

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR

SEDE ECUADOR

COMITÉ DE INVESTIGACIONES

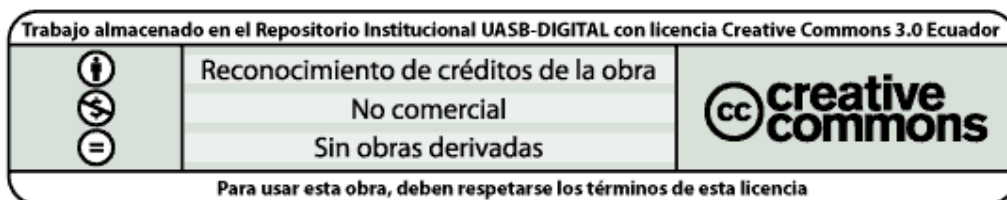
INFORME DE INVESTIGACIÓN

La UNASUR y su accionar frente a conflictos internacionales

Daniel Kersffeld

Quito – Ecuador

2013



Resumen ejecutivo

En este proyecto de investigación nos centraremos en un aspecto generalmente dejado de lado en los estudios sobre la UNASUR, pese a la importancia adquirida en los últimos tiempos: el rol de esta entidad en el manejo de crisis políticas de profundas implicancias y de hondas repercusiones. Para ello, nos centraremos en el rol que le cupo a esta organización internacional en la resolución de ciertos conflictos que o bien obstaculizaron el proceso de integración regional, o bien pusieron en un severo entredicho el clima pacífico existente entre los países sudamericanos. El supuesto con el que procederemos a encarar este estudio parte de la creencia de que si bien las cumbres presidenciales han sido generalmente exitosas en la resolución pacífica de estos conflictos, es necesario rever la institucionalidad interna de la UNASUR a fin de generar ámbitos de resolución de controversias que sean igualmente efectivos aunque con más sentido práctico y con más facilidad de convocatoria y, sobre todo, de actuación concreta y veloz para la previsión de potenciales problemas y crisis a futuro. La revisión de lo actuado por este organismo internacional en los complejos casos de Ecuador en 2010 y en Paraguay en 2012 será útil, justamente, para evaluar su tipo de participación y el éxito o no de su intervención.

Palabras clave:

UNASUR-Democracia-Regionalismo-Ecuador-Paraguay-Desestabilización

Datos del Autor:

Doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con un posdoctorado en Ciencias Políticas por la misma universidad.

Docente-investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), en donde coordina una red sudamericana de Escuelas de Gobierno. También ha impartido seminarios de maestría en la Universidad Andina Simón Bolívar (sede Ecuador).

Tabla de contenidos

Introducción

Antecedentes de la integración sudamericana y de la UNASUR

La UNASUR ante los conflictos nacionales e internacionales

LA UNASUR y el desafío del 30S

La encrucijada del Paraguay

Conclusiones principales

Bibliografía

Anexos

Introducción

Más allá de las iniciativas desarrolladas en lo financiero como el Banco del Sur, o en el aspecto económico, comercial y de infraestructura, como lo es IIRSA, hoy el aspecto definitorio de la UNASUR parecería centrarse, sobre todo, en el papel jugado frente a las diversas crisis nacionales e internacionales que han asolado a nuestra región, por lo menos, desde 2008. En este sentido, es importante analizar el rol que le cupo a esta organización multilateral en la resolución de ciertos conflictos que o bien obstaculizaron el proceso de integración regional, o bien pusieron en un severo entredicho el clima pacífico existente entre los países sudamericanos. Asimismo, plantaremos aquí una visión diferenciada a la perspectiva securitista con la que generalmente se analiza el papel desarrollado por la UNASUR frente a este tipo de problemática, asumiendo en cambio una mirada más amplia en las que se interprete el rol político como así también el impacto cultural que una organización de estas características ha asumido a nivel social prácticamente desde su misma fundación.

En función de la preservación de la democracia, la UNASUR ha asumido un rol preponderante en aquellos países cuya vida política ha sufrido distinto tipo y grado de turbulencias y alteraciones concretas del orden constitucional. Se trata de revisar en consecuencia, y a partir de la actuación de este organismo internacional, los casos concretos ocurridos en Ecuador en 2010 y en Paraguay en 2012, asumiendo que estos se presentaron como casos extremos de vulnerabilidad del sistema institucional prevaleciente. La UNASUR se destacó ya sea por su papel mediador o bien por su espíritu sancionador, y no sólo se estableció a la democracia como un valor en sí mismo y como piedra de toque en la nueva configuración regional sudamericana, sino también

como un elemento de principal importancia a la hora de delinear el futuro de la región concebido desde la búsqueda del diálogo y del consenso.

Antecedentes de la integración sudamericana y de la UNASUR

Como organización multilateral de nuevo cuño, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) se diferencia de otros bloques existentes en la región, la Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en los que el énfasis constitutivo estuvo mayormente ubicado en el ámbito comercial, en tanto guarda mayores similitudes con la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Así, la UNASUR posee varias características diferenciadoras respecto de otros bloques regionales: en este sentido, fue perdiendo protagonismo la agenda económica y comercial a manos del debate político e ideológico; tiene un diseño institucional de carácter intergubernamental antes que supranacional; alberga también una Secretaría General que oficia más bien como coordinadora de la integración, con funciones limitadas; la aplicación de las políticas regionales trata generalmente de realizarse de manera flexible y consensuada y, por último, ha generado en la función de la Presidencia Pro Tempore una dirección rotativa y democrática entre todas las naciones que componen este bloque.

Una amplia mirada en torno a la UNASUR nos permite dar cuenta de lo novedoso y original de este proyecto, ya que prácticamente no reconoce mayores antecedentes en cuanto a una alianza política y económica por parte de los países sudamericanos. Su constitución seguramente se vio enriquecida a partir de dos experiencias previas de fuerte repercusión en la región: el armado de la CAN, en 1969 a

partir de la firma del Acuerdo de Cartagena, y el surgimiento del MERCOSUR, en 1991, y que tuvo como base el Tratado de Asunción. Más allá de que la UNASUR suele ser interpretada como un nuevo esquema de alianza, no es posible negar la importancia histórica de aquellas entidades, las que junto con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) fundaron las bases de lo que hoy se conoce como “nuevo regionalismo sudamericano”.

Pese a lo novedoso, el primer antecedente concreto de un acuerdo de las características de la UNASUR tuvo lugar hace cerca de dos décadas, cuando en medio del interés estadounidense por implantar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en 1993 se puso en marcha desde Brasil la iniciativa para la creación de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA): se trató en suma de un proyecto liderado por el entonces presidente Itamar Franco en el que se intentó obstaculizar la expansión de la política económica norteamericana perfilando al mismo tiempo el surgimiento de una potencia en ascenso y con un área de influencia cada vez más definida¹. En todo caso, habrá que esperar hasta el año 2000 para que la propuesta de conformación de un bloque regional finalmente se ponga en marcha cuando en noviembre se relance la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA), un vasto plan de infraestructura que debía favorecer la progresiva unificación de los mercados sudamericanos en función de una estrategia exportadora de materias primas, finalmente puesta en marcha dos años más tarde.

De particular importancia resultaría la Tercera Cumbre Sudamericana celebrada en la ciudad de Cuzco en diciembre de 2004 cuando ya de manera directa se comenzó a invocar la creación de una “Comunidad Sudamericana de Naciones”, que tuvo entre sus

¹ El Área de Libre Comercio Sudamericana fue presentada a comienzos de 1993 a los socios del MERCOSUR, y una vez obtenido cierto respaldo, fue discutida en el marco de la ALADI. El principal objetivo del ALCSA sería la consecución de una progresiva liberalización comercial en el marco de una década, entre 1995 y 2005 (Sangmeister, Hartmut y Raquel Fuentes, “¿ALCA vs. ALCSA? Perspectivas de la integración latinoamericana”, en *2002 D+C Desarrollo y Cooperación*, Enero-Febrero, N° 1, 2002).

principales impulsores a los presidentes Luiz Ignacio Lula de Silva, de Brasil, y Alejandro Toledo, de Perú, naciones cada vez más hermanadas a partir de un progresivo acercamiento comercial. En dicha cumbre se definieron, además, los mecanismos básicos con los que debía operar la nueva alianza sudamericana a ser constituida en un futuro cercano: así, se estableció que las cumbres presidenciales debían fungir como la instancia institucional dominante; la participación de los presidentes sudamericanos en una presidencia Pro Tempore anual y rotativa; la necesidad de ahondar la concertación en materia de política exterior entre los distintos países de la región; la mayor convergencia económica entre los bloques subregionales CAN y MERCOSUR; y la profundización de la vinculación física sudamericana desde la IIRSA.

