la inclusión y la cohesión social”. Otro elemento renovador aparece en el ámbito de la seguridad regional, en lo que se

⁸ El documento declarativo de lo que se denominó como “Consenso de Guayaquil”, está disponible en http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm: Acceso en 02 de Mar. 2016.

⁹ La Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana se encuentra disponible en http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/CG_anexo2.htm Acceso en 02 de marzo de 2016

¹⁰ La Declaración de Cusco; marco de surgimiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones se encuentra disponible en http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/fd/200/200412/20041216_03_d.pdf: Acceso 03 de marzo de 2016

refiere a la identificación de valores de paz y seguridad internacional, como el de un multilateralismo renovado y más democrático.

En definitiva, la declaración adquiere tal relevancia en su momento ya que el contenido de la misma no se remitió simplemente a las cuestiones comerciales y económicas como en otras épocas, sino que abordó temas que estaban siendo debatidos al interior de los Estados. De esta manera, es posible visualizar los primeros indicios que indican la voluntad de profundizar la cooperación entre los países Suramericanos. Según Moldiz (2013) la CSN constituyó un gran proyecto político en torno a la integración, siendo el propósito fundamental de la misma la conformación de un bloque unitario sobre la base de un destino común que le permita a Sudamérica tener peso y relevancia a nivel internacional y a su vez negociar en mejores condiciones. Ya para Briceño Ruiz la CSN significó en gran medida una respuesta al modelo del ALCA de los años 90, el autor la describe como “una organización que se basaba en un enfoque minimalista representado por pilares muy precisos que eran parte de una estrategia de respuesta al orden global y la creación de bloques económicos” (BRICEÑO RUIZ, 2009, p.11).

La UNASUR constituida formalmente en mayo de 2008, heredó de la CSN la idea de continuar profundizando las convergencias entre el MERCOSUR y la CAN, con la inclusión de los tres países que hasta ese momento no participaban plenamente en ninguno de los bloques de integración mencionados anteriormente, Chile, Suriname y Guyana. Por primera vez en la historia de América del Sur fue concebido y creado un esquema de integración que reúne a los doce países que forman parte del subcontinente, este factor ya puede ser considerado un importante logro si tenemos en cuenta que históricamente el debate sobre la integración estuvo centrado en la disputa de dos modelos: uno correspondiente a la integración hemisférica (de escala panamericana de inserción internacional) y otra con referencia a “América Latina”, opción vinculada a los proyectos integracionistas de la CEPAL.

De acuerdo con Martínez Larrechea (2007) la integración focalizada en Sudamérica era una nueva construcción para muchos intelectuales y actores políticos, y a su vez representó un corte con algunas referencias culturales de importancia como México y Cuba. El autor entiende que, “la nueva política sudamericana es la segunda transformación estructural del sistema regional” (2007, p.4) y su origen no sería consecuencia única y directa de la asunción de gobiernos de centro-izquierda en varios países sino que es resultado de un proceso acumulado de Contadora y del procesos de redemocratización y, más inmediatamente, de la maduración del proyecto estratégico brasileño.

Nuevamente encontramos argumentos que hacen referencia a que los procesos que se llevaron a cabo en los años 1980, nos ayudarían a comprender la naturaleza y las funciones que fue adquiriendo UNASUR en el plano de la concertación política. Es decir, que experiencias como Contadora y su Grupo de apoyo, entre otras que fueron emergiendo durante los procesos de democratización, son fundamentales para comprender rol que pasó a asumir UNASUR en la mediación de crisis que pusieron en riesgo la estabilidad de distintos sistemas democráticos durante la década pasada

La construcción de la UNASUR desde 2007 formó parte de una nueva experiencia de integración regional en el continente. Como fue mencionado antes, el bloque regional abarca solamente a los países sudamericanos sin la presencia de Estados Unidos, importante evolución en la historia de la integración del continente. Por sus características novedosas no es posible encuadrarla en ninguno de los modelos explicativos de otras décadas, como el regionalismo cerrado o abierto.

Para pensar en el desarrollo de la región, las nuevas dinámicas de cooperación y concertación en el nuevo milenio agregan factores estratégicos, como la seguridad, la integración física, los recursos energéticos, la solución autónoma de los conflictos y la preservación de la democracia como valor identitario entre los estados, la defensa de los derechos humanos, el desarrollo socio económico integral y equitativo, así como la protección del ambiente (FALOMIR, 2013). En este sentido, entendemos que UNASUR es un proceso de integración regional que desborda los modelos explicativos de épocas anteriores, razón por la cual, nuevas categorías conceptuales son fundamentales para comprenderlo.

¿A qué factores obedecería la aparición de este nuevo regionalismo suramericano? Bonilla y Long lo explican a través de tres factores primordiales. El primero de dichos factores sería “el paulatino agotamiento de la efectividad y del consenso en torno al sistema interamericano actual” (BONILLA; LONG 2010). Particularmente en la década pasada se viene debatiendo la crisis del sistema interamericano, representado en la OEA. El segundo factor sería el debilitamiento de los ejes tradicionales de integración regional de América del Sur, principalmente CAN y MERCOSUR: “la CAN se ha visto profundamente dividida en razón de las diferentes visiones políticas y de desarrollo que albergan los distintos gobiernos de la región” (2010, p. 19). Ya el Mercosur se fue debilitando por las reiteradas crisis de identidad y funcionamiento desde los años 90. El tercer factor sería el “retorno del Estado” en la década del 2000, ante “el fracaso de la propuesta de acumulación del ciclo neoliberal y el deterioro social que conllevó en muchos países de la región implicó un importante giro político”. A estos factores, se suma un fenómeno económico de vital importancia, que fue la

paulatina mejoría en los términos de intercambio para los productores de materias primas sudamericanas (BONILLA; LONG 2010, p. 13-14).

Debido a dichos factores, Latinoamérica entró en una nueva fase de integración regional, denominada por Sanahuja (2008) como “integración post-liberal”, en referencia al conjunto de características que distingue a esa nueva fase del regionalismo con el modelo vigente hasta los años 90. La integración post-liberal refleja el consenso sobre la importancia de aplicar medidas como: “la dirección de la inversión pública, el manejo de las exportaciones, la redistribución de la riqueza, el incentivo al consumo interno o la adopción de medidas contra-cíclicas, la conducción política orientada hacia el bienestar de la sociedad, por oposición a la conducción “tecnocrática” del regionalismo abierto” (2008, p.12). En este sentido Sanahuja entiende que el regionalismo post-liberal se redefine en términos de soberanía nacional y como instrumento para apuntalar la gobernabilidad interna de los países. Las jóvenes democracias sudamericanas y el Estado democrático en sí pasan a revitalizarse a partir de esa nueva gobernanza (2010, p. 96).

También existen otros factores que hacen a la experiencia de integración de UNASUR única, es decir, el hecho de avanzar sobre asuntos que antes eran tratados sobre la órbita hegemónica de Estados Unidos, a tratarlos sin su participación. Se trata de una situación sin precedentes en América Latina, ya que durante la Guerra Fría, Estados Unidos acababa por asfixiar cualquier iniciativa que se opusiera a sus intereses. Los temas relacionados a la seguridad, la problemática de las drogas, la integración física, entre otros, eran abordados en el seno de la OEA pasaron a ser abordados también en la CSN-UNASUR. Por ejemplo, en lo que se refiere a la gestión y contención de crisis, tema en el que hacemos hincapié aquí, el bloque regional se mostró capaz de mediar en episodios en donde estuvo en riesgo la estabilidad institucional en algunos países (FALOMIR, 2013).

Ese nuevo regionalismo se caracterizó por la búsqueda de nuevos modelos de desarrollo que a partir de una mayor presencia del Estado buscaban promover la cohesión social y contrarrestar las consecuencias de la experiencia neoliberal de la década anterior. O dicho en otras palabras, la finalidad era buscar un modelo de crecimiento económico que permita superar los costos del neoliberalismo en términos de ciudadanía, democracia e inclusión. UNASUR es el resultado de un proceso de construcción política y socio-histórica que reivindicó la importancia de la integración y consolidación geopolítica del espacio sudamericano.

Con la creación de un sistema sudamericano en áreas consideradas estratégicas, América del Sur buscó fortalecer su autonomía decisoria a través de medidas que afianzasen

la confianza entre sí. Algunos autores entienden y califican a este proceso como de “post-hegemónico”. A diferencia de otras épocas, no solo se estarían adoptando nuevas reglas y distintas al US *marketpropos* (con la incorporación de las temáticas del desarrollo y la exclusión), habría también una “re politización de la región” en consecuencia del aprovechamiento de los nuevos márgenes de maniobra internacionales (KAPPEL, 2011).

En este sentido, Diana Tussie entiende que el regionalismo post-hegemónico representa el fin de una etapa en dónde primaba un único modelo de integración y se constituye en el inicio de otra donde ya no hay un solo camino posible. La autora explica que los procesos de integración que surgieron durante los años 2000, fueron más allá de la reacción a la crisis del neoliberalismo. Al igual que Falomir, Tussie (2012) señala que las nuevas propuestas, son una manifestación expresa de una repolitización de la región, ya que a partir de la reconfiguración del mapa político se fueron construyendo proyectos regionales donde los Estados, los movimientos sociales y los líderes pasaron a adquirir mayor peso en las negociaciones.

El concepto de regionalismo post hegemónico nos permite alejarnos del plano económico y comercial para aproximarnos a una ampliada variedad de temas que forman parte de la agenda de cooperación que se desarrolló en esos años. Los proyectos regionales de la década del 2000 buscan alternativas acordes a sus realidades regionales, mediante su compromiso con la democracia y el desarrollo inclusivo. A su vez buscaron reducir la dependencia del financiamiento externo y realizaron una reconceptualización de la cooperación (RIGGIROZZI, 2010).

2.2 El legado de la transición democrática en la agenda de UNASUR

Como fue explicitado en la nota introductoria el presente trabajo tiene la pretensión de indagar los cambios que ocurrieron en la región tras el surgimiento de la UNASUR, especialmente en lo que se refiere su capacidad mediadora en relación con a las crisis internas de los Estados por razones sociopolíticas, étnicas, o de otra índole. Bajo esta consigna de estudio consideramos que para comprender el momento actual del proceso de integración suramericano, es relevante conocer a grandes rasgos los episodios de la historia reciente en los países de la región, más específicamente aquellos que ocurrieron entre los años 80 y 90, para luego comprender cómo se desarrollaron las transiciones hacia la democracia, teniendo en cuenta las rupturas con el orden anterior y continuidades tras la

vuelta de las democracias.

La década de los ochenta y noventa se caracterizó por el fin de los gobiernos de facto y por el comienzo de las transiciones hacia la democracia, proceso que se expresó de maneras diferentes en cada Estado. Guillermo O'Donnell (1998) definió la transición como el “intervalo entre un régimen político y otro”, lo característico de una transición según O'Donnell es que durante el tiempo de su transcurso las reglas del juego político no se ven definidas, sino que se encuentran en permanente cambio y sujetas a una ardua contestación. En palabras del autor:

Los actores luchan no solo para satisfacer sus intereses inmediatos y-o los intereses de aquellos a quien se proponen representar, pero, también por la definición de reglas y procedimientos cuya configuración determinará probables vencedores y perdedores en el futuro. Además esas reglas emergentes definirán a larga escala los recursos que serán utilizados y los actores que tendrán el “permiso” de entrar en la arena política (O'DONNELL, 1998, p.13)

En esta dirección Francisco Weffort (1992) en su libro *Qual Democracia?* desarrolla un argumento que nos parece pertinente para nuestra comprensión de los procesos de redemocratización en América del Sur. Weffort entiende que las “nuevas democracias” son aquellas cuya construcción ocurrió en medio de condiciones políticas de una transición en la cual “fue imposible la completa eliminación del pasado autoritario”. Las nuevas democracias serían regímenes políticos en los cuales la transición llevó a una “mezcla” de las instituciones democráticas con importantes resquicios de ese pasado autoritario. Esa herencia según Weffort, estaría presente en las “estructuras estatales del régimen autoritario anterior y en la relativa permanencia o conversión de líderes de ese régimen”. En el primer grupo, es posible encontrar instituciones como las Fuerzas Armadas, bancos estatales, empresas públicas y entes vinculados a la intervención económica y a la afirmación de sus intereses por sobre los Poderes Ejecutivos y sobre los Parlamentos (WEFFORT, 1992, p, 85, 90)

Si bien no es la finalidad de este trabajo analizar cómo se procesaron las transiciones hacia la democracia en cada país de la región, es importante destacar que este período adquiere elevada importancia para comprender las fragilidades de los regímenes políticos en la actualidad, y especialmente va a condicionar la capacidad mediadora de la UNASUR en la región, que encontrará sus resistencias y por ende sus límites en resquicios de ese momento histórico.

Tanto en el inicio del proceso de democratización como en la actualidad, la integración regional ha jugado un papel clave en el sentido de blindar y dotar de legitimidad a esos procesos de transición. El vínculo entre la democracia y los procesos de integración

regional se comenzó a articular en América Latina a mediados de la década del ochenta, durante los procesos de transición democrática. Esa dinámica entre los procesos de transición y posteriormente de consolidación democrática y los distintos acuerdos de cooperación, fue gestando una dinámica de apoyo mutuo. Es decir, que así como la consolidación democrática sirvió para afianzar la cooperación regional, por su parte los acuerdos regionales sentaron las bases para la consolidación de la democracia. De esta manera, Bizzozero (2013) argumenta que la relación democracia – procesos de cooperación regional fue uno de los instrumentos al que recurrieron habitualmente los Jefes de Estado y los Ministros de Relaciones Exteriores entre mediados y fines de la década del ochenta. Esta alusión fue realizada con la intención de apoyarse mutuamente en el emprendimiento de reinserción en el sistema internacional de cada país y así marcar distancia de los procesos nacionales marcados con vestigios del período dictatorial. Según Bizzozero (2008) los dos momentos centrales que marcaron un punto de inflexión en la relación entre las transiciones democráticas y los procesos de cooperación regional, fue primero la conformación del Grupo de Apoyo a Contadora, integrado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, y la Declaración de Iguazú, que rubricaron los Presidentes Alfonsín y Sarney.

De esta manera, Briceño Ruiz explica que la UNASUR actuaría como “un círculo concéntrico más dentro de la espiral de la integración latinoamericana”. El primer anillo sería la asociación estratégica entre Brasil y Argentina en un periodo de consolidación democrática “hacia dentro” de los presidentes Alfonsín y Sarney en los años 80’s, que “eliminó” las hipótesis de conflicto “hacia fuera” es decir, entre ambos países. El círculo siguiente sería el Mercosur, que propició durante la década de los 90 una creciente interdependencia económica entre los cuatro países miembros, la cual fue acompañada por una incipiente institucionalidad que se desarrolló en diversos ámbitos de la sociedad civil, como en el sindical y socio laboral. Es decir que, por un lado existía una faceta del proceso de cooperación regional vinculada a la estabilidad político-institucional y por otra una más amplia como la comercial económica (BRICEÑO RUIZ, 2008, p. 52).

Debemos tener en cuenta que la concertación política para la resolución de conflictos en América Latina tiene antecedentes que van más allá de las esferas institucionales de cooperación más recientes como la propia UNASUR. Un antecedente fundamental lo encontramos al inicio del año de 1983 mediante la iniciativa México de creación del que quedó conocido como “Grupo Contadora”; un actor clave en la mediación para la convergencia de posiciones para solucionar los conflictos en el istmo. El Grupo de Contadora fue conformado por México, Venezuela, Colombia y Panamá después de la reunión que tuvo

lugar en la Isla de Contadora en el golfo panameño, los días 8 y 9 de enero de 1983. Tenía como objetivos amenizar la situación de conflicto armado de las guerrillas en Nicaragua y El Salvador, así como reducir la influencia soviética en la región, disminuyendo la tensión incentivada por el conflicto este-oeste en el istmo.

El objetivo que guiaba los encuentros entre autoridades y ministros de esos países era el de promover “soluciones latinoamericanas para problemas latinoamericanos” (BRAGA, 2014). En este sentido, uno de los momentos destacados en las negociaciones en el ámbito del Grupo de Contadora fue entre los meses de enero y junio de 1986 cuándo se produjo la Declaración de Caraballeda¹¹, por medio de la cual quedó registrado el compromiso por la paz la seguridad y la democracia en América Central. Ya en el año 1985 había sido constituido el “Grupo de Apoyo a Contadora”, instancia multilateral de los gobiernos de Argentina, Brasil, Perú, y Uruguay, con la finalidad de ampliar la acción multilateral establecida por el Grupo Apoyo a Contadora para la promoción de la paz en los conflictos armados en Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

Como señala Frohmann, Contadora fue importante no solamente en tanto “se cumplieron algunos de los objetivos de la misma iniciativa mediadora, sino también como instancia de aprendizaje de nuevas modalidades de relación de los países latinoamericanos” (FROHMANN, 1989. p.51). La experiencia de Contadora mostró los primeros indicios de una voluntad de concertación política entre los países latinoamericanos. La misma solo pudo consolidarse a partir de la búsqueda de esquemas que no estuvieran sujetos a la tutela de los Estados Unidos. La fusión de Contadora y el Grupo de Apoyo se configuró como un mecanismo de consulta permanente y concertación política que quedó conocido como el Grupo de los Ocho, luego nombrado Grupo de Río, quedando abierto a la incorporación de todos los países de América Latina en dónde existiera el sistema democrático.

