



REPÚBLICA DEL ECUADOR
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO

MAESTRÍA EN
RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA (2011-2013)

MULTILATERALISMO ELECTORAL: LA INCURSIÓN DE UNASUR EN LA ASISTENCIA ELECTORAL Y SU ROL EN LA BÚSQUEDA DE UN NUEVO PARADIGMA DEMOCRÁTICO REGIONAL (2008-2014)

Tesis para optar al Título de Máster en Relaciones Internacionales y Diplomacia

Autora: Natally Xiomara Soria Moya

Directora: María Verónica Idrovo

Quito, agosto 2014

No. 061-2014

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los quince días del mes de agosto, del año dos mil catorce, **NATALLY XIOMARA SORIA MOYA**, portadora de la cédula de ciudadanía 1717768376, EGRESADA DE LA MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: "MULTILATERALISMO ELECTORAL: LA INCURSIÓN DE UNASUR EN LA ASISTENCIA ELECTORAL Y SU ROL EN LA BÚSQUEDA DE UN NUEVO PARADIGMA DEMOCRÁTICO REGIONAL (2008-2014)", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de: **MAGÍSTER EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA**.

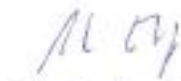
Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.45
Tesis Escrita:	8.88
Grado Oral:	8.58
Nota Final Promedio:	9.09

En consecuencia, **NATALLY XIOMARA SORIA MOYA**, ha obtenido el título mencionado.

Para constancia firman:


Dr. Jacques Ramirez
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL


Mgs. Andrea Etemadipour
MIEMBRO


Mgs. Sergio Martin
MIEMBRO


Sr. Lino Valencia Z.
SECRETARIO GENERAL



AUTORÍA

Yo, Natally Xiomara Soria Moya con CI 1717768376 declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así cómo, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de el/la autor (a) de la Tesis.



Firma

C.I. 1717768376

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, 15 de agosto de 2014



FIRMA DEL CURSANTE

Natally Xiomara Soria Moya

NOMBRE DEL CURSANTE

CI. 1717768376

DEDICATORIA

Mi padre, Napoleón, me enseñó que a los hijos no hay que darles alas sino enseñarles a volar; mi madre, Nelly, me enseñó que el verdadero amor es incondicional y que nunca debo acostumbrarme a menos; y mi hermana, Paola, me enseñó que por la familia uno puede entregar hasta sus tesoros más preciados. Gracias a mis padres y mi hermana soy lo que soy; me enseñaron a luchar por mis sueños. Gracias a su apoyo, a la confianza de mi abuelo Enrique, y al compromiso de mi directora de tesis, Verónica, hoy concluyo un escalón más de mi joven carrera profesional.

ÍNDICE

Dedicatoria	4
Siglas	6
Índice de tablas	6
Resumen	7
Abstract	7
Introducción	8
Capítulo I: Historia y estado actual de la asistencia democrática multilateral y la promoción de la democracia para América	13
1.1 Los orígenes de la asistencia democrática intrarregional.....	13
1.2 La asistencia democrática en el marco de los nuevos regionalismos	20
Capítulo 2: El nuevo paradigma democrático regional	25
2.1 De la democracia representativa a la democracia participativa.....	26
2.2 Mecanismos de participación en la región	37
2.3 Balance general de la aplicación de mecanismos de participación en la región	45
2.4 Un nuevo paradigma democrático regional al margen de universalismos.....	47
2.5 ¿Hacia dónde va la región?.....	53
Capítulo 3: El rol de UNASUR con respecto a la promoción de un nuevo paradigma democrático regional. Estrategias, retos y oportunidades	56
3.1 El posicionamiento de UNASUR frente a la democracia sudamericana.....	57
3.1.1 El Protocolo sobre el Compromiso con la Democracia de UNASUR como defensor de la democracia sudamericana	61
3.1.2 El Consejo Electoral de UNASUR y su rol frente a la democracia	68
3.1.3 El Foro de Participación Ciudadana de UNASUR y su aporte a la democracia sudamericana.....	74
3.2 Consolidando la democracia regional: retos y estrategias.....	79
3.3 Desafíos para consolidar la democracia regional	87
Capítulo 4: Conclusiones y reflexiones finales	98
Bibliografía	104
Libros.....	104
Publicaciones	105
Documentos	108
Links de internet.....	111
Bibliografía de consulta.....	113
Entrevistas	114

SIGLAS

UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
CAN	Comunidad Andina
OEA	Organización de Estados Americanos
UNIORE	Unión Interamericana de Organismos Electorales
ONU	Organización de Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
USAID	U.S Agency for International Development
ALCA	Área de Libre Comercio
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
NDI	National Democratic Institute
CSN	Comunidad Suramericana de Naciones
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Misiones electorales del Parlamento Europeo desde 1999	17
Tabla 2: Misiones de observación electoral de la OEA de 2007 a 2014	18
Tabla 3: El consenso al interior de los pueblos y nacionalidades indígenas	46
Tabla 4: Organismos electorales miembros del Consejo Electoral de UNASUR.....	68
Tabla 5: La paridad en la representación política (UNASUR).....	71
Tabla 6: Escalera de participación ciudadana de Arnstein (1969).....	78

RESUMEN

La presente investigación busca identificar el potencial de UNASUR para constituirse en el promotor, defensor y fortalecedor de la democracia en Sudamérica. Esto, en el marco del multilateralismo electoral y de la construcción de un nuevo paradigma democrático regional, basado en la democracia participativa y en la concepción de la democracia como un modo de vida y no como un modo de gobierno. Para ello se analizan los nuevos procesos democráticos de los países miembros de UNASUR que replantean la relación Estado-sociedad, y se identifica las instituciones de UNASUR que podrían liderar el tema de la democracia al interior del organismo y frente al sistema internacional: el Consejo Electoral de UNASUR, el Protocolo de Compromiso con la Democracia, y el Foro de Participación Ciudadana de UNASUR.

Palabras clave: UNASUR, democracia, nuevos regionalismos, multilateralismo, participación ciudadana, Consejo Electoral de UNASUR, Protocolo de Compromisos con la Democracia, Foro de Participación Ciudadana de UNASUR, órganos electorales.

ABSTRACT

This research seeks to identify the potential of UNASUR to become the promoter and defender of the South America Democracy. This, under the frame of electoral multilateralism and the construction of a new regional democratic paradigm based on participatory democracy and around of the concept of democracy as a way of life and not as a mode of government. For this, the new democratic processes of the members of UNASUR that are rethinking the relationship between state and society are analyzed, and the institutions of the UNASUR that could lead the issue of democracy within the organization is identified and evaluated: the Electoral Council of UNASUR, Protocol Commitments to Democracy, and Forum for Citizen Participation of UNASUR.

Keywords: UNASUR, democracy, new regionalism, multilateralism, citizen participation, Electoral Council of UNASUR, Protocol Commitments to Democracy, Forum for Citizen Participation of UNASUR.

INTRODUCCIÓN

UNASUR constituye *un poderoso instrumento de integración* que responde a una visión del multilateralismo acorde con la ONU y que apunta a crear un nuevo instrumento de coordinación política entre los países de América del Sur, incluidos Guyana y Surinam

Michelle Bachelet (en Serbin, 2009)

En el actual escenario regional hay dos elementos que no pueden ni deben pasar desapercibidos, ni para la región ni para la dinámica internacional: la reconfiguración de lo que es y se entiende por democracia, y los nuevos regionalismos y su esquema de cooperación. Ante este escenario surge la necesidad de preguntarse ¿Qué tipo de democracias se están construyendo en la región? y ¿cuál es el denominador común entre ellas? Para entenderlas es necesario considerar que los países de la región han dado muestras de ver a la democracia como un modo de vida que rebasa lo puramente procesal electoral y que busca la reivindicación de lo propio en un marco inclusivo y sobre todo participativo. Es decir, donde la democracia ya no es solamente el ejercicio del voto y la configuración de partidos políticos, sino que incluye la participación ciudadana en todos los procesos de toma de decisiones de los diferentes niveles de gobierno.

Adicionalmente, cabe resaltar el interés recurrente de la región por la búsqueda y rescate de conocimientos, saberes e ideas propias, construidas desde y para la región; ante lo que los nuevos regionalismos han jugado un papel importante ya que proponen la búsqueda de identidad y ciudadanía propia como estrategia de inserción en el sistema internacional, y ya no únicamente la integración económica (antiguo regionalismo). Los nuevos regionalismos replantean el papel de la región ya no solo definida formalmente por límites geográficos sino por intereses y necesidades comunes.

En consecuencia, ¿es posible definir un nuevo paradigma democrático regional? Y si es posible, ¿cómo se lo puede construir rescatando la heterogeneidad de visiones políticas en la región, sin caer en universalismos, sino considerando la diversidad como una característica endémica de los países entre América del Sur? Mi propuesta es hacerlo siguiendo la línea de John Dewey, quien establece que la democracia debería verse como

un “ideal ético, siempre abierto y nunca definitivamente concluido, por medio del cual los individuos y las sociedades se proponen desarrollarse a sí mismos dentro de la perspectiva de un futuro mejor” (Pineda, 2012:24). La presente investigación interpreta esa búsqueda de algo propio como la construcción de un nuevo paradigma democrático, entendido como un modo de vida, donde se reconoce la individualidad y la heterogeneidad de los ciudadanos como una fortaleza, lo que le permitiría construirse sobre el respeto a la diversidad y a la inclusión, pero sobre todo a la participación política y ciudadana.

Sin embargo, si bien es importante institucionalizar esta democracia puertas adentro, es necesario fortalecer esta nueva concepción democrática para evolucionar hacia un discurso y práctica regional en bloque, enmarcada en la institucionalidad de un organismo internacional que la sostenga y la visibilice más allá de las fronteras; entendiendo que cuando los países son pequeños (en términos de poder) en el sistema internacional, trae mayores ventajas actuar en bloque. De ahí que del espectro de organismos internacionales interesados por el tema de la democracia (Organización de Estados Americanos-OEA, Unión Interamericana de Organismos Electorales-UNIORE, Organización de Naciones Unidas-ONU, etc.), esta investigación ha elegido a un organismo regional: la Unión de Naciones Suramericanas, para asumir el rol como futuro promotor y defensor del nuevo paradigma democrático regional. Primero, porque el tratado constitutivo de UNASUR establece que uno de sus roles es el promover la participación ciudadana y la democracia (democracia que dado el interés -retórico o práctico- ha tendido a la búsqueda de diferenciaciones con la tradicional democracia procedimental-electoral); y segundo, porque cuenta con una institucionalidad nueva que puede ir fortaleciéndose al ritmo de la dinámica regional y que responde a los intereses de esta investigación: plantear un nuevo paradigma democrático regional sustentado en la participación ciudadana.

Además, si comparamos organismos que han intervenido en temas político-democráticos y electorales, como la OEA y la UNIORE, es posible identificar ciertos elementos distintivos que caracterizan a UNASUR y la diferencian de estos, haciendo que su propuesta en temas democráticos sea innovadora en la región. Algunos de los elementos identificados son el tema de la interculturalidad, la formación en democracia, y sobre todo la promoción de la participación ciudadana. Adicionalmente, es un organismo que reafirma

la soberanía de los países miembros pero en el marco de la soberanía regional. UNASUR, como organismo basado en los principios del multilateralismo, busca construir una identidad regional sobre la base del entendimiento de la diversidad de sus países miembros (UNASUR, 2008). Las construcciones sociales o paradigmas nacen de la constante interacción entre actores que comparten realidades que les permiten sentirse identificados entre sí. El escenario que representa UNASUR es ideal para que un grupo de países con procesos sociales, políticos, económicos y culturales similares construyan, en un espacio de cooperación multilateral, un nuevo paradigma democrático y lo consoliden en el sistema internacional.

Entonces, ¿cuál es el papel regional de UNASUR respecto al proceso de transformación democrática en Latinoamérica? Para responder esta interrogante es necesario analizar la institucionalidad de UNASUR frente a la democracia y observar la potencialidad de sus instituciones enfocadas al tema de la promoción y el fortalecimiento democrático, como el reciente creado Consejo Electoral de UNASUR (octubre 2011), el Protocolo de Compromiso con la Democracia de UNASUR (en vigencia desde marzo 2014), y el Foro de Participación Ciudadana de UNASUR (noviembre 2012). Además, es necesario analizar: las primeras acciones del Consejo Electoral de UNASUR con respecto a la asistencia democrática, a fin de romper el paradigma de que la democracia es nada más representativa y se niegue el componente fundamental de la participación ciudadana; la aplicación del Protocolo de Compromiso con la Democracia frente al conflicto en Venezuela (2014); y la materialización y respuesta de la ciudadanía organizada al Foro de Participación Ciudadana de UNASUR.

En este punto cabe preguntarse: ¿cuáles son los elementos innovadores que podría introducir UNASUR para consolidar un nuevo paradigma regional de democracia? Y con ello identificar, ¿cuáles son los retos que enfrenta UNASUR para consolidarse como el organismo regional que asuma el rol de promocionar y fortalecer la democracia en la región? Esta investigación propone una serie de mecanismos que le permitirían a UNASUR asumir un rol activo respecto a la promoción y defensa de la democracia en la región. Además, se define una estrategia que contempla retos y oportunidades para consolidar su rol tanto regional como internacional. Para ello, es fundamental que se empiece a construir

consensos para actuar como bloque en el escenario internacional. La identidad de UNASUR debería definirse a nivel interno por la individualidad de sus miembros a través de consensos y, a nivel externo, como bloque en relación al resto del mundo.

Así, la hipótesis que guía la investigación es que hay un nuevo proceso de construcción democrática que se está dando en los países de la región y que busca construir ideas y procedimientos propios sobre democracia. De alguna manera, todos los países miembros de UNASUR han comenzado a pensar en la democracia como algo que sobrepasa el acto del sufragio, por ende, están *democratizando la democracia*, en respeto a la diversidad, contemplando variables relevantes para que su función sea exitosa. Variables como la interculturalidad, la diversidad, la inclusión, la incorporación de los grupos excluidos, la complejidad del territorio y el acceso a la información en el marco de la participación ciudadana.

Ante ese nuevo proceso UNASUR, a través de sus instituciones, podría convertirse en el abanderado de la promoción y consolidación de ese nuevo paradigma democrático. Para lo cual necesita construir una sólida estrategia que legitime su rol regional y posicionarlo a nivel internacional, aprovechando que sus países miembros han manifestado su confianza en el organismo, y la coyuntura política regional.

Fue evidente que la bibliografía existente sobre UNASUR y su rol en la democracia es escasa, pero sobre UNASUR como organismo sí es abundante, y de ella se puede extraer que la mayoría resalta el papel de este organismo como un nuevo escenario donde los que moldean y definen la agenda son los países sudamericanos (sin la intervención de actores externos). Por ejemplo: tenemos textos de Gonzalo García “Perspectivas y desafíos de las medidas de confianza mutua en UNASUR”; Augusto Menezes “Regionalismo y seguridad sudamericana”; Nicolás Comini “El rol del Consejo de Defensa de UNASUR en los últimos conflictos regionales”, entre otros. Esto hace que sea más relevante aún que la presente investigación rebase estas premisas y aborde el rol político-democrático de UNASUR que aún no ha despertado el interés de académicos y politólogos.

El escaso interés en el tema puede deberse a que la institucionalidad de UNASUR creada para abordar el tema de la promoción de la democracia es de reciente creación (de

2010 a 2014). Pero, sin duda, si lograra consolidarse como promotor de la democracia a nivel regional y legitimarse en el sistema internacional, sería un interesante y poderoso (en términos de influencia) actor político regional. La siguiente investigación se compone de cuatro capítulos: el primer capítulo desarrolla la historia y el estado actual de lo que se conoce como asistencia democrática en el ámbito multilateral, y de qué manera las diferentes iniciativas de asistencia democrática han buscado promocionar la democracia en la región sudamericana; en el segundo capítulo se identifica el nuevo paradigma democrático regional que se está gestando en Sudamérica y se propone una nueva forma de ver y pensar la democracia desde y para la región; el tercer capítulo desarrolla el rol de UNASUR frente al nuevo paradigma democrático regional, y plantea retos y oportunidades para su consolidación como promotor y defensor de la democracia sudamericana; finalmente, el cuarto capítulo concluye estableciendo lineamientos que surgen de la investigación y que podrían servir de insumos para profundas investigaciones sobre el tema.