Las definiciones consensuadas en la Cumbre Sudamericana de Cuzco sería reforzadas posteriormente cuando en septiembre de 2005, se aprobó una institucionalidad mínima y una agenda prioritaria basada en el diálogo político, la integración física, la defensa del medio ambiente, la integración energética, la creación de mecanismos financieros regionales, el aprovechamiento de las asimetrías regionales, la promoción de la cohesión social y la cooperación en materia de telecomunicaciones. La IV Cumbre de las Américas, que tuvo lugar en noviembre de 2005 en la ciudad de Mar del Plata, evidenció la debilidad estadounidense en su política de imposición del ALCA, proyecto que finalmente sería enterrado ante el repudio y la oposición generados demostrándose, al mismo tiempo, la creciente unidad entre varios de los gobernantes sudamericanos, principalmente, los de Argentina, Brasil y Venezuela, países que se constituirían en los pilares fundamentales de la futura UNASUR. Frente a los cambios producidos en el contexto regional, el año culminaría con una Cumbre Presidencial Extraordinaria, reunida en Montevideo y que propuso la creación de una

“Comisión Estratégica de Reflexión” encargada de establecer de manera definitiva la arquitectura institucional de la nueva conformación sudamericana².

La Cumbre Sudamericana de Cochabamba, realizada a fines de 2006, no sólo aprobó el documento elaborado por la “Comisión Estratégica de Reflexión”, sino que dio lugar a la formulación de una institucionalidad básica para el afianzamiento del proyecto integracionista. Asimismo, se planteó la necesidad de articular esta renovada alianza política en términos sociales y comunitarios: se propuso así, por primera vez, la importancia de crear un parlamento regional y la discusión en torno al concepto, cada vez con mayor legitimidad, de la “ciudadanía sudamericana”. La cumbre de Cochabamba concluiría con una declaración en la que la agenda social ocupaba por fin un lugar altamente visible a la vez que prioritario.

Pese a que todavía no estaba fundada, la UNASUR estaba ya presente en boca de todos los líderes que en abril de 2007 se dieron cita en la Primera Cumbre Energética convocada en Isla Margarita (Venezuela). De allí surgiría, directamente, uno de las columnas vertebrales del proyecto sudamericano: el Consejo Energético Sudamericano, con la función de vehicular el financiamiento de proyectos clave como la creación de la Organización de Países Productores y Exportadores del Gas del Sur, la construcción del Gasoducto del Sur y la ampliación en la producción de biocombustibles. En un sentido similar, también comenzó a analizarse la posibilidad de aumentar la cooperación financiera y económica entre los países del naciente bloque, dando un impulso fundamental a la creación del Banco del Sur. Por último, y por iniciativa del presidente venezolano Hugo Chávez, se bautizó al nuevo espacio como “Unión de Naciones

² La Comisión Estratégica de Reflexión sobre la Integración Sudamericana fue establecida en gran medida para acelerar los pasos en función de la creación de una nueva regionalización para América del Sur y llegó a tener un total de cinco reuniones a lo largo de 2006. Compuesta por 12 miembros, la Comisión debía presentar sus conclusiones en la Reunión de Jefes y Jefas de Estado a celebrarse en 2006 en Bolivia (Comunidad Andina de Naciones “Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones” en *Documentos internacionales*, en http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm).

Sudamericanas”, reemplazando así otras formulas de tipo federativas y aliancistas. Sería finalmente en la cumbre presidencial celebrada en Brasilia, en mayo de 2008, cuando los gobernantes de los 12 países miembros rubricaron el tratado constitutivo de la UNASUR³.

La UNASUR ante los conflictos nacionales e internacionales

Sin que fuera originalmente planeado por quienes formularon el esquema de integración sudamericana, en la actualidad la apuesta por la gobernabilidad pasó a ser uno de los elementos de importancia en la vida de la UNASUR al defender de manera irrestricta a todas las democracias y a los gobiernos que han contribuido a darle vida. Resulta importante, en este sentido, indagar cuál ha sido el papel de la UNASUR en escenarios complejos y de alta conflictividad política, tratando de establecer de este modo qué herramientas ha encontrado una entidad todavía sin plena consolidación para viabilizar distintas propuestas de resolución de conflictos: más aun, teniendo en cuenta que ella no fue en su inicio constituida como una entidad multilateral dedicada a la solución de controversias sino más bien como una organización encargada de auscultar, recomendar y coordinar distintos medios y formas de integración regional. Lo cierto es que en sus poco más de cinco años de vida, la UNASUR se ha convertido en un actor de fundamental importancia a la hora de garantizar la continuidad democrática en un país amenazado por la desestabilización así como también para asegurar la paz y la resolución de conflictos mediante la creación de foros e instancias de diálogo y cooperación: su historia, y la de su principal instancia de resolución de conflictos, las

³ La designación del ex presidente ecuatoriano Rodrigo Borja como primer secretario general de la novel organización se vería sin embargo frustrada por su renuncia a este cargo, dos días antes de la firma del acuerdo.

cumbres presidenciales, se hallan vinculados a los problemas nacionales e internacionales que surcaron la vida de la región en los últimos años.

Así, resulta difícil separar la historia de la UNASUR del contexto crítico que en cierta forma le dio origen en 2008: el asesinato de Raúl Reyes, líder de las FARC, y el potencial enfrentamiento bélico entre Colombia por una parte, y Venezuela y Ecuador por la otra. Posteriormente, se debe resaltar el papel cumplido por la UNASUR frente a la crisis interna que se vivió en Bolivia entre agosto y septiembre de 2008, el problema regional que se generó en agosto de 2009 a partir del permiso por parte de Colombia para la utilización de sus bases por fuerzas estadounidenses en su territorio, con relación al intento golpista que se vivió en Ecuador el 30 de septiembre de 2010 y, finalmente, respecto a la desestabilización institucional que tuvo lugar en Paraguay en junio de 2012 y que implicó la destitución del presidente Fernando Lugo.

El asesinato del líder de las FARC Raúl Reyes, y las consecuencias derivadas del ataque de Colombia al campamento guerrillero ubicado en Angostura, en suelo ecuatoriano, en marzo de 2008, y la posibilidad de un enfrentamiento armado entre Colombia por una parte, y Venezuela y Ecuador por la otra, operaron como un aliciente para terminar de definir el establecimiento de la nueva organización sudamericana, intentando restringir con ello la participación de la Organización de Estados Americanos en las instancias políticas y resolutorias. La constitución de la UNASUR se convirtió por tanto en un objetivo estratégico que debía ser alcanzado en muy poco tiempo, ya que era necesario brindar un marco idóneo para la solución de una problemática que amenazaba con profundizarse con consecuencias imprevisibles para toda la región. Por otra parte, la posibilidad de una intervención de los Estados Unidos aprovechando el incidente y para el sostenimiento de Colombia, por aquella época gobernada por Álvaro Uribe, tornó también necesaria la constitución de esta entidad

sudamericana, cuyos avances concretados en los últimos años podían ser directamente desafiados en caso de que las tensiones entre estos tres países se incrementaran. Las negociaciones para evitar que las tensiones se profundizaran constituyeron el marco propicio para la posterior fundación de la UNASUR, en mayo de 2008 y a poco más de dos meses de ocurrida la masacre de Angostura. El armado de esta entidad evidenció, de igual modo, el hecho de que problemáticas tan graves podían ser resueltas en el marco brindado por las naciones sudamericanas y sin la injerencia de países externos.