Frohmann destaca que en ese período existía la percepción de que esto les daba una “...determinada autoridad moral frente a los países donde subsistían regímenes autoritarios o condiciones de democracia política cuestionables...” (1989, p.52). La democracia se conformaba como un valor identitario común para el “Grupo de los 8”, motivo por el cual se suspendió a Panamá temporalmente a inicios de 1988, luego de producirse los incidentes políticos que interrumpieron la democracia en aquel país. En esos años el proceso de democratización se enmarcó en un escenario internacional en transformación que exigía un

¹¹Mensaje de Caraballeda para la paz, la seguridad y la democracia de América Central. Venezuela, 12 de enero de 1986. Disponible en :<<http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/Acuerdos-de-Paz/04.pdf>>. Acceso en: 13 abr. 2016.

viraje en la política externa y de defensa de los países de la región. A modo de ejemplo; en el caso de Uruguay el autor Carlos Luján señala que dicho país debía recuperar la posición de país “confiable, digno del apoyo y de la cooperación internacional” (1993. p.16) tanto para sus relaciones internacionales como para la estabilidad política interna, es decir que fue la propia participación uruguaya en acciones como en el grupo de Apoyo a Contadora o en otras iniciativas destinadas a restablecer la democracia en Perú y Haití específicamente, que acabaron redundando en amplios beneficios en el ámbito doméstico.

Después de indagar sobre el vínculo que se estableció entre la democracia y la integración regional en América Latina, es importante señalar que, a pesar de la importancia que se le otorgó a la democracia en tanto régimen o bien público, en ese período se mantuvo una diferenciación entre la integración económica, que como vimos en la década de los 90 tenía la finalidad de crear mejores condiciones para inserción internacional, y el proceso de concertación y cooperación política. Consideramos que esta distinción llevó a la democracia a ser un componente importante del proceso regional, pero no a ser un requisito del mismo. O dicho en otras palabras, la integración regional fue funcional en el sentido de consolidar y blindar los procesos de afirmación democrática, creando y replicando la imagen de un continente, y sobre todo un Cono Sur más estable y confiable en términos políticos.

Finalmente, entendemos que la democracia como un bien público en sí, en contraposición a la dictadura, encuentra su fundamento en el hecho de que varios países del continente pasaron por crueles dictaduras de larga duración, lo que llevó a reivindicar en los distintos espacios regionales a la democracia como el régimen más adecuado y no por los contenidos que pudiera tener o por la calidad de la misma. Sobre todo, si tenemos en cuenta que en la actualidad los países de la región aún continúan enfrentando desafíos en materia de estabilidad político-institucional. Esta situación se viene evidenciando en las recientes crisis políticas que han puesto en riesgo la estabilidad democrática en la región. A modo de ejemplo, hacemos referencia a la crisis política en Bolivia (agosto de 2008), al golpe de Estado contra el presidente Zelaya en Honduras (junio de 2009), el intento de golpe de Estado en Ecuador (septiembre de 2010), el derrocamiento del presidente de Paraguay Fernando Lugo (junio de 2012) y el impeachment a la Presidenta de Brasil Dilma Rousseff (2016).

La fragilidad de la democracia también ha sido expresada a través de la opinión pública. En noviembre de 2015 fue lanzado un informe¹² de la Organización no Gubernamental Latinobarómetro, que mide el factor “confianza” en las instituciones y en la

¹²Informe de la ONG Latinobarómetro “La confianza en América Latina 1995-2015 20 años de opinión pública latinoamericana” disponible en: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp> acceso 18 abr 2016

democracia en sí. El período estudiado fue desde 1995 a 2015 y participaron 18 países de Latinoamérica. Uno de los resultados de la investigación fue que, con excepción de Uruguay, ningún país de la región ha logrado salir de la desconfianza en las instituciones de la democracia. Es decir que, los medios de comunicación, las instituciones privadas, y la Iglesia (las iglesias) gozarían de mayor confianza que las instituciones de la democracia, con algunas excepciones. El informe relaciona la falta de confianza con problemas de desigualdad, dado que la desconfianza sería el producto de las desigualdades que la democracia no ha desmantelado. En otras palabras, la expectativa que pesa hoy sobre la democracia, es el desmantelamiento de las desigualdades. Sin eso, será difícil atacar el problema de la desconfianza (LATINOBAROMETRO, 2015). Dicho en otras palabras, se pudo concluir que “todas las instituciones medidas que no son de la democracia y el estado, (con la excepción de los estudiantes y la Iglesia), tienen confianza entre el 40% y 49% y que las instituciones de la democracia tienen confianzas en torno al 30%” (LATINOBAROMETRO, 2015, p.4)

La realidad de nuestro continente – como siempre ha sido – en la actualidad se muestra compleja. La democracia se instaló en América Latina a través de una puja constante ante una posición de amplia e histórica desventaja caracterizada por la exclusión social y la fragilidad institucional, características condicionadas muchas veces por el oportunismo y la intolerancia de las clases políticas dirigentes. En este sentido, Peter Smith (2009), en su libro “La democracia en América Latina” sostiene la hipótesis de que:

La democracia ha llegado a extenderse más (y en cierta medida a ser más duradera) en la región porque se ha domesticado, es decir que “ha ganado capacidad de supervivencia y de enraizarse en la medida en que sus partidarios han ido aceptando limitarse tanto en la persecución de violaciones a los derechos humanos ocurridas antes de la transición, como en la introducción de reformas que pudieran afectar los intereses de factores nacionales o internacionales con capacidad de desestabilización, al menos durante un período inicial (SMITH, 2009, p.124).

A lo largo del libro Smith trae como evidencia histórica el análisis de las transiciones hacia la democracia, enmarcando en este ciclo a la década que va desde inicios de los noventa hasta el año 2000. Allí también dedica gran parte de su obra al rol que han cumplido las de las organizaciones internacionales en este proceso:

Más allá de las acciones unilaterales de los Estados Unidos y otras potencias importantes, las Organizaciones Internacionales también han afectado a los procesos de democratización en América Latina. Al representar la voluntad colectiva de la comunidad internacional, las autoridades multilaterales poseen una autoridad moral y política excepcional. Pueden afirmar ser justas e imparciales pero se enfrentan a un dilema inevitable: la contradicción entre la promoción de la democracia y la soberanía nacional. Puesto que sus miembros son Estados nación grandes y pequeños, las instituciones multilaterales deben tratar el asunto con

cautela (SMITH, 2005, p. 126).

En el ámbito de las relaciones internacionales en América Latina, la promoción de la democracia y el respeto por la soberanía nacional son principios generales que en teoría orientan a las relaciones en el sistema interamericano. No obstante, como fue apuntado por Smith, en muchos casos puede emerger la tensión entre la promoción de la democracia y la soberanía nacional, esta última plasmada en el principio general del derecho como la “No injerencia en asuntos internos de los Estados”. Este conflicto, resultante de dos principios que en ciertos momentos pueden parecer contradictorios, es un asunto que ha sido históricamente sensible para las relaciones tanto hemisféricas como regionales en toda América. En la actualidad continúa siendo un tema divisor de opiniones entre los especialistas y la opinión pública en general.

América Latina desde su nacimiento a la vida independiente, a comienzos del siglo XIX, se caracterizó por haber construido progresivamente un sofisticado sistema de derecho internacional y de instituciones a nivel regional que orientan su conducta internacional y doméstica. En este marco, en el continente se ha desarrollado una larga tradición de respeto a las normas del derecho internacional así como una profunda “cultura diplomática”:

Esta cultura legalista, originada en el legado español y portugués, ha contribuido a la resolución pacífica de conflictos entre Estados y a la ausencia de conflictos bélicos significativos desde finales del siglo XIX, pero también ha servido como marco normativo para prevenir y evitar la intervención o injerencia de Estados más poderosos (SERBIN, 2010).

Entre los aspectos más destacados del desarrollo de esa “cultura diplomática” podemos citar cinco normas distintivas de Latinoamérica:

El uti possidetis y la integridad territorial; la resolución pacífica de conflictos; la convivencia y la concertación; la seguridad colectiva, el control de armas y el establecimiento de medidas de confianza mutua (particularmente en América del Sur); y, muy especialmente, la soberanía y la igualdad de los Estados, con su corolario del principio de no intervención (MERKE, 2015, p.8).

Como fue expuesto también por Merke (2015) cuando aborda a la concertación política en América Latina, estos principios estarían arraigados en la tradición jurídica y sobre todo política del continente. En esta dirección, entendemos que con el desarrollo del proceso de integración, especialmente con la consolidación de UNASUR y su capacidad de mediar en distintas crisis internas, dichos principios adquirieron una nueva dimensión por no estar bajo la tutela de Estados Unidos. Potencia hegemónica que históricamente tuteló la aplicación y evaluación de dichas normas, en el ámbito multilateral mediante la OEA.

Retomando el tema referente al conflicto entre los principios de “no intervención en asuntos internos de los Estados” y la “promoción de la democracia”, partimos del hecho de que ambos son principios reconocidos por el Derecho Internacional Público (DIP) y por el llamado Derecho Internacional Americano (DIA). Así como también las dos son premisas rectoras de las Relaciones Internacionales contemporáneas.

El principio de no intervención nació con el surgimiento del estado moderno y es un corolario del principio de la igualdad soberana de los estados. De acuerdo a Menezes (2010) por el principio de la no intervención queda prescrito jurídicamente que “ningún Estado puede inmiscuirse en los asuntos internos o externos de otro, en su conducción política, en sus decisiones económicas, culturales o sociales, o determinar que él se posicione o actúe de determinada manera”. En otras palabras, la intervención se caracteriza por la injerencia de un Estado en los negocios internos y externos de otro.

La consagración legal en América Latina de dicho principio ha sido muy trabajosa a causa de la oposición de los Estados Unidos, país que siempre fue muy reacio a adoptar compromisos jurídicos que pudiesen afectar el margen de maniobra de su política internacional en el hemisferio. Fue recién en la década del treinta cuando se pactaron las primeras convenciones en la materia en América, a saber: la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados (Montevideo, 1933), el Protocolo Adicional a la Conferencia de Consolidación de la Paz (Buenos Aires, 1936) y la Conferencia Panamericana de Lima (1938). Este proceso de positivización quedó finalmente plasmado mediante la inclusión en la Carta de la OEA (OEA, 1948), con una formulación que perdura hasta el presente: “La Organización de los Estados Americanos no tiene más facultades que aquellas que expresamente le confiere la presente Carta, ninguna de cuyas disposiciones la autoriza a intervenir en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados miembros” (OEA, 1948 Art.2).

En consonancia con la Carta de la OEA, una buena parte de los Estados latinoamericanos han formulado declaraciones - de carácter constitucional en algunos casos - que reafirman el principio de no intervención como uno de los ejes rectores de su política externa. Sin embargo, cuando hacemos referencia a los procesos de integración, debemos tener en cuenta que la "intervención" no es tal, ya que tiene fundamento en la propia voluntad del Estado que adhirió a un tratado internacional que contempla un mecanismo de supervisión, que encontrará sus límites en el propio mecanismo que la regula. Si bien esta proposición resulta muchas veces contradictoria y condicionada a interpretaciones, es un punto de partida válido desde el ámbito jurídico que le da sustentación a nuestro estudio.

2.3 Mecanismos de UNASUR para la mediación en crisis

A pesar de los pocos años de vida institucional, UNASUR ya cuenta con instrumentos de naturaleza jurídica que tienen la finalidad de monitorear la estabilidad de las instituciones del Estado de Derecho y por ende a la propia democracia. La defensa de la democracia constituye una condición en sí para la pertenencia en los diversos procesos integracionistas en la región. Los principales antecedentes en el continente americano lo constituyen el MERCOSUR y la OEA, que desde 1998 y 2001 respectivamente, ambas organizaciones cuentan entre sus normas originarias con “Cláusulas Democráticas” para el resguardo del orden institucional.

Aunque el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas fue suscrito en 2008, su ratificación se completó recién en 2011¹³. Es decir que antes de dicha fecha no era técnicamente posible ratificar de hecho otras herramientas jurídicas en el ámbito de la organización. No obstante, fue a fines de septiembre de 2010 tras la crisis institucional desatada en Ecuador que surgió la iniciativa de elaboración por parte de los miembros de UNASUR de una Cláusula Democrática que sanciona los golpes de Estado. Fue en la reunión convocada de emergencia el jueves 30 de septiembre de 2010 en la ciudad de Buenos Aires con el objetivo de analizar la situación política en Ecuador que los Jefes y Jefas de Estado de los países miembros presentes “condenaron el intento de golpe de Estado y afirmaron que no tolerarán bajo ningún concepto, cualquier nuevo desafío a la autoridad institucional ni intento de golpe al poder legítimamente elegido”.¹⁴

Es importante destacar que el intento de golpe de Estado ocurrido en Ecuador, el 30 de septiembre de 2010 dejó en evidencia la urgente necesidad de institucionalizar un instrumento que desaliente los procesos que amenacen la democracia. Si bien ya se habían producido episodios de ésta índole en Suramérica, más específicamente en Bolivia durante el año 2008, en esos años no existía ningún mecanismo legal válido. Las reuniones, cumbres y documentos emitidos desde UNASUR eran producto del “voluntarismo político” de los gobiernos de la región. Sin la institucionalización, los países quedarían a la merced de la voluntad política de los gobiernos de turno. En esta dirección, el 1 de octubre de 2010, los mandatarios de UNASUR firmaron la Declaración de Buenos Aires, por medio de la cual condenaron el

¹³El tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas entró en vigencia cuando la República Oriental del Uruguay lo ratificó el 11 de marzo de 2011.

¹⁴UNASUR prepara su Cláusula Democrática. Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/10/101001_0503_ecuador_unasur_clausula_ao.shtml. Acceso 27 abr 2016.

intento de golpe de Estado en Ecuador y el secuestro del Presidente Rafael Correa y se comprometieron a incluir dentro del marco jurídico de UNASUR un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo que establezca la “Cláusula Democrática”. A tales efectos, el 26 de noviembre de 2010 en Guyana se realizó la IV Cumbre Presidencial de UNASUR. Allí, los mandatarios – a través de un Protocolo Adicional – introdujeron una cláusula democrática al Tratado Constitutivo. Pero como todos los tratados que requieren un mínimo de Estados ratificantes para entrar en vigor, el Protocolo adicional también pasó por un proceso de legitimación. Al ser la UNASUR una organización regional de carácter intergubernamental hubo que aguardar que cada país incorpore el Tratado a su legislación interna, mayoritariamente vía Cámara de Diputados primero y luego mediante la aprobación en la cámara de Senadores o Cámara Alta. El noveno país en ratificar el Protocolo Adicional sobre el Compromiso con la Democracia fue Uruguay, el 18 de febrero de 2014.

A pesar de la relativa demora en el proceso de ratificación del instrumento jurídico, en este trabajo mostramos cómo la práctica de la concertación política – que ocupa un lugar central en la UNASUR – ayuda a entender la capacidad mediadora demostrada por la institución aún en ausencia de un mecanismo jurídico. Como destaca Mellado (2013) en el caso de Bolivia, la UNASUR no se limitó exclusivamente a emitir declaraciones retóricas a favor de la búsqueda inmediata de soluciones, sino que jugó un rol preponderante en todo el proceso de resolución pacífica del conflicto mediante lo que fue el establecimiento de la “Comisión de constatación de hechos sobre los sucesos de Pando”. La organización también se desempeñó en calidad de observador en los mecanismos institucionales planteados para la superación de la crisis, es decir mediante referéndum, tal como abordaremos en el siguiente capítulo.

En el Tratado Adicional de compromiso con la Democracia, que entró en vigor el 19 de marzo de 2014, es reconocida la importancia que tienen otros instrumentos regionales que afirman el compromiso democrático de los países del continente, haciendo mención indirecta a las declaraciones amparadas en el ámbito de la OEA y del Mercosur. Ya en el artículo 1º queda registrado en qué casos se hará uso del Protocolo. Allí son nombradas dos situaciones posibles, la primera es en el caso en que se haya producido la ruptura del orden democrático, es decir cuando se haya producido un hecho concreto que haya violado el orden constitucional. La segunda situación presupone la existencia de amenazas de ruptura del orden democrático, es decir que cuando se perciba que hay elementos capaces de poner en riesgo “el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos” (UNASUR, 2014a). Quienes tienen la potestad de establecer en qué casos se estaría antes las

dos situaciones ya nombradas son el Consejo de Jefas y Jefes de Estado, y de Gobierno¹⁵ o en su defecto, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

En el artículo 4° son detalladas las medidas que podrán ser adoptadas en caso de que haya sido constatada una ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático. De esta manera podríamos clasificar dichas medidas de acuerdo a su naturaleza. En el numeral A y C son enumeradas sanciones de carácter institucionales como la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos, e instancias en el ámbito de la UNASUR así como la “suspensión del Estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales”. Ya en el numeral B está previsto el “cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros”. Esta medida, que puede ser calificada como “severa”, traería graves consecuencias en el ámbito económico. Tal vez esta sea una de las medidas más drásticas a ser adoptadas en comparación con las sanciones previstas por otros organismos regionales. Por su parte el numeral D prevé sanciones de carácter diplomático que pueden resultar en prejuicios de otra índole: “Promover, ante terceros países y/o bloques regionales, la suspensión de los derechos y/o beneficios del Estado afectado, derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte” (UNASUR, 2014a).

