XV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2023.

La influencia del orden institucional regional en la preservación de la democracia latinoamericana: el caso de la UNASUR.

Prol Agustín.

Cita:

Prol Agustín (2023). *La influencia del orden institucional regional en la preservación de la democracia latinoamericana: el caso de la UNASUR. XV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-025/503

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

La influencia del orden institucional regional en la preservación de la democracia latinoamericana: el caso de la UNASUR

Agustín Prol

Resumen

El presente trabajo se propone analizar la influencia del orden institucional regional en la preservación de la democracia latinoamericana. El mismo se lleva adelante a partir del caso de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y su participación en la solución de las diferentes crisis políticas ocurridas durante la primera década del siglo XXI. Comprendiendo que el modelo de integración tiene siempre una íntima relación con el contexto histórico en el cual se desarrolla, se hace un recorrido por los cambios institucionales, políticos y sociales en la región a finales del siglo XX y principios de siglo XXI para observar las características específicas de la UNASUR como organismo regional.

Introducción

En la historia de América Latina se sucedieron diversas crisis sociales, políticas y económicas tanto a nivel nacional como internacional, provocando profundas inestabilidades e interrupciones democráticas. A su vez, la participación de instituciones internacionales y regionales en estos escenarios fue variando a lo largo de la trayectoria de la región. Por ello, el presente trabajo se propone analizar la influencia del orden institucional regional en la preservación de la democracia latinoamericana. El mismo se lleva adelante a partir del caso de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y su participación en la solución de las diferentes crisis políticas ocurridas durante la primera década del siglo XXI.

La UNASUR pertenece a un grupo de organizaciones intergubernamentales surgidas a partir de la primera década del presente siglo, conocidas como *posliberales* o *poshegemónicas*. Estas se dieron en un contexto geopolítico específico donde el rol de Estados Unidos en América Latina se encontraba debilitado tanto por el viraje de su atención en materia de política exterior hacia la Guerra contra el Terrorismo, declarada luego del atentado a las Torres Gemelas en 2001, y la erosión de su liderazgo internacional agravado por

la crisis del sistema financiero estadounidense del año 2008. A su vez, al interior de la región se sucedieron importantes cambios políticos. Las crisis económicas y sociales del modelo neoliberal contribuyeron al surgimiento de actores sociales novedosos que accedieron al poder de acuerdo con las reglas democrático-electorales existentes. Estos nuevos gobiernos latinoamericanos revitalizaron el papel del Estado en la regulación de la economía e inauguraron un proceso de distanciamiento de Estados Unidos.

Como señala Bernal-Meza (2009) la teoría de la integración regional ha sido monopolizada por la escuela neoclásica donde esta se formaliza a través del impacto en el comercio exterior, en un corto plazo, y la coordinación de políticas macroeconómicas o la creación de una moneda común con la intención de asemejar cada vez más el espacio regional a un mercado interno, a largo plazo. Sin embargo, el regionalismo posliberal priorizó la agenda política por sobre la económica y comercial; les otorgó mayor participación a los actores estatales, expresando el retorno de la política en las relaciones exteriores; formalizó una búsqueda de autonomía frente al mercado; enfatizó la agenda positiva de la integración, centrada en la creación de instituciones y coordinación en ámbitos no comerciales; y manifestó una preocupación por temas sociales, incluyendo en el diseño de integración la preocupación por la desigualdad y la pobreza (Sanahuja, 2010; Sanahuja, 2012). En ese marco, Serbin (2007) concibe la formación de la UNASUR como parte de un grupo de propuestas de integración regional alternativas y al margen de los principios de la liberación económica y de mercado, “que buscaban generar espacios de cooperación y de integración regional, sin la participación de los Estados Unidos" (p. 186). En ese sentido, el autor señala que los cuestionamientos a las instituciones financieras internacionales se extendieron también hacia organismos intergubernamentales como la Organización de Estados Americanos (OEA). De esta forma, la UNASUR, nacida como una entidad con un marcado perfil político se convirtió en un actor fundamental a la hora de garantizar la democracia en países amenazados por la desestabilización, como también asegurar la paz y facilitar la resolución de conflictos al interior de la región (Kersffeld, 2012; Quispe Robles, 2017).

El presente trabajo está estructurado de la siguiente manera, luego de esta breve introducción se abordan los sucesos políticos de finales del siglo XX

en relación con el sistema democrático, el modelo económico y la relevancia de la participación estadounidense en dicho periodo. A continuación se señalan las características específicas de la UNASUR como organismo regional, para luego desarrollar la relevancia del mismo en la resolución de conflictos y la defensa de la democracia latinoamericana durante los inicios del siglo XXI. Finalmente, se exponen algunas conclusiones finales.