CAPÍTULO I: HISTORIA Y ESTADO ACTUAL DE LA ASISTENCIA DEMOCRÁTICA MULTILATERAL Y LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA PARA AMÉRICA

Tenemos que integrarnos ya, porque no vamos a perder el siglo XXI. Ya perdimos la década de los ochenta, de los noventa, el siglo XX, y sabemos que lo que pase en este siglo va a depender de nuestras capacidades

(Lula Da Silva, 2006)

La región suramericana, luego de su retorno a la democracia, lleva alrededor de treinta años viviendo bajo este sistema. A partir de entonces, la promoción de la democracia y la consolidación de la misma se han vuelto actividades recurrentes lideradas por organismos internacionales o países industrializados, a fin de evitar un retroceso hacia gobiernos autoritarios. El apoyo multilateral para cumplir con este objetivo se conoce como *asistencia democrática*.

1.1 Los orígenes de la asistencia democrática intrarregional

Es importante señalar que la asistencia democrática es un concepto evolucionado de la asistencia electoral. Inicialmente se denominaba asistencia electoral debido a que la cooperación de los países, con respecto a la democracia, se centraba de manera exclusiva en el proceso electoral. Dicho concepto ha evolucionado y hoy se puede decir que la asistencia electoral se relaciona directamente con la promoción y el fortalecimiento de la democracia en el marco de la cooperación internacional, ya sea esta entendida como el financiamiento de candidatos definidos como democráticos, hasta el intercambio de buenas prácticas electorales, como la aplicación de nuevas tecnologías al proceso electoral (voto electrónico).

El tema de la asistencia electoral no es nuevo, pues se origina con el artículo veintiuno de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, donde se especifica justificaciones legales y morales para la asistencia internacional, que a

pesar de la evolución de su conceptualización, siempre ha estado vinculada a la asistencia democrática.

Ya para la década de los 60, la mayoría de democracias en marcha tenían contemplada a la asistencia electoral como una herramienta de apoyo a países en desarrollo y en transición hacia la democracia (Tuccinardi, Guerin, Bargiacchi, & Maguire, 2006). Esta asistencia consistía en el apoyo a procesos electorales e intercambio de información sobre buenas prácticas en temas de elecciones populares. De ahí que la asistencia electoral sea considerada como un instrumento estabilizador, facilitador del desarrollo político en democracia, y como un instrumento útil de política exterior al proveer intercambio de información y de buenas prácticas entre países, a fin de perfeccionar sus sistemas políticos democráticos.

Sin embargo, es necesario mencionar que durante algún tiempo esta asistencia democrática también sirvió para justificar intervenciones e interferencias en países donde las potencias mundiales tenían intereses estratégicos específicos, deslegitimando esta práctica. Si nos remontamos a décadas pasadas, en los sesenta y setenta, las primeras asistencias electorales fueron las prestadas por Estados Unidos y otras agencias de cooperación como fundaciones de partidos políticos de Alemania y Gran Bretaña, dirigidas principalmente a países de Europa del Sur y Latinoamérica (Tuccinardi, Guerin, Bargiacchi, & Maguire, 2006).

A partir de los años sesenta, es posible distinguir algunos actores internacionales que han dado forma a la actual conceptualización de asistencia democrática en la región: Naciones Unidas (ONU), Estados Unidos, la Comisión Europea, la Organización de Estados Americanos (OEA), la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) y, actualmente, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). En principio, la asistencia democrática se consideraba solo una declaración de apoyo en momento de crisis democráticas; otros lo interpretaron como protección contra el comunismo y el socialismo, quizás, hasta una justificación para el intervencionismo; después, como supervisión en los procesos electorales; luego, como observación; y hoy como

acompañamiento e intercambio de buenas prácticas electorales, a través de sinergias y aprendizajes conjuntos.

La participación de la ONU en asuntos electorales se remonta formalmente a los años sesenta y setenta, cuando apoyaron a cerca de treinta procesos electorales mediante observación o supervisión, en varias regiones del mundo. También a finales de los ochenta y principios de la década de los noventa, la ONU empezó a comprometerse en misiones electorales de mayor envergadura y con base en tres perfiles: la supervisión y control de las elecciones (como en Namibia, a través del Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para la Transición –UNTAG- en 1989) (ONU, s.f.); la organización y conducción de elecciones (como lo realizado a través de la Autoridad de Transición de las Naciones Unidas en Camboya -UNTAC- en 1993) (ONU, s.f.); y de verificación de los procesos electorales (como en El Salvador en 1994, a través de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador –ONUSAL)(ONU, s.f.).

Las actividades de asistencia electoral de la ONU toman fuerza mediante la Resolución 46/137, de la Asamblea General sobre el Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas. Lo que ha comprometido al Secretario General a emitir un reporte bianual relativo a “formas y medios apropiados para el fortalecimiento de la efectividad del principio de elecciones periódicas y auténticas, en el contexto de pleno respeto a la soberanía de los Estados miembros” (ONU, 1991). Esto dio como resultado la creación de la División de Asistencia Electoral, que es la que se encarga de estas actividades desde 1992. Es relevante saber que la asistencia electoral de la ONU solo se brinda ante la solicitud de la autoridad nacional reconocida del país anfitrión, en donde se realizarán elecciones, y que tanto el financiamiento como los recursos humanos están bajo la responsabilidad del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Por otro lado, hacia finales de la década de los ochenta, Estados Unidos empezó a brindar asistencia electoral a través de la U.S Agency for International Development (USAID), el Departamento de Estado, y la Fundación Nacional para la Democracia; como parte de la estrategia central de la política exterior estadounidense de promocionar la

democracia. Como se mencionó antes, la asistencia electoral estuvo centrada en misiones de observación y apoyo a los partidos políticos (a través de fundaciones privadas como el *Centro Carter*, especializado en observación electoral), e instituciones como el *Instituto Nacional Demócrata* (NDI) y el *Instituto Internacional Republicano* (IRI) (más activas en el desarrollo de los partidos políticos). (Tuccinardi, Guerin, Bargiacchi, & Maguire, 2006).

Para 1987, USAID considera el establecimiento de una ONG de corte técnico y profesional, dedicada exclusivamente a otorgar asistencia para la organización de aspectos técnicos del proceso electoral en países en desarrollo. Crea así, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), dedicada a una amplia gama de actividades electorales y proveyendo recursos a la profesionalización e independencia de los organismos electorales (Svetlik, 2010). Esta fundación que nació como una organización apartidista y sin fines de lucro, ha desarrollado e implementado soluciones democráticas integrales y de colaboración en más de cien países, y cuenta con investigadores y asesores de África, América, Asia, el Medio Oriente y Europa; y han incursionado en temas de derecho, sociedad civil, buena gobernabilidad, gestión electoral, investigación aplicada, derechos humanos, asuntos de género y soluciones tecnológicas para el acceso a la información pública (IFES, s.f.). Es evidente cómo, con el paso del tiempo, el concepto de asistencia electoral va incorporando nuevos temas relacionados con la democracia que rebasan la parte procesal.

Asimismo, tenemos a la Comisión Europea (CE) que ha estado activa en el campo de la asistencia electoral durante una década y media, y sus actividades siempre se han apegado de manera firme a la promoción de la democracia, tal y como se asienta en el artículo seis del Tratado de la Unión Europea (1992). La norma 976 de 1999, y la comunicación 191/2000 de la CE sobre las misiones de apoyo y observación electoral, marcaron un avance importante hacia la conceptualización de la asistencia y la observación electoral, como actividades complementarias, dirigidas a la armonización de sus intervenciones. Paralelamente, el Programa de Observación Electoral de la Unión Europea ha logrado construir una metodología confiable de aplicación internacional. El Parlamento Europeo desde 1999 hasta el 2014 ha realizado 141 misiones electorales en diferentes países de todas las regiones (once países de América del Sur y América Central), lo cual ha

contribuido de manera amplia en la disminución de conflictos y en la disuasión del fraude electoral.

Tabla 1
Misiones electorales del Parlamento Europeo desde 1999

Año	País	Año	País	Año	País	Año	País	Año	País			
1999	East Timor	2003	Nigeria	2006	Aceh (Indonesia)	2008	Bangladesh	2011	Kosovo			
	Rusia		Cambodia		Venezuela		Azerbaijan		Sudan			
2000	Zimbabwe		Rwanda		Mauritania		Ecuador		Chad			
	México		Georgia		Nicaragua		Rwanda		Uganda			
	Belarus		Georgia		Democratic Republic of Congo		Angola		Nigeria			
2001	Perú		Guatemala		Democratic Republic of Congo		2009		2012	2013	Perú	
			Guatemala		Perú						Georgia	Zambia
	Perú		Georgia		Colombia						Nepal	Tunisia
	Albania		Georgia		Montenegro						Armenia	Kyrgyzstan
	East Timor		Indonesia		Ukraine						Pakistan	Nicaragua
	Belarus	Ukraine	Uganda	Georgia	Democratic Republic of Congo							
	Kosovo	2004	Mozambique	Haití	Mozambique	Senegal						
	Solomon Islands		Ukraine	Palestine	Moldova	Armenia						
	2002	Congo-Brazzaville	Ukraine	Kosovo	2010	2013		2013			Algeria	
		Ukraine	Kosovo	Guatemala							Lebanon	East Timor
Sierra Leone		Indonesia	Togo	Ecuador			Georgia					
Colombia		Bolivia	Ukraine	Moldova			Ukraine					
Tunisia		Venezuela	Guatemala	El Salvador			Sierra Leone					
Algeria		Kazakhstan	Armenia	Bolivia			Jordan					
Macedonia		2005	Azerbaijan	Armenia			Ukraine		Armenia			
Morocco			Liberia	Nigeria			Tajikistan		Kenya			
Bosnia and Herzegovina			Afghanistan	East Timor			Togo		Paraguay			
Pakistan			Kyrgyzstan	East Timor			Sudan		Pakistan			
Ecuador	Burundi		Mauritania	Kyrgyzstan	Mali							

		Albania			Tanzania	Azerbaijan
	Ecuador	Lebanon			Azerbaijan	Madagascar
	The Seychelles	Ethiopia			Moldova	Georgia
	Madagascar	Moldova			Kosovo	Tajikistan
	Kenya	Kyrgyzstan				Nepal
		Palestine				Honduras

Fuente: Parlamento Europeo, Electoral Observation, 2014.

Otro actor que entra en la esfera de la asistencia democrática es la OEA, que ha prestado su apoyo como observador desde inicios de los años sesenta. La primera incursión de la OEA en asistencia electoral se da luego del asesinato del ex presidente de República Dominicana, general Rafael Leónidas Trujillo Molina, en 1961, cuando su sucesor comenzó a introducir reformas democráticas y solicitó la asistencia de la OEA. Entre 1962 y 1990, la OEA participó en más de veinte misiones en la región. Sin embargo, se trataba de misiones pequeñas y de limitada duración. Las elecciones de 1990 en Nicaragua constituyeron la primera experiencia de la Organización en una observación electoral de grandes dimensiones y de duración prolongada (OEA, s.f.). Como en el caso de las Naciones Unidas, Nicaragua también constituyó para la OEA un campo de experimentación con nuevas metodologías y nuevos enfoques (OEA, 2013). Desde 1962 la OEA ha desplegado más de 200 misiones de observación electoral en 27 países de sus 34 Estados miembros. A continuación (ver Tabla 2) se puede observar las misiones que la OEA ha implementado desde 2007 a 2014.

Tabla 2

Misiones de observación electoral de la OEA de 2007 a 2014

Año	País	Año	País	Año	País	Año	País
2007	Paraguay	2009	Bolivia (2)	2011	Jamaica	2012	México
	Costa Rica		Panamá		Nicaragua		Rep. Dominicana
	Guatemala		El Salvador (2)		Perú		El Salvador
	Ecuador		México		Haití		Belice
	Colombia		Ecuador (2)		Guyana		Bahamas
2008	Honduras	2010	San Vicente y Granadinas	2013	Colombia	2013	Honduras
	Bolivia		Paraguay		Ecuador		Honduras
	Paraguay		Rep. Dominicana		Bolivia		Grenada
	Ecuador		Costa Rica (2)		Santa Lucía		Honduras

	Granada		Perú		Saint Kitts y Nevis		Paraguay
	Angola		Bolivia		Perú		Ecuador
	Rep. Dominicana		Saint Kitts y Nevis		Guatemala	2014	Costa Rica
			Haití				El Salvador
			Suriname				
			Colombia				

Fuente: OEA, Misiones de observación electoral, 2014.

Además, la OEA tiene una Carta Democrática Interamericana que fue aprobada el 11 de septiembre de 2001, cuyo objetivo es el fortalecimiento y la preservación de la institucionalidad democrática (democracia representativa); y establece que ante una ruptura democrática en uno de los Estados miembros, este será sancionado con la suspensión de su participación en las diversas instancias de la OEA.

A pesar de que los Estados Unidos, la ONU, la Comisión y el Parlamento Europeo y la OEA han sido los cuatro actores fundadores de la práctica de la asistencia electoral, no puede dejarse de lado los avances que la región ha implementado en el tema.

Como representante regional de la asistencia electoral encontramos a la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), que es una entidad no gubernamental creada en 1991, que coordina y dirige misiones de observación y acompañamiento electoral en América; cuyas decisiones tienen el carácter de recomendaciones y orientaciones para los Organismos que la integran. UNIORE nace en atención a las aspiraciones manifestadas en los acuerdos suscritos en la V y VI conferencia del Protocolo de Tikal (1985), en el Acta Constitutiva del Protocolo de Quito (1989), y en la Declaración de Caracas (1990), emanada de la II Conferencia de esta asociación. Allí se plantea integrar ambas asociaciones de organismos electorales en una estructura de carácter interamericano, creándose así la Unión Interamericana de Organismos Electorales, como instancia superior de encuentro. Además de los protocolos señalados, también se adhieren los organismos electorales de México, Canadá, Estados Unidos, Puerto Rico y la ONPE de Perú (UNIORE, 2013).

Dado que la UNIORE tiene como uno de sus objetivos principales proporcionar, en la medida de sus recursos, apoyo y asistencia los organismos electorales que lo soliciten, el organismo reconoce que la observación electoral es una de las actividades más recurrentes al seno de este mecanismo regional. De ahí se explica el hecho de que UNIORE ha coordinado 240 misiones de observación en 22 países, entre abril de 1991 y junio del 2012 (UNIORE, 2013).

Es interesante observar que la tendencia entre los organismos que han brindado asistencia democrática se ha centrado en la democracia representativa y en lo procedimental; muy pocos han incursionado en aspectos de formación en democracia hacia la ciudadanía o en participación ciudadana. Queda entonces por analizar un organismo regional, UNASUR, frente a la asistencia democrática, para observar si este organismo sigue la misma tendencia o empieza a diferenciarse en el marco de los nuevos regionalismos.

1.2 La asistencia democrática en el marco de los nuevos regionalismos

Los organismos regionales que han surgido en el marco de los nuevos regionalismos en América Latina, aunque desde diferentes enfoques teóricos y líneas retóricas nacionales, sin duda, están conscientes de que el regionalismo “constituye una estrategia adecuada para mejorar la inserción internacional de los países de la región; para incrementar su influencia en las organizaciones multilaterales o en las negociaciones comerciales; para promover una gestión más eficaz de las interdependencias regionales, y por todo ello, se ha configurado como un componente esencial de la agenda de desarrollo, particularmente apto para países de renta intermedia” (Sanahuja, 2007: 75-76).

Las explicaciones del porqué surgen estos nuevos regionalismos podrían ser varias y dependerán de la línea teórica que se aplique. Sin embargo, se considera que la amplia reflexión teórica y práctica que motivó la profundización de la integración europea pudo haber llamado la atención de América Latina, sobre todo, al ver los efectos dinámicos de la integración y su papel en la transformación productiva y, de mayor manera, la competitividad internacional. En síntesis, las principales motivaciones de los nuevos

regionalismos son los beneficios de actuar multilateralmente en bloque, cuando se comparten intereses e historias comunes.

Adicionalmente a los factores externos que podrían haber causado un efecto espejo o de contagio, deben sumarse también los factores internos que podrían interpretarse como antesala de los nuevos regionalismos latinoamericanos. Por ejemplo, espacios de integración donde la concertación jugó un papel fundamental; Contadora, Esquipulas, Grupo de Río, contribuyeron para que los nuevos acuerdos se caracterizaran por una notable ampliación de la agenda respecto a las anteriores experiencias de integración, limitadas al ámbito económico. No se puede negar que (aunque con desigual énfasis y resultados), los nuevos regionalismos han promovido concertación sobre políticas exteriores, cooperación ambiental, cuestiones de seguridad regional, y aspectos sociales, como la circulación de personas. Es decir, se ha ampliado el concepto de regionalismo que actualmente va desde lo económico hasta la construcción de instituciones y políticas de alcance regional en ámbitos muy variados y que se pensaba eran muy sensibles, sobre todo en el área política.