En el momento que fue pensado y redactado el Protocolo Democrático (2010), aún no había sido aprobado en el ámbito del Mercosur el Protocolo de Ushuaia II sobre Compromiso Democrático, lo que posiciona a este instrumento - sus sanciones y procedimientos - como las medidas más precisas que hacían suponer una mayor efectividad en su implementación. Desde su surgimiento, UNASUR dio señales de ser una organización capaz de reaccionar rápidamente para responder ante conflictos internos que fragilizan la estabilidad democrática. La rápida respuesta a crisis regionales y la adopción posteriormente de la cláusula democrática demuestran esto. Sin embargo es importante señalar que la agenda de la democracia en el ámbito del bloque es más amplia. En particular, dentro de los consejos intersectoriales instituidos con distintas finalidades, el Consejo Electoral de UNASUR (CEU) adquiere especial relevancia en nuestro estudio.

El CEU fue creado en la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, celebrada el 30 de noviembre de 2012, en Lima, Perú. Aunque el

¹⁵El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno se constituye como el órgano máximo de UNASUR, y es el encargado de establecer los lineamientos políticos de la organización, se reúnen a cada año a petición de un Estado miembro en secciones ordinarias o en secciones extraordinarias a petición del Estado que ejerza la presidencia pro tempore del bloque.

objetivo general del CEU reconoce como variables a la “participación ciudadana, la educación cívica y la democracia”, sus objetivos específicos así como su metodología de trabajo están encaminados exclusivamente al ámbito electoral, espacio central en la lógica democrática latinoamericana, pero al cual no se limita y no se debe limitar la participación ciudadana, la educación cívica y mucho menos la democracia (UNASUR b, 2012).

Dentro de la estructura organizacional la “Unidad técnica Electoral” es el brazo administrativo del CEU, tiene como objetivos el “análisis e investigación, apoyo logístico y administrativo para el desarrollo de las actividades, así como Misiones Electorales y la cooperación y asistencia técnica”. De acuerdo al Estatuto del CEU, el mismo estará integrado por “las máximas autoridades de los órganos autónomos, los organismos o instituciones estatales con competencia electoral, de conformidad con la legislación de cada Estado Miembro” (UNASUR, 2012).

Por su parte los objetivos, metodología de trabajo y financiamiento de las Misiones Electorales de UNASUR también se encuentran reguladas. En este sentido el CEU es una instancia más que atiende a los objetivos fundacionales del bloque. Hasta la actualidad se han realizado catorce misiones de observación¹⁶, todas en países en donde ha habido crisis institucionales que han fragilizado la democracia y de alguna u otra manera a los propios sistemas electorales¹⁷.

Desde nuestro punto de vista, entendemos que la agenda y el debate en el ámbito de UNASUR en torno al tratamiento de las coyunturas de crisis, ha sido continuo desde su formación en 2008, por lo que consideramos que la incorporación de la cláusula democrática mediante la adopción del Protocolo Democrático, así como la conformación del Consejo Electoral, son avances en el sentido de institucionalizar ciertas prácticas que tienen como base a la concertación política que viene ocupando un lugar central en la UNASUR. Como fue analizado aquí la concertación política para la resolución de conflictos en América Latina es considerada parte de nuestra tradición.

¹⁶ Misiones Electorales UNASUR Disponible en:
<<http://www.unasur.org/images/especial/misiones%20electorales%20unasur.pdf>>

¹⁷ En elecciones presidenciales, municipales parlamentarias en Paraguay, Bolivia, Venezuela, Ecuador, Perú, Colombia, Guyana y Suriname hubo misiones de Observación.

3 LA MEDIACIÓN DE UNASUR EN LA CRISIS INTERNA DE BOLIVIA (2008)

En la presente investigación, el término “crisis” no siempre está vinculado connotaciones negativas. Aquí el concepto de crisis entiende a este estado como posibilidad y oportunidad para la resolución de problemas y conflictividades que han permanecido desde la transición democrática, es decir, que a lo largo del proceso democrático no han sido resueltos. Como sostiene Zavaleta (1986, p. 11), las crisis “son estados que muestran a las cosas como realmente son y no como se presentan cotidianamente” (1986). Dicho de otra manera, la crisis manifiesta la posibilidad de (auto) conocimiento y (auto) superación, pues no se conoce y explicita algo más allá de lo que la sociedad, en tanto intersubjetividad social, permite conocer. Fue René Zavaleta Mercado quien propuso y sostuvo a la crisis como método de conocimiento para sociedades como la boliviana, que no se explican o no logran conocerse a partir de la existencia o puesta en marcha de un “modelo de regularidad” que dé cuenta “positiva” de su situación.

De acuerdo a Zavaleta (1986), “sólo la crisis, entendida como acontecimiento extraordinario de desgarre, es la que visibiliza el fondo de las cosas, como, también, –paradoja de la crisis– el horizonte común que se manifiesta en tanto intersubjetividad social acumulada” (p.11). Horizonte de visibilidad denominó Zavaleta a los imaginarios colectivos (hoy diríamos también normativos) que permiten conocer los alcances y límites de la emergencia social y de su estructuración político-estatal. Esto es, imaginario que cubren al conjunto de la sociedad y se expanden como un manto en los cursos históricos que inicialmente les dieron origen (GARCIA, 2013, p.37).

Siguiendo esta perspectiva, en la historia de Bolivia las crisis han significado la posibilidad de cambios pero sobre todo de autoconocimiento. El nacimiento del Movimiento al Socialismo es en parte un resultado de distintas crisis que se venían sucediendo en Bolivia desde la Revolución Nacional de 1952 y resultado del autoconocimiento que viene experimentando la sociedad boliviana (GARCIA, 2013).

3.1 El nacimiento del MAS-IPS y el camino hacia el gobierno

El Movimiento al Socialismo en sus orígenes se posicionó como un instrumento de lucha que pretendió dar coherencia a las reivindicaciones de los cocaleros, los cultivadores de la planta de coca en Bolivia. La estrategia de dicho movimiento estaba fundamentada en una amplia oposición a los gobiernos de ese período. En definitiva, en esos años el MAS estaba conformado precisamente por los sindicatos/federaciones de campesinos cocaleros del trópico

cochabambino reunidos en una fuerza política.

De hecho, la base social del MAS está basada fundamentalmente en los productores de coca en la región de Chapare. Dirigido por Evo Morales, este movimiento ha contado con gran apoyo popular, incluyendo partidos de izquierda tradicional, sindicatos y movimientos sociales. El nombre es muy significativo, ya que quienes participaron en su fundación no querían identificarlo como un partido político tradicional, es decir que el MAS-IPSP pasó a constituir, a la vez, un partido político y una federación de organizaciones sociales, (HOFMEISTER, 2004). De acuerdo con Zuazo (2009), la emergencia de la denominación Movimiento al Socialismo – Instrumento político para la soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP) sería el resultado de la confluencia de cuatro factores históricos, políticos y sociales, en el momento de la crisis de Bolivia de principios de siglo (2000-2005):

La emergencia politizada de la ruptura campo-ciudad, la crisis del modelo económico neoliberal y la visibilización social de la deuda social que el modelo genera, la crisis de representatividad de los partidos tradicionales y el proceso de municipalización iniciado en 1994 en el marco de la democracia (ZUAZO, 2009, p.12).

Como indicamos antes, originalmente el MAS era un instrumento de lucha política de los campesinos y productores de hoja de coca, es decir que era un sindicato que no sólo se proponía defender los intereses de sus miembros sino que se transformaría en un medio de lucha en el terreno político nacional. Su expansión se produjo como consecuencia de dos olas de migración vinculadas a dos hechos históricos: por un lado el abandono de tierras por campesinos del altiplano debido a la sequía de 1983, y por otro, por el desmantelamiento de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), como resultado de las primeras reformas neoliberales de 1985, que llevaron al cierre de innumerables minas y el despido, eufemísticamente llamado ‘relocalización’, de más de veinte mil mineros (DO ALTO, 2008). Los cocaleros representan uno de los sectores sociales más excluidos, e incluso perseguidos, de Bolivia. Tal como resalta Do Alto (2008) en esa época la figura del cocalero no estaba bien vista, ya que si bien existía un consumo tradicional de la hoja de coca, y una comercialización legal de la misma, fue la cocaína que hizo famosa la «hoja sagrada», a la vez tan célebre y polémica. La “época dorada” de la economía vinculada con la cocaína fue entre los años 1980-1981¹⁸ bajo la dictadura de Luis García Meza. Particularmente en esos años, convertirse en cocalero significaba, entonces, “exponerse a la estigmatización social, y a una creciente represión, fruto del consenso general del conjunto de la clase política sobre la erradicación del

¹⁸ Llegó a representar más del 50% del PIB de la economía boliviana cuando se restablece la democracia en 1982.

cultivo de la hoja de coca, consenso promovido y activamente apoyado por Estados Unidos” (DO ALTO, 2008).

Fue en este contexto en el cual se produjo la consolidación de un movimiento político de los pueblos indígenas de tierras bajas en el oriente del país. Originalmente denominado Asamblea por la soberanía de los Pueblos¹⁹ (1995), posteriormente tras su institucionalización en 1997 nace a la vida pública con el nombre de Movimiento al Socialismo, como es conocido hasta el día de hoy. Durante las elecciones nacionales de 1997 logró un fuerte apoyo de la población del trópico de Cochabamba, sin embargo, en otras regiones del país la adhesión fue más escasa. Ya en las elecciones nacionales de 2002, con Evo Morales como candidato, el respaldo de la población aumentó. De hecho, el MAS estuvo muy cerca de llegar a la Presidencia, pero Sánchez de Lozada superó a Morales con el 22,9% contra el 20,9%.

A pesar de esta derrota cabe señalar que en muy poco tiempo el MAS se convirtió en una de las fuerzas políticas más importantes del país, eclipsando a partidos históricos como al Movimiento Nacional Revolucionario (MNR)²⁰, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) del ex Presidente Jaime Paz Zamora, y a la Acción Democrática Nacionalista (ADN) del ex Presidente Hugo Banzer (CRABTREE; CHAPLIN, 2013). El éxito del MAS, que más tarde se traduciría en las elecciones, está muy vinculado con la crisis que venían atravesando los partidos políticos desde el retorno a la democracia en la década de 1980. Así mismo, es importante resaltar la capacidad política que tuvieron los dirigentes del movimiento para aprovechar la ola de protestas sociales - que fueron más frecuentes a partir de 1999 - para fortalecer a una fuerza que se diferenciaba del resto de los partidos de izquierda. Dicho en otras palabras, el MAS consiguió “sumar puntos” de movimientos de protestas sectoriales y por consiguiente crear una idolología de amplia atracción política, combinando una mezcla de nacionalismo con una nueva fusión política indígena.

Sumado a estos factores, hubieron otros que nos ayuda a comprender en qué contexto se llevó a cabo el rápido crecimiento del MAS y su posterior triunfo electoral. De acuerdo a Crabtree y Chaplin (2013) estos serían la campaña en contra de la erradicación de la hoja de coca en la región del Chapare, la cual combinó dos elementos: “una estridente interpelación

¹⁹La construcción del instrumento político fue aprobada en el VI Congreso de la La Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) en 1994, y condujo a la organización de un Congreso denominado Tierra, Territorio e Instrumento Político, en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra en 1995, al cual asisten la CSUTCB, la Confederación de Colonizadores (CSCB), la Federación de Mujeres Campesinas – Bartolina Sisa (FNMCSB-‘BS’) y la Confederación Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB). En aquel momento, el instrumento político es denominado Asamblea por la Soberanía de los Pueblos (ASP), y su jefe será Alejo Véliz, campesino del valle de Cochabamba.

²⁰ El Movimiento Nacional Revolucionario fue el Partido que protagonizó y lideró la Revolución Nacional de 1952, hito de la historia boliviana en el Siglo XX.

en contra de los Estados Unidos combinada con una reverencia por la hoja de coca como el símbolo de la identidad indígena de Bolivia y de la mayor parte de su gente” (CRABTREE; CHAPLIN, 2013p. 19).

El 2003 fue un año clave para la historia reciente del país, reiteradas crisis posibilitaron que se dé lugar a sectores de la población que nunca habían participado como actores centrales de la política nacional. John Crabtree en el libro *Perfiles de la Protesta: política y movimientos sociales en Bolivia* (2005) detalló el proceso en el cual los distintos movimientos de protesta surgieron y se construyeron entre los años 1999 y 2003. Crabtree destaca el importante rol que tuvo la “Guerra del Agua”, protesta que iba contra la privatización de ese recurso y del sistema de alcantarillado. La victoriosa Guerra del Agua y el “cerco de la paz”²¹ marcaron el inicio de una ofensiva contra el modelo económico y político neoliberal y el cambio de eje reivindicatorio de los movimientos sociales que avanzaron considerablemente en sus demandas. Pasando de la lucha por demandas sectoriales como la defensa del cultivo de la coca, las demandas agrarias, el acceso a los servicios básicos como el agua, para abrazar, a partir de 2002, una bandera central capaz de unificar las demandas de todos los sectores sociales que se sentían excluidos o perjudicados: la nacionalización de los hidrocarburos, y en especial, del gas natural (FUSER, 2016).

Esos episodios dejaron en evidencia la debilidad del gobierno en ese momento, dado que la Guerra del Agua es considerada la primera victoria de los movimientos populares después de una década y media de vigencia del modelo neoliberal. Este hecho inauguró el ciclo de movilizaciones sociales, cuyo eje se trasladó luego a las comunidades indígenas del Altiplano que replicaron la utilizada táctica del corte de rutas. En este contexto, el entonces Presidente Sánchez de Lozada en su segundo mandato iniciado en el año anterior, se mostró impotente para evitar un nuevo ciclo de rebeliones populares, culminando así con su renuncia.²²

La siguiente convulsión social consistió en un gran levante popular ocurrido entre setiembre y octubre de 2003, que quedó conocido como la “Guerra del Gas”, en respuesta al proyecto de exportar gas natural boliviano para los Estados Unidos, plan que comenzó a ser gestado en el gobierno de Hugo Banzer y en el de su sucesor Jorge “Tuto” Quiroga entre agosto de 2001 y agosto de 2002.

²¹ La capital de Bolivia fue cercada a partir del 17 de octubre de 2003 por diversos grupos de manifestantes, mineros, cocalleros, campesinos que llegaron de distintas regiones del país, su principal reivindicación en ese momento era la salida del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.

²² La gran cantidad de demandas extraídas de las protestas sociales generó la “Agenda de Octubre”, que sirvió como una especie de guía a la administración del MAS luego de su triunfo en las elecciones de 2005 por una notable mayoría.

Fuser (2016) explica que un consorcio de empresas transnacionales, denominado Pacific LNG, “transportaría el gas del campo de Margarita, en el sudeste boliviano, para un puerto chileno en el Pacífico, de donde seguiría para América del Norte” (FUSER, 2016, p.38). El Pacific LNG permitiría que el gas fuese vendido a los Estados Unidos, a través de Chile, por un valor 20 veces superior al monto pagado por la empresa al gobierno boliviano en la forma de royalties²³. A su vez, el proyecto simplemente ignoraba el conflicto político del país con Chile, cuyas causas se remontan a la “Guerra del Pacifico” (1878-1883), cuando Bolivia perdió su salida hacia el mar (FUSER, 2016). Como consecuencia, el proyecto con el consorcio Pacific LNG fue interpretado por los movimientos sociales como un acto de “traición nacional”, como lo calificó Evo Morales en repetidas ocasiones, sobre todo si tenemos en cuenta que hasta los días de hoy, las relaciones entre esos países no fueron normalizadas. La recuperación de la salida hacia el Pacifico se constituye en una reiterada demanda de todos los gobiernos bolivianos, que expresan el sentimiento común de la población.

Las negociaciones con empresas extranjeras para la privatización de la industria del gas trajeron consigo sospecha de fraude y corrupción, que a su vez alentaron las protestas para que se produzca la renacionalización del recurso más importante para la economía del país. El conflicto social en torno a los recursos naturales en Bolivia es parte actualizada de antiguas contradicciones sobre la identidad nacional. Según Vacaflores (2005) la Guerra del Agua y la Guerra del Gas, fueron conflictos que no se reducirían sólo a la disputa por la recuperación de la propiedad de los recursos naturales, sino que se constituyen en expresiones de la resistencia de los movimientos sociales al neoliberalismo. De este modo, la diversidad de movilizaciones antes y después de la Guerra del Gas, nos muestra que ésta debe ser comprendida como un proceso más amplio en el tiempo. Sin embargo, como en todos los procesos históricos, existen momentos que son fundamentales porque irán a condicionar el futuro a corto o mediano plazo, de un país o una nación.

El período que transcurre entre los meses de septiembre y octubre de 2003 estuvo marcado por el protagonismo de movimientos sociales provenientes de El Alto, Cochabamba y Oruro, que mediante una serie de medidas de presión y de enfrentamiento contra los órganos represivos del estado, consiguieron la renuncia de Sánchez de Lozada. Éstos hechos

²³El gas sería comprado como materia prima en Bolivia al precio de US\$0.18 por millar de pies cúbicos y al final del trayecto, vendido a California por algo entre US\$3,50 y US\$4,0. En concreto, el consorcio pagaría a Bolivia menos de la mitad de lo que PETROBRAS pagaba por volúmenes equivalentes de gas enviados hacia Brasil (FUSER, 2016).

revelan, por un lado, la crisis de un modelo de desarrollo excluyente, y por otro la falta de legitimidad del sistema político tradicional. Como fruto de esta resistencia es que surge la “Agenda de Octubre”, que planteaba el compromiso de un futuro posible gobierno del MAS “de convocar a la realización de la Asamblea Constituyente, espacio donde tendría lugar el debate sobre la nacionalización de los hidrocarburos” (VACAFLORES, 2005: p.2).