Las democracias latinoamericanas

Las Fuerzas Armadas de la región, formadas en la Escuela de las Américas durante el contexto de la Guerra Fría, tomaron el control de los Estados nacionales de forma coordinada durante la segunda mitad del siglo pasado. Estos procesos, al tiempo que usaron la amenaza del comunismo, persiguieron a aquellos partidos de izquierda y movimientos populares en la región. A partir del Plan Cóndor, orquestado por Estados Unidos, las dictaduras latinoamericanas pusieron en práctica mecanismos de represión social y política similares, como también la imposición del neoliberalismo como modelo económico regional. Ahora bien, a partir de la década de 1980 América Latina inició un proceso de democratización política, a partir del cual se empezaron a llevar a cabo transiciones de los regímenes autoritarios a regímenes democráticos electorales. Para finales del siglo XX el consenso democrático se hizo extensivo en la región, permitiendo a los países finalizar dicho siglo bajo gobiernos democráticamente elegidos. Con mayor o menor condena social y jurídica frente a los períodos dictatoriales en cada país, los diversos sectores políticos aceptaron las reglas democráticas electorales. Sin embargo, tanto el modelo económico neoliberal impuesto de forma autoritaria como las intensas relaciones con Estados Unidos se sostuvieron e intensificaron durante las democracias. Luego de la caída del Muro de Berlín y las reformas impulsadas como el “Consenso de Washington”, la democracia y el capitalismo neoliberal no tuvieron contrincantes y prometieron una estabilidad atípica para la región. Sin embargo, esta estabilidad política comenzó a entrar en crisis a principios del siglo XXI a causa de importantes desequilibrios económicos y el empeoramiento de las condiciones de vida de la población. Entre los años 2000 y 2005 hubo al menos seis presidentes en ejercicio que no pudieron culminar su gobierno por causa de las grandes movilizaciones sociales: Jamil Mahuad (2000) y Lucio

Gutiérrez (2005) en Ecuador, Alberto Fujimori (2000) en Perú, Fernando de la Rúa (2001) en Argentina; Gonzalo Sánchez de Lozada (2003) y Carlos Mesa (2005) en Bolivia. Los costos sociales y económicos de este periodo y sus consecuencias en el sistema político contribuyeron al surgimiento o fortalecimiento de diferentes movimientos y partidos que se oponían al neoliberalismo y no encontraban dentro de la democracia liberal canales donde vehiculizar sus demandas, dando lugar a la aparición de actores sociales novedosos entre los que podemos destacar a los movimientos indígenas, organizaciones campesinas, movimientos de desempleados o de derechos humanos. Estos actores lograron organizar y aglutinar las demandas existentes formándose como conductores de la oposición al neoliberalismo y a sus consecuencias en términos sociales y económicos, accediendo al poder de acuerdo con las reglas democráticas impuestas luego de las dictaduras. De esta forma, la región en la primera década del presente siglo transitó por experiencias políticas democratizadoras en términos políticos, sociales y económicos.

La UNASUR y la resolución regional de los conflictos

Este giro ideológico en las políticas nacionales, presente de forma simultánea en muchos países de la región, permitió la formación de un nuevo diseño de integración en América Latina. Como hemos desarrollado anteriormente, durante los años ’90 se presenció a una fuerte homogeneidad en la región alrededor del modelo neoliberal y buenas relaciones con Estados Unidos. En ese sentido, Bernal-Meza (2013) señala que a su vez existió una visión común sobre la integración enmarcada en lo que se denominó Regionalismo Abierto, el cual impulsó las políticas de desregulación y liberalización económica generando acuerdos preferenciales de aranceles. Sin embargo, el autor advierte que esta situación cambió a partir del inicio del siglo XXI con el ascenso de nuevas alianzas políticas y sociales con un fuerte perfil económico anti-liberal y el retorno de la visión del Estado como actor central del desarrollo, la regulación y la protección social.