Además, cuando se da el fracaso del Área de Libre Comercio (ALCA), y la crisis de los esquemas de integración, como el MERCOSUR y la CAN, también se cuestiona la importancia de la cooperación Sur-Norte y se replantea el tema de la agenda de cooperación por verse limitada, a lo que América Latina responde pensando y analizando los beneficios de la cooperación Sur-Sur y de ampliar la agenda con temas más sensibles, sobre todo en el área política, por su compleja relación con la soberanía de los Estados. Es ahí, entonces, donde comienzan a surgir nuevas propuestas, entre ellas, UNASUR.

Hay quienes de manera desesperanzadora descalifican a UNASUR, ante algunas de sus acciones. Arlene Tickner, por ejemplo, señaló ante la presencia de UNASUR en las elecciones de Venezuela de 2013 cuando se presumió que hubo fraude a favor de Nicolás Maduro, que “lo que algunos califican como una rápida e inteligente respuesta por parte de UNASUR ante las elecciones en Venezuela, es descrito por otros como una burla a la transparencia democrática”. Esto ya que para ella:

...al avalar el triunfo de Maduro y asistir a su posesión sin antes esperar los resultados de la auditoría sobre la totalidad de los votos, la posición de los líderes latinoamericanos resulta ambigua. Peor aún, afirma el Wall Street Journal, actitudes como esta demuestran que éstos no se oponen al autoritarismo siempre y cuando éste sea de izquierda. Para la muestra, los gobiernos de la región también nombraron recientemente a Raúl Castro como presidente de la CELAC (Tickner, 2013).

Sin embargo, más allá de las críticas, no se puede negar que UNASUR representa un organismo de cooperación multilateral –donde todos los países miembros se interrelacionan para mejorar las condiciones de la región, e insertarse como bloque en el sistema internacional– que apenas está tomando forma y que ha dado señales de estarse consolidando. Es un organismo regional que podría encontrar su explicación teórica en el constructivismo, ya que no se puede negar que varios países de UNASUR comparten una historia común. Y que dicha historia ha permitido construir una identidad común. Esta interacción entre iguales ha generado cooperación en diversos temas, uno de ellos ha sido la asistencia electoral y democrática.

UNASUR incursiona en la asistencia democrática posterior a la UNIORE (1991), cuando conforma un Consejo Electoral (2012) que se distingue de los demás por su carácter gubernamental y su trato horizontal entre iguales. Un Consejo Electoral que surge como una “instancia de consulta, funcional y técnica, de cooperación, coordinación, investigación, intercambio de experiencias, observación y acompañamiento en materia electoral, promoción de la participación ciudadana y de la democracia” (Tratado Constitutivo de la UNASUR, 2010: s/p.).

Sus primeras acciones se han relacionado con uno de sus objetivos específicos que es el de organizar, a solicitud de un Estado miembro, la observación y el acompañamiento en sus procesos electorales. El Consejo Electoral de UNASUR participó de manera no oficial como observador internacional en las elecciones de Venezuela 2012 (por el hecho de no haber tenido todavía institucionalizada la práctica de la Misión Electoral); y de manera oficial, participó por primera vez en las elecciones generales del Ecuador, del 17 de febrero del 2013.

Si bien el Consejo Electoral de UNASUR, como institución, no tiene mayor experiencia en la asistencia internacional, los Estados miembros sí la tienen. Esto debido a que, quienes conforman el Consejo Electoral son las máximas autoridades electorales de cada país miembro, y por ende cuentan con vasta experiencia en el tema electoral, obtenida de sus respectivos procesos electorales y de los que han apoyado o en los que han brindado asistencia electoral.

Otro punto a favor del Consejo Electoral de UNASUR es que constituye una iniciativa pensada con base a las diferentes cosmovisiones de la región, y que contempla la interculturalidad como eje de pensamiento común regional. Ejemplo de esto es el segundo artículo de la resolución para crear un grupo de alto nivel para la cooperación y coordinación en tema de derechos humanos de UNASUR, donde expresamente se menciona que este grupo será creado para “coordinar la cooperación entre los Estados en el cumplimiento de su obligación de promover, proteger, garantizar, respetar y desarrollar los derechos humanos, así como fortalecer sus políticas públicas con un enfoque de igualdad, inclusión, género, no discriminación, *intercultural* e intersectorial, de acuerdo con las realidades de cada Estado” (UNASUR, 2013: RESOLUCIÓN N° 1: Art. 2) . Otro ejemplo es que UNASUR propone que las misiones no sean únicamente de observación, sino también de acompañamiento. Lo que significa que las misiones de UNASUR se caracterizan por un trato entre iguales, donde los observadores únicamente acompañan el proceso electoral para evitar irregularidades, y para generar un intercambio de buenas prácticas electorales, más no para supervisar a los países.

La misión de observación y acompañamiento de UNASUR puesta en marcha en las elecciones de Venezuela 2012, donde Hugo Chávez fue electo como presidente de la República, dejó grandes y positivas enseñanzas a la organización. El Consejo Electoral fue creado pensando en un órgano que les permita acumular experiencias, intercambiar buenas prácticas y acumular conocimientos para que Suramérica tenga democracias más sólidas y, según el jefe de esa misión, Carlos Álvarez, los objetivos fueron cumplidos (Álvarez, 2012).

La dinámica de UNASUR en la observación puede destacarse, por venir del seno de un proyecto de unidad regional plural, que es como ha sido concebido por los Estados que lo conforman. La misión estuvo conformada por cuarenta miembros, y durante su presencia en Venezuela realizaron reuniones y entrevistas con los sujetos políticos que participaron en las elecciones del 7 de octubre de 2012, a fin de conocer el contexto y el ambiente electoral en aquel momento. Realizaron entrevistas al candidato Henrique Capriles, del partido Justicia Primero; al candidato Hugo Chávez, del partido Socialista Unido de Venezuela; a figuras del mundo eclesiástico, de la cultura, del periodismo, y a responsables y propietarios de los medios de comunicación. También, sostuvieron encuentros con la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Centro Carter (Álvarez, 2009). Es decir, dialogaron con todos aquellos actores que han estado vinculados con la observación político electoral de Venezuela; y para no violentar la soberanía nacional establecieron un vínculo con los organismos de observación política electoral del país.

Sin embargo, la asistencia democrática de UNASUR no ha sido únicamente electoral. En el 2013, se creó el Foro de Participación Ciudadana para comenzar a tomar decisiones a través de mecanismos participativos e incluyentes de corte regional; y en marzo de 2014 entró en vigencia el Protocolo de Compromiso con la Democracia de UNASUR, que apoya en la asistencia democrática al introducir mecanismos sancionadores para evitar un golpe de Estado. Estos dos mecanismos y el Consejo Electoral conforman la institucionalidad de UNASUR para brindar asistencia democrática en la región en tres ejes: en lo electoral, en la defensa, en el fortalecimiento, y en la promoción y construcción de la democracia.

Como vemos, la asistencia democrática ha sido una práctica recurrente de cooperación multilateral, a la que UNASUR le ha impregnado un nuevo tinte basado en su fortaleza institucional. De ahí que el planteamiento de esta investigación es que dicho organismo puede llegar a ser el defensor, fortalecedor y promotor del nuevo paradigma democrático regional que se está dando en la Suramérica. Aquel paradigma democrático se identifica y desarrolla en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 2: EL NUEVO PARADIGMA DEMOCRÁTICO REGIONAL

No es ninguna sorpresa, por lo tanto, que después de seguir la liberalización, la transición y la consolidación, hayamos descubierto que todavía hay algo que mejorar: la democracia. (Przeworski, 2010: 28)

La UNASUR es un organismo regional multilateral que tiene el potencial para abanderar el rol de defender, fortalecer y promover la democracia en la Suramérica. Este capítulo pretende argumentar por qué UNASUR podría asumir este rol y no otra entidad. Sin embargo, resulta necesario definir qué tipo de democracia podría promover y defender UNASUR. Consciente de que definir qué es democracia en un contexto regional tan heterogéneo y diverso es una tarea aparentemente irrealizable, la metodología que se ha aplicado consiste en identificar ciertas características de la democracia que comparten los países miembros, y construir así un nuevo paradigma democrático regional que tenga como soporte el consenso. Esto ya que el objetivo es posicionar una nueva forma de ver y pensar la democracia que permita a los países miembros dejar de ser calificados en comparación con modelos externos. “Es necesario consolidar un mecanismo regional complejo y una estructura institucional efectiva que permitan avanzar en la integración y la estabilidad, y convertir a la región en un referente en el marco de un sistema internacional multipolar” (Serbin, 2009: 156).

Esto ha implicado apoyarse en la nueva bibliografía sobre la democracia en América Latina. Algunos investigadores plantean a las democracias latinoamericanas como revolucionarias (IAEN-Cátedra de Democracias en revolución), y otros como democracias en transformación (Friedrich Ebert Stiftung, 2012); sin embargo, la esencia es la misma. Aparentemente, la democracia en Latinoamérica no se puede entender a través de un modelo procedimental, limitado al ejercicio del voto, pues, al parecer presenta características endémicas que hacen que su comprensión involucre una complejidad estructural más amplia. Determinar que esto es así, ha implicado el preguntarse: ¿qué hay

de nuevo en la democracia latinoamericana?, ¿cuáles son las reminiscencias de lo ‘viejo’ o ‘tradicional’? y ¿cuál es el resultado de la articulación de lo viejo y lo nuevo para la sociedad y su relación con el Estado?

Ahora bien, antes de centrarnos únicamente en los doce países miembros de UNASUR (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela), es importante mencionar que a nivel de Latinoamérica no se puede negar el avance democrático que ha ocurrido, al menos en las dos últimas décadas. Hoy por hoy casi todo el continente está gobernado bajo el sistema democrático. Es decir, en términos procesales, la mayoría de gobernantes de la región han llegado al poder por procesos electorales donde el pueblo ha elegido libremente a sus representantes.

Esa tendencia parece haberse arraigado firmemente: los gobiernos nacionales, y cada vez más los de carácter regional y local, son elegidos periódicamente mediante elecciones plurales y competitivas susceptibles de garantizar los atributos básicos de limpieza, transparencia, imparcialidad y confiabilidad (Instituto Federal Electoral, 2011: 13).

2.1 De la democracia representativa a la democracia participativa

Para entender qué tipo de democracia se está gestando en la región es necesario conceptualizar inicialmente dos tipos de democracia: la democracia representativa y la democracia participativa, y para ello es necesario un análisis histórico. Cuando se habla de *democracia* en el derecho constitucional o en la ciencia política, se hace relación a la democracia representativa; pero no siempre fue así.

Etimológicamente, democracia significa *gobierno del pueblo* sobre sí mismo, es decir, una democracia directa (Manin, 1998; Bovero, 2002). Pedro Salazar, en su libro *Democracia constitucional* (2006), resume lo que debe entenderse por el *principio democrático*: “... el ideal democrático, en su versión pura, supone que todos los temas, asuntos y cuestiones estén a disposición de la deliberación pública” (Salazar, 2006: 184).

Históricamente, sobre este tema, debemos volver nuestra mirada a los griegos. Lo que ellos aportan al concepto de democracia es la idea de la igualdad política (*isonomía*), que implica que todos los ciudadanos tienen el derecho de participar en la vida política de

una comunidad y que *todos son aptos para asumir puestos de gobierno*. Sin embargo, para los griegos, la forma ideal de gobierno no era la democrática, sino una constitución mixta, una mezcla de oligarquía y democracia, a lo que denominaban *politia*. La democracia, como *gobierno de la muchedumbre* que decae en demagogia (manipulación de las masas), era una forma degenerada de gobierno (Bobbio, 2001^a: 15-43). Este prejuicio se extiende hasta los pensadores liberales del siglo XVIII (Manin, 1998).

El primer teórico moderno de la democracia en su sentido radical es Jean-Jacques Rousseau en su obra “El Contrato social” (1999). El libro es polémico y deja sentir la desazón de su autor al intentar diseñar una forma de gobierno en la que –al mismo tiempo– se garantice la libertad de los ciudadanos y sea posible la generación de decisiones colectivas legítimas en una metafísica de la *voluntad general*. Rousseau expresa su frustración al afirmar: “Si hubiera un pueblo de dioses, estaría gobernado democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres” (Rousseau, 1762: 127).

Si se analiza, entonces, a los padres de la teoría de la representación, Hobbes y Locke, es evidente el antagonismo que ellos identifican entre representación y democracia. Ambos, sin duda, identifican que el pueblo delega su poder soberano a los gobernantes. En el caso de Hobbes esta delegación de poder es total, y por ello, su consecuencia no es democrática; al contrario, esto enviste de poder absoluto al monarca, un monstruo que el autor denomina como Leviatán. Para Hobbes *el hombre es el lobo del hombre*, y como el hombre es malo por naturaleza necesita de un tercero con poder absoluto que detente el poder en nombre de todos los hombres, ese tercero es el Estado (Hobbes, 2003). Esto dista de la concepción de democracia donde el pueblo puede controlar el poder delegado, puesto que lo que se delega es el poder absoluto.

Para Locke, la democracia es posible, pero la delegación del poder está condicionada, dado que el pueblo acepta entregar su soberanía únicamente si cuenta con ciertas garantías (derechos fundamentales y libertades individuales).

Como vemos, ante el problema de la legitimidad del gobierno y el rechazo de la democracia directa, surge la concepción republicana del gobierno (El Federalista) y la

teoría de la representación (Sieyes, Burke, Montesquieu). En el concepto de democracia se empieza a remarcar el carácter *procedimental* y su carácter representativo (Manin, 1998).

Cuando hablamos de democracia representativa la definición operativa de Sartori es ilustrativa: “la democracia es un sistema pluripartidista en el que la mayoría expresada por las elecciones, gobierna en respeto de las minorías” (Sartori, 2012: 257). Es decir que se entiende como un sistema donde los ciudadanos delegan su poder de manera periódica y se renueva con esa misma periodicidad a un representante. Un sistema político donde los electores como soberanos al delegar su poder confían en que el representante actuará según el interés de los ciudadanos. Pero “no existe ninguna garantía para que el representante responda a las demandas de quienes lo eligieron. De ahí que Rousseau decía que quien delega su propio poder lo pierde” (Sartori, 2012:46), puesto que gobierna a través de un príncipe. De ahí que sea un error creer que democracia es directamente proporcional a representación, y hasta sinónimos entre sí.

La democracia representativa, en su esencia, se reduce a una fuente de legitimidad y a una forma de gobierno, y plantea básicamente las siguientes preguntas: ¿Quién decide? o ¿cómo se legitima las decisiones políticas?, y ¿cómo se decide? o ¿cuál es el procedimiento para tomar decisiones políticas? Desde estos cuestionamientos, la democracia puede ser entendida como las *reglas de juego* de la vida política de una sociedad. Según Norberto Bobbio (2001b), esas reglas comprenden las siguientes condiciones: 1) Derecho al sufragio universal (condición de inclusión); 2) Igualdad en el voto (condición de equivalencia); 3) Libertad de elección entre una pluralidad de opciones (condición de pluralismo en la información); 4) Libertad para escoger entre soluciones diversas (condición de pluralismo político); 5) Regla de la mayoría (condición de eficiencia); y, 6) Protección de los derechos de las minorías, sobre todo, el derecho a llegar a ser mayoría (condición de supervivencia).

Hay que prestar especial atención a esta última regla, dado que la protección de los derechos de la minoría constituye –junto con las precondiciones del juego democrático– un prerequisite fundamental de la democracia.

El momento en que se reflexiona sobre el funcionamiento real del juego democrático, rápidamente se constata que la participación de las y los ciudadanos y el

respeto de esas reglas suponen la existencia de ciertas precondiciones sustanciales (ciertas libertades) y materiales (ciertos derechos sociales).

Por tanto, hay que distinguir entre la democracia y sus precondiciones, que son de dos clases: 1) Precondiciones sustanciales, que son las *libertades liberales*: libertad personal, de pensamiento, de reunión y asociación. Bobbio dice con respecto a esto, que estos derechos “son el presupuesto necesario para el correcto funcionamiento de los mecanismos procedimentales que caracterizan a un régimen democrático” (Bobbio, 2001b: 6); y 2) Precondiciones materiales, que son *derechos sociales* básicos: alimentación y educación. Estos derechos no son sólo precondiciones del juego democrático sino, incluso, precondiciones sustanciales de la democracia.