La Agenda de Octubre es considerada un pacto social que reunía las reivindicaciones de los movimientos sociales que habían participado de las movilizaciones. Dichas reivindicaciones pueden sintetizarse en tres demandas principales: la defensa de los recursos naturales más específicamente los hidrocarburos, la reforma política mediante la disminución de la influencia de los partidos tradicionales que dirigieron el país desde la redemocratización y en el ámbito económico se demandaba una mayor intervención estatal mediante la nacionalización e industrialización de los recursos del país.

Fue en este contexto que finalmente el MAS llega al gobierno, al obtener un amplio triunfo el 18 de diciembre de 2005. De esta manera, pasó de ser un pequeño partido regional a fines de los 90 cuando fue creado, para convertirse en la primera fuerza política del país cuando obtiene una mayoría absoluta de los sufragios. Evo Morales, junto a Álvaro García Linera como Vicepresidente, vencieron en las elecciones presidenciales con el 53,74% de votos, frente al 28,59% de su principal opositor, Jorge Quiroga. Fue la primera vez que en Bolivia un indígena accedió al poder mediante el voto popular, momento clave en la historia política del país, que busca diferenciarse de la democracia “pactada” durante la redemocratización inaugurada en la mitad de los años 70 y 80. De acuerdo con Fernández Morales “revivió la figura tradicional del caudillo que se comunica directamente con las masas y las unifica en torno a su persona, antes que alrededor de un planteamiento o una propuesta” (2009, p. 23).

3.2 El MAS en el poder: principales transformaciones y conflictos

El primer gobierno del MAS fue de grandes cambios. Tal y como fue anunciado en la campaña, Morales no confiscó los activos de las empresas extranjeras. Es decir que la nacionalización de los hidrocarburos en los términos del decreto Supremo No 28.701 del 1º de mayo de 2006, significaba la revisión de los contratos con las petroleras extranjeras transnacionales, y no la expulsión, puesto que dichas empresas fueron autorizadas a continuar operando en Bolivia.

Las principales reformas vinculadas al sector del petróleo y del gas natural anunciadas

por Morales al inicio de su mandato pueden ser sintetizadas en cuatro tópicos: “la reafirmación de la propiedad estatal sobre el petróleo y el gas natural, así como lo estipulaba la Constitución, el aumento de las recetas fiscales del Estado a través de la negociación de los contratos con las empresas extranjeras, el mayor protagonismo estatal en el sector de hidrocarburos y su recuperación, por medio de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos-Corporación (*YPFB*), del control accionario sobre los activos de las empresas capitalizadas durante el período neoliberal, y por último, la creación de las bases para la consolidación de una política de industrialización, típicamente desarrollista, que permita transformar el gas natural en productos de mayor valor agregado, como los fertilizantes y los plásticos” (FUSER, 2016: p. 40). Entendemos que lo que se intentó, fundamentalmente, fue sustituir las reglas pautadas en el período neoliberal por reglas que favorecerían una mayor intervención estatal en un recurso esencial para la economía boliviana.

Antes de adoptar las políticas de nacionalización de los recursos, el Estado boliviano recibía en promedio US\$ 300 millones anuales como parte de la receta de los hidrocarburos. En 2008, con el aumento de los precios internacionales del petróleo y con la plena vigencia de los nuevos contratos, la recaudación pasó a ser de US\$ 1,6 billones, es decir, 25% más que en el 2006. El aumento de las recetas generadas por la industria de los hidrocarburos sumada a la re estatización de las principales empresas, propició excelentes indicadores macroeconómicos²⁴ en el primer período presidencial de Evo Morales, reelecto en 2010 ya con la nueva constitución vigente. A saber, el PIB creció en los tres primeros años del gobierno del MAS a un ritmo medio de 5,2% y cerró en 2009 con un crecimiento de 3,5%, constituyendo la tasa más alta de América Latina. Los ingresos provenientes de los hidrocarburos pasaron del 5,6% del PIB en 2004 al 21,1% del PIB en 2009 (FUSER, 2016, p. 21). Después de muchos años de presentar un déficit fiscal, Bolivia pasó a tener superávit en las cuentas públicas por varios años seguidos, y a su vez hubo un notable aumento del gasto público. Otro indicador relevante, señalado por el economista brasileño Pedro Barros (2010), es que en esos años la inversión pública pasó de US\$ 630 millones en 2005 para US\$1,35 billones en 2008.

Si bien la evolución del crecimiento económico fue favorable en Bolivia durante el primer mandato de Morales, ese período no estuvo exento de intensos conflictos. La reforma

²⁴ El PIB creció en los tres primeros años del gobierno del MAS a un ritmo medio de 5,2% y cerró en 2009 con un crecimiento de 3,5%. La tasa más alta de América Latina. Los ingresos provenientes de los hidrocarburos pasaron del 5,6% del PIB en 2004 al 21,1% del PIB en 2009. Después de muchos años de presentar un déficit fiscal, Bolivia pasó a presentar un superávit en las cuentas públicas por varios años seguidos, y a su vez hubo un notable aumento del gasto público (FUSER, 2016).

de la constitución con la finalidad de “refundar” el Estado y su estructura dando un mayor peso al “hecho indígena” era parte fundamental de la ambiciosa agenda electoral del MAS, en el contexto de la Agenda de Octubre. La convocatoria para la reforma de la Constitución fue un factor de desentendimientos, desde el principio, con los representantes legítimamente elegidos de los departamentos orientales que conforman la llamada Media Luna: Santa Cruz, Tarija, Beni, y Pando, y para algunos también Chuquisaca región habitada por una menor proporción de población indígena en comparación con el resto del país y con una mayor riqueza derivada de sus ricos yacimientos de hidrocarburos y de sus exportaciones agro ganaderas.

A pesar de las contradicciones y las polémicas en torno a su viabilidad, la Asamblea Constituyente fue establecida en Sucre en 2006. Algunas formalidades referentes a la forma de votación profundizaron la polarización entre el gobierno de Morales y los prefectos de los departamentos orientales, trayendo como consecuencia la paralización parcial de las actividades de la Asamblea en agosto de 2007. Entre los temas que provocaron mayores divergencias estaban la elección entre mayor autonomía provincial o mayor autonomía indígena, el control y la distribución de la riqueza y los recursos naturales, así como el alcance de la reforma agraria.

La oposición de derecha liderada por el partido Podemos, derrotado en las elecciones de 2005, fue quien organizó el contraataque mediante la articulación de las reivindicaciones del empresariado con la demanda de autonomía regional, impulsada desde los departamentos de la Media Luna al este del país. En esa región de Bolivia la elite económica era más fuerte políticamente que en el oeste, apoyados por los intereses de las transnacionales del gas y del agro negocio. A partir del 2005 ganó fuerza una fracción separatista, asentada en los centros urbanos y en la población más blanca. En 2005 la derecha ganó las elecciones para las prefecturas en cuatro departamentos de la región. De acuerdo a la explicación de Moldiz (2009), los grupos separatistas recibían ayuda financiera de los Estados Unidos para promover la campaña por la autonomía regional, es decir, por la separación de los departamentos del este.

De esta manera, en ese período identificamos la existencia de dos proyectos autonomistas, uno vinculado a las comunidades indígena, respaldado por el MAS, y otro vinculado a las demandas de autonomía regional de la región de la Media Luna. Como explica Moldiz (2009), la burguesía boliviana era muy dependiente del capital transnacional, y por esto es que se negaba a hacer concesiones y a admitir la posibilidad de compartir el poder con las clases subalternas, a las cuales siempre explotó como toda burguesía para reproducirse,

pero a las cuales también desprecia por su color de piel y por el origen de sus apellidos. Los ánimos se vieron exaltados a partir de agosto de 2007, cuando los manifestantes locales convocados por la derecha opositora ocuparon las calles de Sucre y forzaron la interrupción de los trabajos. El gobierno negoció con los opositores que tenían posiciones más moderadas y en setiembre logró un acuerdo para que la constituyente sea transferida hacia Oruro.

Derrotados después de intentar frenar la elaboración de la nueva carta²⁵, los sectores más conservadores de la oposición, intentaron desestabilizar al gobierno mediante las demandas autonomista de la Media Luna. La polarización política y social se acentuó durante todo el año 2008 y culminó violentamente en septiembre de ese año (SCHAVELZON, 2016). En mayo y junio fueron realizados referendos por la autonomía en los cuatro departamentos de la región. Los resultados fueron a favor de la autonomía, sin embargo dichos referendos no tenían validez jurídica ya que les faltaba la aprobación del Congreso Nacional. Fuser (2016) entiende que el objetivo era mostrar la fuerza política y así precipitar un enfrentamiento decisivo, atrayendo a las Fuerzas Armadas para el campo de la derecha.

Frente a la crisis generada por las elites regionales de la Media Luna, el gobierno federal recorrió a la consulta popular. En agosto de 2008, fue realizado un referéndum nacional para la confirmación o revocación del mandato de Evo Morales, del vicepresidente García Linera y de los gobernadores estatales. El resultado fue favorable al gobierno y confirmó la legitimidad de Morales, quien obtuvo un masivo respaldo popular. En este contexto se recomendaba a la derecha separatista retroceder en su ofensiva desestabilizadora. Sin embargo, ocurrió todo lo contrario. Después del referéndum, el movimiento autonomista de la Media Luna entró en una fase de contestación abierta a la legalidad vigente, y trajo como consecuencias, un escalonamiento de la violencia sin precedentes.

De acuerdo a Fuser (2016) distintos grupos extremistas como la Unión Juvenil Cruceña ganaron protagonismo en la escena pública al igual que sus similares en los departamentos de Beni, Pando, Tarija, Cochabamba y Sucre. La situación era de tensión generalizada, llegándose al punto de impedir el aterrizaje de un avión que transportaba al presidente Evo Morales. Sin embargo el episodio más cruel de la crisis interna de Bolivia fue la que quedó conocida como la Masacre de Pando, ocurrida el día 11 de setiembre de 2008. Tuvo lugar en las cercanías de la población de El Porvenir en las proximidades de la ciudad de Cobija, capital del departamento de Pando. De acuerdo con el informe de la UNASUR, el saldo fue la muerte de 19 campesinos, 68 desaparecidos, 47 heridos y otra cantidad de ciudadanos que realizaron pedidos de refugio a Brasil.

²⁵ La aprobación de la nueva constitución fue el 9 de diciembre de 2007.

La crisis interna que tuvo lugar en Bolivia en 2008 fue una de las primeras que enfrentó UNASUR, incluso con anterioridad a la entrada en vigor oficial de su tratado constitutivo y de la cláusula democrática. La mediación en este conflicto fue un desafío que permitió probar por un lado la capacidad de respuesta de la joven organización y por otro el reconocimiento de su legitimidad frente a los actores involucrados y por consiguiente frente a la comunidad internacional.

3.3 El accionar de UNASUR ante la crisis en Bolivia

Los factores que llevaron a que se profundice la crisis política y social en Bolivia en setiembre de 2008 fueron la redacción y sanción de la nueva Constitución, la cual tenía como principal bandera las reivindicaciones históricas de las mayorías indígenas en el país, demandas que a su vez entraban en contradicción con los intereses regionales en torno a la distribución de las ganancias de los hidrocarburos. Frente a este escenario, las demandas de autonomía de los departamentos del oriente boliviano representaron un riesgo real de secesión por parte de la “Media Luna”. Como fue explicado, a lo largo del 2008 se fueron sucediendo episodios de violencia civil relacionados con dicho conflicto. Sumada las tensiones entre el gobierno nacional y las prefecturas estaba la histórica problemática de la tierra como uno de los factores en el trasfondo de los graves sucesos de Pando.

Por otra parte, la grave situación interna trajo consecuencias en el ámbito externo. Por un lado podemos destacar la declaración de “persona non grata” e inmediata expulsión de Philip Goldberg, Embajador de los Estados Unidos en La Paz, acusado por el Presidente Evo Morales de buscar la división del país y apoyar a los secesionistas. A nivel regional también hubo repercusiones como el corte del suministro de gas a Argentina y Brasil. Inmediatamente después de la Masacre de Pando, YPF B informó que tuvo que reducir los envíos de gas a Brasil en un 10% como consecuencia de la explosión en un gasoducto ubicado en el departamento de Tarija, en la región del Chaco²⁶. De esta manera es que el esquema de la situación se planteaba como una crisis con inestabilidad interna y regionalización de las consecuencias del conflicto.

La respuesta de UNASUR frente a la crisis de Pando se pautó principalmente en cuatro documentos. El primero fue emitido el 12 de setiembre de 2008, al día siguiente de los

²⁶Brasil es ahora el principal mercado para las exportaciones de Bolivia y uno de los centros más dinámicos de abastecimiento de manufacturas y conocimiento. No obstante, en el pasado no era así. La exportación de la plata, el estaño y los otros minerales estuvo siempre dirigida a los mercados de Europa y Norteamérica.

hechos ocurridos en Pando, en el cual quedó reflejado por un lado el pleno apoyo al gobierno de Bolivia y por otro quedó plasmada una invitación al diálogo:

La Unión de Naciones Suramericanas lamenta la prolongación en la hermana República de Bolivia de las acciones de grupos civiles que conducen a pérdidas de vidas humanas, personas heridas, destrucción de bienes públicos y privados, debilitamiento institucional y riesgos para la democracia, y pueden amenazar su unidad e integridad territorial... Es el deber de esta Presidencia Pro Tempore señalar la total disposición de UNASUR de colaborar con el Gobierno de Bolivia en el esfuerzo por identificar e implementar vías de diálogo y entendimiento que, bajo la conducción de las legítimas autoridades de la nación boliviana, permitan a las fuerzas políticas sociales retomar la senda pacífica, institucional y democrática, de solución de problemas e impulso al desarrollo (UNASUR, 2008).

Este primer documento no alcanzó la notoriedad esperada en los medios de comunicación, ya que si bien estaba en consonancia con los objetivos y principios de la organización, había sido emitido por la Presidencia Pro Tempore del mismo, ejercida en ese momento por Chile y no por los Estados miembros en su conjunto. Fue el segundo documento, la “Declaración de la Moneda”, el cual posicionó a la UNASUR como mediadora. La declaración fue emitida tras la realización de la primera Cumbre formal del bloque, que tuvo lugar en Santiago de Chile el 15 de setiembre de 2008, convocada con carácter de emergencia por la Presidenta pro t mpore Michelle Bachelet. Sin embargo, uno de los más fervientes impulsores de este encuentro fue el Presidente de Venezuela Hugo Chávez, quien consideraba que la crisis era producto del intervencionismo estadounidense en Bolivia, (CRABTREE, 2013). Estuvieron presentes en Santiago los mandatarios de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, mientras que Perú, Surinam y Guyana enviaron sus Ministros de Relaciones Exteriores. También particip  de la reunión el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza.

En la cumbre se reiteró el pleno apoyo al gobierno de Bolivia y se encontraron medios de diálogo entre el gobierno y la oposición, que a su vez redundaron en la disminución significativa de los hechos de violencia. En la Declaración de la Moneda los países miembros de la UNASUR reafirman el “más pleno y decidido respaldo al Gobierno Constitucional del Presidente de la República de Bolivia Evo Morales” y el rechazan a “cualquier situación que implique un intento de golpe civil, la ruptura del orden institucional o que comprometan la integridad territorial de la República de Bolivia” (UNASUR, 2008, p.1). También fueron condenados los ataques a instalaciones gubernamentales y a la fuerza pública de grupos que buscan “la desestabilización de la democracia boliviana” y es exigida la pronta devolución de las mismas para iniciar un proceso de diálogo. Asimismo, los Jefes y Jefas de Estado de los

países de UNASUR acordaron crear una Comisión abierta a todos sus miembros, coordinada por la Presidencia Pro-Tempore, para acompañar los trabajos de una mesa de diálogo conducida por el legítimo gobierno de Bolivia. Como resultado crearon una comisión de apoyo y asistencia en función de sus requerimientos, incluyendo la actuación de recursos humanos especializados (UNASUR, 2008).

Efectivamente, la declaración es una síntesis de las distintas posiciones entre los mandatarios presentes en Santiago de Chile. De acuerdo con Crabtree (2013) el punto de concordancia era la necesidad de reconocer que debería ser el gobierno boliviano a quien le competía solicitar una intervención para evitar una injerencia no deseada y que era necesario apuntar como salida al diálogo democrático y al respeto a las instituciones. No obstante había diferencias en cuanto a la cuestión de mencionar o no a Estados Unidos. Chávez sostenía la posición de que era necesario hacer mención a la expulsión de los embajadores estadounidenses de Bolivia y Venezuela y a su vez realizar un pronunciamiento condenando la supuesta injerencia de ese país con el objetivo de propiciar un golpe de estado. La otra posición era la que sostenía el Presidente de Brasil, Lula Da Silva, quien indicaba que era mejor no hacer ninguna referencia al papel de Estados Unidos, postura que fue finalmente asumida por los miembros del organismo.