Sin embargo, el bautismo de fuego para la naciente organización tendría lugar pocos meses más tarde cuando se pudo a prueba frente al conflicto interno que tuvo lugar en Bolivia entre agosto y septiembre de 2008 y que implicó seriamente la posibilidad de que derivara en una guerra civil con amplias repercusiones regionales. Esta problemática local surgió a raíz de una medida de protesta encabezada por los prefectos de las cuatro provincias más ricas en yacimientos gasíferos de Bolivia, y en su agravamiento se llegó a temer la separación del territorio nacional. La profundidad de esta crisis amenazó incluso con expandirse a otros países de la región, ya que además del respaldo directo de Hugo Chávez al presidente Morales (incluso para enviar sus milicias en defensa del gobierno boliviano) pudo darse también una crisis humanitaria de enormes consecuencias para geografías que, como la de Perú, podían ofrecer asilo a los desplazados, y ello sin tomar en cuenta las repercusiones en Brasil y Argentina, en gran medida dependientes del gas boliviano para la alimentación de sus propias economías. Los profundos efectos de este conflicto motivaron así la primera cumbre sudamericana, convocada por la presidenta de Chile, Michelle Bachelet, en aquel momento, también presidenta pro tempore de la UNASUR, en Santiago el 15 de septiembre de 2008. Como consecuencia directa de esta segunda cumbre presidencial, se reforzó el rol del bloque sudamericano como una instancia de resolución de

conflictos políticos, ratificándose además la importancia del Consejo Sudamericano de Defensa (idea originalmente propuesta por Brasil), y contemplándose al mismo tiempo y con un énfasis más social, la iniciativa chilena de conformar el Consejo Sudamericano de Salud.

Al siguiente año, la paz regional y el impulso integrador se verían seriamente desafiados ante la decisión del presidente Álvaro Uribe de autorizar 7 bases militares en territorio colombiano para su uso por parte de las fuerzas estadounidenses. Con la excusa del combate al narcotráfico y al terrorismo simbolizado en las FARC, esta concesión a Washington contribuyó a aumentar las tensiones de Bogotá con Caracas y a convertir lo que era defendido como una decisión autónoma y soberana de Colombia en un auténtico problema regional. En este sentido, no sólo existió la posibilidad de un enfrentamiento con Venezuela, en un proceso que reconoció un nuevo alza en la conflictividad desde la tensión bilateral generada por el asesinato de Raúl Reyes un año antes, sino que también Brasil vio con creciente preocupación la presencia cada vez mayor de los Estados Unidos en la frontera con la Amazonía. Con urgencia, el 10 de agosto de 2009 se celebró en Quito la Tercera Cumbre de la UNASUR aunque con la ausencia de Uribe, que prefirió no asistir: pese a ello, en dicho encuentro se acordó la creación de los consejos de Infraestructura y Planeamiento, Educación, Ciencia y Tecnología, Lucha contra el Narcotráfico y Desarrollo Social. Ante la ausencia de Colombia, la presidenta argentina Cristina Kirchner impulsó la convocatoria a una nueva cumbre esta vez a ser desarrollada en Bariloche el 28 de agosto, dos semanas después del encuentro de Quito. La presencia en Argentina de Álvaro Uribe y su aceptación al diálogo y la confrontación contribuyó en gran medida a distender las tensiones suscitadas en la región en las últimas semanas.

La urgencia determinó una vez más la labor de la UNASUR cuando el 30 de septiembre de 2010 lo que comenzó como un motín policial culminó como un intento de golpe de Estado en contra del gobierno de Rafael Correa. El problema suscitado en Ecuador se diferenciaba de lo ocurrido anteriormente, en el que el factor decisivo estaba dado por los acontecimientos y las repercusiones que colocaban a las naciones de la región en el umbral del conflicto abierto y externo (situación incluso aplicable al caso boliviano de 2008, en el que un problema local derivó casi inmediatamente en un conflicto de proporciones internacionales). Más allá de la especificidad del caso ecuatoriano, subsistía el recuerdo del golpe de Estado producido en Honduras a fines de junio de 2009, cuando mediante un recurso parlamentario se destituyó al presidente Mel Zelaya con la anuencia de los Estados Unidos.

En vista de lo acontecido en América Central, se asumió como certera la posibilidad de remoción de Correa, por lo que nuevamente la presidenta Cristina Kirchner convocó de urgencia a una reunión de líderes de la UNASUR en Buenos Aires, continuada al día siguiente, 1° de octubre, por un encuentro de todos los cancilleres de la región en Quito, una vez que el gobierno ecuatoriano pudo recuperar el control de la situación. Como corolario al golpe desestabilizador sufrido por Ecuador, en la siguiente cumbre oficial de la entidad sudamericana, celebrada en Georgetown (Guyana) el 26 de noviembre de 2010, los representantes allí reunidos firmaron un protocolo adicional al Tratado Constitutivo en el que se incluía una cláusula democrática, por medio de la cual aquel país que viera alterado el orden constitucional inmediatamente se vería excluido del bloque.

Un hecho similar a lo acontecido en Ecuador en 2010 tendría lugar dos años más tarde en Paraguay, implicando en este caso un problema institucional de tipo adicional a la propia UNASUR. La Quinta Cumbre, celebrada en Asunción el 29 de octubre de

2011, fijó en Paraguay la presidencia pro tempore del bloque por un año y hasta su posterior traslado a Perú. Sin embargo, la destitución parlamentaria de Fernando Lugo de la presidencia paraguaya a manos de su vicepresidente motivó una reunión urgente y extraordinaria de la UNASUR, la que finalmente tuvo lugar en Mendoza (Argentina), el 29 de junio de 2012, una vez concluida la XLIII Cumbre del MERCOSUR.

A diferencia de lo acontecido en Ecuador dos años antes, en Paraguay sí se había concretado la destitución del presidente en medio de un cuestionado trámite parlamentario y juicio político, con el agravante además de que se había atentado contra la institucionalidad en el país que justamente ejercía la presidencia de este organismo multilateral. El nuevo presidente, Federico Franco, sin reconocimiento por varios gobiernos latinoamericanos, no fue invitado a la cumbre: el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR decidió suspender a Paraguay hasta el restablecimiento del orden institucional y poner fin a la presidencia pro tempore del bloque para entregársela inmediatamente a Perú. Por medio de esta organización internacional, y por primera vez, los países sudamericanos hicieron un uso efectivo de la “cláusula democrática”, apartando a Paraguay del conjunto y señalando los riesgos y consecuencias para cualquier movimiento desestabilizador que pudiera darse en la región.

En las siguientes secciones, se analizará más en detalle lo ocurrido en los ejemplos concretos de Ecuador y Paraguay por considerar que en ambos países se han vivido casos extremos de vulneración de la institucionalidad democrática, en los que incluso se ha atentado contra la vida de los primeros magistrados. Asimismo, y para la UNASUR, estos dos países se convirtieron en enormes desafíos por la gravedad de la

crisis desarrollada en cada caso y por la limitada capacidad de respuesta de la organización para intentar revertir severas problemáticas ya en curso⁴.

LA UNASUR y el desafío del 30S

Rafael Correa llegó al gobierno el 15 de enero de 2007, entre otros objetivos, con la intención de dar un nuevo vuelo a la política exterior del Ecuador, hasta ese momento mayormente ceñida a los lineamientos trazados desde la Casa Blanca, la que luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001, únicamente tenía reservada una agenda de seguridad hacia el área andina⁵. En este sentido, y hasta el inicio de la presidencia de Correa, en la mirada de los Estados Unidos Ecuador no se diferenciaba demasiado del resto de los países de los Andes, marcados por la inestabilidad institucional, una permanente crisis económica, la pobreza endémica de las masas y la protesta social como telón de fondo de toda disputa por el poder⁶. El modelo neoliberal imperante en Ecuador desde el Consenso de Washington comenzó a darse por superado a partir de un nuevo marco geoestratégico, con una fuerte impronta reformista y con una presencia del Estado en todos los ámbitos de la economía.

De acuerdo a los nuevos lineamientos en materia de política exterior desarrollados por la Revolución Ciudadana, sin pretender cortar lazos con Estados Unidos (todavía el principal socio comercial del país) y sin abandonar una organización

⁴ Kersffeld, Daniel, “Una nueva agenda para Sudamérica: La UNASUR y la resolución de conflictos internacionales”, en *LíneaSur. Revista de Política Exterior*, Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador, N° 3, Septiembre, 2012.

⁵ Bonilla, Adrián y Alexei Páez, “Estados Unidos y la región andina: distancia y diversidad”, en *Nueva Sociedad*, N° 206, Noviembre-Diciembre, 2006.