A pesar de estas debilidades de la democracia representativa, es este el modelo que se ha esparcido de manera más exitosa en occidente. Aunque con un sesgo distinto, ya que como O'Donnell (1994) lo ha planteado, la democracia representativa, al menos para Latinoamérica, es una democracia delegativa. Esta nueva tipología de democracia se sustenta en algunos argumentos que para efecto de esta investigación son fundamentales. Uno de sus argumentos es que ciertas democracias como Argentina, Brasil, Perú, Ecuador, Bolivia, Filipinas, Corea, entre otros; se pueden llamar democracias representativas si se las califica de acuerdo a los criterios que establece Robert Dahl (1971) para la definición de poliarquía: 1) Autoridades elegidas; 2) Elecciones libres y limpias; 3) Sufragio incluyente; 4) Derecho a intentar ser elegido; 5) Libertad de expresión; 6) Derecho a buscar información alternativa; 7) Autonomía asociativa.

Elementos procedimentales de la democracia, relacionados mayormente con el tema electoral y el ejercicio de la designación de representantes, y sobre todo con la construcción de institucionalidad. Sin embargo, para O'Donnell no representan democracias representativas sino delegativas, por lo que no considera que sean democracias consolidadas, pero sí que pueden ser duraderas (O'Donnell, 1994).

Según O'Donnell dichas democracias delegativas:

[Se] basan en la premisa de quien sea que gane una elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como él (o ella) considere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un período en funciones limitado constitucionalmente. El presidente es considerado como la encarnación del país, principal custodio e intérprete de sus intereses. Las políticas de su gobierno no necesitan guardar ninguna semejanza con las promesas de su campaña, ¿o acaso el presidente no ha sido autorizado para gobernar como él (o ella) estime conveniente?”(O’Donnell, 1994: 25).

Es decir, la relación del pueblo con el representante electo, una vez terminada la campaña, es nula. El pueblo se limita a ejercer su derecho al voto y a dejar que un gobernante alcance democráticamente (en términos procedimentales) el poder. Lo que haga desde el poder deja de ser de interés ciudadano.

Por lo tanto, la democracia delegativa, que para O’Donnell existe en Latinoamérica, ha tenido las características más oscuras de la representación, identificadas por Locke y Rousseau, y los resultados no han sido positivos. Estas democracias delegativas, presentes en la región con fuerza entre los años ochenta y noventa, generaron más Estado que sociedad; las democracias de la región se guiaron por los criterios de Dahl y, en general, por los de democracia procedimental entre los que encontramos a Samuel Huntington y Larry Diamond. Es decir:

... democracias que no se articulan a partir de las «fuentes de autoridad» (el pueblo, la mayoría,...), los fines (la justicia social, el bien común, la felicidad,...) o las políticas sustantivas del gobierno sino, por el contrario, en torno a los procedimientos e instituciones que se consideran imprescindibles en todo régimen político democrático” (Collier & Levitsky, 1997: 430).

Dichas democracias se limitaron a la construcción y creación de instituciones, fortalecieron el Estado a través del cumplimiento de estos requisitos procedimentales, y dejaron de lado el papel de la sociedad y de la participación ciudadana. La presencia de la ciudadanía se vio reflejada en la protesta social, limitada a responder a crisis o a violaciones de los derechos humanos, pero se desmovilizaba cuando retornaba el *status quo*. Durante los primeros años después del retorno a la democracia en los países de la región, la participación ciudadana era esporádica y sin figuras o líderes que generaran amores u odios más allá de las coyunturas, menos aún militancia activa y comprometida con principios políticos de alguna

organización política. Poco a poco los movimientos sociales de mujeres, indígenas y trabajadores fueron organizándose y presionando a los gobiernos de turno por la reforma del Estado a favor de su inclusión y reconocimiento de deberes y derechos.

Así, sin duda se trataron de consolidar las democracias en la región, a lo que debe sumarse la presencia de Estados Unidos y su rol mesiánico de promotor y protector de la democracia, dentro del marco de la seguridad regional. Rol mesiánico que puede asociarse con el Destino Manifiesto, un concepto que se remonta a 1845, cuando el periodista John O'Sullivan escribió en la revista *Democratic Review* de Nueva York:

El cumplimiento de nuestro destino manifiesto es extendernos por todo el continente que nos ha sido asignado por la Providencia, para el desarrollo del gran experimento de libertad y autogobierno. Es un derecho como el que tiene un árbol de obtener el aire y la tierra necesarios para el desarrollo pleno de sus capacidades y el crecimiento que tiene como destino (en Miranda, 2009: 53).

Es decir que Estados Unidos construyó su identidad nacional bajo conceptos religiosos, a través de los cuales se definió como la tierra elegida por La Providencia para expandir la libertad al continente.

A través del destino manifiesto y la posterior Doctrina Monroe, Estados Unidos durante la Guerra Fría (1947-1991), logró posicionar líderes carismáticos y autoritarios con fuerte poder, justificados tras el presidencialismo. Por ejemplo, el apoyo de Estados Unidos al golpe que derrocó al gobierno de Jacobo Arbenz en Guatemala en 1953, el golpe en Brasil del año siguiente, el apoyo a Pinochet en el golpe de Chile de 1973, o el respaldo a la Contra en Nicaragua en los años ochenta, y otros conflictos en Centroamérica y Sudamérica.

Por todas estas influencias internas y externas, que pueden moldear los procesos políticos o sociales, es un grave error creer que la democracia es algo fijado: fijado en su idea y fijada en sus manifestaciones externas. La idea misma de la democracia debe ser continuamente explorada, rediseñada, reorganizada, y redefinida; y por ende también las instituciones y las normas que cruzan a la democracia, la permiten y la protegen. Es

necesario hacer un constante rediseño acorde a las necesidades por parte de los seres humanos y de los nuevos recursos que existan para satisfacerlas.

Laurence Whitehead sostiene que las metáforas provenientes de la física, que han colonizado las ciencias sociales, podrían terminar osificándose y brindando marcos conceptuales engañosos. Con esto se refiere a ideas como que las democracias se *consolidan o construyen*, avanzan mediante *ingeniería institucional*, a veces padecen crisis debido a *shocks* exógenos, o incluso se *quiebran* como resultado de *presiones internas*. A lo que él plantea, que esto es un error y que la perspectiva biológica nos puede ayudar a evitar la rigidez excesiva y la arbitrariedad poco razonable de las definiciones predominantes en la actualidad.

En lugar de concentrarnos en los rasgos defectuosos o disfuncionales de los regímenes democráticos existentes partiendo de un modelo ideal (mecánico), este giro nos permite centrarnos en la salud de un sistema adaptativo complejo, gobernado por principios reguladores que le posibilitan acomodarse a distintos ambientes externos y recalibrar sus funciones internas (Whitehead, 2011:403).

Nada es estático, o mejora o retrocede, lo que no se adapta se muere; y sin duda la democracia ni debe ni puede ser estática. La muestra de que la democracia no es estática es que la democracia representativa ya no es la que prima en los países de la región, pues ha entrado al sistema la democracia participativa, donde el ciudadano deja de ser un simple elector y se convierte en un activo participante y proponente de política pública. Hoy existe una sociedad civil activa indispensable para la democracia, puesto que, como dice Toqueville “sin la participación activa de los ciudadanos en instituciones igualitarias y en las asociaciones civiles, como en las organizaciones políticas relevantes, no habría forma de conservar el carácter democrático” (en Cohen, 2000: 38). La participación representa uno de los componentes capitales para la reproducción de la democracia; por ello, la democracia en la región se ha adaptado a fin de atender a una ciudadanía participativa y activa.

Por lo tanto, cuando hablamos de democracia participativa, estamos hablando de un tipo de democracia que rebasa el concepto procedimental de la democracia y la necesidad

de instituciones y mecanismos de sufragio. Sergio Micco define la participación política como:

La acción voluntaria de los ciudadanos en orden a elegir a sus representantes y a influir directa o indirectamente en las decisiones colectivizadas, aquellas que afectarán a todos en forma inescapable (Micco, 2005:16).

De esta definición resalta el tema de influir en las decisiones. En este caso, la participación está vinculada a la idea de influencia. La influencia se hace de forma organizada y en cuanto ciudadanos y ciudadanas.

Por lo tanto, se puede hablar de participación ciudadana, término que Darío I. Restrepo define así:

Básicamente, cuando en la actualidad pensamos en participación ciudadana o comunitaria, o cuando hablamos de democracia participativa, nos referimos a la posibilidad que tienen los individuos en cuanto ciudadanos, las comunidades, las asociaciones de profesionales, los vecinos, las mujeres, los jóvenes y en definitiva los diferentes sectores de la sociedad, de participar en los asuntos de interés colectivo” (Peraza, 2005: s/p).

Así, cuando se habla de democracia participativa se está haciendo referencia a un modelo político donde prevalece el reclamo de participación ciudadana, resultado de una comunidad interesada en estar informada, en decidir, en controlar, en opinar sobre el manejo de los recursos públicos, etc. Es decir, la democracia participativa se caracteriza por un proceso de consulta, de decisión o control de los ciudadanos ante las políticas públicas.

“La participación está en el centro de la sociedad. Participar significa que la gente sea capaz de estar activamente presente en los procesos de toma de decisiones que atañen a lo colectivo que definen el rumbo de nuestro Estado”. La posición que destaca Aguilar (Aguilar, 1992) refuerza lo anterior ya que sostiene que “la administración debe actuar de cara a la sociedad y no quedar solamente en mera administración gubernamental, mientras más públicos sean los actos del Estado será más legítimo” (Guillen, Sáenz, Badii, & Castillo, 2009: 180).

Cabe aclarar que la democracia participativa no es opuesta a la democracia representativa, sino que la primera es superada por la segunda, la participativa necesita de la representativa, puesto que no niega la necesidad de instituciones y de la elección de representantes. La democracia participativa se sustenta en su posibilidad de vigilar y controlar a las autoridades electas, y esto se hace a través de las comunidades organizadas. Estas comunidades intentan influenciar en la toma de decisiones de diversas formas a fin de lograr que una determinada política pública sea adoptada o evitada. La democracia participativa supone un proceso de crecimiento en el desarrollo de la responsabilidad política de la población, en la medida en que ésta es invitada a participar en las decisiones que afectan su entorno.

Esto se afirma en el artículo 23.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, y en el desarrollo que esta norma ha tenido en la Carta Democrática Interamericana en su artículo 2, al decir que “[l]a democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional” (Carta Democrática Interamericana, 2001). Por ello, la participación supone necesariamente la interacción entre el Estado y la sociedad, interacción por la cual la sociedad civil penetra en el Estado. Así, la participación ciudadana puede definirse de dos maneras: como un medio de socialización de la política, y como una forma de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil y de fortalecer a ésta (Cunill, 1991).

Al darse esta inserción de la sociedad civil en la sociedad política se evita uno de los posibles males de la democracia representativa, el cual es la concentración del poder y la toma de decisiones únicamente a través de los representantes electos. De allí que lo que la democracia participativa garantiza es un acceso mayor al campo político, sin quedar este restringido a la participación a través de partidos o a través del voto. De esta manera se establece una mayor garantía a los principios de libertad e igualdad de los ciudadanos, base del sistema democrático.

La rigidez con la que se aborda el tema de lo que es y se entiende por democracia se está superando por este avance hacia la democracia participativa, y es desde esa perspectiva

que la presente investigación busca establecer características comunes entre las democracias de la región, y en particular de los países miembros de UNASUR.

Un lector crítico podrá aseverar que no todas las democracias de la región, e incluso, ni todas las que forman parte de UNASUR, son participativas, sino que algunas son representativas. Quizás su argumento se base en la declaración constitucional de cada Estado, ya que como se verá más adelante algunas Constituciones de los países miembros de UNASUR declaran que su país es una democracia representativa, y otros, participativa. Sin embargo, es importante rebasar lo que está escrito y comenzar a analizar los hechos. Esto nos permitirá observar que aunque hay democracias, como la de Ecuador que no menciona a la democracia representativa expresamente, pero lo hace de manera indirecta en su artículo primero de la Constitución de la República (2008), donde establece que la soberanía se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa; y del art. 61 de la misma Constitución, que establece los derechos de participación, por lo que al menos desde la norma se puede considerar una democracia participativa.

También hay otros países que no mencionan en su normativa interna que sean participativos pero introducen mecanismos de democracia directa que es uno de los elementos de la participación política ciudadana. Por ejemplo, tenemos el caso de Perú en cuya Constitución menciona que “su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes” (Constitución Política de Perú, 1993: art. 43). Pero que en el artículo treinta y uno de la misma Constitución, menciona que la ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos para la participación ciudadana. Por lo tanto, aunque no se declara una democracia participativa, sí introduce mecanismos de participación ciudadana.

El objetivo de este capítulo no es determinar si un sistema político es democrático o no, o cuál es más democrático o menos democrático, puesto que la investigación plantea que la democracia es más que un sistema de gobierno y va más allá de la existencia de instituciones. Lo que se busca es abordar aquel espacio de participación más allá de lo procedimental y de la institucionalidad de un Estado, y centrarse en la sociedad y en sus

dinámicas, las cuales permiten la consolidación y el fortalecimiento de la democracia. Esto es importante porque los Estados sentirían afectada su soberanía si se intenta consolidar un paradigma democrático que determine qué instituciones o procesos son necesarios para que un país sea considerado democrático. Es decir, no es vital saber qué instituciones o procesos se utilizaron, si el resultado es una ciudadanía que participa activamente más allá del proceso electoral.

Por ello, cuando la investigación plantea determinar cuál es el nuevo paradigma democrático regional, no se centrará en tratar de encontrar un nuevo concepto de democracia de manera universalista, sino de identificar qué posibilita que un ciudadano de cualquier país de la región se considere parte de la toma de decisiones de su Estado, y por ende, se sienta libre de participar. De ahí que para Dewey, “el desarrollo de una teoría de la democracia como modo de vida personal es inseparable del desarrollo de una filosofía de la experiencia en donde los individuos son el centro y la consumación de la experiencia” (Pineda, 2012:199). Es decir que cuando se habla de la democracia como un modo de vida tiene que asociarse con la experiencia ciudadana y con cómo vive y siente la democracia. No se puede hablar de la democracia como un modo de vida si no se considera la participación activa de la ciudadanía.

De ahí que la democracia no puede ni debe asociarse únicamente con elecciones. Las visiones meramente cuantitativas de la democracia la conciben respecto a dos elementos: el voto y la regla de la mayoría.

Si la sociedad no es más que una suma o agregado de individuos, un voto no es más que la expresión de la voluntad de un individuo aislado. Y si el factor definitivo en las decisiones sociales es la regla de la mayoría, la sociedad no tiene su fundamento más que en abstracciones numéricas. La sociedad, entonces, no es nada distinto al resultado de una suma de voluntades particulares (Pineda, 2012: 203).

La sociedad no se puede concebir adecuadamente a través de abstracciones numéricas, pues las cifras por sí mismas poco pueden decirnos de la sociedad. La democracia no se puede limitar a verse únicamente como un problema aritmético. La concepción del voto entonces debe replantearse; puesto que “un voto no es un mero computo impersonal de lo que

alguien quiere; es la manifestación de alguna tendencia del organismo social a través de uno de los miembros de ese organismo” (Dewey, 1888: 233-234).

Es decir que, cuando se habla de la regla de la mayoría, el error es creer que esto se traduce en quién obtiene más votos; el formar una mayoría que decida por un solo candidato significa que detrás ha habido un proceso deliberativo ya sea razonado o persuadido a favor de un interés común. Esa dinámica social que está detrás del voto es lo que permite que la democracia se sostenga. De ahí que lo importante del ejercicio democrático es la capacidad reflexiva y deliberativa de los individuos, y no un simple cálculo aritmético. En términos de Dewey, “la democracia solo se concibe adecuadamente cuando se la entiende como un ideal ético, es decir, como la expresión de lo que desean todos aquellos que buscan conscientemente un mejor modo de vivir, una vida cualitativamente buena” (Dewey, 1888: 239-240).

2.2 Mecanismos de participación en la región

Se podría afirmar que las democracias de la región han dejado de ser puramente procesales/electorales/representativas para ser participativas/ciudadanas. Esto se puede evidenciar en que independientemente del partido oficialista y su ideología, los países de la región han incorporado en su normativa interna mecanismos de participación ciudadana que no incluyen únicamente el día del sufragio. Esto hace posible definir un nuevo paradigma democrático regional basado en la experiencia ciudadana y ya no en procesos e instituciones. Por ello en este capítulo se aborda a la democracia como un modo de vida más que como un modo de gobierno.