La acción posterior de UNASUR en el proceso de mediación en el conflicto boliviano, fue la constitución de la “Comisión para el Esclarecimiento de los Hechos de Pando”, la cual fue coordinada por el subsecretario de Derechos Humanos de la Argentina, Rodolfo Mattarollo y contó también con la participación de representantes de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Después de aproximadamente tres meses de investigación, en noviembre de 2008 la Comisión generó un informe de 66 hojas que fue presentado con el título “Hacia un alba de justicia para Bolivia”²⁷. En la investigación y posterior elaboración de dicho informe participaron también antropólogos forenses de Argentina y Chile y peritos en distintas especialidades de la criminalística, así como abogados especialistas en Derechos Penal e investigaciones (UNASUR, 2008). A lo largo del documento es analizado el contexto en que se produjeron los hechos en Pando y las causas que llevaron a que Bolivia viva en los últimos años un clima de violencia generalizado. A su vez el informe hace referencia a la “mesa de diálogo” llevada a cabo entre el gobierno y los Prefectos opositores de los departamentos de la “Media Luna”, destacando la voluntad de ambas partes para el diálogo. Luego de los episodios de septiembre -objeto principal del

²⁷Informe de la Comisión de UNASUR sobre los sucesos de Pando “Hacia un alba de justicia para Bolivia” Disponible en http://cd1.eju.tv/index_files/informeunasur.pdf

informe que será analizado posteriormente- se supo que el gobierno y los prefectos opositores de la Media Luna se reunieron en Cochabamba para consensuar un eventual acuerdo político que permitiera la compatibilización de las agendas gubernamental y opositora, centrada básicamente en una nueva realidad constitucional para la República de Bolivia (UNASUR, 2008).

La segunda parte del Informe denominada como “El Marco Legal del Estado Boliviano” describe cuales son las obligaciones jurídicas asumidas por Bolivia tanto en el ámbito del “Sistema Universal de Derechos Humanos” como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes - como en el ámbito del “Sistema Interamericano”. Aquí se hace referencia a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

En el informe son presentadas todas las acciones realizadas por la Comisión de la UNASUR, organizadas en tres etapas. Para comenzar, la comisión fijó un plazo de seis semanas para concluir su tarea y manifestó públicamente su imparcialidad, destacando que estaba dispuesta a “escuchar todas las voces”. En la primera etapa, fueron realizadas diversas misiones a los lugares del hecho, así como reuniones con los distintos actores involucrados. La primera misión fue entre los días 29 de setiembre y 2 de octubre en La Paz y el departamento de Pando. En La Paz se realizó una reunión entre los comisionados de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú con la Viceministra de Coordinación Gubernamental, Dra. Rebeca Delgado, designada por el presidente Evo Morales. Allí, la funcionaria informó que en Pando había habido al menos 15 muertos, 30 heridos y un número impreciso de desaparecidos, refugiados y desplazados. Por su parte, la Comisión señaló la necesidad de que Bolivia firme la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas, y además "arbitre los medios para reservar indicios y evidencias y de conocer una localización geográfica precisa para el trabajo de los antropólogos forenses" (UNASUR, 2008. p.36).

En esta etapa de la investigación, la comisión de UNASUR se reunió con autoridades internacionales, como el Titular Interino de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bolivia. Posteriormente, los comisionados y el equipo técnico recorrieron la región próxima a Pando (Cobija, Porvenir y Filadelfia) en donde fueron los hechos de violencia. Allí se “constataron evidencias” y se escucharon testimonios de los sobrevivientes.

En la que se denominó como la segunda etapa de la investigación se llevaron a cabo diversas actividades como encuentros de trabajo y reuniones, entre las que destacamos: una reunión entre la Comisión y el Sr. Defensor del Pueblo, Dr. Waldo Albarracín, quien "aludió a los acontecimientos de Sucre del 27 de mayo²⁸ como antecedente de intolerancia" y calificó como actos de "soberanía fáctica" a los episodios protagonizados por los comités cívicos en los Departamento de la "Media Luna Fértil". Asimismo, se hizo énfasis en la falta de real autonomía del Poder Judicial (UNASUR, 2008).

Por otra parte, la comisión realizó reiteradas visitas y entrevistas a actores de relevancia para la investigación. En este sentido destacamos: la visita a la sede de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y una nueva reunión en la Oficina del Alto Comisionado de las NN.UU para los Derechos Humanos. La comisión de UNASUR también mantuvo reuniones con la Asociación de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Mártires por la Liberación Nacional de Bolivia (ASOFAMD)²⁹ y con la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), quienes informaron las cifras oficiales de la Masacre de Pando. De acuerdo a dichas organizaciones de la sociedad civil hubo 19 muertos, 68 desaparecidos y 47 heridos. También destacaron la presencia de narcotraficantes y la falta de presencia policial en la región donde tuvo lugar el hecho.

Por su parte, el comisionado brasileño Fermino Fecchio y el primer secretario de la Embajada de Brasil acompañados por el Vicecónsul de Brasil en la ciudad de Cobija viajaron a las ciudades de Epiaciolandia y Brasileía (Estado de Acre) para entrevistarse con la Policía Federal. Se obtuvo la información de que 600 bolivianos habían cruzado la frontera pesar de que de esa cantidad sólo 40 personas habían formulado un pedido formal de refugio a Brasil. La comisión recibió material audiovisual acerca de los hechos informados mientras se llevaba a cabo una reunión informativa con representantes diplomáticos de la Unión Europea.

En ese momento el Diputado Daniel Martínez del MAS era el Presidente de la "Comisión Especial Multipartidaria" formada por miembros de la Cámara de Diputados con el objetivo de que se investiguen los hechos. Con la finalidad de cooperar en la investigación la comisión de UNASUR llevó a cabo distintas entrevistas con la Comisión Especial de la Cámara de Diputados sobre Pando, ocasión en la que Martínez puntualizó la verdadera existencia de una masacre en Pando, en donde se comprobó la existencia de grupos armados

²⁸ El 27 de mayo de 2008 fue uno de los episodios de grave violencia civil en Bolivia. Decenas de campesinos fueron maltratados y humillados en Sucre, Chuquisaca, como consecuencia del enfrentamiento entre opositores y oficialistas.

²⁹ La organización APDH representan a los detenidos y desaparecidos de Bolivia, país que vivió 18 años bajo gobiernos militares o de facto, entre ellos del extinto Hugo Banzer (1971-1978) y de Luis García Meza (1980-1981). Durante la dictadura de Banzer se aplicó el Plan Cóndor.

irregulares, sicarios extranjeros, torturas, entierros clandestinos y la participación de cívicos vinculados a los Prefectos de la Media Luna. Finalmente, la tercera etapa de la investigación consistió fundamentalmente en la realización de entrevistas y encuentros con Prefectos opositores y ministros de la Suprema Corte de Justicia de Bolivia.

Después de conocer los documentos emitidos por la UNASUR- la Declaración de la Presidencia Pro-Tempore y la Declaración de la Moneda - y de analizar el extenso informe realizado por la Comisión de UNASUR sobre los hechos de Pando, destacamos el valor que adquieren para la mediación y posterior solución de un conflicto intraestatal. La comisión compuesta por representantes estatales y un equipo técnico trabajó aproximadamente seis semanas en la búsqueda de fuentes primarias para el conocimiento de lo ocurrido. Fueron escuchados testimonios de las víctimas de Pando y fue realizado un extenso trabajo de compilación de evidencias. UNASUR también tuvo acceso a fuentes secundarias como actuaciones judiciales, informes de Organismos Internacionales (OIT, NN.UU) y de Organizaciones No Gubernamentales y de agencias estatales como la Policía Federal de Brasil.

Consideramos que la acción investigadora del bloque regional fue muy significativa en dos sentidos: en primer lugar por la efectividad en sí de la mediación, y en segundo lugar por la legitimidad que adquiere la organización regional después de este caso. El hecho de que las medidas a adoptar hayan sido decididas por la UNASUR mediante acciones coordinadas y consensuadas por todos los países de América del Sur a pesar las diferencias políticas e ideológicas existente y no mediante la mediación de la OEA o de algún país fuera de la región, dotó al bloque de una amplia legitimidad como foro de concertación política. De esta manera, la premisa de que los países sudamericanos podían resolver sus propias disputas sin la necesidad de recorrer a la intervención o mediación de Estados Unidos fue afirmada.

A pesar de la escasa trayectoria de la UNASUR en ese momento, la organización regional mostró su capacidad y potencialidades en la medida que logró consensuar las distintas posturas entre todos los representantes de los países de la región en el sentido de trazar una ruta de trabajo para el esclarecimiento de los hechos. Las distintas acciones que se desarrollaron durante esos tres meses, entre las que figuran comunicados y declaraciones, cumbres de emergencia, la formación de una comisión investigadora, el reconocimiento y la visita del territorio de los acontecimientos, entrevistas con miembros de organizaciones internacionales y con diplomáticos brasileños, fueron abarcadas en un extenso documento que deja en evidencia para las partes involucradas así como para la comunidad internacional que en Bolivia existió una masacre, en que la mayoría de las víctimas eran indígenas que no

habían cometido ningún delito.

4. LA ACTUACIÓN DE UNASUR EN LA CRISIS DE ECUADOR (2010)

Ecuador fue el primer país de América Latina en recuperar la democracia³⁰, no obstante, su historia se ha caracterizado por la inestabilidad político-institucional. En la década que va desde 1996 hasta 2006, asumieron la conducción del país nueve presidentes y ninguno completó el período presidencial de cuatro años establecido en la Constitución de 1979. En el presente capítulo realizamos un análisis de la mediación del bloque de integración regional en la crisis política e intento de golpe de Estado ocurridos en Ecuador en 2010.

A continuación abordamos elementos de la historia reciente del país que nos ayudaron a comprender el contexto socio-económico en el cuál se desarrolló dicha crisis, así como las características de la actuación de la UNASUR.

4.1 Principales aspectos de la historia reciente de Ecuador (1978-2006)

Previamente a la transición hacia la democracia se aprobó mediante referéndum la Constitución de 1979³¹, la Ley de Partidos Políticos³² y la Ley de Elecciones. Desde el año 1979, el sistema político ecuatoriano que perduró hasta 2006, se caracterizó por un alto grado de conflictividad institucional entre el Ejecutivo y el Legislativo. Como consecuencia de la falta de mayorías legislativas estables, “la alta fragmentación del voto popular y su efecto en la representación democrática, fueron estableciéndose en todo ese periodo, 1978-2006, gobiernos que surgieron de elecciones de segunda vuelta con una escasa capacidad de generar acuerdos y consensos” (VERDESOTO, 2015: 12). De acuerdo con Muñoz (2014) este fue uno de los factores que explica el debilitado cuadro “de salud” del sistema democrático ecuatoriano. Por esta razón, Freidenberg (2008) entiende que el principal objetivo del proceso

³⁰ La dictadura ecuatoriana que llevó al General Rodríguez Lara al poder abarcó el período entre el 15 de febrero de 1972 hasta el 11 de enero de 1976. En 1976 irreconciliables divergencias al interior de la cúpula militar permitió la asunción al poder a un triunvirato militar (Ejército, Marina y Aviación) que se comprometió a que en dos años se devolvería el poder a los civiles. Este ofrecimiento fue cumplido en 1978 cuando sometieron dos proyectos a referéndum: la Constitución reformada de 1945, o una nueva Constitución elaborada por un grupo de personalidades. A su vez, en la década de los setenta se constituyeron los partidos políticos (la Izquierda Democrática, la Democracia Cristiana, el Partido Social Cristiano, etc.) y los cuadros políticos que posibilitaron la transición. Es sobre ese proceso que se inicia el retorno a la democracia, de una manera temprana para la región, en 1979 (HUNEEUS, 1982, p.11).

³¹ El referéndum tenía como objetivo la aprobación de la reforma de la Constitución de 1945.

³² Aprobada en 1979, contempló una norma para la participación en elecciones con el auspicio de un partido político legalmente inscrito a través del 1.5% de firmas de respaldo; y exigió, además, obtener en las urnas al menos el 5% de los votos por elección. Esta norma no fue aplicada repetidamente mediante resoluciones legislativas que, en cada oportunidad, servían para afinar pactos políticos de momento (MUÑOZ, 2015).

iniciado en 1978 fue centrar al sistema político en la figura de los partidos políticos, con el propósito de “despersonalizar la política”, es decir, aumentar el peso de las instituciones y los partidos y no de sus personajes representativos, disminuir la influencia de tradicionales estructuras caudillistas y generar las condiciones para una democracia estable y duradera. Sin embargo, el resultado de dicho proceso fue exactamente el contrario: una democracia débil caracterizada por un sistema político de multipartidismo polarizado extremo³³.

Hay que mencionar que en 1988 se llegó al resultado de que Ecuador tenía el índice más alto de fragmentación de su sistema partidario de los 19 países de América Latina y el Caribe: 0.853 de (MEJÍA, 2002, p.287). El indicador utilizado para medir el grado de fragmentación de los sistemas de partidos es el Índice de Rae de Fragmentación³⁴, calculado en base al número de partidos y el tamaño de los mismos en una legislatura. De esta manera, entendemos que la cantidad de partidos políticos fue uno de los factores que contribuyó para agudizar la crisis política en Ecuador. Es decir, que la inestabilidad política en ese país no es una exclusividad de la actualidad.

De acuerdo con Verdesoto (2015) el ciclo democrático puede ser caracterizado y dividido en tres etapas; el régimen de partidos (1979-1995), la crisis general (1996-2006) y el neopopulismo (2007-2011). En el primero, los partidos y el sistema electoral proporcional (de listas cerradas) aparecieron asociados a la forma estatal heredada de la dictadura militar, pactada en la transición entre civiles y militares. Los partidos políticos eran los canales exclusivos de acceso de la ciudadanía hacia el Estado y de preparación y capacitación de los cuadros públicos. Por su parte, las Fuerzas Armadas transitaron un proceso de adaptación institucional, que incluyó “la vigilancia del modelo estatal que habían contribuido a gestar y la adecuación de tutela al sistema político” (VERDESOTO, 2015).

Desde el punto de vista ideológico, los gobiernos 1979-1981; 1981-1984; 1988-1992 estuvieron hegemonizados por la tendencia de centro, formada entre el populismo clásico y la democracia cristiana, y posteriormente la socialdemocracia. Ya la tendencia de derecha asumió el gobierno entre 1984 y 1988, calificada por Verdesto como neoconservadora, con bases en los gremios empresariales y en el público asentado en la costa. Por su parte, el segundo gobierno de derecha neoliberal, con base en los gremios y en el público empresarial en la sierra, se denominó Unidad Republicana (1992-1996). Tanto neoconservadores como

³³En las elecciones presidenciales de 1979 se presentaron 14 partidos, en las de 1984, 9; en las de 1988, 10; en las de 1992, 12; en las de 1996, 9; en las de 2002, 11; y por último, en las elecciones de 2006, fueron 13 los partidos proponentes” (MUÑOZ, 2014: 8).

³⁴ La formulación del Índice de Fragmentación se debe a Douglas W. Rae, y se aplica tanto al campo electoral como al parlamentario. Su cálculo se obtiene mediante la siguiente fórmula: $F = 1 - (A2 + B2 + C2 + \dots + n2)$

liberales aplicaron acciones para debilitar al sistema de partidos, tras absorber las demandas de electores “independientes”/“no afiliados” que cuestionaban al “intervencionismo estatal” de ese período (VERDESOTO, 2015).

El segundo período de la democratización descrito por Verdesoto transcurre entre 1996 y 2006. Conforme al análisis del autor, en esos años se perdió la formalidad de la política y por ende los roles y responsabilidades de los partidos en su producción, factor que había caracterizado al período anterior:

Desde 1996 el país asiste a la emergencia de “todas” las crisis, asentada en una identidad nacional irresuelta. El débil desarrollo institucional dificulta la difusión del capital social, la estabilización económica y política, y la sostenibilidad de los compromisos sociales. La dinámica política se caracteriza por una dificultad para desarrollar tolerancias. En sentido prospectivo, es difícil determinar las dimensiones y honduras de las crisis tanto como el agravamiento de comportamientos informales y anómicos, siendo que los escenarios coinciden en prever momentos de aguda sobre conflictividad e inestabilidad institucional (VERDESOTO, 2005, p. 26).

Otro rasgo de dicha década es que entró nuevamente en escena el populismo en su versión más “clásica” con el gobierno Roldosista³⁵ (1996-1997) y en su versión “militar” con el gobierno de Sociedad Patriótica³⁶ (2003-2005). Acosta (1996) explica que desde los años 30 y 40 fueron estableciéndose gobiernos populistas en Ecuador. A partir del mandato de José María Velasco Ibarra, cinco veces presidente de la República, inició en la década de los treinta períodos caracterizados por gobiernos populistas en el poder³⁷. Ambos gobiernos, el de Abdalá Bucaram representante del Roldosismo y el del Coronel Lucio Gutiérrez por la Sociedad Patriótica actuaron en dos sentidos. Por un lado, realizaron fuertes interpelaciones al poder oligárquico, desde una plataforma común con las reivindicaciones étnicas, cuyas movilizaciones se habían iniciado en 1990; y, por otro lado, buscaron alianzas empresariales y relaciones privilegiadas con Estados Unidos” (VERDESOTO, 2015).

Entre 1998 y 2000 gobernó la Unión Demócrata Cristiana en alianza con el Partido Social Cristiano. Esta era una coalición que “superaba” a la lógica pendular entre el centro y la derecha. En opinión de Muñoz, “La ilegitimidad de ese gobierno contaminó a todo el

³⁵“Abdalá Bucaram representante del Roldosismo fue presidente del Ecuador entre el 10 de agosto de 1996 y el 6 de febrero de 1997. Fue destituido por el Congreso Nacional con 45 votos entre un total de 82 por "incapacidad mental para gobernar". Las acusaciones de peculado provocaron manifestaciones de la población, principalmente en Quito, que trajo como consecuencia la decisión del parlamento” (ACOSTA, 1996 p.1).