⁶ Ecuador no estuvo exento de las imposiciones de la Casa Blanca, las que sobre todo fueron materializadas durante el interrumpido mandato del ex presidente Jamil Mahuad, primero con la cesión de parte de la base militar de Manta en 1999 a las Fuerzas Armadas estadounidenses y ya durante el siguiente año, con una política económica que llevó a reemplazar al sucre, la moneda nacional, por el dólar (Kersffeld, Daniel, “Ecuador en su política exterior: el caso de la UNASUR”, en *Observatorio Latinoamericano*, Buenos Aires: Instituto de Estudios de América Latina y El Caribe, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, N° 7, 2011).

como la CAN, con una fuerte impronta comercial, desde Ecuador se apostó por una estrategia multidimensional de vinculación con el resto de los países sudamericanos. No resulta extraño, por tanto, el involucramiento del gobierno de Correa en primer lugar con el ALBA-TCP a partir de su proximidad al proceso encabezado por Hugo Chávez en Venezuela, y sobre todo a la UNASUR, del que fue uno de sus principales impulsores, así como también uno de los más enfáticos defensores de la candidatura del ex presidente argentino Néstor Kirchner como secretario general. De este modo, y en no más de un lustro, Ecuador pasó de ser un país únicamente dependiente de los Estados Unidos, y con una política exterior centrada en lo económico y comercial y en la lucha contra el narcotráfico, a una nación con un mayor despliegue de relaciones motivadas además tanto en elementos de estrategia política como de afinidad ideológica.

La política de reformas encabezada por el presidente 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, desde el gobierno nacional, apoyado por organismos como la ONU y la propia UNASUR fue caracterizado como un intento de golpe de Estado, en tanto que desde medios y organizaciones opositoras fue visto como un simple motín policial. De forma concreta, el 30S comenzó esa misma mañana a partir de una protesta encabezada por la Policía Nacional del Ecuador en contra de la Ley del Servicio Público, y que luego incluyó también una huelga policial, la toma del aeropuerto de Quito y del edificio de la Asamblea, hasta el secuestro del presidente Correa en el Hospital de la Policía Nacional, contabilizándose durante el transcurso de ese día un total de diez víctimas fatales.

Lo sucedido en aquella jornada dio lugar a reacciones internacionales de distinto tipo, sobre todo en América Latina, en la que movimientos desestabilizadores como los vividos en Ecuador en esa jornada siempre son vividos con particular intensidad. Dichos acontecimientos trajeron a la memoria colectiva otros sucesos también recientes como el intento de golpe de Estado contra Hugo Chávez en Venezuela en 2002; el desplazamiento forzado de Jean Bertrand Aristide en Haití en 2004; el fuerte conflicto civil ocurrido en Bolivia en 2008 que atentó directamente contra el régimen democrático presidido por Evo Morales y, finalmente, la expulsión del gobierno de Manuel Zelaya en Honduras en 2009. En el plano local, el 30S trajo también a la memoria el proceso de inestabilidad que tuvo lugar en el país desde 1997 y por un período de diez años, contribuyendo de ese modo a reforzar las dudas sobre las reales condiciones de gobernabilidad del actual mandato de Correa pero, más aun, en torno a la solidez del régimen democrático y a su compenetración real y en profundidad respecto de la ciudadanía ecuatoriana.

Con una cobertura especial y pormenorizada de la cadena de noticias TELESUR, en toda Latinoamérica hubo expresiones de reafirmación de la democracia y contrarias a cualquier intento de golpe en Ecuador⁷. Y en este contexto se produjeron las acciones diplomáticas más relevantes, las que tuvieron lugar el mismo 30 de septiembre, cuando se convocó a una reunión urgente de la UNASUR en Buenos Aires y, para el día siguiente, a un encuentro de cancilleres sudamericanos en Quito.

La Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) se desarrolló en la noche de aquella conflictiva jornada en la sede de la Cancillería argentina. En su *Declaración*,

⁷ En este sentido, el primer país que se manifestó en contra del levantamiento fue Argentina, seguido luego por Uruguay y Brasil y luego por el resto de los países sudamericanos (en <http://www.somosmercosur.net/general/la-unasur-condeno-el-intento-de-golpe-en-ecuador-y-los-paises-acordaron-establecer-la-causula-democratica.html>).

dada a conocer en la madrugada del 1º de octubre, se confirmó 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. Asimismo, se procedió a condenar el intento de Golpe de Estado y el secuestro de Rafael Correa, al tiempo que se demandaba la pronta vuelta a la normalidad institucional y se planteaba la necesidad de que los responsables del intento golpista fueran juzgados y condenados. Finalmente, y más allá de los rechazos y las condenas pertinentes a una acción de esta naturaleza, este encuentro de la UNASUR emitió una serie de medidas concretas frente a aquellos países en los que triunfaran nuevos quiebres del orden constitucional como, por ejemplo, cierres de fronteras, suspensión del comercio, del tráfico aéreo y de la provisión de energía, servicios y otros suministros. Sin embargo, fue la “Cláusula Democrática” el elemento que se constituyó en el aporte más relevante de la UNASUR frente a este tipo de situaciones complejas y en el que los principios constitucionales terminan siendo vulnerados. Dicha Cláusula, ya convertida en Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo, fue finalmente aprobada en la IV Reunión Cumbre Ordinaria de la UNASUR realizada el 26 de noviembre de 2010 en Guyana⁸.

Una vez acallada la revuelta, el 1º de octubre tuvo lugar en Quito la reunión de Cancilleres de la UNASUR, convocada como un mensaje explícito de respaldo al gobierno de Rafael Correa y, al mismo tiempo, como una muestra de la capacidad de maniobra del bloque sudamericano en situaciones de alta complejidad y de efectivo riesgo constitucional. En suma, la reunión se convocó “para expresar el pleno respaldo al Presidente constitucional de la República del Ecuador, Rafael Correa y al pueblo

⁸ En el punto 7 se menciona que los países del bloque “Se congratulan por la aprobación del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre su Compromiso con la Democracia como garantía fundamental al orden democrático y constitucional y condición esencial del proceso de integración de los Estados Miembros de la UNASUR. Este 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”.

ecuatoriano, partícipe indispensable del pleno restablecimiento de la institucionalidad democrática en ese país”, según afirma el quinto punto de la “Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador”. El cónclave se desarrolló en el Palacio de Gobierno de Ecuador, con la presencia de Rafael Correa y de su Ministro de Relaciones Exteriores, Ricardo Patiño, y todos los participantes que allí hicieron uso de la palabra se manifestaron en una defensa ineludible por la democracia, no sólo en Ecuador, sino también en cualquier país de la región en el que pudieran originarse nuevos movimientos golpistas o desestabilizadores.

La monolítica posición adoptada por los presidentes del bloque sudamericano marcó así un cambio sustancial respecto al golpe de Estado contra el hondureño Manuel Zelaya, en junio de 2009, tras el cual hubo divisiones internas por el reconocimiento de Colombia y Perú al gobierno de Porfirio Lobo, luego de la traumática salida de Mel Zelaya del gobierno de aquel país. Esta división quedó en evidencia en la cumbre de la UNASUR de mayo de 2010, cuando -con excepción de Colombia y Perú- los socios amenazaron con no acudir a la cumbre Unión Europea-Latinoamérica de Madrid si Lobo asistía como invitado oficial. La rapidez demostrada por la UNASUR fue altamente efectiva y sirvió además para generar una notable contrastación respecto a lo ocurrido en Honduras, en que la organización optó por un papel más discreto frente a los acontecimientos que se estaban desarrollando en aquel país centroamericano.

La encrucijada del Paraguay

El caso de Paraguay revela las limitaciones de la UNASUR en su empeño por defender la continuidad de un régimen democrático amenazado por fuerzas disruptivas y por aquellas tendencias desestabilizantes que finalmente vieron el éxito en el golpe

triunfante de junio de 2012. Conviene recordar que la llegada al gobierno del ex obispo Fernando Lugo el 15 de agosto de 2008 implicó el fin de 60 años de hegemonía del Partido Colorado, de los cuales cerca de 35 tuvieron lugar bajo la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989). La profundización del modelo neoliberal en los años '90 dio como resultado un ahondamiento en la crisis del Estado y particularmente en las redes clientelares estructuradas a lo largo de seis décadas de mandato colorado, intensificándose así las luchas intestinas en el conjunto gobernante: al calor de las crecientes protestas sociales, no faltaron los escándalos políticos e, incluso, magnicidios como el asesinato del vicepresidente Luis María Argaña en 1999.