Esto, ya que sin lugar a dudas el modo de gobierno marca diferencias entre Estados y sus instituciones, medidas, o procesos. Dado que si comparamos modos de gobierno encontraremos grandes brechas ideológicas que se contraponen al momento de buscar integrarlas o al menos llegar a consensos, es mejor dejar de lado la soberanía política y buscar otras líneas teóricas de acercamiento.

De ahí que para evidenciar que la democracia participativa/ciudadana se ha asentado en la región, se indagará en la existencia de mecanismos de democracia participativa en los

países miembros de UNASUR. La existencia de dichos mecanismos puede interpretarse como una clara manifestación de democracia participativa, aunque cabe aclarar que con esto no se busca ser reduccionista y considerar que la sola existencia de mecanismos de participación genera participación, pero su existencia denota un cambio estructural frente a la tradicional visión de democracia puramente procesal.

En las sociedades modernas la participación no se limita sólo a procesos electorales –participación política–, sino representa también una forma de participar, controlar y moderar el poder otorgado a los representantes políticos, a través de formatos y mecanismos de participación ciudadana que fortalezcan y nutran la vida democrática de la sociedad (Pérez, 1999).

Cuando hablamos de mecanismos de participación se está haciendo referencia a herramientas que están a disposición de la ciudadanía para ejercer control sobre las acciones de sus representantes, para influir en la toma de decisiones y para exigir rendición de cuentas. Estos mecanismos son: revocatoria de mandato, referéndum o consulta popular, iniciativa popular normativa y el derecho de la ciudadanía a exigir rendición de cuentas, y la obligación de los representantes de hacerlo.

Los mecanismos de democracia directa como la iniciativa popular o la revocatoria de mandato son incorporaciones recientes en las constituciones, leyes y prácticas latinoamericanas. Los referéndums y consultas populares, en cambio, presentan una historia más larga, pese a lo limitado y accidentado de sus usos (Welp & Serdult, 2008). Sin embargo, en las últimas décadas los nuevos y viejos mecanismos de democracia directa han comenzado a ocupar un lugar relevante en la agenda política, impulsado, en mayor o menor medida, según Welp, por tres procesos:

- 1) Las sucesivas reformas constitucionales que han ido modificando las reglas del juego, en algunas ocasiones promovidas por líderes que, amparándose en el respaldo popular, buscaron sortear los “obstáculos” institucionales que les impedían mantenerse en el poder.
- 2) La crisis de la democracia representativa, que se manifiesta en el incremento de la desconfianza de los ciudadanos en la política y en las protestas y revueltas sociales

detonadas por la incapacidad de muchos gobiernos de la región para gestionar el conflicto.

- 3) Los procesos de descentralización, que otorgaron mayores competencias a los subniveles de gobierno y mecanismos de participación para la ciudadanía (Welp, 2008: 118).

El segundo y el tercer punto son vitales para la investigación, porque reflejan lo que se ha sostenido a lo largo de texto. Que la democracia participativa es una evolución de la representativa y que los mecanismos de democracia directa surgen en respuesta a la necesidad ciudadana de participación.

Quizás por ello es que no se puede negar que los mecanismos de democracia directa, caracterizados por implicar un proceso de toma de decisiones -vinculantes o no- han visto crecer su importancia en la mayoría de las constituciones latinoamericanas y, aunque no de manera contundente, se han incrementado sus usos (Zovatto, 2006). Para autores como Maraví Sumar, y para esta investigación, dichos mecanismos podrían incrementar la participación y el control ciudadano (Maraví, 1998).

Para entender las implicaciones de estos mecanismos para la participación ciudadana es necesario definirlos. Empezando por la revocatoria del mandato que no es más que la representación cuestionada, y forma parte de los conocidos Mecanismos de Democracia Directa (MDD), definidos por YaninaWelp y UweSerdült como el grupo de “instituciones que permiten la toma directa de decisiones por parte de la ciudadanía a través del voto, sea su origen derivado de la convocatoria de autoridades, del mandato constitucional o de la iniciativa ciudadana” (Welp & Serdult, 2012:145). Es decir, el ciudadano ya no participa nada más con su voto para elegir un representante, sino que también puede cuestionar la representación de aquel gobernante, cuya gestión no responde a las necesidades de sus representados, todo esto a través de mecanismos constitucionales y legales.

Dentro de estos mecanismos de democracia directa también tenemos al referéndum y a la consulta popular. El referéndum es un mecanismo mediante el cual el pueblo aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o

legislativas. Es la convocatoria que se hace al pueblo para que se apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o se derogue, o no, una norma vigente. La consulta popular es el mecanismo mediante el cual, “una pregunta, de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto” (Ley 134, 31 mayo de 1994: Art. 8). En todos los casos la decisión es obligatoria.

Además, también existe la iniciativa popular normativa, que es un mecanismo conforme al cual un grupo de ciudadanos puede “proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Asamblea Nacional o ante cualquier otro órgano con competencia normativa” (Código de la Democracia, 2010: Art. 193) para su debate y posterior aprobación, modificación o negación por la corporación pública correspondiente. Dichas iniciativas pueden versar sobre asuntos públicos, como puede ser la reforma de un estatuto o una ley, o incluso una enmienda constitucional.

A estos mecanismos se puede sumar la rendición de cuentas, que es:

[E]l proceso mediante el cual quienes toman decisiones sobre la gestión de lo público, cumplen su deber y responsabilidad de explicar, dar a conocer o responder a la ciudadanía sobre el manejo de lo público y sus resultados logrados: la ciudadanía evalúa dicha gestión o manejo (Consejo de participación ciudadana y control social, s.f.).

Una vez conceptualizados los mecanismos de democracia directa es importante analizar cómo estos se han presentado en distintos países de la región, sobre todo en aquellos que son miembros de UNASUR. Para ello se mencionan cinco casos puntuales: Perú, Colombia, Argentina, Brasil y Ecuador; y posteriormente se hace un balance general de la aplicación de mecanismos de participación en la región.

2.2.1 Perú:

En 1992, el entonces presidente de la República, Alberto Fujimori, llevó adelante un autogolpe y clausuró el Congreso. Luego, para impulsar una reforma constitucional convocó un Congreso Constituyente que buscaba legitimar el quiebre de la legalidad y

resolver el impasse creado entre el poder Ejecutivo y el Legislativo (Welp, 2010: 35). Con ello surge la Constitución de 1993, donde por primera vez se introduce el mecanismo de revocatoria de mandato, el referéndum, la remoción de autoridades y la iniciativa legislativa. Lo interesante en el caso de Perú es que la introducción de estos mecanismos no respondió a una ideología política, es decir, no fue resultado del gobierno de turno sino de un cambio en la forma de ver y pensar la democracia. Esto debido a que tuvieron, para llegar a este objetivo, que confluir dos vertientes contrapuestas: la izquierda y el fujimorismo (Castiglioni, 2013: 154). Posteriormente, en el año 1994, al poco tiempo de aprobada la nueva Constitución, se promulgó la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N° 26300, en donde se incorporan los mecanismos de participación (iniciativa de reforma constitucional, iniciativa en la formación de las leyes, referéndum, iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales), y de control ciudadano (revocatoria de autoridades, remoción de autoridades, demanda de rendición de cuentas).

Es interesante mencionar que la incorporación en Perú de mecanismos de democracia directa se había discutido anteriormente en la Asamblea Constituyente de 1979. Sin embargo, en aquella ocasión se alegó que el pueblo peruano no estaba *lo suficientemente preparado para el ejercicio de la democracia directa*, aunque finalmente se estableció la consulta popular para las modificaciones de demarcación territorial y la iniciativa popular para la reforma constitucional y la acción de inconstitucionalidad (Maraví, 1998).

Actualmente, Perú es el país que muestra mayor cantidad y diversidad de prácticas de democracia directa, con la convocatoria a un referéndum por el poder Ejecutivo, un intento de convocatoria ciudadana frenado por el gobierno con cláusulas ad-hoc, varias iniciativas legislativas y centenares de revocatorias de mandato. Cabe mencionar que Perú es el país con más procesos de consulta popular de revocatoria en la región (Águila, 2013:173).

2.2.2 Colombia:

En Colombia los mecanismos de democracia directa se insertan con la Constitución de 1991, donde se le otorgó a la ciudadanía el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político mediante una serie de mecanismos de participación, entre los cuales se encuentra el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato (Constitución Política de Colombia, 1991: Art. 103).

Esto surge a raíz de que a mediados de la década del ochenta se entiende que la crisis del régimen político colombiano solo podría ser superada mediante la apertura del Estado a la voz ciudadana y la inclusión de la misma en la discusión de los asuntos públicos. Conscientes de ello, los sectores democráticos de los partidos tradicionales, con el apoyo de algunos sectores de la izquierda (Velásquez, 2011:112-116) y de movimientos sociales y estudiantiles, lograron que se convoque la Asamblea Constituyente de 1991. Cabe señalar que dicha Constituyente fue aprobada a través de un mecanismo de participación directa *de hecho*. Esto ya que el 8 de diciembre de 1990 se sometió a votación la convocatoria y composición de la Asamblea Constituyente que aprobó la Constitución de 1991, lo que se dio gracias a una manifestación popular, conocida como el Movimiento de la Séptima Papeleta, donde grupos de estudiantes promovieron la introducción *de hecho* de una papeleta electoral adicional a las seis oficiales, en las elecciones de marzo de 1990, a fin de promover la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

Los constituyentes de 1991 eran conscientes de la necesidad de flexibilizar y oxigenar el sistema, e introdujeron reglas más democráticas para la adquisición, ejercicio y control del poder. Por ello, consagraron la democracia participativa como uno de los pilares fundamentales del nuevo sistema político. La constituyente amplió y modificó el ordenamiento jurídico-electoral¹ e introdujo una gran variedad de mecanismos de participación que ubicaron a Colombia en la vanguardia de los procesos democratizadores y re-democratizadores de la época. Sin lugar a dudas, la puesta en marcha de una democracia

¹Mediante el reconocimiento y la representación de minorías étnicas; el fortalecimiento e institucionalización de elecciones directas; e institucionalización, reglamentación y financiación de los partidos y las campañas políticas, y en particular lo relativo al tamaño y conformación de la circunscripción electoral senatorial, con el objetivo de hacer más competitiva e incluyente la democracia política al permitir y apoyar la entrada de nuevas representaciones y fuerzas sociales al escenario político.

participativa fue uno de los ejes centrales del proceso constituyente. De hecho, treinta y dos de los proyectos presentados a la Constituyente fueron propuestos por diversas instituciones de participación. En consecuencia, Colombia pasó de ser una democracia netamente representativa a constituirse en representativa y participativa (Corte Constitucional, 2002: Sentencia C-179/02).

2.2.3 Argentina:

En Argentina, la reforma constitucional que introduce los mecanismos de democracia directa en 1994 se derivó del “Pacto de Olivos”, acordado entre los líderes de los dos grandes partidos políticos del país de aquel momento, Carlos Menem, por el Partido Justicialista, y Raúl Alfonsín, por la Unión Cívica Radical. Entre otros cambios, la nueva Constitución reconoció la consulta popular y la iniciativa legislativa ciudadana. Así, se estableció el “referéndum previo vinculante”, por el que el Congreso Nacional puede propiciar un proyecto de ley cuya iniciativa corresponda a la Cámara de Diputados y que, aprobada por el electorado, no puede ser vetada por el poder Ejecutivo.

También se introdujo el referéndum consultivo no vinculante y el plebiscito facultativo no vinculante, con lo que cualquiera de las Cámaras o el presidente, respectivamente, pueden convocar a la ciudadanía a dar su opinión sobre un tema. La iniciativa popular es un derecho por el cual los ciudadanos pueden presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados pero, dado que no puede ejercer el voto directo, funciona como un mecanismo de creación de agenda más que de democracia directa.

A diferencia de Perú y Ecuador, en que la Constitución y las leyes del Estado central determinan los mecanismos de democracia directa existentes en otros niveles de gobierno, la Constitución argentina permite que las provincias y municipios sancionen sus propias constituciones, leyes y ordenanzas. De ahí que Sabsay (2007), señala que mientras en el nivel nacional la introducción de mecanismos de democracia directa fue tardía, las provincias habían hecho diversos desarrollos a lo largo del siglo en materia de incorporación de instrumentos de democracia directa, proceso que se acentúa tras la sanción de la Constitución Nacional en 1994. La mayoría de las provincias (20 de las 23 que existen) y la ciudad autónoma de Buenos Aires los incluyen actualmente. La

revocatoria de mandato existe en algunas constituciones provinciales (Misiones, Chaco, Neuquén, Chubut, Río Negro y La Rioja) y en la de la ciudad de Buenos Aires.

2.2.4 Brasil:

Brasil, al igual que Argentina, norma el tema de los mecanismos de democracia directa a nivel municipal, por lo que su análisis puede variar de municipio a municipio. Sin embargo, cabe destacar que a nivel internacional, Brasil ha ganado una enorme notoriedad en los últimos diez años debido a las innovaciones políticas de participación ciudadana que se han desarrollado en algunos núcleos urbanos del sur del país, siendo uno de los más documentados el famoso presupuesto participativo de Porto Alegre en el Estado de Río Grande do Sul. Además, paralelo a este y otros instrumentos de participación social como las audiencias públicas, los consejos de ciudadanos y las tribunas populares, la legislación municipal brasileña surgida en el marco de los procesos de redemocratización y reforma política acontecidos en las dos últimas décadas del siglo XX, también incorporaron los mecanismos de referéndum e iniciativa legislativa popular, aunque a diferencia de otros países más próximos como Argentina, excluyeron la figura de la revocatoria del mandato (Eisenger, 1973).

2.2.5 Ecuador:

El régimen de facto que gobernó el país durante 1976-1979, denominado “Consejo Supremo de Gobierno”, encabezó la última transición a la democracia con una reforma constitucional que incluyó el referéndum como tema destacado. Cabe señalar esto, ya que a diferencia de Argentina (Lafferriere, 2008) y Perú (Maraví, 1998), en que los mecanismos de democracia directa no se habían incorporado por considerarlos un riesgo para la democracia representativa, en Ecuador si se contemplaron estos recursos (Morales, 2008).

Posteriormente, la Constitución de 1998 reconoce como derechos de participación el participar en los asuntos de interés público; presentar proyectos de iniciativa popular normativa; ser consultados; fiscalizar los actos del poder público; y revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.

Actualmente, la Constitución de la República (2008), establece en sus artículos 103, 104 y 105, como parte de los derechos de participación, tres mecanismos de democracia directa: la iniciativa popular normativa, la consulta popular, y la revocatoria del mandato. Los cuales permiten que la ciudadanía actúe e intervenga de manera activa en el gobierno y en la toma de decisiones. Además, se crea el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que norma la rendición de cuentas por parte de los representantes a los representados; y se incorporan otros mecanismos de participación local como las asambleas públicas y la figura de la silla vacía².

2.3 Balance general de la aplicación de mecanismos de participación en la región

Es inevitable reconocer, tal como lo dice Zovatto, que “las instituciones de democracia directa devienen en gran medida, más que en una forma complementaria de ejercer el gobierno, en un ejercicio de expresión ciudadana que canaliza frustraciones populares” (Zovatto, 2000). Así, la sola existencia y garantía de dichos mecanismos permiten que la ciudadanía se empodere y comience a sentirse más cerca del gobierno, lo que resulta en considerar que su voto y sus intereses pueden moldear la gestión pública, y promueve una sociedad civil activa.

La existencia de mecanismos de participación en países de la región, tan diversos unos de otros, evidencia el paso de la democracia netamente representativa hacia la representativa y participativa. Estos mecanismos que posibilitan el control de la gestión de los representantes por parte de todos los representados, conocidos como ciudadanos, evidencian la apertura de los Estados por generar espacios de diálogo continuos por fuera del sufragio. Entonces, la definición de democracia asociada únicamente con la elección popular de un representante queda limitada, puesto que la democracia, considerada como un modo de vida que se nutre del constante ejercicio ciudadano, es más abarcadora. Y

² La Constitución de la República, en su capítulo “Participación en los diferentes niveles de Gobierno”, dentro del Título IV “Participación y organización del poder”, crea entre otras, la figura de la denominada “Silla Vacía”, que será ocupada por un representante ciudadano, en función de los temas a tratarse, con el propósito de que tales representantes participen en los debates y toma de decisiones, dentro de los organismos del régimen seccional (Consejo de Participación Ciudadana-Ecuador).

aparentemente, luego de la comparación entre países se podría afirmar que el plantear un paradigma democrático regional sobre la base de la participación ciudadana podría encontrar consensos entre los países miembros de UNASUR y no disensos, porque no invade la soberanía política de los países y, sobre todo, se inserta en los procesos que los países están llevando a cabo actualmente.