³⁶El Coronel Lucio Gutierrez fue el Presidente entre el período del 15 de enero de 2003 al 20 de abril de 2005. Líder de la agrupación política Sociedad Patriótica, su fundación se originó en la toma de poder por parte de una cúpula de militares, quienes derrocaron, al presidente de Ecuador Jamil Mahuad el 21 de enero de 2000. Uno de los integrantes de la cúpula militar era el coronel Gutiérrez.

³⁷ Según Acosta esto explicaría que Ecuador sea históricamente un país pródigo en populismos y populistas, así como en analistas del tema. En la lista de gobiernos considerados populistas aparece el primer presidente del actual período democrático, Jaime Roldós Aguilera en 1979.

sistema partidario, que en adelante no pudo recuperarse ya que quedó impregnado de corrupción, ineptitud y pérdida de sentido nacional” (MUÑOZ 2014, p.10).

En el período de la crisis que venimos describiendo, las Fuerzas Armadas tuvieron un papel central en las destituciones parlamentarias de los presidentes Bucaram (1996-1997), Mahuad (1998-2000) y Gutiérrez (2003-2005), pero a su vez intervinieron decisivamente en la medida de lograr que las sucesiones reasuman cauces constitucionales. De esta manera, se configuraron como agentes de estabilización institucional fuera del tradicional rol de ruptura constitucional.

Al igual que en Bolivia, en Ecuador la presencia de grupos indígenas en la población es muy significativa. Los meses de mayo y junio de 1990 fueron marcados por la irrupción del Primer Levante Indígena organizado en Ecuador, en varias partes del territorio nacional. El Levante Indígena Inti Rayme, fue la mayor movilización político social ya ocurrida en la historia reciente de ese país. Las manifestaciones de protesta contra la situación vivida por los grupos subalternos del país que denunciaban la situación de explotación y opresión que pasaban las comunidades indígenas exigían que el Estado tomase medidas inmediatas para atender sus reivindicaciones. El levante ocurrió en un contexto de crisis económica, resultado de la histórica dependencia estructural y del aumento de la deuda externa, situación que se deterioró en los últimos años por la adopción de políticas neoliberales que trajeron consecuencias nefastas para la gran mayoría de la población ecuatoriana, como el aumento del desempleo, la caída de la renta real de los trabajadores y el aumento de la pobreza que llegó a niveles alarmantes (SOUZA, 2003).

Considerando que el levante consiguió paralizar las principales ciudades durante algunos días, fue una sorpresa para las elites políticas así como para los sectores sociales que no creían en la capacidad de movilización de ese sujeto social. El movimiento indígena muchas veces fue visto de manera discriminatoria y considerado incapaz de conducir de forma autónoma su proceso de lucha. Las manifestaciones dejaron en evidencia el peso que tenía ese nuevo actor social y político, que hasta el momento era desconocido por gran parte de la sociedad ecuatoriana.

Conviene subrayar que la emergencia del movimiento indígena en Ecuador y en Bolivia revigorado por nuevas estrategias de organización y por los enunciados de autoidentificación, no es un fenómeno aislado. En otros países de América Latina como México, Brasil y Colombia, entre otros, la presencia organizada de las poblaciones indígenas en la disputa política y social se ha hecho notar y adquirido creciente relevancia en el escenario político nacional. Las movilizaciones de junio y mayo de 1990 fueron las primeras

de una serie de actividades llevadas a cabo a lo largo de toda esa década que posibilitaron el fortalecimiento político de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE) que buscó presentar para el conjunto de la sociedad ecuatoriana una alternativa de organización estructural del Estado (SOUZA, 2003). De acuerdo con Souza (2003) las demandas del CONAIE podían ser agrupadas en cuatro grupos. En el ámbito agrario, era reivindicada la legalización, desappropriación y distribución de territorios indígenas localizados en la región amazónica de Ecuador. En el área vinculada a la educación, el movimiento tenía como principal pautas la mejoría del sistema bilingüe e intercultural mediante el aumento del financiamiento público para la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB). En el ámbito jurídico-político las demandas se constituían en una verdadera reforma al modelo de estado vigente, mediante el establecimiento de un Estado Plurinacional que incluya el respeto a la diversidad cultural e histórica.

Es a partir de esas reivindicaciones que el movimiento indígena se posicionó como un actor político y social de relevancia en Ecuador, aunque es importante señalar que dicho movimiento no estaba aislado, sino que era parte de una coyuntura social y económica de grave deterioración en Ecuador que a su vez condicionó su lucha.

A fines de la década de los 90, la situación ecuatoriana se agravó a causa de varios factores, entre ellos, el fenómeno climático del Niño de 1998 y la caída de los precios del petróleo³⁸ de 1998- 1999 y el 2000. Asimismo, el sistema financiero se vio afectado por el cierre de más de la mitad de los bancos del país. A causa de esa situación, hubo un incremento de la desigualdad y aumento la pobreza y el desempleo (CERDAS, 2006). Como consecuencia directa en 1999 el ingreso por habitante cayó en aproximadamente un 9%, luego de haber declinado el 1% en 1998, y sólo a partir del 2000 comenzó una leve recuperación. La crisis trajo consigo el aumento del desempleo, del subempleo y de la pobreza. La tasa de desempleo pasó del 8% en 1998 al 17% a mediados de 1999, mientras la pobreza urbana pasó del 36% al 65%. Al mismo tiempo la crisis produjo una masiva migración internacional: al menos 700.000 ecuatorianos dejaron el país a partir de 1998 (CERDAS, 2006).

Se debe agregar que la crisis tiene su origen en las reformas al sistema financiero de Ecuador realizadas en 1994 que fomentaron su liberalización. Según explica Cerdas: “el incremento del ingreso de capitales en esa época brindó seguridad al crecimiento y desarrollo. Estos hechos generaron un boom de créditos en forma acelerada por parte de las empresas y

³⁸El petróleo era el principal producto de exportación de Ecuador. Según datos de Petroproducción entre 1997 y 2012 fue producido 2.1 millones de barriles de crudo, que sumados a los del periodo 1972-1996 de 2.3 millones, dan un total de 4.4 millones de barriles de petróleo. Luego del 2012 la producción petrolera ecuatoriana declinó aceleradamente.

entidades financieras. La tasa de créditos creció alrededor de un 80% nominal (60% real)". En 1998 son evidentes los efectos acumulados de la situación económica del país y su alto endeudamiento³⁹. Como fue mencionado anteriormente, el fenómeno del Niño hizo que la producción agrícola se estancara, "mientras que la recesión de la economía hizo que se acumularan obligaciones vencidas en el sistema financiero, aumentando el endeudamiento de los empresarios con créditos internacionales" (CERDAS, 2006, p. 7). En definitiva, Ecuador pasó por una de las más intensas crisis económicas de todos los tiempos. Este período estuvo marcado por la deterioración de los indicadores macroeconómicos- factor que a su vez provocó un descontento general de la población- la desconfianza en el sistema financiero, la recesión en el aparato productivo y aislamiento internacional. En esta coyuntura es que el gobierno comandado por el entonces presidente Jamil Mahuad puso en marcha un nuevo sistema monetario: la dolarización⁴⁰. En ese momento la dolarización era adoptada como una medida de emergencia para contener la crisis e impulsar el crecimiento, sin embargo no se llegó a los resultados esperados. De acuerdo a Larrea, la dolarización generó desequilibrios macroeconómicos, el desajuste de los precios internos, provocó una prolongada inflación y además acabó afectando el tipo de cambio real, trayendo consecuencias como desequilibrios en la balanza de pagos (2006).

Definitivamente, los años 90 estuvieron marcados por la peor crisis económica de la historia de Ecuador, acentuada por la pérdida de la moneda nacional, el Sucre en el 2000. Sin embargo, la crisis no se remitió sólo al ámbito económico, también fue política. El clima de inestabilidad provocó la salida de tres presidentes en menos de diez años, destituidos en medio de revueltas populares por la grave situación: Abdalá Bucaram, el 5 de febrero de 1997, Jamil Mahuad, el 21 de enero de 2000 y el 20 de abril de 2005 Lucio Gutiérrez⁴¹ (DE LA TORRE, 2006). De acuerdo a Pachano (2005) no existió un denominador común en lo

³⁹ El principal banco del país (Filanbanco), presentaba problemas de liquidez y de solvencia. El gobierno de Mahuad en un intento de evitar una quiebra sistémica, decidió iniciar una "tarea de salvataje" e intervenir el banco. La decisión de la intervención del Filanbanco, le costó al Estado Ecuatoriano, 540 millones de dólares, añadiéndole 40 millones en créditos entregados a los bancos de Préstamos, Tungurahua y Finagro, que para ese momento también presentaban problemas de solvencia. Allí se hizo evidente la fragilidad del sistema financiero, el público se volvió temeroso y se motivó a retirar sus ahorros y cambiarlos a dólares. "A su vez esto, repercutió en el tipo de cambio, generando una depreciación del sucre (moneda local ecuatoriana en ese momento) y una fuga de capitales al exterior, lo que agravó la liquidez del sistema financiero. Esto último unido al incremento de la cartera vencida, dejó al sistema financiero en una situación precaria" (CEDRAS, 2006).

⁴⁰ El gobierno de Mahuad optó por la dolarización de la economía oficialmente a inicios de año 2000. Sin embargo, no logró evitar la caída de este gobierno.

⁴¹ Gutiérrez fue destituido en un contexto de recuperación económica en el que no se produjeron incrementos en los precios de los servicios básicos, no se congelaron los depósitos bancarios ni se vivió la angustia de la hiperinflación, (DE LA TORRE, 2006). En la caída de Lucio Gutierrez en abril 2005 la ausencia indígena fue absoluta. Participaron de las movilizaciones los sectores medios urbanos circunscritos a la ciudad de Quito (PACHANO, 2005).

que se refiere a las movilizaciones que causaron el derrocamiento de los tres presidentes, ya que se diferenciaron en qué actores fueron parte de las mismas y en los contenidos de sus reivindicaciones. Según dicho autor, “La mayor similitud podría encontrarse en los derrocamientos de Bucaram y Gutiérrez en tanto fueron ahí los sectores medios urbanos, especialmente quiteños, quienes tomaron un rol central” (PACHANO, 2005, p.17). Sin embargo, si bien las manifestaciones de movimientos sociales y de la ciudadanía no eran homogéneas en su composición y objetivos, eran el reflejo del descontento de la ciudadanía ante las acciones de los representantes en el ámbito económico y político: “Una ciudadanía que poco a poco empieza a independizarse de los partidos políticos tradicionales y levanta una voz propia en son de protesta y reclamo para ‘que se vayan todos’ (PACHANO, 2005, p.17).

4.2 Rafael Correa, la Revolución Ciudadana y la revuelta del 30S

Rafael Correa llegó al poder a fines del año 2006, en un contexto político de descreimiento de los partidos tradicionales y de la partidocracia. Es necesario recalcar que el perfil del nuevo Presidente es el de un político no tradicional, independiente y con una formación académica muy sólida. Su discurso estaba guiado por elementos como el de una fuerte crítica al neoliberalismo y el “capitalismo salvaje”, y su proyecto político estaba contenido en lo que dio a llamar como la “Revolución Ciudadana”. En las palabras del propio Correa, esta consistía en un “cambio radical, profundo y rápido del sistema político, económico y social vigente, sistema perverso que ha destruido nuestra democracia, nuestra economía y nuestra sociedad” (CORREA, 2007).

Luego de su salida del Ministerio de Economía, Rafael Correa lideró la constitución del Movimiento Alianza País para participar en las elecciones generales de 2006, movimiento que surgió con la participación de un reducido grupo de académicos e intelectuales que entendían que existía la necesidad de construir un movimiento político con signo propio. A su vez, intensificaron los esfuerzos para comprometer una amplia alianza de izquierda que permitiera la unidad de la tendencia para enfrentar las candidaturas de derecha.

Hay que notar que Correa se postuló como candidato en una etapa de la historia marcada por una profunda crisis de los partidos, con falta de gobernabilidad y representación. Fue el 29 de julio de 2006 que se lanzó su candidatura en una pequeña ciudad de la provincia de Guayas, al suroccidente del país. Como compañero de fórmula Correa eligió a Lenín Moreno Garcés. En las elecciones que fueron celebradas el 26 de abril de 2007, Correa resultó vencedor con el

52 % de los votos. Finalmente asumió la presidencia nacional el 15 de enero de 2007.

En lo que toca al proyecto de redacción de una nueva Constitución, cabe destacar que era una de las propuestas centrales del presidente Correa. El proceso de convocatoria para la Asamblea Constituyente estuvo lleno de polémicas en torno a la legalidad sobre algunas decisiones tomadas por el presidente que “no contaron con el apoyo del desprestigiado aparato legislativo” (JARAMILLO, 2008). En abril de 2007, el 81% de los ecuatorianos se pronunció a favor del establecimiento de una nueva Carta Magna, lo que fue considerado como un amplio triunfo para la administración recién electa de Alianza PAÍS. En septiembre de 2007, se realizó la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente, en la cual Alianza PAÍS resultó el partido con mayor representación, obteniendo 70 de los 130 escaños.

La nueva constitución de Ecuador, aprobada mediante referéndum el 28 de setiembre de 2008, contó con un apoyo de más del 63% de los votantes. De acuerdo a Luna (2011) conjuntamente con la de Bolivia son consideradas únicas en el mundo, porque reconocen la existencia de Estados Plurinacionales. A su vez, se incorporó el concepto del “Buen Vivir”, que fundamentalmente rescata elementos de la cosmología indígena y del ecologismo profundo como objetivos para el desarrollo de ambos países. A pesar de la amplia aceptación que tuvo la misma al inicio, su aplicación a lo largo de los años no ha sido y no es simple. Por el contrario, el diálogo en torno a la nueva constitución evidenció una crisis de concertación entre los distintos sectores sociales.

Entre otros objetivos, Correa llegó al poder con la intención de darle una nueva orientación a la política exterior. En décadas anteriores Ecuador respondía a los lineamientos trazados desde la Casa Blanca⁴², es decir que Ecuador no se diferenciaba demasiado del resto de los países de la región andina. Como analizamos anteriormente el país estaba caracterizado por la inestabilidad institucional y una permanente crisis económica que acabó por profundizar las desigualdades sociales. Durante esos años el modelo neoliberal imperante en Ecuador, como en toda América Latina desde el Consenso de Washington comenzó a ser desafiado a partir de la formulación de un nuevo marco geoestratégico, reformista y con una presencia del Estado en todos los ámbitos de la economía (KERSFFELD, 2013). En el ámbito de la política exterior, la Revolución Ciudadana adoptó una estrategia multidimensional de relacionamiento con los países. Lo dicho hasta aquí supone que hubo cambios en la orientación de dicha política, marcados por un involucramiento con esquemas de integración como el ALBA, consecuencia de la proximidad de Correa al proceso liderado por Hugo

⁴²La que luego de los atentados del 11 de setiembre de 2001, fundamentalmente tenía reservada una agenda de seguridad hacia el área andina (Bonilla y Páez, 2006).

Chávez en Venezuela.

A pesar de que las relaciones con Estados Unidos se mantuvieron Ecuador también fue un impulsor y constructor de UNASUR, junto a Brasil y Venezuela. En realidad Estados Unidos continuó siendo el principal socio comercial de Ecuador, no obstante ese país buscó diversificar sus relaciones comerciales. En este sentido, Ecuador pasó de ser un país únicamente dependiente de los Estados Unidos, con una política exterior centrada en la agenda comercial y en la lucha contra el narcotráfico, a una Nación con un mayor despliegue de relaciones motivadas, tanto en elementos de estrategia política como de afinidad ideológica.

Desde el inicio del 2009, Ecuador pasó por una reestructuración institucional en cuanto al modelo de desarrollo social y económico frente a lo que fue la línea neoliberal de los últimos 30 años. En abril de 2009 se convocó a elecciones generales para renovar todo el sistema político. Los resultados fueron favorables a Alianza País (AP), obteniendo la presidencia y vicepresidencia de la República, 58 asambleístas (58/130), 10 prefectos provinciales (10/24), 75 alcaldes (75/298) y está presente en 93% de las 796 juntas parroquiales⁴³. Alianza País se consolidó en las elecciones, sin embargo no consiguieron la mayoría en la asamblea nacional y dependían una vez más de gobernar mediante alianzas estratégicas. El Partido Sociedad Patriótica del ex mandatario Lucio Gutiérrez y Pachakutik, el brazo político del movimiento indígena, fueron las otras fuerzas políticas más votadas (OYARZUM, 2010)

Ahora bien, a pesar del amplio apoyo popular obtenido en las urnas, la política de reformas encabezada por Correa generó una amplia oposición, en la que se conjugaron partidos políticos, medios de comunicación, sindicatos y organizaciones indígenas. En este contexto, el 30 de septiembre de 2010, tuvo lugar un movimiento de desestabilización que fue caracterizado como un intento de golpe de Estado.

4.3 Los acontecimientos del 30 de septiembre y la respuesta de UNASUR

Los sucesos del día 30 de septiembre de 2010 estuvieron durante mucho tiempo en el centro del debate político ecuatoriano. Es decir que lo que sucedió ese día no fue interpretado de igual manera por todos. A saber, el gobierno de Rafael Correa califica los hechos del 30S

⁴³Alianza País se consolidó en las elecciones, sin embargo no consiguieron la mayoría en la asamblea nacional y dependían una vez más de gobernar mediante alianzas estratégicas. El Partido Sociedad Patriótica del ex mandatario Lucio Gutiérrez y Pachakutik, el brazo político del movimiento indígena, fueron las otras fuerzas políticas más votadas.

como un intento de golpe de Estado, secuestro e incluso un intento de magnicidio. Por el contrario, sectores de la oposición política entienden que fue una “crisis mal manejada”, la cual devino en una excusa más para la persecución política (OYARZUM, 2010).