La deslegitimación en aumento del bloque de poder colorado fue el espacio propicio para el surgimiento de nuevas figuras políticas, como la de Fernando Lugo, principal referente de la Alianza Patriótica para el Cambio, frente electoral en el que, de manera cada vez más tensa, convivían el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), y un conjunto de organizaciones de izquierda y de centro izquierda entre las que se destacaban el Partido Revolucionario Febrerista, el Partido Demócrata Cristiano y el Partido Social Demócrata, los que posteriormente crearía el “Frente Guazú”.

Durante su mandato, Fernando Lugo debió hacer frente a las contradicciones crecientes provocadas por una compleja alianza electoral y que se expresó en la debilidad política e institucional del conjunto de la izquierda, respaldada generalmente en la movilización popular, para hacer frente a los embates provocados por el partido Liberal, liderado por el entonces vicepresidente (actual presidente) Federico Franco. El eje de conflicto estuvo marcado por el interés del presidente en las demandas de los sectores más postergados, para quienes se crearon diversos programas sociales de contención e inclusión, con el visible rechazo de los sectores más conservadores, los terratenientes, el Partido Colorado, los principales medios de comunicación y la cúpula

de la Iglesia Católica, a los que de manera progresiva se fue acercando el partido Liberal, visualizado como el único capaz de detener a un gobierno que se iba radicalizando cada vez más y que amenazaba con concretar, antes o después, la tan temida reforma agraria⁹.

Uno de los aspectos más novedosos de la gestión de Fernando Lugo fue el intento por insertar a Paraguay en la realidad política sudamericana, apoyándose para ello en un juego de múltiples alianzas con aquellos gobernantes con un signo ideológico semejante o con una mayor apertura al diálogo. En este sentido, la presidencia de Lugo implicó la progresiva salida del Paraguay de aquella concepción en la que más allá de la participación del país en organizaciones regionales como el Mercosur, mantenía en realidad una silenciosa y sobre todo una permanente fidelidad a los Estados Unidos como herencia de los sucesivos mandatos colorados y, sobre todo, de la dictadura de Stroessner. En esta sociedad particular, los Estados Unidos controlaban una plaza estratégica para el aseguramiento de su hegemonía en la región sudamericana a cambio del otorgamiento de crecientes recursos económicos e, incluso, de pertrechos militares¹⁰. Las características diferenciadoras del gobierno de Lugo posibilitaron una renovada política exterior en la que la tradicional alianza con los Estados Unidos fue complementada con acuerdos políticos con varios de los socios sudamericanos, en una creciente alianza que incluso fue generándose durante la campaña política de la Alianza Patriótica para el Cambio y que se expresó en la ayuda por parte de los gobiernos de Argentina, Brasil y Uruguay para que ciudadanos paraguayos con residencia en estos países apoyaran con sus votos a este frente electoral.

⁹ Richer, Hugo “Seis preguntas y seis respuestas sobre la crisis paraguaya”, en *Nueva Sociedad*, N° 241, septiembre-octubre, 2012, 240-241.

¹⁰ Russell, Roberto y Juan G. Tokatlian, “Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos”, en *Revista CIDOB d’ Afers Internacionals*, Barcelona, N° 85-6, 2009.

Por otra parte, el gobierno de Lugo impulsó la consolidación de la UNASUR pese a la oposición del Parlamento para la incorporación del Paraguay, ya que se veía a esta organización internacional como un brazo más del chavismo venezolano en su intento de penetración en los países de la región¹¹. En el marco de la UNASUR, Paraguay asumió la presidencia pro t mpore en la convención realizada en Asunción el 29 de octubre de 2011, ocasión en la que Fernando Lugo se propuso consolidar el rumbo de la organización en materia de respeto a los derechos humanos, desarrollo e inclusión social y una mejor calidad de vida para todos los habitantes de Sudamérica. Por último, en aquel cónclave se remarc  la importancia de los régimenes democráticos para los países de la región, como punto de partida para llevar a cabo una verdadera integración regional.

El “compromiso democrático”, surgido a partir del 30S ecuatoriano, fue así de gran importancia no sólo en cuanto a factor de estabilidad y proyección a futuro de la UNASUR, sino también como un elemento clave que será nuevamente explicitado durante el proceso de destitución de Lugo, un año más tarde. Así, y en el caso de Paraguay, la alianza internacional con aquellos países con un signo político decididamente enmarcado en la izquierda, como eran los casos de Venezuela y Bolivia, contribuyó a resquebrajar la débil institucionalidad democrática que, más por desgaste del otrora régimen hegemónico que por las propias virtudes y fortalezas de la nueva alianza en el poder, intentaba hacer pie en esta nación.

El desencadenante de la ca da de Lugo fue conocido como la “Masacre de Curuguayt ”, la que tuvo lugar el 15 de junio de 2012 cuando, en medio de una protesta campesina, la toma de una hacienda culminó con un enfrentamiento armado y con once

¹¹ Basta para ello leer las declaraciones de Miguel Carrizosa, titular del Congreso Nacional, en torno a esta temática quien aseguraba que “la intromisión en asuntos internos le encanta a Chávez”. Ver en Paraguay.com “Carrizosa advierte que el Senado podría oponerse a ingreso de Paraguay”, nota del 4 de mayo de 2010 (<http://www.paraguay.com/nacionales/carrizosa-advierte-que-senado-podria-oponerse-a-ingreso-de-paraguay-23518/pagina/17>).

manifestantes y seis policías muertos. Desde distintos sectores se señaló al gobierno de Fernando Lugo como principal responsable de los acontecimientos y en consecuencia se exigió su caída. La extrema celeridad en la convocatoria al juicio político, avalado por la firma de 117 diputados opositores y por el Poder Judicial, generó dudas, tanto en la opinión pública nacional como en la internacional, sobre la legitimidad del proceso político en contra de Lugo, quien durante su mandato había ya resistido en más de veinte ocasiones a las fuertes presiones que exigían su salida amparándose, sobre todo, en las movilizaciones populares. La responsabilidad que le cupo al gobierno en la Masacre de Curuguaytí le privó del apoyo de aquellos sectores que anteriormente no dudaban en manifestarle su respaldo, profundizando así su debilidad y su creciente aislamiento social: el 22 de junio de 2012, a un año de las elecciones presidenciales, Fernando Lugo era destituido en un juicio sumario por el Congreso de Paraguay por “mal desempeño” en sus funciones. La idea de un nuevo “golpe de Estado”, de carácter civil y atentatorio de los valores democráticos, pronto se instaló en la escena pública paraguaya.

Las repercusiones internacionales de esta medida en contra del gobierno del Paraguay se hicieron sentir de inmediato y el fulminante ascenso a la presidencia de Federico Franco fue interpretado, en algunos casos, como ilegítimo y como antidemocrático, si bien el proceso de destitución de Lugo fue ceñido a la ley y al derecho. Quizás fue a nivel del Mercosur donde esta alteración se sintió de manera más radical: el resto de los socios de este bloque, Argentina, Brasil y Uruguay, respondieron con celeridad a la ruptura del “compromiso democrático” y decidieron suspender a Paraguay de esta entidad en una cumbre presidencial realizada el 29 de junio en la ciudad argentina de Mendoza. Como contraparte, y ya sin el único socio del Mercosur que por resistencias en el Senado no había aprobado el Protocolo de Adhesión de

Venezuela, los líderes de los restantes países resolvieron, en ese mismo encuentro, el ingreso de la nación bolivariana al bloque sudamericano.

También en Mendoza, y de manera paralela a la cumbre del Mercosur, tuvo lugar un encuentro de la UNASUR en el que se resolvió suspender a Paraguay “hasta tanto no se restablezca el orden democrático” ya que se consideró que la destitución de Fernando Lugo fue “ejecutada mediante un proceso sumarísimo que evidenció una clara violación del derecho al debido proceso”. El apartamiento del país guaraní del bloque sudamericano se respaldó en su Tratado Constitutivo y en el Protocolo Democrático (“Ushuaia II”) que establece la plena vigencia de las instituciones democráticas como condición esencial para la pertenencia a esta organización. Por su parte, el flamante secretario general de la UNASUR, el venezolano Alí Rodríguez, quien asumió su cargo el 11 de junio, planteó que Paraguay estaría fuera de la organización “hasta que se restablezca el ejercicio de la democracia”, sin que necesariamente se contemple el retorno de este país al bloque sudamericano una vez concretadas las elecciones presidenciales de 2013: se planteó así que el seguimiento al futuro proceso electoral podía estar a cargo del Consejo Electoral de la UNASUR, un nuevo organismo aprobado por el conjunto de los cancilleres para la observación externa de los certámenes electorales de los países miembros a fin de garantizar la transparencia democrática.