Por ello, se concluye que el nuevo paradigma democrático regional debería pensarse sobre la base de los principios de la democracia participativa. Dentro de estos principios tenemos el del reconocimiento de la democracia comunitaria; es decir, de aquellos procesos de toma de decisiones que ocurren al interior de una comunidad sin la presencia de una autoridad formal; dichos gobiernos funcionan sobre la base del consenso tal como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 3
El consenso al interior de los pueblos y nacionalidades indígenas

Pueblo o nacionalidad	Cuándo se vota	Cuándo no se vota
Puruhá	Si es complicado el tema	Si no hay acuerdo se discute hasta llegar a consenso.
Chibuleo	Siempre	Si no hay acuerdo se discute hasta llegar a consenso.
Kayambi	Solo para elegir dirigentes	Se busca acuerdo. Se recoge propuestas, se discute y se llega a consenso.
Kichwa amazónico	Elecciones	Generalmente se busca el consenso.

Fuente: Formas y espacios de decisión de los pueblos y nacionalidades indígenas/ Jorge León Trujillo, noviembre 2011.

Estos principios de la participación ciudadana deberían considerarse en la construcción de un nuevo paradigma democrático regional. Un paradigma que prime el comportamiento ciudadano y la relación horizontal entre representado y representante. Donde el individuo como miembro de una sociedad sea libre de participar y expresar sus necesidades o frustraciones en cualquier momento de su vida política y no sólo de expresarse en las urnas, independientemente del gobierno de turno o el partido oficialista.

Según Merino (Merino, 1996) la participación ciudadana significa intervenir en los centros de gobiernos de una colectividad, participar en sus decisiones en la vida colectiva, de la administración de sus recursos, del modo como se distribuye sus costos y beneficios. Así, los ciudadanos poco a poco tomarán parte de las decisiones que tomen sus gobernantes. Estas prácticas de participación ciudadana solo son visibles a nivel formal, y tiende a ignorarse las prácticas colectivas de toma de decisiones que cada vez abarcan más temas. A nivel comunitario la participación es un mecanismo de igualdad, la desigualdad no es permitida. Por ejemplo, para realizar una minga la comunidad se reúne y se asignan responsabilidades: nadie puede negarse a ayudar o será multado, porque ante los ojos de la comunidad todos son iguales y tienen los mismos derechos y responsabilidades. Otro ejemplo es el del pueblo Sarayaku, en Ecuador, que tiene su propio gobierno comunitario y las autoridades se eligen por procesos electorales internos. Estas formas de participación ciudadana no se reflejan en índices internacionales de participación como los del Barómetro de las Américas, y por ende deberían considerarse al construir el nuevo paradigma democrático regional; ya que esas son muestras reales de participación ciudadana. Según la opinión de Cabrero (Cabrero, 2003) una de las transformaciones más importantes que nuestra sociedad está experimentando en el final del siglo XX, es la realización de 'lo local' como espacios donde las nuevas formas de organización social se desarrollan. Ninguno de estos niveles puede ignorarse en la actual concepción de democracia latinoamericana.

2.4 Un nuevo paradigma democrático regional al margen de universalismos

Para poder determinar qué tipo de democracia o democracias se están generando en la región, y qué elementos comunes se pueden encontrar entre los países miembros de UNASUR, ha sido necesario analizar, de manera individual, una muestra representativa de la variedad de países, para luego compararlos y así identificar hacia dónde podría ir un nuevo paradigma democrático regional que no genere conflicto ni atente contra la soberanía política de los Estados. Concluir que el nuevo paradigma democrático regional debe plantearse más allá de la forma de gobierno y del día del sufragio, para enfocarse en la participación ciudadana y en la relación de los representantes con los representados, se ha llevado a cabo sobre una base relativista alejado de cualquier universalismo.

Cabe mencionar que cuando se habla de universalismo, se está haciendo mención a la definición de Ferrater, que dice qué se entiende por universalismo:

[A] toda teoría que sostenga el carácter totalitario orgánico, ya sea del conjunto de las cosas (universalismo metafísico), o de todos los hombres (universalismo sociológico), por el cual cada cosa o cada hombre adquiere consistencia en virtud de su referencia al conjunto. El universalismo se opone así, en el primer caso, al atomismo o al pluralismo, y en el segundo al individualismo (en Mora, 1999: 3608).

De ahí, que el nuevo paradigma democrático que se plantea se opone al universalismo, pues rescata la individualidad de los ciudadanos y la importancia de identificar y considerar especificidades antes de buscar integrar a un grupo de actores, en este caso Estados. Es fundamental rechazar la idea de la existencia de modelos universales de democracia que no consideran las especificidades de los individuos (Estados). El éxito de su resultado dependerá en gran medida de una importante consideración a lo sensible que puede llegar a ser la identidad de los Estados cuando se relacionan en el marco de un organismo internacional o regional.

Considerando entonces la importancia del relativismo, se plantea a la democracia como un modo de vida, y no como una lista de requisitos o procesos a cumplir (democracia procedimental). Esto, apoyado en las críticas a la teoría democrática elitista, especialmente de Avritzer (2002) y O'Donnell (2004), quienes proponen definir a la democracia como un "modo de vida" y no solo como "régimen político" (O'Donnell, 2004:141). A este pensamiento se suma Dewey, considerado el *filósofo de la democracia*, que no identifica su idea de la democracia con la existencia de un determinado tipo de instituciones políticas específicas, o una determinada forma de gobierno. Para él, así como para pensadores del siglo XIX como Ralph Waldo y Walt Whitman, la democracia, más que un modo de gobierno, es una forma de vida espiritual; es decir, un ideal de vida que se encarna de forma peculiar en los ciudadanos: en sus costumbres, hábitos; incluso su inteligencia reflexiva, en tanto que estos se adquieren o construyen a través de la educación. En palabras de Dewey, "la democracia es un modo de vida personal" (Dewey,1939:227). Modo de vida que se traduce en una democracia participativa, que como vimos es el camino que ha tomado la región, y lo ha venido fortaleciendo.

Si la presente investigación se apega al relativismo para definir este nuevo paradigma democrático regional, es porque se entiende que las cosmovisiones, los contextos, las culturas, y las sociedades de los países miembros de UNASUR, no son homogéneos, y por ende no pueden generalizarse; lo que sí puede hacerse es comparar Estados y encontrar puntos de encuentro y desencuentro, y sobre ello, elaborar propuestas de cooperación. Esto es precisamente lo que se ha buscado en este capítulo. Existe una tendencia académica desde Occidente a impartir conocimientos desde el universalismo, desde los modelos estructurados y lineales. Por ejemplo, el tratar de explicar el desarrollo a través de modelos generales, como la teoría de centro-periferia de Prebisch, que engloba dentro de un mismo esquema todos los países del centro y, en otro, todos los de la periferia sin distinción alguna entre sí. Además, existe una tendencia evolucionista de creer que todo proceso tiene fases concretas y sistemáticamente estructuradas, como Chomsky. Esta tendencia de plantear modelos y fases evolutivas no solo sucede con el tema del desarrollo, también sucede con la democracia.

Clásicos de la ciencia política han planteado modelos de democracia; por ejemplo, Robert Dahl (1998) y su definición de democracia procedimental o poliarquía, que establece los requisitos que debe tener un sistema para considerarse democrático: derecho al voto, igualdad de voto, alternancia, etc. (Dahl, 1998:24); David Held en su libro *Modelos de democracia* (1993) habla de cuatro democracias: la de Atenas, la protectora, la desarrollista, y la directa; y termina definiendo, qué debería ser la democracia; es decir, estableciendo un nuevo concepto universal. Estos conceptos son limitados, puesto que se reducen a definir la estructura pero no la operatividad de esa estructura, lo que se relaciona directamente con el contexto en el que se ponga en práctica dicha estructura. Como los Estados no son homogéneos, el cumplimiento de los requisitos del modelo ideal de democracia no garantiza que haya democracia, ni la manera en que ésta pueda darse. Es decir, la aplicación de una receta general en varios escenarios no va a causar los mismos resultados, dependerá de las especificidades de los contextos en los que se aplique.

Esta tendencia universalista caló en Latinoamérica. Con el Consenso de Washington, países como Argentina, Chile, Ecuador y México, entre otros, convencidos de la validez de ciertos “modelos” estandarizantes, aplicaron los principios del liberalismo

económico bajo la premisa de que “lo que es bueno para Washington, es bueno para el mundo”. Esto surge ante el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y la transición de quince países de la dictadura a la democracia entre 1982-1990, adaptándose todos estos países a la economía de mercado. Esto esperando obtener los resultados que, la teoría prometía, serían iguales para todos, independientemente de sus especificidades. Sin embargo, eso no fue lo que sucedió. Siguiendo la línea universalista y la creencia en la existencia de “recetas únicas” para arreglar los problemas, tal como lo describe Guitián:

Mediante un conjunto de reglas, el consenso de Washington establece, también, un ambiente de transparencia económica. No sólo porque las normas la contengan de manera ineludible, sino también porque la misma existencia de un *recetario* es un espejo al que podemos mirar a la hora de juzgar la actividad económica de los países (Guitián, 1999:18).

Dichos países aplicaron, en su momento, medidas propuestas desde el FMI que causaron crisis y recesiones que marcaron su historia. Demostrándose que no existen modelos y recetas aplicables para todo contexto, por la diversidad, desigualdad e inequidad de cada país.

Tomando en cuenta estos antecedentes, la investigación considera que el nuevo paradigma democrático regional debe entenderse como un modo de vida que incluye principios y valores que promueven una convivencia democrática en el marco de la participación y el ejercicio activo de la ciudadanía. La democracia llevada más allá de lo electoral o procesal, centrada en la formación ciudadana en deberes y derechos, y en su rol activo en la toma de decisiones. Un nuevo paradigma donde la democracia sea humanizada, individualizada y pensada para incluir a todos los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones de sus respectivos territorios. Antes, la democracia y la política eran pensadas para las élites, y dentro de la democracia representativa se incluía al pueblo para designar representantes, pero el ejercicio del poder seguía en manos de élites. Con la democracia participativa que se incorpora en este nuevo paradigma democrático regional, la democracia es para todos y todos tienen derecho a influir en la toma de decisiones y en la gestión de sus representantes. La sociedad ya no es una masa, sino un grupo de individuos con diferentes necesidades y frustraciones que se canalizan a través de la humanización y reconocimiento

del otro como ciudadano merecedor de derechos y deberes, para generar propuestas en favor de los representados.

Se suele suponer que la democracia no otorga un lugar fundamental al individuo, pues, por una parte, lo considera simplemente como una cifra contable en las urnas, y, por la otra, pone el énfasis precisamente en la conformación de una comunidad en donde los individuos aceptan o toleran un cierto número de restricciones en nombre de una convivencia civilizada con otros individuos (Pineda, 2012:25).

Esto difiere totalmente con la visión de Dewey, puesto que él le otorga al individuo en la democracia, no un lugar subordinado a la preservación del orden social, sino que lo constituye en el punto focal hacia el que apunta todo el ejercicio del modo de vida democrático (Dewey, 1930:91-92). El ciudadano ya no solamente representa un voto para delegar el poder del soberano. Es necesario dejar de ser una democracia delegativa (en términos de O'Donnell) y para ello hay que empoderar al ciudadano, dotarlo de derechos políticos y permitir e incentivar su ejercicio. Un ejercicio que no afecte su dinámica interna de representación, sino que en respeto de la misma, se inserte en la sociedad política del país.

Es fundamental que los ciudadanos, independientemente de sus especificidades, puedan participar de todos los espacios de toma de decisiones relevantes para su territorio. Para ello, es importante activar todos los mecanismos de participación que engloba el nuevo paradigma democrático regional (revocatoria de mandato, rendición de cuentas, consulta, referendium, iniciativa popular normativa, foros ciudadanos, asambleas públicas, etc.), y aquellos propiamente locales o comunitarios. Para que exista una auténtica democracia no es necesario suprimir la individualidad sino afirmarla, empoderar al individuo y permitir su ejercicio democrático más allá de las urnas; reconocer la diversa composición de la sociedad, y no buscar homogenizarla, sino aceptar esa individualidad, potenciarla, respetarla e insertarla en el marco de lo que hemos definido como democracia participativa.

Cabe aclarar que la individualidad no significa que el individuo sea un átomo social, sino que es producto de las complejas interacciones que como miembro de una sociedad tiene con otros individuos, y con el universo que lo rodea. Individualidad no es egoísmo, es

respeto a la diversidad (Dewey, 1930). De ahí que es importante entender la democracia y la forma en la que se práctica en los diferentes grupos humanos y sociales que conforman los países miembros, y esto implica, necesariamente, entender al ser humano como un individuo con costumbres, tradiciones, hábitos, y conocimientos propios, aprendidos y desarrollados en comunidad. Ese entendimiento nos permite alejarnos de modelos universalistas.

Pensar en universalismos democráticos en la región sería ignorar que existe una diversidad humana muy amplia, e invisibilizarlos de la dinámica política-social, para únicamente atenderlos en época de elecciones. Su inserción no implica “democratizarlos”, porque los ciudadanos son democráticos, sino insertar su democracia al sistema político nacional. Por ejemplo, si se analiza el sistema de elección de representantes de los montubios, los *kichwas* y los afroecuatorianos, se ve una diferencia entre sus prácticas a nivel interno; y a nivel externo, de sus prácticas con la democracia procesal:

Kichwas: se mantiene la usanza de la asamblea, con una gran implicación de los miembros de la comunidad; sin embargo, se flirtea con distintos partidos políticos de ámbito nacional, en función de la circunstancia gubernamental y de las necesidades locales. El sufragio nacional ha causado una ruptura en las costumbres y valores de las comunidades. La figura del líder o guía espiritual ha sido reemplazada por la del dirigente, con un rol más politizado, destinado a ocupar cargos públicos y captar recursos para las comunidades.

Afroecuatorianos: Basan su funcionamiento político en el nombramiento de una representación local, elegida democráticamente, que asume el total de las responsabilidades para con la comunidad: la forma de votación de los representantes nacionales se reproduce en las comunas. Esta asimilación al sistema representativo, bien puede ser consecuencia de la débil organización social que muestran, ligada probablemente a la propia historia de ocupación y colonización del valle del Chota-Mira.

Montubios: Se observa una amplia y diversa organización política comunal, exaltada por su reconocimiento como pueblo en la Constitución vigente, y al parecer originada en la Ley de Comunas de 1967. Su tradición organizativa, ha derivado en una

suerte de participación en los partidos y movimientos políticos a modo de recíproco oportunismo, donde los primeros cooptan a los dirigentes y representantes de las organizaciones comunitarias, quienes, a su vez, entran en el juego político, con una lógica no necesariamente de tipo ideológica, ni colectiva, sino con el fin de que su organización tome parte en el grupo ganador.³

Esto evidencia, lo complejo y desacertado que sería pretender plantear un modelo universal de democracia para todos los países miembros de UNASUR, puesto que solo con un análisis de tres grupos étnicos ecuatorianos, las diferencias son visibles. No se puede homogenizar esta diversidad y plantear una sola definición de democracia sin invisibilizar las realidades de estos grupos humanos. A través del respeto a la individualidad del otro, se puede construir una convivencia democrática.

2.5 ¿Hacia dónde va la región?

El objetivo principal del presente capítulo es responder tres de las interrogantes que la presente investigación se plantea: ¿Qué tipo de democracias se están construyendo en la región? ¿Cuál es el denominador común entre ellas? ¿Cómo se puede construir un nuevo paradigma democrático regional que rescate la heterogeneidad de visiones políticas de la región sin caer en el universalismo? Todo ello, para posteriormente identificar cuál es el rol de UNASUR frente a este paradigma.