Para ser más específicos, la mañana del 30 de setiembre se inició con una protesta encabezada por la Policía Nacional del Ecuador en contra de la Ley del Servicio Público. Al mismo tiempo se llevó a cabo una huelga policial, la toma del aeropuerto de Quito y del edificio de la Asamblea. Simultáneamente se produjo el hecho más grave hacia la institucionalidad del Estado, el Presidente Correa, quien se encontraba en el regimiento de Quito se dispuso a salir del mismo para dialogar con las fuerzas policiales pero en medio de un ambiente de confrontación, el mandatario fue conducido al Hospital de la Policía. El secuestro por unas horas del presidente Correa en el Hospital de la Policía Nacional se constituyó en una clara tentativa golpista. Además, de acuerdo a Kersfeld (2013) fueron contabilizadas un total de diez víctimas fatales en ese día⁴⁴, y 300 heridos en el enfrentamiento con las fuerzas policiales,

A un año de la revuelta policial la agencia de noticias BBC noticiaba en la edición digital del día 30 de septiembre de 2011 se sostiene que la Ley de Servicio Público fue usada como un pretexto "para intentar cometer un golpe de Estado", a la par que el régimen ha difundido ampliamente su visión sobre el 30 de septiembre por medio de propaganda en medios de comunicación y cadenas nacionales de radio y televisión⁴⁵.

Sin embargo, como se afirmó anteriormente, lo sucedido en aquella jornada dio lugar a varias interpretaciones, así como provocó reacciones internacionales diversas, fundamentalmente en América del Sur, región en que movimientos desestabilizadores de ese tipo son vividos con particular intensidad. De manera análoga, dichos acontecimientos trajeron a la memoria colectiva otros sucesos con características similares de la historia reciente de la región: el intento de golpe de Estado contra Hugo Chávez en Venezuela en 2002, el desplazamiento forzado de Jean Bertrand Aristide en Haití en 2004, la expulsión del gobierno de Manuel Zelaya en Honduras en 2009 y como fue analizado en el presente estudio la crisis política interna y el conflicto civil en Bolivia en 2008 (KERSFELD, 2013). Mientras tanto, en el ámbito local, el 30S trajo a la memoria el proceso de inestabilidad que tuvo lugar

⁴⁴Dos policías, dos militares y un estudiante universitario murieron durante la jornada del 30 de septiembre en Quito. A ellos se suman cinco personas que fallecieron en Guayaquil en medio de los saqueos y el caos que se produjeron en dicha ciudad(BBC, 2011).

⁴⁵BBC: Ecuador: 30-S, ¿hubo o no intentona golpista?: Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/09/110929_ecuador_aniversario_revuelta_policial.shtml, Acceso 06 de febrero de 2017.

en el país desde 1997 y que en un período de diez años se profundizó y generó una crisis socio-política y económica sin precedentes en ese país.

En este contexto se convocó a una reunión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR en Buenos Aires en la sede de la Cancillería argentina. El resultado de la cumbre, fue la declaración dada a conocer en la madrugada del 1° de octubre. En la misma fue confirmado el compromiso por preservar valores como la institucionalidad democrática, el Estado de Derecho, el orden constitucional, la paz social y el respeto a los derechos humanos como condiciones esenciales del proceso de integración regional. Por otra parte, fueron condenados los sucesos del 30S, el intento de golpe de Estado y el posterior secuestro del Presidente Rafael Correa Delgado. Así mismo, expresaron la necesidad de que los responsables de “la asonada golpista sean juzgados y condenados”, al igual que afirmaron que sus respectivos gobiernos rechazaban enérgicamente y no tolerarían, bajo ningún concepto, cualquier nuevo desafío a la autoridad institucional ni intento de golpe al poder civil legítimamente elegido”.

En segunda instancia, destacaron que en caso de nuevos quiebres del orden constitucional serán adoptadas “medidas concretas e inmediatas tales como cierres de fronteras, suspensión del comercio, del tráfico aéreo y de la provisión de energía, servicios y otros suministros” (UNASUR, 2010). En este sentido, vemos que la declaración de Buenos Aires puede ser considerada como el antecedente más importante para la posterior formulación de la cláusula democrática, uno de los aporte más relevantes de la UNASUR frente a este tipo de situaciones en dónde los principios constitucionales terminan siendo vulnerados (KERSFFELD, 2013, p. 101). Como explicamos en el primer capítulo del presente trabajo, la cláusula está contenida en el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo, aprobada en la IV Cumbre Ordinaria de la UNASUR, el 26 de noviembre de 2010 en Guyana.

El punto número 7 de la Declaración de Georgetown⁴⁶ es muy relevante si tenemos en cuenta que allí se menciona que el Protocolo Adicional surge del mandato establecido en la Declaración de Buenos Aires del 1 de octubre de 2010, donde se afirma que “los Estados miembros no tolerarán desafío alguno a la autoridad institucional ni intento de golpe al poder civil legítimamente constituido y que adoptarán medidas concretas e inmediatas en caso de quebrantamientos al orden constitucional los países miembros del bloque”, es decir que se reconoce que los episodios que tuvieron lugar en Ecuador impulsaron la posterior formulación

⁴⁶Declaración de Georgetown. Disponible en : http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Declaracion_de_Georgetown.pdf Acceso 17 ene. 2017

de un mecanismo destinado a preservar a democracia y el orden constitucional, como condición esencial del proceso de integración de los Estados Miembros de la UNASUR.

A su vez, el 1° de octubre se realizó en Quito la reunión de Cancilleres de la UNASUR, convocada en respaldo al gobierno de Rafael Correa. De acuerdo al quinto punto de la Declaración de Buenos Aires la reunión fue convocada “para expresar el pleno respaldo al Presidente constitucional de la República del Ecuador, Rafael Correa, y al pueblo ecuatoriano, partícipe indispensable del pleno restablecimiento de la institucionalidad democrática en ese país” (UNASUR, 2010). La misma se desarrolló en el Palacio de Gobierno de Ecuador, con la presencia de Rafael Correa y de su Ministro de Relaciones Exteriores, Ricardo Patiño. Todos los participantes hicieron uso de la palabra para manifestar la defensa ineludible por la democracia, no sólo en Ecuador, sino también en cualquier país de Suramérica en el que pudieran originarse nuevos movimientos golpistas o desestabilizadores. Consideramos que esa instancia significó una muestra de la capacidad de maniobra del bloque sudamericano en situaciones de alta complejidad y de efectivo riesgo constitucional.

Así mismo, es fundamental reconocer que la monolítica posición adoptada por los mandatarios de UNASUR simbolizó un cambio sustancial en relación al golpe de Estado contra el Presidente de Honduras Manuel Zelaya, en junio de 2009. En dicha ocasión, no se generó una posición común como consecuencia de las divisiones internas que se expresaron tras el reconocimiento de Colombia y Perú al gobierno de Porfirio Lobo. Dicha división quedó plasmada nuevamente en la reunión extraordinaria de la UNASUR de mayo de 2010⁴⁷, cuando -con excepción de los mismos dos países- los estados miembros amenazaron con no acudir a la cumbre Unión Europea-Latinoamérica a ser celebrada en Madrid si Lobo asistía como invitado oficial.

La rapidez de respuesta ante la crisis ecuatoriana de UNASUR fue altamente efectiva ya que cumplió con el cometido de apaciguar la conflictividad social y evitar el escalonamiento del conflicto. De igual manera, sirvió para generar una notable contrastación referente a lo ocurrido en Honduras, cuando UNASUR no consiguió una posición consensuada frente a los acontecimientos que se estaban desarrollando en el contexto centroamericano, un espacio de intervención de todos modos distinto al de UNASUR.

⁴⁷ Los Jefes de Estado y cancilleres de los 12 países de la UNASUR se reunieron el 4 de mayo de 2010 en Las Cardales, Provincia de Buenos Aires. Los temas de discusión fueron los siguientes: la elección del Secretario General; las estrategias para instrumentar la ayuda a Haití a propósito del terremoto que asoló a ese país, en enero de 2010; la tragedia sísmica de Chile y la cuestión de Honduras, después del Golpe de Estado, los cuales están contenidos en la Declaración Final de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas.

Una vez más el bloque de integración regional se mostró capaz de mediar en una crisis política interna en uno de sus estados miembros a través de la efectividad demostrada en tanto instrumento para la concertación política, ya que debemos recordar que hasta el 2010, cuando es adoptado el Protocolo, no existía ningún mecanismo formal. A partir de la formación y consolidación de UNASUR, la cultura diplomática que ha caracterizado a la historia de América Latina adquiere una nueva dimensión.

5 CONSIDERACIONES FINALES

Las reflexiones que hemos realizado para finalizar el presente trabajo responden a nuestro interrogante inicial que era entender cuál es la relación que existe entre el tipo de crisis políticas ocurridas en Bolivia y Ecuador y las características de la UNASUR como institución regional de cooperación y diálogo político. No obstante, en el transcurso de la investigación fueron surgiendo otros cuestionamientos, que fue necesario intentar explicar mediante la adopción, a su vez, de nuevas preguntas, que si bien no eran parte de los objetivos iniciales de la disertación, lo acabaron siendo.

En primer lugar identificamos que en América Latinase estableció un vínculo de afirmación entre la democracia y la integración regional. De esta manera, comprendimos que los procesos de transiciones democráticas, después de las dictaduras militares que se vivieron en nuestros países en las décadas de los 60, 70 y 80, se llevaron a cabo concomitantemente con los procesos regionales de cooperación e integración. En este sentido, la aproximación entre Argentina y Brasil se produce de igual manera que la democracia se va tornando un bien público a defender. Es decir, que ambos procesos van muy unidos y que, en definitiva, ese bien público a defender, que en apariencia es un bien nacional, pasa a ser también un bien regional. La democracia se regionalizó, por una lado entre las dos grandes potencias del continente durante el período de negociaciones que culminaron con la incorporación de Uruguay primero y Paraguay después en el Tratado de Asunción, y por otro con la configuración del Grupo de Apoyo a Contadora. Ese esquema de cooperación desde en sus orígenes, entre 1986 hasta los inicios de los 90, enfatizó el tema de la consolidación democrática como aspecto fundamental para la paz y seguridad regional y como pilar básico para el funcionamiento de la cooperación regional.

Por otra parte, entendimos que las distintas dimensiones de esa cooperación e integración de los países en América Latina, se configuraron como elementos de afirmación para que las transiciones democráticas se llevaran a cabo. Sin embargo, a pesar de que en dicho período se fue gestando un proceso que terminaría consagrando formalmente a la legitimidad democrática como el principio regulador de los distintos ámbitos de diálogo y concertación política en América Latina, no existió un debate (regional) en torno a los contenidos y la calidad de esa democracia. En organizaciones como la OEA fueron adoptados mecanismos como la Carta Interamericana, en dónde la democracia es abordada en sus aspectos más formales, como la defensa del orden institucional y más concretamente el buen funcionamiento de las instituciones democráticas. Ya en el ámbito de UNASUR, el protocolo

de Georgetown, se refiere al orden institucional pero va más allá, al referirse también, al orden constitucional y al condenar cualquier amenaza que pueda poner en juego el legítimo ejercicio del poder.

Por lo tanto, UNASUR tendría un espacio ampliado de actuación a fin de preservar ese bien público que es la democracia. De acuerdo a nuestro análisis, esa situación supondría un avance frente a otras formulaciones, como la de OEA, aunque como toda formulación jurídica, que es también política, tiene ambigüedades y problemas al momento de su aplicación. En el primer capítulo abordamos parte de esas problemáticas, a partir del cuestionamiento que indaga en dónde residiría el límite entre la protección de la democracia, el respeto de la soberanía nacional y del principio de no injerencia en asuntos internos de los Estados. Este tema es muy delicado y se relaciona con la evolución que tuvo el bien público a salvaguardar que es la democracia en sí, es decir, que la formulación de lo que se entiende por democracia, inevitablemente, será diferente de acuerdo a cada momento histórico. Con esto queremos decir que la democracia a fines de los años 80 se concebía vinculada con premisas como la preservación de los derechos políticos de los ciudadanos, la realización de elecciones periódicas y con la separación de poderes. Si bien tales premisas se mantuvieron, en la actualidad emergieron nuevos debates, al menos en el ámbito interno de los estados, relacionados a los contenidos de la democracia y a su calidad. Esos debates están vinculados, con las nuevas posibilidades de golpes de estado que difieren de las viejas fórmulas autoritarias de décadas anteriores. En definitiva el concepto de democracia se amplió, no obstante, su abordaje y tratamiento a nivel regional no ha sido suficiente como para llegar a re discutir y realizar las correspondientes reformulaciones.

Para entender en qué tipo de regionalismo se enmarca la UNASUR, a lo largo del trabajo estudiamos la evolución que tuvo el concepto de regionalismo, primero a través de lo que quedó conocido como el Viejo y el Nuevo regionalismo y posteriormente mediante la reconfiguración de nuevas categorías como son el regionalismo post liberal y post hegemónico, categorías que consideramos más adecuadas para explicar el proceso que se inició con CSN primero y UNASUR después. El cuestionamiento del neoliberalismo como un sistema de exclusión, estancamiento económico y retrocesos políticos y sociales por parte de gobiernos de índole progresista en la mayoría de los países de Sudamérica, se expresó en los distintos esquemas regionales a través de una práctica de generación e incorporación de nuevas agenda de cooperación. Dichas agendas pasaron a ser abordadas y planificadas desde la región y para la región, entendemos que es un fenómeno relevante si tenemos en cuenta que durante los años 90 la agenda sobre la que se desarrollaba la cooperación regional era

impuesta desde afuera. A partir de UNASUR pasamos a aceptar a la región como un gran espacio de acción y de cooperación.

Después de estudiar dos casos que nos parecieron emblemáticos, por la relación que entendimos que tienen con las nuevas agendas de UNASUR, percibimos las potencialidades y las imitaciones del bloque regional en lo que se refiere al tratamiento de crisis intraestatales. En definitiva, en 2008 y en 2010 UNASUR dio muestras de la capacidad que tienen los países suramericanos de resolver los conflictos y crisis de manera autónoma, sin la intervención de países u organismos extra regionales. Este fenómeno es parte de un acumulo histórico, que como vimos no se inicia con la CSN, sino que tiene sus orígenes en Contadora y su Grupo de apoyo y en el posterior Grupo de Río, entre otras iniciativas. La concertación política y el diálogo en pro de la solución pacífica de las controversias, siempre respetando el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados, es una construcción histórica, que como analizamos posee importantes contribuciones originadas en la tradición juricista presente en América Latina desde inicios del siglo XX.

El caso de Bolivia puede ser considerado como una “prueba de fuego” para la joven organización. Aquí, resaltamos la labor tanto de mediación como de investigación que se llevó a cabo. La misma contó con la realización de distintas cumbres y reuniones de Ministros, pero no se resumió a estas instancias de decisión, por el contrario, UNASUR asumió un rol investigativo referente a los graves hechos que se sucedieron en la localidad de Pando en setiembre de 2008 que tuvo como saldo más de 15 muertos, decenas de heridos y otro número de personas que se vieron forzadas a solicitar refugio en Brasil. A pesar de que en 2008 UNASUR se había constituido hacía muy poco tiempo, es indiscutible la preparación y eficacia demostrada por los especialistas y técnicos de las distintas áreas que conformaron la Comisión para el Esclarecimiento de los hechos de Pando. Los resultados quedaron plasmados en el extenso informe que fue emitido por el bloque tres meses después de los sucesos, como analizamos en el segundo capítulo. El trabajo realizado por dicha Comisión incluyó la realización de entrevistas a los actores involucrados en la crisis, la visita a los lugares en dónde se desarrollaron los hechos, reuniones con autoridades nacionales como Diputados, representantes de movimientos sociales y de Derechos Humanos. Por otra parte, se llevaron a cabo instancias de intercambio de información y colaboración con otros organismos internacionales y con diplomáticos de Brasil, quienes de alguna u otra manera fueron testigos de lo sucedido.

Por lo tanto, así como afirmamos que UNASUR tuvo un rol fundamental para aclarar lo que sucedió en Pando y evitar que se plasmara la separación de la región de la Media Luna,

estamos convencidos de que sin la mediación del bloque en la violenta jornada del 30 de setiembre de 2010, la estabilidad democrática en Ecuador se habría visto seriamente amenazada.

Ambos casos demuestran que UNASUR funcionó como un instrumento de coordinación regional capaz de mediar en crisis de esa magnitud. Para finalizar, entendemos que a pesar de que en los casos estudiados UNASUR tuvo éxito en el sentido de evitar la escalada de los conflictos, a modo de ejercicio prospectivo entendemos que en la perspectiva del proceso regional, inevitablemente, surgirán nuevas contradicciones ya que a pesar de que los Estados miembros y signatarios han legitimado potencialmente la supervisión de sus procesos políticos como la posibilidad de poner en marcha instrumentos como el Protocolo de Georgetown frente a “determinadas situaciones que pongan en riesgo el legítimo ejercicio de la democracia”, suponen una amplitud de situaciones en comparación con las que adopta la Carta Interamericana de la OEA por ejemplo. De alguna manera, esa propia amplitud de situaciones podría dar lugar a distintas interpretaciones de los hechos en sí, podría poner en potencial riesgo el legítimo ejercicio del poder, es decir que podría lograr el efecto contrario por el cuál fue elaborado.