Finalmente, y junto con la suspensión de Paraguay, la UNASUR dio por terminada la presidencia pro t mpore que mantenía este país desde 2011 y fue designado Perú para asumir ese cargo, según el sistema de rotación interna establecido por esta organización. El Grupo de Alto Nivel, conformado en Lima el 23 de julio después de que la UNASUR procediera a la suspensión, concluyó que esa medida seguiría vigente hasta la realización de elecciones “equitativas” y “hasta que existiera un

respecto a las libertades políticas y a los derechos humanos”. No es la intensión del bloque sudamericano el retorno al gobierno de Fernando Lugo, considerado como un tema interno de Paraguay, sino llevar adelante “un seguimiento político de todos los acontecimientos, puesto que a falta de ocho meses para el proceso electoral existe una ruptura democrática”, según los dichos expresados por Salomón Lerner, ex Primer Ministro de Perú del gobierno de Ollanta Humala y representante de este país ante la UNASUR. A mediados del siguiente mes de agosto, la UNASUR volvió a tratar la suspensión de Paraguay en una reunión convocada por Perú en su calidad de presidente pro t mpore de esta entidad¹².

Conclusiones principales

El proceso de resolución de conflictos a nivel internacional sigue siendo todavía un punto débil dentro de la agenda política e institucional de la UNASUR. Los acuerdos presidenciales o, a lo sumo, las resoluciones adoptadas por el cuerpo de cancilleres del bloque intentarían ocupar dicho espacio con más o menos éxito, dependiendo de las causas de los problemas a las que se enfrentan y a la posibilidad de una resolución en términos positivos y en un muy corto plazo. Hasta el momento, las crisis que han estallado en la región han sido atendidas por la UNASUR de muy diferente modo, si bien han prevalido las cumbres presidenciales como un mecanismo tradicional para el abordaje en conjunto de una problemática que amenaza no sólo a los países directamente afectados sino al conjunto de todas las naciones del bloque.

¹² Mientras tanto, el nuevo presidente Federico Franco cuestion  la legalidad del Protocolo Democrático de la UNASUR, ya que ésta nunca había sido ratificada por el Congreso Paraguayo, al tiempo que también desconoc  la convocatoria de presidentes sudamericanas en la que se decidió penalizar a su país. En este sentido, Franco expresó que “si UNASUR nos echa, para mí sería un ascenso. No me seduce ese bloque” (consultado en *La Voz de América*, 14 de agosto de 2012, <http://www.voanoticias.com/content/unasur-sancion-suspension-paraguay-presidente-federico-franco/1486306.html>).

En este sentido, y a partir de la experiencia de los últimos cinco años, es posible advertir que aquellos factores que concitan la atención principal de los líderes sudamericanos tienen que ver con el mantenimiento de la paz (en una región que salvo por excepciones puntuales no se ha caracterizado por los enfrentamientos armados entre los países miembros) y, más aún, con la defensa irrestricta de la democracia. En este sentido, todavía pesa en Sudamérica la historia trágica de los sucesivos golpes militares y de las dictaduras sangrientas que asolaron a varios de sus países, sobre todo a los del Cono Sur, por lo que el resguardo de los regímenes democráticos se ha convertido en un elemento esencial para cada nación pero también para la propia supervivencia de la UNASUR.

Los casos de Ecuador y de Paraguay pueden ser presentados como situaciones extremas de una misma problemática presente en la región y que todavía no ha sido suficientemente solventada por los gobiernos de turno. La debilidad de los regímenes democráticos es de una complejidad que no escapa a ninguno de estos países, ya sea que adquiera formas regresivas de conflictividad política, o que en cambio den paso a fórmulas más elaboradas e institucionales de alteración del orden constitucional. Ambos ejemplos son representativos además del accionar de la UNASUR frente a amenazas que, incluso, podrían tener consecuencias mucho más amplias en los países sudamericanos. En este sentido, esta organización fue mucho más útil en una política de contención de los efectos colaterales de estos movimientos, reprobando cualquier intento de alteración de los gobiernos legítimamente constituidos, antes que de llevar a cabo una iniciativa efectiva de precaución apenas los regímenes democráticos comienzan a resquebrajarse evidenciando sus propias limitaciones.

Así, y a partir de lo sucedido en Ecuador primero y luego en Paraguay, pueden verificarse las potencialidades y logros de la UNASUR, pero también sus fracasos y

debilidades. La resolución de conflictos en los que esté en juego la plena vigencia de la democracia y de los derechos ciudadanos debería ser asumida como una premisa que vaya más allá de los circunstanciales encuentros presidenciales en los que si bien se realiza un fundamental acto de legitimación y de respaldo al gobierno amenazado, por otra parte no dejan de exhibirse las limitaciones de un sistema que reconoce este tipo de conflictividad una vez que ya ha comenzado a desarrollarse, con el enorme gasto de recursos que implica, además, la organización y concreción de un encuentro de altísimo nivel en un período de tiempo realmente escaso.

Sabemos que algunos pasos se han comenzado a dar en ese sentido, como lo sugiere la conformación de un mecanismo de resolución de controversias en materia de inversiones que debería comenzar a operar desde 2013¹³. Sin embargo, y sin pretender restarle importancia a aquellos problemas derivados de la articulación de medidas económicas de carácter extraterritorial, creemos en la necesidad de plantear también una nueva institucionalidad, dentro del marco de la UNASUR, que facilite el diálogo y el consenso en torno a problemáticas en ciernes y que pueden generar distinto tipo y nivel de conflictividad a futuro, ya sea entre al menos dos países (como tuvo lugar entre Colombia, por una parte, y Venezuela y Ecuador por la otra, en el año 2008), o en un único país, pero con amplias repercusiones a nivel regional (como ocurrió con el conflicto secesionista que tuvo lugar en Bolivia en 2009).

Por último, y por una cuestión de supervivencia y de consolidación a largo plazo, la UNASUR tampoco debería soslayar aquellas problemáticas inherentes a los sistemas democráticos de los países que la conforman: por ende, es necesario reforzar las medidas correspondientes que, en bloque, contribuyan a fortalecer los valores democráticos y constitucionales, siempre desde una perspectiva regional, asumiendo

¹³ “Trabajan para instalar en 2013 organismo de resolución de conflictos de UNASUR”, en <http://www.avn.info.ve/contenido/trabajan-para-instalar-2013-organismo-resoluci%C3%B3n-conflictos-unasur>).

que los problemas de desestabilización que pudieran tener lugar en un país, podrían llegar a impactar también en otras naciones del conjunto sudamericano. Se requerirá, por tanto, apelar a la generación de múltiples medidas e iniciativas, de corte transversal y transterritorial, para dar cuenta de las problemáticas actuales y más acuciantes, así como también de sus posibles soluciones, a fin de ampliar los espacios de inclusión y de generar una UNASUR ciudadana y con un claro y firme horizonte regional.

Bibliografía

Bermúdez Torres, César Augusto, “La integración regional a comienzos del siglo XXI: MERCOSUR y UNASUR”, en *Memorias. Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*, Vol. 8, N° 14, Junio, Barranquilla, Universidad del Norte, 2011

Bonilla, Adrián y Alexei Páez, “Estados Unidos y la región andina: distancia y diversidad”, en *Nueva Sociedad*, N° 206, Noviembre-Diciembre, 2006.

Boron, Atilio 2012 “¿Por qué derrocaron a Lugo?”, en *Blog de Atilio Boron* (22 de junio), en <http://www.atilioboron.com.ar/2012/06/por-que-derrocaron-lugo.html>

Briceño Ruiz, José, “La UNASUR ¿Continuum o un nuevo inicio del regionalismo sudamericano?” en Laneydi Martínez, Alfonso, Haroldo Ramanzini Junior y Mariana Vázquez (coords.) *Anuario de la Integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, N° 8, 2010

Caballero Santos, Sergio *UNASUR y su aporte a la resolución de conflictos sudamericanos: el caso de Bolivia*, España, Universidad de Alcalá/Instituto de Estudios Latinoamericanos, 2012, Documentos de Trabajo N° 44.

Cienfuegos, Manuel y José Antonio Sanahuja (eds.) *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, Fundación CIDOB, 2010.