Mientras que en la región se desarrollaban gobiernos nacionales con un signo ideológico similar al mismo tiempo, por fuera de América Latina el mundo se encontraba convulsionado. Para los fines del presente trabajo, identificaremos dos hechos de trascendencia mundial y con fuertes repercusiones en la

trayectoria de la integración de la región. Por un lado, como respuesta al ataque terrorista sufrido en territorio estadounidense en la mañana del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos bajo la administración de George W. Bush declaró la Guerra contra el Terrorismo invadiendo Afganistán. Dicha guerra, como señala Sanahuja (2017), ha debilitado a la potencia norteamericana ya que comenzó a erosionar su liderazgo político y agravó sus graves problemas fiscales y de endeudamiento. Por otro lado, el colapso de la "burbuja inmobiliaria" que provocó la llamada crisis de las hipotecas subprime, hizo entrar en una profunda crisis de liquidez al sistema financiero estadounidense a inicios del 2008 manifestada principalmente por la quiebra del Lehman Brothers en septiembre de ese año. Torres (2019) considera que "la crisis financiera mundial del 2008 ha desnudado los problemas de la arquitectura financiera y de la institucional global emanada de los acuerdos de Bretton Woods" (p. 142). De este modo, ambos episodios descriptos señalan no solo un debilitamiento de la hegemonía global de Estados Unidos, sino también una crisis del modelo neoliberal global reinante desde la caída del muro de Berlín.

En ese contexto histórico se da la formación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). Sus antecedentes se remontan a fines del 2004 cuando se crea la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) con el objetivo de converger los procesos regionales desarrollados por el MERCOSUR y la Comunidad Andina. Su formación definitiva será en abril del año 2007 en la Cumbre Energética Sudamericana, donde se resolvió cambiar el nombre a Unión de Naciones Sudamericanas. De esta forma, el 23 de mayo del 2008 se firmó en la ciudad de Brasilia el Tratado Constitutivo de la UNASUR como organización intergubernamental integrada por Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

De esta forma, podemos observar la relación entre el nuevo diseño de integración y la búsqueda de mayor autonomía de la región en un contexto global específico. Al mismo tiempo que Estados Unidos perdía legitimidad internacional y viraba su atención lejos de América Latina, en la región ascendían gobiernos con fuertes críticas a la intervención estadounidense. En ese sentido, Caballero Santos (2012) señala que la UNASUR se erige tanto como el garante de los procesos democráticos como de la estabilidad regional en tanto mediador y facilitador entre partes de conflicto, eludiendo y marginando la intervención de

organismos con larga trayectoria en dichas situaciones, como la OEA ya que esta es considerada tradicionalmente como representante de los intereses de los Estados Unidos.

Esta situación se hizo evidente durante el año 2008 frente al asesinato del líder de Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Raúl Reyes, y el potencial enfrentamiento bélico entre Venezuela y Ecuador, por un lado, y Colombia, por el otro. Raúl Reyes fue asesinado junto a otros guerrilleros en un operativo de las fuerzas policiales colombianas en la frontera norte de Ecuador. El entonces presidente venezolano, Hugo Chávez, cerró la embajada colombiana en su país y movilizó tropas a la frontera. Del mismo modo, Ecuador retiró a su embajador de Bogotá. Frente a este conflicto la OEA convocó a una reunión extraordinaria del Consejo Permanente, donde mientras los países latinoamericanos condenaron la violación a la soberanía territorial ecuatoriana, Colombia recibió el apoyo de Estados Unidos evitando sanciones. El conflicto entre estos países se volvió a incrementar cuando a mediados de 2009 Colombia habilita la utilización de sus bases militares a las fuerzas estadounidenses. En dicha ocasión la UNASUR cumplió un papel fundamental como espacio de diálogo entre los países de la región. Si bien Colombia defendió la instalación de las bases, legitimó al organismo y a su Consejo de Defensa como espacios de búsqueda de consenso. Podemos observar entonces, la importancia de la intervención estadounidense en las relaciones latinoamericanas del siglo XXI y la intención de la UNASUR de emerger como órgano central de consenso regional.

La UNASUR en los golpes de Estado del siglo XXI

Ahora bien, donde se ha destacado la participación de la UNASUR fue en la preservación y defensa de la democracia. Durante la primera década del siglo XXI se han desplegado diversas estrategias destituyentes y golpes de Estado en la región. Los golpes de Estado ya no son iguales a aquellos ocurridos durante el siglo XX, sino que utilizaron instrumentos institucionales de la democracia o la república, como los parlamentos o el poder judicial, esforzándose por demostrar la legalidad de sus actos que llevaron a sustituir los poderes ejecutivos emergidos de la voluntad popular. A pesar de ello, entenderemos que estas nuevas características y particularidades no los exime de su categorización