Con respecto a la primera interrogante sobre qué tipo de democracias se están construyendo en la región, se podría decir que la región ha avanzado de una democracia procesal netamente representativa basada en elecciones y delegación de poder, a una democracia participativa donde la ciudadanía busca y exige rendición de cuentas por parte de sus representantes, exige una relación horizontal entre representantes y representados, y fortalece espacios de participación a todo nivel de organización: barrial, comunitaria, sectorial, etc. Todo esto amparado en el reconocimiento por parte de los Estados de

³Resultados obtenidos por una consultoría para incorporar la interculturalidad en las políticas, la institucionalidad y en las prácticas del Consejo Nacional Electoral del Ecuador, llevada a cabo en febrero del 2012, por la consultora Cultura y Desarrollo. Estos resultados fueron obtenidos de grupos focales realizados con miembros y actores políticos y sociales representativos de las diferentes comunidades.

mecanismos de democracia directa disponibles para todos los ciudadanos. Esto genera sinergias entre el gobierno de turno y la ciudadanía organizada, lo que sin duda promueve una democracia más participativa, y ciudadanos empoderados de sus derechos y sus obligaciones.

Respecto a la segunda interrogante sobre cuál es el denominador común entre las democracias de la región, se podría decir que independientemente del tipo de ideología política que esté en el poder, los países de la región le han dado un papel prioritario a la ciudadanía, algunos por presión de los grupos de interés o la sociedad civil, y en otros por un avance legal constitucional que garantiza el acceso de la ciudadanía a una participación directa e inclusiva. Se puede identificar como elementos comunes entre los países miembros de UNASUR aquellos valores de participación, inclusión, promoción de espacios locales de diálogo, acercamiento de la ciudadanía con los representantes, y constantes rendiciones de cuentas, además de la existencia de mecanismos constitucionales y legales de participación. Este grupo de valores y mecanismos democráticos moldean el factor común identificado entre las democracias de la región, cuyos procesos se han encaminado a una democracia participativa y activa.

Por último, en relación a cómo se puede construir un nuevo paradigma democrático regional que rescate la heterogeneidad de visiones políticas de la región sin caer en el universalismo, se podría plantear que un nuevo paradigma democrático regional no está ni puede estar construido entendiendo la democracia como un sistema de gobierno, porque al momento de comparar legislaciones, ideología, e instituciones, serán evidentes las diferencias profundas entre los países pertenecientes a UNASUR.

El nuevo paradigma democrático regional debería estar construido sobre el entendimiento de la democracia como un modo de vida y un ejercicio activo de participación donde intervienen todos los valores y mecanismos que se han identificado como comunes en los países miembros. Al hacer esto se estaría respetando el principio máximo de la soberanía. En términos realistas, un organismo internacional tiende a fracasar cuando no hay garantías a la soberanía de los Estados miembros, y se busca intervenir en temas tan sensibles como la política cuando esta se mezcla con la ideología en el poder y

con sus políticas públicas. Además, cuando se habla de cooperación multilateral, los Estados miembros buscan beneficios y no limitaciones, por lo que la estrategia de UNASUR para consolidarse como el promotor de un nuevo paradigma democrático regional debería orientarse a respetar la soberanía y evidenciar los beneficios de consolidar y promocionar un paradigma democrático como bloque frente a los demás actores del sistema internacional.

Ahora bien, una vez definido este nuevo paradigma democrático regional, el paso siguiente se relaciona con la capacidad de los países de la región de llevar este nuevo entendimiento de la democracia más allá de los límites fronterizos de un país específico, y lograr reconocimiento internacional a través de una instancia multilateral interesada en invertir recursos en la promoción, defensa y formación política ciudadana. Esa instancia para la presente investigación es UNASUR.

CAPÍTULO 3: EL ROL DE UNASUR CON RESPECTO A LA PROMOCIÓN DE UN NUEVO PARADIGMA DEMOCRÁTICO REGIONAL. ESTRATEGIAS, RETOS Y OPORTUNIDADES.

Entre las muchas paradojas del mundo actual está la reiterada pregunta de algunos latinoamericanos: ¿Para qué integrarnos? En verdad la verdadera cuestión es ¿Por qué no integrarnos? Cuando nos une la historia, la lengua, y sobre todo un futuro más pleno si lo enfrentamos juntos

(Dr. Jaime Lavados, ex Embajador
Representante Permanente de Chile ante la UNESCO).

Los nuevos regionalismos, que es cómo se denominan los nuevos organismos regionales latinoamericanos, se caracterizan por la diversidad de sus proyectos políticos que divergen sustancialmente en cuanto a objetivos, institucionalización y participación estatal. Estos nuevos regionalismos brindan una importante ventaja para los países de renta media, y es la fortaleza que les provee un organismo al momento de negociar como bloque o posicionar un tema en la agenda internacional. De ahí que se vuelve estratégico que un organismo regional, como UNASUR, asuma el rol de promover, fortalecer y defender la democracia suramericana.

Para entender el rol de UNASUR respecto a la promoción de un nuevo paradigma democrático regional, que se planteó en el capítulo anterior, es necesario entender cómo nace UNASUR y en qué momento asume un rol frente a la democracia, junto con tres de sus instancias: el Consejo Electoral de UNASUR, el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, y el Foro de Participación Ciudadana. Todo esto, para luego analizar las estrategias, retos y oportunidades de este organismo frente a la promoción de un nuevo paradigma democrático regional, que podría construirse sobre la base común de los países miembros de UNASUR: representación y participación política ciudadana.

3.1 El posicionamiento de UNASUR frente a la democracia sudamericana

UNASUR, como espacio de integración regional, surge en el 2008 y se constituye con el objetivo de

[C]onstruir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros; con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados (UNASUR, 2008: s/p).

Retórica que se materializa cuando la UNASUR comienza a crear Consejos Sectoriales con atribuciones y funciones específicas para cumplir cada objetivo. A la fecha existen doce Consejos: Energético; de Defensa; de Salud, de Desarrollo Social; de Infraestructura y Planeamiento; sobre el Problema Mundial de las Drogas; de Economía y Finanzas; Electoral; de Educación; de Cultura; de Ciencia, Tecnología e Innovación; y de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones Contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Sin embargo, cabe mencionar que si bien UNASUR se introduce en el área de los organismos regionales en el marco de los nuevos regionalismos donde la integración ya no solo versa sobre temas económicos; la cooperación en Suramérica comienza a tomar forma desde 1969. Primero surgió la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), en 1969, quizás como reflejo del Caribbean Free Trade Association (CARIFTA), de 1965; y en ese mismo año surge el Pacto Andino. Posteriormente en 1973, heredero de CARIFTA, nace Caribbean Community (CARICOM). En 1980 ALADI sucedería a ALALC, y en 1986 se conformó el Grupo de Río, entre otros (Amoroso, 2008: 304).

Para los años 90, al igual que en los 60, también surgieron varias instancias de cooperación, el MERCOSUR en 1991, y la CAN (sucesora del Pacto Andino) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), en 1993. (Amoroso, 2008: 306). De esta manera,

se busca evidenciar que el proceso integracionista de la región no ha sido cíclico, ya que la proliferación de tratados y convenios fue respondiendo a necesidades y momentos coyunturales más que a una planificada secuencia. Si comparamos a la región con Europa, vemos que el progreso de la integración ha sido diferente, ya que la Unión Europea cumplió con las etapas de una integración económica tal como lo determina la teoría, empezó estableciendo zonas de preferencias arancelarias, luego un tratado de Libre Comercio, después la unión aduanera, la unión económica y monetaria (mercado común y unión monetaria), libre tránsito de personas (visa o control aduanero no requerido), unión política y, por último, un acuerdo en materia de defensa (Maesso, 2011). Cabe aclarar que si bien este proceso se suele utilizar para describir una integración económica, dentro de este ciclo la integración política consta como una de las etapas finales, probablemente porque se tiende a creer que es más sencillo llegar a la integración política luego de haber fortalecido la integración económica (lo que conlleva varias medidas de confianza previas); sin embargo, no existe una receta única para la integración, de ahí que podemos observar que la Unión Europea si bien ha seguido este proceso, el escenario suramericano es muy diferente.

En la región los procesos de integración han sido abordados desde varios frentes. La CAN empezó siendo una zona de libre comercio, y luego evolucionó hacia una unión aduanera incompleta (en retroceso, dada la crisis interna del organismo). El MERCOSUR es un mercado común; el Pacto Andino establece el libre tránsito de personas entre los países miembros; la ALBA estableció el sucre como un mecanismo de unión monetaria; UNASUR propone la creación del Banco del Sur; a través del Consejo de Seguridad de UNASUR se ha avanzado en temas de defensa (transparencia de gastos militares); y a través del Consejo Electoral y el Protocolo sobre el Compromiso con la Democracia se ha avanzado en temas políticos. Cabe mencionar que la llegada del nuevo siglo ha visto el surgimiento de tres nuevas instancias de integración regional. Por un lado la ALBA, en el 2007, por otro lado (como resultado del camino iniciado en 2000), la creación de UNASUR en el 2008; y por último la Alianza del Pacífico, en 2011.

Se menciona que UNASUR es el resultado de un camino iniciado en el 2000, ya que si bien UNASUR se consolida en el 2008 fue el resultado de un proceso que inició en la I

Cumbre Sudamericana en Brasilia (2000), convocada por el entonces presidente de Brasil, Fernando Enrique Cardoso. El comunicado de Brasilia de esta Cumbre tiene un acápite destinado para la democracia, y es interesante observar que, en este primer acercamiento a la democracia regional, se menciona a la democracia representativa como fundamento para la legitimidad de los sistemas políticos, pero se resalta la necesidad de estimular la participación efectiva, ética y responsable de los ciudadanos y de sus organizaciones, y de promover la participación de las organizaciones civiles y su contribución en el debate de los temas de interés público. Se evidencia que ya desde el 2000 los países que posteriormente formarán UNASUR ya habían pensado a la democracia como una consonancia entre lo representativo y lo participativo, y que resaltan la necesidad de construir la democracia en la región a través de procesos participativos.

Además, todos los presidentes de América del Sur asistieron a la Cumbre, lo que fue una primera gran muestra de compromiso con la integración; más aún cuando varios de los países pasaban por crisis importantes: el presidente Pastrana en Colombia, el bajo apoyo a Cardoso en Brasil, la resistencia a la dolarización instaurada en el gobierno de Jamil Mahuad en Ecuador, los alzamientos campesinos en Bolivia, y la crisis legislativa en Argentina.

Sin embargo, es para la tercera reunión, que se realizó en 2004, en Cuzco-Perú, que se abre el camino definitivo para UNASUR, al crearse la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), que nació para unir dos grandes fuerzas regionales: los Estados del MERCOSUR y los Estados de la Comunidad Andina, CAN. Posteriormente, en la I Cumbre Energética Suramericana que se llevó a cabo en el 2007 en la Isla de Margarita-Venezuela, la CSN cambia su nombre por UNASUR. Así, en el 2008, se efectuó en Brasil la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno que aprobó el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR, designando como sede permanente de la Secretaría General a Quito, capital del Ecuador, y del Parlamento a Cochabamba, Bolivia (Sanahuja, 2010a: 92). El tratado definió el marco de cooperación política para UNASUR al establecer como uno de sus objetivos específicos el fortalecimiento *del diálogo político* entre los Estados Miembros para asegurar un espacio de concertación que refuerce la integración suramericana y la participación de UNASUR en

el escenario internacional. De ahí que el consenso haya sido el eje determinante para la consecución de los objetivos políticos de UNASUR y que la celeridad del logro de consensos haya sido marcado por el interés común de los Estados de consolidarse como bloque regional para participar en el escenario internacional.

La primera presidencia *pro tempore* de UNASUR fue asumida por Michelle Bachelet, presidenta de Chile, en cuyo periodo se constituyeron los primeros Consejos para atender temas específicos: el Consejo de Defensa Suramericano y el Consejo de Salud Suramericano. Lo cual es interesante, ya que el tema de Defensa suele ser el más sensible a negociar y sin embargo, fue el primero en conciliarse y dar muestras de confianza entre los Estados. Esto es significativo porque es muy probable que haya sido estratégico lograr consensos sobre los temas complejos para luego abordar los más sencillos.

Posteriormente, en el 2009, la presidencia *pro tempore* pasa a Ecuador con Rafael Correa, y se conforman los Consejos Suramericanos de Lucha contra el Narcotráfico; de Infraestructura y Planeamiento; de Desarrollo Social; y de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación. En este periodo las tensiones fueron evidentes con Colombia: un conflicto interno de narcotráfico donde Estados Unidos había intervenido como apoyo para Colombia, y donde UNASUR deseaba retomar espacios. Llegar a consensos en este tema también evidenció confianza de parte los Estados miembros en el organismo, lo que creó un terreno fértil para dinamizar y fortalecer UNASUR.

Al siguiente año, 2010, Rafael Correa entrega la presidencia *pro tempore* a Bharrat Jagdeo, mandatario de Guyana y se crea el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas -que en teoría suele ser uno de los primeros puntos para la integración-. En ese periodo también -ante el evento que acaeció el 30 de septiembre de 2010 en Ecuador, cuando las FF.AA. y la Policía Nacional mostraron su rechazo al gobierno de Rafael Correa por decisiones tomadas con respecto a estas instituciones, causándose inestabilidad política y revueltas en las calles- se aprobó el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre el Compromiso con la Democracia, elaborado para evitar golpes de Estado y desestabilización de gobiernos democráticos, tema sujeto a análisis en este capítulo, ya que delimita el campo de defensa de la democracia en la región.

Cuando entra en vigencia el Tratado Constitutivo en marzo de 2011, se nombran los Secretarios Generales para los periodos 2011-2012 y 2012-2013, la ex canciller colombiana, María Emma Mejía, y el ex canciller venezolano, Alí Rodríguez Araque, respectivamente. Durante este periodo, en el 2011, se crea el Consejo Electoral de UNASUR, que es la segunda instancia sujeta a análisis en este capítulo ya que esta delimita el campo de la promoción y el fortalecimiento de la democracia en la región. Todo esto complementado con el análisis del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR que brinda el espacio para que la ciudadanía organizada de los diferentes países miembros construya una agenda regional y se involucre en la toma de decisiones, democratizando UNASUR.

Sin duda, UNASUR hasta el momento es el proceso más ambicioso, política e institucionalmente, que se ha presentado en cuanto a integración regional. De hecho, es “la primera alternativa netamente latinoamericana que intenta ir más allá de lo económico (apenas tres objetivos directamente económicos en su carta de creación) y da un paso más allá hacia lo político y geoestratégico” (Cogollos, s/f: 6). Lo que es evidente cuando se analizan las tres instancias de UNASUR es que se complementan para promover (Consejo Electoral), defender (Protocolo sobre el Compromiso con la Democracia), y fortalecer (Foro de Participación Ciudadana) la democracia en la región.

3.1.1 El Protocolo sobre el Compromiso con la Democracia de UNASUR como defensor de la democracia sudamericana

El Protocolo sobre el Compromiso con la Democracia de UNASUR surge en atención a necesidades coyunturales. UNASUR no había abordado el tema de la democracia de manera oficial a través de alguna instancia creada específicamente para ello, hasta que surge la necesidad de hacerlo. El 30 de septiembre de 2010, el gobierno del presidente de Ecuador, Rafael Correa, se ve afectado por fuertes protestas callejeras, y por el hecho de que las FF.AA y la policía nacional se sublevaron -evento que UNASUR definió como un golpe de Estado-. Así, en reunión urgente realizada en Buenos Aires el 1 de octubre de 2010 para analizar la crisis en Ecuador, siete mandatarios sudamericanos condenaron el intento de golpe de Estado en Ecuador y firmaron una declaración donde expresan que

“Las jefas y jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR reafirman su fuerte compromiso con la preservación de la institucionalidad democrática, el Estado de derecho, la paz social y el irrestricto respeto a los derechos humanos”. Los siete mandatarios presentes fueron: Argentina; Cristina Fernández; Chile: Sebastián Piñera; Perú: Alán García; Uruguay: José Mujica; Bolivia: Evo Morales; Venezuela: Hugo Chávez; y Colombia: Juan Manuel Santos⁴.

De esta reunión urgente surge el compromiso de que en la siguiente Cumbre de UNASUR, que se realizó en Guyana el 26 de noviembre de 2010, los países miembros firmaran un protocolo que establezca la cláusula democrática como *requisito indispensable de pertenencia al bloque sudamericano*. Así, el 26 de noviembre de 2010 se suscribe el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, creado para aplicarse 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. Sin embargo, no se establece qué se entenderá como democracia, lo cual es un vacío que esta investigación busca subsanar ya que si no se delimita claramente el paradigma democrático regional, resulta confusa y subjetiva la aplicación de instrumentos para defender o promover la democracia. De ahí, que considerando que el primer paso es definir un nuevo paradigma democrático regional, se ha logrado identificar que el factor común entre los Estados es el respeto y la promoción de la participación ciudadana. Sobre esta aproximación se ha planteado que el nuevo paradigma democrático regional, que podría consolidarse a través de UNASUR, esté basado en la democracia como un modo de vida, donde todos los actores políticos y sociales pueden participar en la toma de decisiones de su gobierno y ya no solo deleguen su poder soberano a un representante a través del voto.