Comunidad Andina “Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones” en *Documentos internacionales*, en

http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm

Errejón, I. y Alfredo S. 2012 “El nuevo golpismo en América Latina”, en *Página 12*. (26 de junio), en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-197227-2012-06-26.html>

Flemes, Daniel, Detleff Nolte y Leslie Wehner “Una comunidad de seguridad regional en formación: la UNASUR y su Consejo de Defensa”, en *Estudios internacionales*, Santiago, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, N° 170, 2011.

Jaramillo, Grace, “Escenarios Divergentes de la Inserción Ecuatoriana en el Mundo”, en *Revista CIDOB*, Barcelona, Centro de Investigaciones de Relaciones Internacionales y Desarrollo, 2008

Kersffeld, Daniel, “Ecuador en su política exterior: el caso de la UNASUR”, en *Observatorio Latinoamericano*, Buenos Aires: Instituto de Estudios de América Latina y El Caribe, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, N° 7, 2011

Kersffeld, Daniel, “Una nueva agenda para Sudamérica: La UNASUR y la resolución de conflictos internacionales”, en *LíneaSur. Revista de Política Exterior*, Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador, N° 3, Septiembre, 2012.

Malamud, Carlos y Carola García-Calvo, “La política exterior de Ecuador: entre los intereses presidenciales y la ideología”, en *ARI*, Madrid, Real Instituto Elcano, N° 61, 2010.

Montúfar, César, *Aproximación a la crisis diplomática entre Ecuador y Colombia, a raíz de los sucesos del 1° de marzo de 2008*, Quito, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, 2008.

Oyarzum Serrano, Lorena “El papel de la UNASUR”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Vol. 10, N° 3, 2010.

Richer, Hugo “Seis preguntas y seis respuestas sobre la crisis paraguaya”, en *Nueva Sociedad*, N° 241, septiembre-octubre, 2012.

Rodriguez, Gilberto y Thiago Rodrigues 2011 “La Unión de las Naciones Sudamericanas (UNASUR) y los nuevos temas de la agenda regional de paz y seguridad: roles y mecanismos de participación de la sociedad civil”, en Serbín, Andrés (coord.) *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana* (Barcelona y Buenos Aires: Editorial Icaria/Ediciones CRIES), en http://www.iripaz.org/list_vert/15/Andres%20Serbin%20De%20la%20ONU%20al%20Alba%20CRIES.pdf

Russell, Roberto y Juan G. Tokatlian, “Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos”, en *Revista CIDOB d’ Afers Internacionals*, Barcelona, N° 85-6, 2009.

Sanahuja, José Antonio, “Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de Unasur”, en *Pensamiento Propio*, CRIES, N° 33, enero-junio, 2011.

Sangmeister, Hartmut y Raquel Fuentes, “¿ALCA vs. ALCSA? Perspectivas de la integración latinoamericana”, en *2002 D+C Desarrollo y Cooperación*, Enero-Febrero, N° 1, 2002.

ANEXOS

UNASUR expresa respaldo a la democracia en Ecuador

Los Cancilleres de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela; los Viccancilleros de Brasil y Paraguay; el Representante del Canciller de Guyana y el Representante del Secretario General de la UNASUR, se trasladaron a Quito en cumplimiento de lo dispuesto por los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de UNASUR en la Reunión Extraordinaria concluida en Buenos Aires el 1 de octubre de corriente con motivo del intento del golpe de estado en la República del Ecuador.

Los Cancilleres se reunieron con el Presidente del Ecuador, Rafael Correa Delgado para expresarle personalmente en nombre de sus Mandatarios el pleno respaldo de la región, así como el fuerte compromiso por la preservación de la democracia, el estado de derecho, el orden constitucional, la paz social y el irrisueño respeto de los derechos humanos.

Los Cancilleres entregaron al Presidente Correa una copia de la Declaración de Buenos Aires, a la vez que destacaron la decisión de los Presidentes de UNASUR de adoptar medidas concretas e inmediatas contra aquellos países en que se presente casos de quiebre del orden constitucional.

El Presidente Correa agradeció el respaldo inmediato e incondicional de los Mandatarios de UNASUR a la vez que suscribió en un todo el contenido de la Declaración de Buenos Aires.

Quito, 1 de octubre de 2010

C.0007

Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia

La República de Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República de Chile, la República de Colombia, la República del Ecuador, la República Cooperativa de Guyana, la República del Paraguay, la República del Perú, la República de Suriname, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

CONSIDERANDO que el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas establece que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los derechos humanos son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social y para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Miembros.

SUBRAYANDO la importancia de la Declaración de Buenos Aires de 1 de octubre de 2010 y de los instrumentos regionales que afirman el compromiso democrático.

REITERANDO nuestro 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.

ACUERDAN:

ARTICULO 1

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

ARTICULO 2

Cuando se produzca una de las situaciones contempladas en el artículo anterior el Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno o, en su defecto, el Consejo de Ministras y Ministras de Relaciones Exteriores se reunirá –en sesión extraordinaria- convocada por la Presidencia Pro Tempore; de oficio, a solicitud del Estado afectado o a petición de otro Estado miembro de UNASUR.

ARTICULO 3

El Consejo de Jefes y Jefas de Estado o en su defecto el Consejo de Ministras y Ministras de Relaciones Exteriores, reunido en sesión extraordinaria considerará, de forma consensuada, la naturaleza y el alcance de las medidas a ser aplicadas, tomando en consideración las informaciones pertinentes recabadas sobre la base de lo establecido en el artículo 4º del presente Protocolo y respetando la soberanía e integridad territorial del Estado afectado.

ARTICULO 4

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o, en su defecto, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores podrá establecer, en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, entre otras, las medidas que se detallan más adelante, destinadas a restablecer el proceso político institucional democrático. Dichas medidas entrarán en vigencia en la fecha en que se adopte la respectiva decisión.

a.- Suspensión del derecho a participar en los distintos órganos, o instancias de la UNASUR, así como del goce de los derechos y beneficios conforme al Tratado Constitutivo de UNASUR. b.- Cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros. c.- Promover la suspensión del Estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales. d.- Promover, ante terceros países y/o bloques regionales, la suspensión de los derechos y/o beneficios del Estado afectado, derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte. e. Adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales.

ARTICULO 5

Conjuntamente con la adopción de las medidas señaladas en el artículo 4º el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, o en su defecto, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores interpondrán sus buenos oficios y realizarán gestiones diplomáticas para promover el restablecimiento de la democracia en el país afectado. Dichas acciones se llevarán a cabo en coordinación con las que se realicen en aplicación de otros instrumentos internacionales, sobre la defensa de la democracia.

ARTICULO 6

Cuando el gobierno constitucional de un Estado miembro considere que existe una amenaza de ruptura o alteración del orden democrático que lo afecte gravemente, 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.

ARTICULO 7

Las medidas a que se refiere el artículo 4º aplicadas al Estado Miembro afectado, cesarán a partir de la fecha de comunicación a tal Estado del acuerdo de los Estados que adoptaron tales medidas, una vez verificado el pleno restablecimiento del orden democrático constitucional.

ARTICULO 8

El presente Protocolo forma parte integrante del Tratado Constitutivo de UNASUR. El presente Protocolo entrará en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno instrumento de su ratificación. Los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República del Ecuador, que comunicará la fecha de depósito a los demás Estados Miembros, así como la fecha de entrada en vigor del presente Protocolo. Para el Estado Miembro que ratifique el presente Protocolo luego de haber sido depositado el noveno instrumento de ratificación, el mismo entrará en vigencia treinta días des-



Unión de Naciones Suramericanas
União de Nações Sul-Americanas
União das Nações Sul-Americanas

pués de la fecha en que tal Estado Miembro haya depositado su instrumento de ratificación.

ARTICULO 9

El presente Protocolo será registrado ante la Secretaría de la Organización de las Naciones Unidas. Suscrito en la ciudad de Georgetown, República Cooperativa de Guyana, a los veintiséis días del mes de noviembre del año dos mil diez, en originales en los idiomas español, inglés, neerlandés y portugués, siendo los cuatro igualmente auténticos.

COMUNICADO



UNASUR

Unión de Naciones Suramericanas
União das Nações Sul-Americanas
Union of South American Nations
Unión de Naciones Suramericanas

Declaración de la Unión de Naciones Suramericanas, en respaldo a la democracia en la República del Ecuador

Al cumplirse un año del condenable intento de Golpe de Estado en la República del Ecuador, el 30 de septiembre de 2010,

Los Estados Miembros recuerdan la Cumbre Extraordinaria de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR que se celebró en Buenos Aires la madrugada del 10 de octubre, convocada como reacción a este evento y que tuvo como resultado principal, la suscripción en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010, del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia. Este instrumento internacional refleja la decisión firme y unánime de los Presidentes de UNASUR, para adoptar medidas concretas e inmediatas en defensa de la democracia cuando se presentan casos de quebrantamiento del orden constitucional en nuestra región.