como golpes de Estado o neogolpismos como los denominó Tokatlian (2009), entendiendo que estos encabezados principalmente por civiles pretenden violar la constitución con una violencia menos ostensible e intentan preservar una semblanza institucional mínima. En ese sentido, Soler (2015) argumenta que no siempre un golpe de Estado deriva en una dictadura, ni tampoco un golpe de Estado siempre instaura un orden autoritario o militar. Sin embargo, la autora observa que las ciencias sociales y del derecho han intentado utilizar categorías como inestabilidad presidencial, caídas presidenciales, remociones del presidente o presidencias interrumpidas para explicar las interrupciones democráticas del siglo XXI. Todas ellas son categorías que no solo no dan cuenta del proceso ocurrido, sino que fueron en su mayoría pensadas en el marco de las crisis políticas del período neoliberal antes mencionado. Por el contrario, los golpes de Estado del siglo XXI buscan quebrar un proceso de radicalización democrática. Diferentes casos nacionales confirman dicha situación. Desde comienzos del siglo XXI se llevaron a cabo con éxito golpes de Estado como también intentos de golpe que resultaron fallidos. En muchos de ellos la UNASUR cumplió un rol fundamental ya sea para preservar la democracia o la estabilidad internacional.

Como señala Caballero Santos (2012) “la crisis boliviana fue la primera a la que se enfrentó la recién creada Unasur, incluso con anterioridad a la entrada en vigor oficial de su tratado constitutivo" (p. 17). A partir de la insurrección de los prefectos departamentales de la región más rica de Bolivia, conocida como la Media Luna, se desató una confrontación territorial con importantes episodios de violencia. Por ello, los presidentes sudamericanos convocaron a la primera cumbre de la UNASUR, donde se expresó el respaldo al gobierno de Evo Morales y se condenaba la ruptura del orden institucional. Si bien Chile propuso incluir a la OEA en el documento, no contó con el apoyo del resto de los países (Miguez, 2008).

En el año 2010, otro intento de golpe de Estado ocurrió en la región con el intento de destitución de Rafael Correa en Ecuador. El conflicto que inició con una protesta policial culminó con el secuestro del presidente durante varias horas. Como consecuencia del intento de golpe ecuatoriano, los países de la UNASUR en la siguiente cumbre realizada en Georgetown (Guyana) el 26 de noviembre de 2010, firmaron un protocolo adicional al Tratado Constitutivo

donde se incluyó una cláusula democrática por medio de la cual aquel país que viera alterado el orden constitucional, inmediatamente se vería excluido del bloque.

A mediados del año 2012, en Paraguay, se llevó adelante un enfrentamiento entre campesinos y policías, conocido como "la masacre de Curuguaty", que finalizó con 17 personas muertas. Por ello, se inició un proceso de juicio político al presidente de la República considerándolo responsable de los sucesos ocurridos debido a un mal desempeño de sus funciones. El mismo se desarrolló en muy pocos días y culminando con la destitución de Fernando Lugo de la presidencia de Paraguay. Una vez convocadas las sesiones extraordinarias por la Cámara alta paraguaya para resolver la destitución del presidente, los cancilleres de la UNASUR viajaron a Paraguay con la intención de realizar un seguimiento al proceso. Del mismo modo, y una vez consumado el golpe, los jefes de Estado se reunieron de forma extraordinaria donde se plegaron a la decisión tomada por el MERCOSUR donde se suspendió temporalmente a Paraguay hasta tanto se instaure nuevamente la democracia.

De esta forma, podemos observar como la UNASUR asumió el rol de fortalecer la democracia en la región. Díaz López (2018) indica que dicho desafío “lo ha canalizado a través de tres instancias: el Protocolo Adicional sobre el Compromiso con la Democracia, el Foro de Participación Ciudadana y el Consejo Electoral” (p. 69). Con respecto a este último la autora señala que diversos mandatarios de Sudamérica (principalmente Hugo Chávez, Rafael Correa y Evo Morales) insistieron en la necesidad de tener una institución autónoma que se encargara de los procesos electorales, por lo que

> las misiones electorales de la UNASUR se convierten no solo en una apuesta para la consolidación y legitimación de los procesos de democratización de Suramérica, sino que su accionar obedece a una estrategia para la búsqueda de autonomía en los procesos de observación electoral de otros organismos, específicamente frente la OEA (p. 10).