Lo dicho hasta aquí, nos permitió entender que, desde el punto de vista de la formalidad jurídica, el protocolo y la cláusula se constituyen en logros que traducen la voluntad política de un momento histórico determinado y que responde a la ampliación de temas tratados por la agenda de la cooperación e integración regional durante la década anterior. Sin embargo entendemos que la puesta en marcha de la mediación de UNASUR en las distintas crisis está condicionada por factores de índole político que no se relacionan con las formalidades jurídicas, sobre todo si tenemos en cuenta el contexto político en Venezuela y en Brasil en la actualidad.

El verdadero logro y alcance de la actuación del bloque en los casos aquí estudiados radica, en entender a UNASUR como espacio de diálogo y concertación política que fue eficaz en ambos casos porque efectivamente existía una relación entre las crisis que fue capaz de resolver y el tipo de regionalismo en el que se encontraba inserido el bloque cuándo surgió. Es decir, que concomitantemente cuándo en Bolivia y en Ecuador se llevaban a cabo transformaciones profundas del status quo mediante la inclusión de sectores de la sociedad que había sido históricamente excluidos, en la región se pasaron a concebir nuevas agendas de cooperación vinculadas a la ciudadanía regional, a los derechos sociales regionales que nos indican que hubo un cambio que nos permitió pasar a concebir a la región como un gran espacio de acción.

A pesar de que entendemos los avances de ese regionalismo en el marco temporal que fue abordado en esta disertación, no podemos dejar de pensar en lo que está sucediendo en la actualidad en términos políticos en América del Sur y en qué medida afecta los cambios llevados a cabo en un momento anterior. Aquí nos referimos puntualmente a la crisis ocurrida en Brasil. En este sentido, resulta difícil de pensar que se produzca una combinación de factores que permita la puesta en marcha del procedimiento en Brasil. La situación de crisis político institucional que todavía está viviendo Brasil, ¿hubiera dado lugar a poner en marcha dicho procedimiento? En otra palabras ¿bajo qué condiciones las cláusulas democráticas son un instrumento eficaz para la protección de la democracia? Estos cuestionamientos deberían orientar futuras investigaciones sobre la protección de la democracia por parte de esquemas de cooperación regional.

REFERENCIAS

- ALBUQUERQUE, José. **A liderança do Brasil na América do Sul 2002/2012**. In Bernardo Sorj; Sergio Fausto. (Org.). São Paulo: Editora iFHC/Centro Edelstein – v.1, pp. 267-291, 2013.
- ALDA, S. El ALBA y su propuesta de integración militar. En S. Alda y H. Saint-Pierre (Coords.), **Gobernabilidad y democracia. Defensa y transiciones en Brasil y España** (pp. 243-278). Santiago de Chile: Editora: RIL Editores, 2012.
- AMORIM, Celso. **Breves Narrativas Diplomáticas**. São Paulo: Editora: Benvira, 2013.
- ANTEZANA, Luis. **Dos conceptos en la obra de René Zavaleta Mercado**. Maryland: Editora: Latin American Studies, 1991.
- ARBUET, Heber. **Juicio político, golpe suave, control legítimo, intervención**. Montevideo: Editora: Fundación de Cultura Universitaria, 2016.
- AYERBE, Luis Fernando. **Estados Unidos y América Latina: A construção da hegemonia**. São Paulo: Editora: Unesp, 2002.
- BASILE, Juliano. Banco Mundial: Pobreza cai em ritmo mais lento desde 2012 na A. Latina. **Valor Econômico**, Washington, 17 jun. 2016.
- BONILLA, Adrián Guillaume Long. Un nuevo regionalismo sudamericano. **Iconos, Revista de Ciencias Sociales** N°38: 23-28, 2010.
- BONILLA, Adrián; PÁEZ Alexei. Estados Unidos y la región andina: distancia y diversidad en **Nueva Sociedad**. Núm. 206, 2006. noviembre/diciembre, pp. 126-139, 2006.
- BRICEÑO Ruiz. **La UNASUR, continuum o un nuevo inicio del regionalismo sudamericano?** Buenos Aires: Editora: CRIES, 2010.
- CEDRAS, Eduardo. **Crisis de Ecuador en los años 1999/2000. 2006**. (Maestría en Administración de Negocios) – UNED. Quito, 2006.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. Efectos macroeconómicos del fenómeno del niño 1997/1998, su impacto en las economías andinas. **CEPAL**, Santiago de Chile, 8 feb. 1999. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/40870/EL_NIO199798_ECON_ANDINAS.pdf>. Acceso 02 de enero de 2017.
- COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES. Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones III Cumbre Presidencial Sudamericana. **CSN Cusco**, 8 dic. 2004. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm>. Acceso 26 abr 2016.
- CRABTREE, John. **Perfiles de la protesta: política y movimientos sociales en Bolivia**. La

Paz: Editora: Fundación UNIR, 2005.

CRABTREE, John; CHAPLIN, Ana. **Bolivia: Proceso de Cambio**. La Paz: Editora: Fundación PIEB, 2013.

DE LA TORRE, Carlos. **Protesta y Democracia en Ecuador: La caída de Lucio Guitierrez**. Rio de Janeiro: Editora: Fundación Konrad Adenauer, 2006.

DEVLIN, Robert, ESTEVADEORAL, Antoni. **What s New in the New Regionalism in the Americas?** Londres: Editora: Regional Integration in Latin America and the Caribbean: The political Economy of Open Regionalism, 2001.

DREGER, Fabricio. **Integração na América do Sul: A Unasul e o Conselho de Defesa Sul-Americano**. Porto Alegre: Editora: UFRGS, 2009.

ECUADOR. Ley Orgánica de Servicio Público. **Norlarnet**, Quito, 9 mayo. 2011. Disponible en: <https://www.norlarnet.uio.no/pdf/behind-the-news/spanske/2011/ecuador_spansk.pdf> Acceso 27 dic 2016

ERAZO, Paúl. “Unasur prepara su Cláusula Democrática”. **BBC Mundo**, 2 oct. 2010 Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/10/101001_0503_ecuador_unasur_clausula_ao.shtml> Acceso 27 abr 2016

_____ Ecuador: 30-S, ¿hubo o no intentona golpista? **BBC Mundo**, Quito, 30 set 2011. Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/09/110929_ecuador_aniversario_revuelta_policial.shtml> Acceso 15 ene 2017

FALOMIR, Nicolás. Integración sudamericana: La influencia de los proyectos políticos de Brasil y Venezuela. 2011. Tesis (Maestría en Relaciones Internacionales) –Universidad Nacional de La Plata (UNLP), La Plata, 2011.

FREIDENBERG, Flavia. **El sueño frustrado de la gobernabilidad: instituciones, actores y política informal en Ecuador**. Quito: Editora: CIDOB, 2008.

FROHMANN, Alicia. **De Contadora al Grupo de los Ocho. Del reaprendizaje de la concertación política regional**. Santiago de Chile: Editora: FLACSO, 1989.

FUSER, Igor. **NossaAmericaNuestra, Bolívia**. São Paulo: Editora: Fundação Perseu Abramo, 2016.

GIACALONE, Rita. **Venezuela en Unasur: Integración y discursos**. Bogotá: Editora: Desafíos, 2013.

GUDYNAS, Eduardo. Después de la herencia peruana en la Unasur. La Primera Recuperado. **La primera Digital**, 19 mayo. 2010. Disponible en: <http://www.diariolaprimera peru.com/online/columnistas-y colaboradores/despues-de-la-herencia-peruana-en-la-unasur_62614.html> Acceso en 10 mar 2016.

HONÓRIO, Karen. O significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional

Sul-Americana (IIRSA) no regionalismo sul-americano: um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil. São Paulo: dissertação de mestrado – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), 2013.

JARAMILLO-JASSIR, Mauricio. **La revolución democrática de Rafael Correa**. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. Quito, Ecuador, 2008.

KALIL, Suzeley. **Distensão no Brasil o projeto militar (1973-1979)**. São Paulo: Editora: Papirus Editora, 1995.

KERSFELD, Daniel. El papel de la unaser ante los conflictos internacionales: dos estudios de caso. **Revista Nueva Época**. Vol 58, No 218. México, 2013. Disponible en: <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmspsys/article/view/43043>> Último acceso 14 feb 2017.

LARREA, Carlos. **Dolarización, crisis y pobreza en Ecuador**. Quito: Editora: Instituto de Estudios Ecuatorianos, 2006.

LARREA, Marcelo. La rebelión de Quito, **ADITAL Agencia de Información Fray Tito para América Latina**. Quito, 30 set. 2014. Disponible en: <<http://www.adital.com.br/site/noticias/16177.asp?lang=ES&cod=16177>> Acceso 4 ene 2017

LATINOBAROMETRO La confianza en América Latina 1995 – 2015- 20 años de opinión pública latinoamericana. **Latinobarometro**, 18 dic. 2015. Disponible en: <<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>> Acceso 18 abr 2016

LUNA, Iliá. La revuelta policial del 30 de septiembre: ¿Intento de golpe de Estado o revuelta gremial fuera de control? 2011. **revista NorLarNe** Disponible en: <https://www.norlarnet.uio.no/pdf/behind-the-news/spanske/2011/ecuador_spansk.pdf>

MARIANO, Mariano. A Política Externa, o Itamaraty e o Mercosul. 2007. 215 f. Tese Doutorado. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” Campus de Araraquara Faculdade de Ciências e Letras

MARTÍNEZ LARRECHEA Enrique. La política exterior uruguaya: políticas de estado y perspectivas regionales, IN: **Ferro Clérico, Lilia Serrana Castro, Diego Hernández Nilson y Ana Laura de Soto** (Coordinadores). Montevideo: Editora: Instituto Artigas del Servicio Exterior, 2007.

MENESES, Wagner. Teoria crítica em Relações Internacionais. Rio de Janeiro: **Contexto Internacional**, vol. 27, no 2, pp. 249-282, 2005.

MENEZES, Wagner. Derecho Internacional en América Latina. Brasília, Traducción de Ana Carolina Izaga de Senna Ganem. Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

MENSAJE DE CARABALLEDA PARA LA PAZ, LA SEGURIDAD, Y LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA CENTRAL. Caracas, 12 ene. 1986. Disponible en: <<http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/Acuertos-de-Paz/04.pdf>>. Acceso 13 abr.

MERCOSUR. Protocolo de Montevideo sobre compromiso con la democracia en el Mercosur. Usuahia, 1998. Disponible en:

<http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2485/1/ushuaia_ii.pdf>. Acceso 13 ene 2017.

_____. Protocolo de Ushuaia II. Usuahia, 2011. Disponible en <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2485/1/ushuaia_ii.pdf> Acceso 13 ene 2017.
2016

MERKE, Federico. Neither balance nor bandwagon: South American international society meets Brazil's rising power. **International Politics**. Buenos Aires, 2015.

NODAL. Unasur consulta con cancilleres posible reunión tras destitución de Rousseff en Brasil. **Nodal**, Buenos Aires, 2 set. 2016. Disponible en: <<http://www.nodal.am/2016/09/brasil-y-la-region-secretario-de-unasur-propone-reunion-de-cancilleres-por-la-destitucion-de-dilma>> Último acceso 14 feb 2016.

ODONELL, **Guillermo**. **Contrapontos: Autoritarismo e democratização**. São Paulo: Editora: Vertice, 1986.

OYARZUM Serrano, Lorena. El papel de la Unasur. **ForeignAffairs Latinoamérica**. Vol. 10, Núm. 3, 2010.

PACHANO, Simón. Ecuador: cuando la inestabilidad se vuelve estable. **Revista Iconos # 23** p.37-44. Quito, 2005. Disponible en: <<http://www.flacso.org.ec/docs/i23pachano.pdf>> Acceso 04 ene 2017.

PAGLIARI, Gaciela De Conti. O Brasil e a Segurança Regional. In: CEPIK, Marco [Org.] (2008). **América do Sul: economia e política da integração regional**, p. 11-20. Editora UFRGS: Porto Alegre.

PAGLIARI, Graciela De Conti. Perfil de um líder regional: perspectivas da atuação brasileira em segurança. In: OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes [Org.] (2013). **Cultura de Defesa Sul-Americana**, p. 69- 93. Editora UFPE: Recife, PE.

PEDROSO, Carolina. **Os projetos regionais de Brasil e Venezuela para América do Sul nos anos Lula da Silva (2003-2010)**. São Paulo: **dissertação de mestrado** – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), 2014.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Informe sobre Desarrollo Humano elaborado por el PNUD en 1994. Disponible en: <<http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994>> Acceso el 09 abr 2016

SAINT-PIERRE, (2011). Defesa ou Segurança. Reflexões em torno de conceitos e ideologias. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, jul./dic. 2011. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292011000200006. Acceso en 01 oct 2016.

SANAHUJA, José Antonio. Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. Buenos Aires: Editoria: CRIES, 2009.

SANTOS DE SOUSA, Boaventura. Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur. La Paz: Plural Editores, 2010.

SCHAVELZO, Salvador. El Proceso Constituyente en Bolivia (2006-2009): Entre el Acuerdo Moderado y la Ruptura Revolucionaria. Disponible en: <http://www.academia.edu/449393/El_Proceso_Constituyente_En_Bolivia_2006_2009_Entre_El_Acuerdo_Moderado_Y_La_Ruptura_Revolucionaria> Acceso 01 jul 2016

SERBIN, Andrés. Chávez, Venezuela y la Reconfiguración Política de América Latina y el Caribe. Buenos Aires: Editora: Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2011.

SMITH, Peter. La democracia en América Latina. Barcelona: Editora: Universidad de Alcalá Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT), 2009.

SODUPE, Kepa. La teoría de Relaciones Internacionales a principios del siglo XXI, País Vasco: Servicio Editorial de la universidad del País Vasco, 2003.

SOUZA, Adilson Amorim de. O Estado plurinacional e o movimento indígena no Equador: o projeto político da CONAIE. **Cadernos do CEAS** 224.

SOUZA, Adilson. O estado plurinacional e o movimento indígena no Equador: O projeto político da Conaie. **Cadernos do CEAS**, 204: 65-87. Salvador, 2003.

TAPIA, Luis. La coyuntura de la autonomía relativa del estado. La Paz: CLACSO; Muela del Diablo editores, 2009. Disponible en: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/coyuntura.pdf>>. Acceso en: 13 de may. 2016.

THE OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. Exportaciones de Bolivia 17 ago. 2014. Disponible en: <<http://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/bol/#Exportaciones>> Acceso 18 jul 2016.

UNASUR. Comunicado Oficial de la Secretaría General. **Unasur**, 01 set. 2016. Disponible en: <<http://www.unasursg.org/es/node/914>> Acceso 06 feb. 2017

Declaración de Georgetown de 2010. **Unasur**, Guyana, 26 nov. 2010 Disponible en: <http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Declaracion_de_Georgetown.pdf>.. Acceso 17 de enero de 2017.

_____ Declaración Presidencial de Quito. **Unasur**, Quito, 10 ago. 2009. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/unasur/10-8-09Dec_quito.htm> Acceso 20 ago 2016.

_____ Declaración Final de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas. **Unasur**, Los Cardales, Provincia de Buenos Aires, 4 mayo. 2010. Disponible en: <<http://www.comunidadandina.org/unasur/4-5-10BuenosAires.htm>> Acceso 19 jun 2016.

_____ Misiones Electorales UNASUR. **Unasur**. Disponible en: <http://www.unasursg.org/images/especial/misiones%20electorales%20unasur.pdf>, acceso 01 may 2016.

_____ Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. **Unasur**, Brasilia, 23 mayo. 2008. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm> Acceso 21 ago 2016.

_____ Protocolo adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia. **Unasur**, Guyana, 19 mar. 2014. Disponible en: <http://www.unasursg.org/>> Acceso 19 jun 2016.

_____ Informe de la Comisión de Unasur sobre los sucesos de Pando “Hacia un alba de justicia para Bolivia. **Unasur**, Nov. 2008 Disponible en: http://cd1.eju.tv/index_files/informeunasur.pdf> Acceso 23 set 2016.

_____ Declaración de la Moneda. Santiago de Chile, 15 set. 2008. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com_bolivia.htm> Acceso en 8 jul 2016.

VACAFLORES, C. La lucha por el excedente del gas y la resignificación de las contradicciones de la identidad regional de Bolivia. Buenos Aires: Clacso, 2005.

VERDESOTO, Luis. Los Actores y la Producción de la democracia y la política en Ecuador 1979-2011. Quito: Editorial Abya Yala, 2015.

VERDESOTO, Luis. Instituciones y gobernabilidad en el Ecuador: a un cuarto de siglo de democracia. Quito: Editorial: AbyaYala, 2005.

VILLA, Rafael. A política externa de Chávez para a América do Sul: entre a ideologização das identidades e as necessidades de pragmatismo. Observatório Político Sul-Americano, Rio de Janeiro, Análise de Conjuntura OPSA, n. 10, out. 2007.

VIZENTINI, Paulo. A política internacional do Brasil e suas fases. In: FRATI, Mila [Org.] Curso de formação em política internacional, p. 219-246. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2007.

WEFFORT, Francisco. Qualdemocracia? São Paulo: Editora: Schwarcz Ltda., 2002

ZUAZO, Moira. ¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia. La Paz: Editora: Fundación Ebert, 2009.