Los Estados Miembros y la Secretaría General de UNASUR ratifican su respaldo pleno al Gobierno y al Pueblo ecuatorianos en concordancia con los principios de promoción del orden democrático legítimamente constituido, el estado de derecho, la paz y el respeto a los derechos humanos como pilares fundamentales de la convivencia social, el desarrollo y la integración regional.

Dado a 30 de septiembre de 2011

C. 0013

Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia

La República de Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República de Chile, la República de Colombia, la República del Ecuador, la República Cooperativa de Guyana, la República del Paraguay, la República del Perú, República de Suriname, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

CONSIDERANDO que el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas establece que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los derechos humanos son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social y para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Miembros.

SUBRAYANDO la importancia de la Declaración de Buenos Aires de 1 de octubre de 2010 y de los instrumentos regionales que afirman el compromiso democrático.

REITERANDO nuestro 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.

ACUERDAN:

ARTICULO 1

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

ARTICULO 2

Cuando se produzca una de las situaciones contempladas en el artículo anterior el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o, en su defecto, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores se reunirá –en sesión extraordinaria- convocada por la Presidencia Pro Tempore; de oficio, a solicitud del Estado afectado o a petición de otro Estado miembro de UNASUR.

ARTICULO 3

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado o en su defecto el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, reunido en sesión extraordinaria considerará, de forma consensuada, la naturaleza y el alcance de las medidas a ser aplicadas, tomando en consideración las informaciones pertinentes recabadas sobre la base de lo establecido en el artículo 4º del presente Protocolo y respetando la soberanía e integridad territorial del Estado afectado.

ARTICULO 4

El Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno o, en su defecto, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores podrá establecer, en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, entre otras, las medidas que se detallan más adelante, destinadas a restablecer el proceso político institucional democrático. Dichas medidas entrarán en vigencia en la fecha en que se adopte la respectiva decisión.

a.- Suspensión del derecho a participar en los distintos órganos, o instancias de la UNASUR, así como del goce de los derechos y beneficios conforme al Tratado Constitutivo de UNASUR. b.- Cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros. c.- Promover la suspensión del Estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales. d.- Promover, ante terceros países y/o bloques regionales, la suspensión de los derechos y/o beneficios del Estado afectado, derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte. e. Adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales.

ARTICULO 5

Conjuntamente con la adopción de las medidas señaladas en el artículo 4º el Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno, o en su defecto, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores interpondrán sus buenos oficios y realizarán gestiones diplomáticas para promover el restablecimiento de la democracia en el país afectado. Dichas acciones se llevarán a cabo en coordinación con las que se realicen en aplicación de otros instrumentos internacionales, sobre la defensa de la democracia.

ARTICULO 6

Cuando el gobierno constitucional de un Estado miembro considere que existe una amenaza de ruptura o alteración del orden democrático que lo afecte gravemente, podrá recurrir al Consejo de Jefes 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.

ARTICULO 7

Las medidas a que se refiere el artículo 4º aplicadas al Estado Miembro afectado, cesarán a partir de la fecha de comunicación a tal Estado del acuerdo de los Estados que adoptaron tales medidas, una vez verificado el pleno restablecimiento del orden democrático constitucional.

ARTICULO 8

El presente Protocolo forma parte integrante del Tratado Constitutivo de UNASUR. El presente Protocolo entrará en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno instrumento de su ratificación. Los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República del Ecuador, que comunicará la fecha de depósito a los demás Estados Miembros, así como la fecha de entrada en vigor del presente Protocolo. Para el Estado Miembro que ratifique el presente Protocolo luego de haber sido depositado el noveno instrumento de ratificación, el mismo entrará en vigencia treinta días des-



Unión de Naciones Suramericanas
União de Nações Sul-Americanas
Unie van Zuid-Amerikaanse Staten

pués de la fecha en que tal Estado Miembro haya depositado su instrumento de ratificación.

ARTICULO 9

El presente Protocolo será registrado ante la Secretaría de la Organización de las Naciones Unidas. Suscrito en la ciudad de Georgetown, República Cooperativa de Guyana, a los veintiséis días del mes de noviembre del año dos mil diez, en originales en los idiomas español, inglés, neerlandés y portugués, siendo los cuatro igualmente auténticos.



Decisión N° 26 /2012

REUNIÓN EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO DE JEFAS Y JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE UNASUR

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas UNASUR, reunidos en la ciudad de Mendoza, República Argentina, en fecha 29 de junio de 2012, en sesión extraordinaria, en concordancia con la Decisión N° 25 de fecha 27 de junio del 2012, a los fines de considerar la situación política en la República del Paraguay, que condujo a la destitución de su Presidente Fernando Lugo.

Tomando en cuenta que el Tratado Constitutivo de UNASUR establece que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto a los derechos humanos son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad, económica y social y el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Miembros.

Reafirmando su compromiso con el espíritu y los principios democráticos suscritos en UNASUR, MERCOSUR y la CELAC.

Recordando el papel crucial de UNASUR para contrarrestar los intentos contra la democracia; así como para promover la preservación de la institucionalidad democrática, el estado de derecho, el orden constitucional y la paz social de nuestros pueblos.

En conocimiento de los resultados de la Misión encomendada a los Cancilleres y al Secretario General de UNASUR, que concurrieron a la República de Paraguay los días 21 y 22 de junio de 2012 para conocer *in situ* la situación planteada respecto al juicio político anunciado contra el Presidente Fernando Lugo.

Reafirmando el Comunicado que emitieron con fecha 22 de este mes, luego de intensas gestiones, constatando el incumplimiento del derecho al debido proceso y el no haberse cumplido con las garantías suficientes para el derecho a la defensa del Presidente sometido a juicio político.

Considerando que el incumplimiento del derecho al debido proceso y de las garantías para la defensa implica una clara violación de los principios y valores que sostienen el proceso de integración de los Estados Miembros de UNASUR.

Atento que el Presidente Fernando Lugo venía ejerciendo la Presidencia Pro Tempore de UNASUR.

Convencido que es vital para UNASUR preservar la continuidad de su desarrollo institucional y el ejercicio de la Presidencia Pro Tempore.

DECIDE:

1. Expresar su más enérgica condena a la ruptura del orden democrático en la República del Paraguay, ejecutado mediante un procedimiento sumarisimo que evidenció una clara violación del derecho al debido proceso y, en consecuencia, de las mínimas garantías para su adecuada defensa.
2. Adoptar la decisión política basada en el tratado constitutivo de UNASUR, de suspender a la República del Paraguay de participar en los órganos e instancias de la Unión, hasta tanto este Consejo revoque la suspensión.
3. Dar por concluido el ejercicio de la Presidencia Pro Tempore de UNASUR por la República del Paraguay, de acuerdo al consenso alcanzado por los Cendillares en la Reunión que sostuvieron el 22 de junio de 2012 en Asunción.
4. Designar a la República del Perú para que asuma en la fecha la Presidencia Pro Tempore de UNASUR, por un periodo de un año, brindándole todo su apoyo y firme voluntad de continuar afianzando juntos la consolidación de Suramérica como zona de paz, sustentada en valores y principios democráticos.
5. Promover la suspensión de la República del Paraguay en los foros y mecanismos de diálogo y concertación política e integración de la región, de acuerdo a sus propios estatutos y reglamentos.
6. Conformar un grupo de alto nivel de UNASUR para el seguimiento y evaluación de la situación en la República del Paraguay en particular dirigidos a la pronta normalización de su orden democrático institucional.
7. Reafirmar la solidaridad inextinguible con el pueblo paraguayo y velar para que los efectos de esta Decisión no causen perjuicios al pueblo paraguayo.

Por la República Argentina

Por el Estado Plurinacional de Bolivia

Por la República Federativa del Brasil

Por la República de Chile

Por la República de Colombia

Por la República del Ecuador

Por la República Cooperativa de Guyana

Por la República del Perú

Por la República de Suriname

Por la República Oriental del
Uruguay

Por la República Bolivariana de Venezuela

Mendoza, 26 de junio de 2012