Conclusiones

Mellado (2002) señala que "un modelo de integración no es acrítico, contiene siempre un proyecto político consecuente con los objetivos a alcanzar"(p.233) y dicha característica la hemos podido observar a lo largo del trabajo en la construcción de la UNASUR. Ha sido principalmente relevante el contexto regional y global para la formación del organismo, en tanto que las características políticas e ideológicas le imprimieron objetivos muy claros. A diferencia de organizaciones regionales creadas en el pasado, la UNASUR se formó con el objetivo de construir un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político y con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica (Tratado Constitutivo, 2008). Si bien desde el inicio las políticas comerciales estuvieron ausentes, desde la construcción del organismo y motivado por los acontecimientos, tanto la defensa de la estabilidad política al interior de las naciones y entre ellas como la democracia jugó un rol cada vez más importante en la vida de la UNASUR.

A su vez, el rol que ha jugado Estados Unidos en América Latina desde la segunda mitad del siglo XX ha condicionado el desenvolvimiento en la región tanto a nivel nacional como internacional. Las consecuencias de la intervención estadounidense a través del Plan Cóndor pueden verse tanto en el régimen político durante las dictaduras latinoamericanas como en la exitosa imposición del modelo económico neoliberal. Las consecuencias sociales, económicas y políticas de dicho modelo fueron un factor determinante para la articulaciones de actores novedosos que fueron accediendo democráticamente a los gobiernos nacionales con fuertes críticas a las políticas de los años ‘90 y al rol de Estados Unidos en la región. De esta forma, las iniciativas de profundizar esquemas de integración se fueron generando al margen de aquellas existentes con características comercialistas o liberales y con una búsqueda de evitar la participación norteamericana en las mismas. Por ello, como hemos visto, durante los inicios del presente siglo la relación entre Estados Unidos y América Latina fue modificándose y se intentó marginar a organizaciones como la OEA permitiendo el avance de otros como la UNASUR.

Finalmente, como hemos desarrollado a lo largo del trabajo, la participación de la UNASUR en los sucesos de conflictividad social y política de

América Latina fue en aumento y ha mostrado resultados exitosos en la mayoría de sus intervenciones ya sea garantizando la estabilidad tanto al interior como entre los países miembros, como en su intento de consolidar la democracia en la región. Logró en su breve formación y recorrido una importante legitimidad entre los países latinoamericanos y una fuerte autonomía frente a las definiciones políticas estadounidenses.

Bibliografía

Bernal-Meza, R. (2009). El regionalismo: conceptos, paradigmas y procesos en el sistema mundial contemporáneo. *Aportes para la Integración Latinoamericana, 15*.

Bernal-Meza, R. (2013). *Modelos o esquemas de integración y cooperación en c urso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica.*

Caballero Santos, S. (2012). Unasur y su aporte a la resolución de conflictos sudamericanos: el caso de Bolivia. *Documentos de trabajo*. IELAT-Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá, N. 44.

Díaz López, D. X. (2018). *El rol de las misiones electorales de la UNASUR en el proceso por construir un nuevo regionalismo en Suramérica*. (Tesis de Maestría). Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana

Kersffeld, D. (2012). Una nueva agenda para Sudamérica: La unasur y la resolución de conflictos internacionales. *LíneaSur. Revista de Política Exterior*, (3).

Mellado, N. B. (2002). Integración, desarrollo y democracia en América Latina. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela*, (124).

Miguez, D. (16 de septiembre de 2008). Nueve mosqueteros/as en apoyo a Evo. *Página/12*. https://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-111674-2008-09-16.html

Quispe Robles, J. L. (2017). La eficacia de Unasur para la solución de crisis políticas en Sudamérica (2008-2013). *Politai: Revista de Ciencia Política, 8*(14), 143-176.

Sanahuja, J. A. (2010). La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. En: Cienfuegos, Manuel y Sanahuja, José Antonio (Eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur (pp. 87-134)*. Barcelona, Fundació CIDOB.

Sanahuja, J. A. (2012). *Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR.*

Sanahuja, J. A. (2017). Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos. En M. Meza (Coord.), *Anuario CEIPAZ 2016-2017. Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras*, (pp . 41-77).

Serbin, A. (2007). Entre UNASUR y ALBA:¿ otra integración (ciudadana) es posible?. *Anuario CEIPAZ*, (1), 183-288.

Soler, L. M. (2015). Golpes de estado en el siglo XXI: un ejercicio comparado Haití (2004), Honduras (2009) y Paraguay (2012). En *Cuadernos Prolam/USP 14 (26)*.

Tokatlian, J.G. (13 de julio de 2009). *Neogolpismo*. Página/12. http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/subnotas/128159-41146-2009-07-13.html

Torres, J. (2019). Declive del liderazgo de EE. UU. con Trump y ascenso de China como opción del multilateralismo global. *Razón Crítica*, (7).

UNASUR. (2008). Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Brasilia, Brasil.