⁴El entonces presidente de Brasil, Lula da Silva no pudo asistir por el cierre de campaña electoral en su país; y el presidente de Paraguay, Fernando Lugo estuvo ausente por razones de salud.

Este Protocolo entró en vigencia en marzo de 2014, ya que el artículo ocho, de dicho instrumento, establece que el mismo entrará en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno instrumento de su ratificación; y el noveno país, Uruguay, lo ratificó en marzo de 2013.

Hasta marzo de 2014, diez países lo han ratificado: Guyana, Perú, Chile, Argentina, Venezuela, Suriname, Ecuador, Bolivia, Uruguay y Colombia; solo falta Brasil y Paraguay. Hay que reconocer que, tal como lo dice Carlos Espinosa, experto en seguridad internacional: las crisis políticas vividas en Honduras y Ecuador reforzaron el concepto de que la defensa de la democracia debe ser una acción colectiva de los países de la región (Entrevista a Carlos Espinosa⁵, 2013), y este compromiso con la democracia regional evidencia la consolidación del organismo en temas políticos, y sobre todo respecto a la democracia.

Cuando surge el Protocolo sobre el Compromiso con la Democracia de UNASUR se lo comparó con la Carta Democrática de la OEA. Sin embargo, cabe destacar un elemento que los diferencia por completo. El Protocolo sobre el Compromiso con la Democracia de UNASUR supera la retórica de la protección a la democracia cuando establece medidas contundentes contra la ruptura democrática “Si bien el protocolo acordado por UNASUR y la Carta Democrática de la OEA tienen un espíritu similar, son diferentes en la medida en que la Carta Democrática prevé un diálogo entre las partes en conflicto y no establece sanciones económicas como lo hace la propuesta de UNASUR, sino que ve como la sanción más adecuada a la eventual expulsión de un Estado del seno de la OEA” (Entrevista a Carlos Espinosa, 2013). Es decir, las sanciones de la OEA son bastante limitadas. Por el contrario, UNASUR establece: suspensión de los distintos órganos e instancias de UNASUR, y el goce de los derechos y beneficios conforme a su Tratado Constitutivo, 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; solicitud de suspensión del Estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales; y solicitud ante terceros

⁵ Coordinador de Investigación del Programa de Antropología, Historia y Humanidades de FLACSO Ecuador.

países y/o bloques regionales, de la suspensión de los derechos y/o beneficios del Estado afectado, derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte; y adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales (Art. 4, Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia). En suma, UNASUR es determinante frente a una ruptura democrática y establece acciones conjuntas que conllevan que los países miembros acepten tomar acciones de carácter nacional como cerrar fronteras, mientras que la OEA solamente define una acción como organismo donde los Estados no ceden soberanía.

A esto se suma que UNASUR ha demostrado tener capacidad rápida de acción, a pesar de ser un modelo presidencialista. Cuando ocurrió la crisis en Ecuador, al día siguiente los jefes de Estado se reunieron para actuar inmediatamente, todos dejaron sus agendas de lado y acudieron a la cita con un solo mensaje: “rechazo al golpe de Estado”. En apoyo a Ecuador, Colombia y Perú cerraron fronteras. Esto le ha proporcionado credibilidad a UNASUR respecto al cumplimiento del Protocolo firmado. No se han evidenciado acciones unilaterales, los Estados no se han opuesto a alguna acción en el marco de este Protocolo posterior a su ratificación; al contrario, actualmente, frente al conflicto de Venezuela, los países han dado apoyo a la aplicación del Protocolo, y han decidido intervenir en el conflicto a través de una misión de cancilleres de UNASUR, una acción conjunta como organismo, poniendo a esta alternativa al conflicto como prioridad, sobreponiéndose a las acciones de la OEA.

De ahí, se podría decir que UNASUR vive un momento clave para consolidar su credibilidad. Colombia acaba de ratificar este Protocolo, justamente en el actual contexto de crisis en Venezuela. Reunidos en Sesión Extraordinaria, en Santiago de Chile el 12 de marzo de 2014, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR ratificó el respeto a los Derechos Humanos y el rechazo rotundo a la violencia presentada en Venezuela, a través de la Resolución UNASUR/CMRE/RESOLUCIÓN N°/2014. Así, los doce mandatarios de UNASUR establecieron que estará en vigencia el Protocolo sobre el Compromiso con la Democracia y que antes de que termine marzo, una comisión de cancilleres viajaría a Venezuela para buscar el diálogo. En cumplimiento de esto la primera

misión de cancilleres de UNASUR se desplazó a Venezuela el 26 y 27 de marzo de 2014 y la segunda se desplazó el 8 de abril del mismo año.

Los resultados de estas reuniones han sido prometedores; en la primera visita los cancilleres de UNASUR se reunieron con diversos sectores de la sociedad venezolana, incluidos la coalición opositora Mesa de la Unidad Democrática (MUD) y dirigentes estudiantiles que lideran las protestas desde febrero de 2014 y se mantienen en mayo del mismo año. Gracias a la primera misión de cancilleres, el presidente de Venezuela, Nicolás Maduro, y la oposición tuvieron su primera coincidencia al aceptar que un mediador facilitara el diálogo. Tras la disposición del Vaticano a mediar en el conflicto, el candidato mejor situado para actuar como mediador es el secretario de Estado de la Santa Sede y ex nuncio de Venezuela, Pietro Parolin. Esto constituye un paso exitoso para llevar a las partes a sentarse en una mesa de negociación, y que haya sido UNASUR el organismo que logró este avance determina un momento clave para consolidar su papel frente a la democracia suramericana. Con esto no se quiere decir que UNASUR vaya a tener un camino fácil en la solución del conflicto, el reto de la segunda misión es lograr el diálogo con los escépticos al papel de UNASUR: los alcaldes y gobernadores de los Estados en poder de la oposición, empezando por Enrique Capriles y el alcalde metropolitano de Caracas, Antonio Ledezma, y María Corina Machado a quien el gobierno le retiró, en marzo de 2014, su condición de diputada. Del éxito del papel de UNASUR dependerá en gran medida que el sistema internacional reconozca que este organismo es el actual promotor y defensor de la democracia suramericana.

Para ello, ha sido vital que a pesar de las diferentes corrientes ideológicas de los presidentes de los países miembros de UNASUR, todos hayan expresado de alguna manera su apoyo a la paz en Venezuela; desde Ecuador, Argentina o Bolivia, hasta Colombia, Brasil o Chile. Independientemente de la interpretación personal de cada país del conflicto, todos concuerdan en la necesidad de buscar la paz.

Se considera entonces que frente a la intención de la OEA de intervenir frente al conflicto de Venezuela aplicando su carta democrática, y aduciendo que la crisis venezolana pone en peligro la seguridad de la región; la rápida respuesta de UNASUR y los

avances obtenidos muestran el posicionamiento regional de dicho organismo. El que la misión de cancilleres de UNASUR se haya reunido con oficialistas y opositores genera una imagen de neutralidad del organismo, lo que es estratégico, ya que reafirma su posición democrática de respetar el derecho de todos los ciudadanos a ser escuchados sin discriminación alguna.

Si UNASUR hubiese intervenido o interviniera en el conflicto, rechazando a la oposición venezolana y dando apoyo irrestricto al gobierno actual de Nicolás Maduro, sin antes buscar un diálogo democrático, podría perder credibilidad como organismo regional que busca promover y proteger la democracia. De ahí que es vital la sutileza diplomática con la que se manejen los cancilleres de la misión de UNASUR. Se reconoce que esto implica un gran reto, porque hablar de plantear el diálogo con la oposición, si no se maneja de manera diplomática, puede ser percibido por el gobierno de Venezuela como injerencia, y eso puede debilitar la cooperación política de la región. Sin embargo, tanto el presidente Maduro como el frente de oposición MUP han reconocido a la misión de UNASUR y han aceptado su intervención como facilitadores y mediadores.

UNASUR como cualquier organismo regional, está apegado al derecho internacional, y ha aplicado la mediación y los buenos oficios, que significa que un tercer actor, ya sea por su propia cuenta o a petición de alguno o de ambas partes en conflicto, interviene para ayudarles a encontrar una solución. Para que una mediación sea exitosa es necesario que la tercera parte cuente con la credibilidad de las partes en conflicto, a fin de que ambas estén dispuestas a dialogar con el tercero en cuestión. Para el caso de Venezuela, las partes en conflicto son el oficialismo y la oposición (MUP, estudiantes, organizaciones civiles, movimientos sociales, etc.), y la tercera parte en cuestión es UNASUR, quien, probablemente, con la aceptación de las partes, apoyará a un testigo de buena fe, que como lo hemos mencionado, tentativamente, será un representante de la iglesia católica. Estrategia que ya ha sido implementada en otros conflictos y ha sido exitosa, como en el conflicto de Guatemala.

Aparentemente, el proceder de UNASUR para llegar a sentar a ambas partes en una mesa de negociación ha sido exitoso y es prometedor para Venezuela y para la

consolidación de UNASUR como promotor y defensor de la democracia. Aunque la paz sea buena sin importar a través de qué método se logre, cabe rescatar que el hecho de que todos estos avances en la negociación hayan sido logrados por UNASUR y no por la OEA, posiciona al organismo en el sistema internacional. A tal punto que Manuel Insulza, Secretario General de la OEA, ha expresado su confianza en la misión de UNASUR y ha reconocido que esto “constituye una nueva oportunidad para que las partes en conflicto reconozcan la urgencia de acordar puntos mínimos de entendimiento que permitan que todos se sienten a la mesa de buena fe” (*EL UNIVERSAL*, 2014).

Se ha planteado anteriormente la posibilidad de establecer un nuevo paradigma democrático regional, donde prime la participación ciudadana, lo que convertiría a la democracia en un modo de vida en la que los ciudadanos puedan dirigirse al gobierno y juzgar o limitar sus acciones en el momento que así lo sientan o crean necesario, sin necesidad de que existan comicios electorales de por medio. Por ello, frente a la crisis en Venezuela, UNASUR podría reforzar su posición a favor de la democracia participativa y promover la activación de la sociedad civil a través de mecanismos pacíficos y constitucionales. Si UNASUR se limita a defender un gobierno que llegó por un proceso electoral democrático se estancaría en la defensa de la democracia representativa. En cambio, si facilita un diálogo pacífico con la ciudadanía y acude de manera neutral a escuchar las necesidades de todos los actores (estudiantes, partidos políticos, movimientos sociales, y sociedad civil), estaría motivando la democracia participativa, y con ello posicionando una nueva forma de defender la democracia: a través del diálogo y el consenso.

Además de este momento coyuntural, clave para la consolidación de UNASUR como el defensor de un nuevo paradigma democrático regional que potencialice la democracia participativa, el respeto irrestricto a la soberanía y la no injerencia en asuntos de interés nacional, es necesario analizar el rol que puede cumplir el Consejo Electoral de UNASUR frente a la promoción de esta democracia regional.

3.1.2 El Consejo Electoral de UNASUR y su rol frente a la democracia

El Consejo Electoral es la novena instancia sectorial creada en UNASUR y está conformado por las máximas autoridades de los organismos electorales de los países miembros.

Tabla 4
Organismos electorales miembros del Consejo Electoral de UNASUR

Nº	INSTITUCION	PAIS
1	CAMARA NACIONAL ELECTORAL	ARGENTINA
2	MINISTERIO DEL INTERIOR / DIRECCION NACIONAL ELECTORAL	ARGENTINA
3	TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL	BOLIVIA
4	TRIBUNAL SUPERIOR ELECTORAL	BRASIL
5	TRIBUNAL CALIFICADOR DE ELECCIONES	CHILE
6	SERVICIO ELECTORAL	CHILE
7	CONSEJO NACIONAL ELECTORAL	COLOMBIA
8	REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL	COLOMBIA
9	CONSEJO NACIONAL ELECTORAL	ECUADOR
10	TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL	ECUADOR
11	ELECTIONS COMMISSION	GUYANA
12	TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL	PARAGUAY
13	JURADO NACIONAL DE ELECCIONES	PERU
14	OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES	PERU
15	REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL (RENEC)	PERU
16	THE INDEPENDENT ELECTORAL COUNCIL	SURINAM
17	CORTE ELECTORAL	URUGUAY
18	CONSEJO NACIONAL ELECTORAL	VENEZUELA

Fuente: Estatuto del Consejo Electoral de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR, 2014).

La consolidación del Consejo Electoral de UNASUR refleja el interés de este organismo por contar con una instancia encargada de promover y fortalecer la democracia regional, y el compromiso de los países miembros para lograrlo. Esta institución empieza su proceso de consolidación en la I Reunión de Autoridades y Organismos Electorales en octubre de 2009, donde se crea una Comisión Coordinadora integrada por autoridades de la Cámara Nacional Electoral de la República Argentina; la Función Electoral de la República del

Ecuador; y el Consejo Nacional Electoral de la República Bolivariana de Venezuela. Esta comisión tenía la función de elaborar los criterios que deberían regir la observación y el acompañamiento de los procesos electorales de los países miembros, crear un banco de conocimiento sobre los diferentes sistemas electorales de la región, y evaluar la creación de un observatorio electoral, entre otros (UNASUR, 2011). Tareas que se cumplieron en la segunda reunión.

La II Reunión de los Organismos y Autoridades Electorales de UNASUR, que se realizó el 11 de julio de 2011 en Caracas, propuso la creación de un Consejo Electoral dentro de la institucionalidad de UNASUR. Este tema fue tratado el 23 de agosto de 2011 en la reunión de Presidentes de los Consejos Electorales de Venezuela, Argentina, Paraguay y Ecuador, en Buenos Aires- Argentina. En esta reunión, considerando los acuerdos de la I y II Reunión de Organismos y Autoridades electorales de UNASUR, se decide crear un Consejo Electoral de UNASUR, integrado por las autoridades y organismos electorales de los Estados suramericanos, como una “instancia técnica de cooperación, coordinación, investigación, intercambio de experiencias, promoción de la participación ciudadana y de la democracia y, en los Estados que lo soliciten, de observación y acompañamiento electoral” (UNASUR, 2011b: s/p). Entonces, teniendo presente la solicitud de las autoridades y representantes de los organismos electorales de los Estados Miembros de UNASUR, de que el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno considere la inclusión, en la institucionalidad de la UNASUR de la instancia electoral creada en anteriores reuniones, se resuelve acoger el Acuerdo de la II Reunión de Organismos y Autoridades Electorales de UNASUR e incluir al Consejo Electoral en la institucionalidad del organismo.

Así, el 17 de marzo de 2012, en Asunción-Paraguay, con la presencia de delegados de los doce países miembros: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Paraguay, Uruguay, Venezuela y Surinam, se aprueba el proyecto final del *Estatuto del Consejo Electoral de UNASUR*; y el proyecto sobre los *Criterios y normativas para el acompañamiento y observación electoral internacional* para asistir a los procesos electorales a solicitud del Estado interesado. Estos documentos que fueron elaborados por los países miembros, fueron ratificados por las máximas autoridades del bloque en la tercera Reunión de Autoridades y Organismos Electorales y de gobierno de UNASUR, el

27 de abril de 2012, lo que refleja el compromiso de los doce miembros con la democracia, y sobre todo, la credibilidad de UNASUR, ya que tan solo un mes después de aprobarse el Estatuto, los doce Estados lo ratificaron.

En este marco de confianza y consensos, se lleva a cabo la V Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, en Asunción- Paraguay el 29 de octubre de 2011. En esta reunión se aprobaron las recomendaciones elevadas por el Consejo de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores, sobre el proyecto de creación de un Consejo Electoral de UNASUR, en Buenos Aires, el veinticuatro de agosto de 2011, y se suscribe la *Declaración de Asunción*, con la que finalmente se crea el Consejo Electoral de UNASUR. Dicho Consejo se guía por los principios del

[I]rrestricto respeto a la soberanía; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana; transparencia; pluralismo; respeto a los derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; y por los principios que inspiran el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia (Consejo Electoral de la Unión de Naciones Suramericanas, 2012).

En suma, podemos identificar que la creación del Consejo Electoral de UNASUR nació del consenso, se institucionaliza en consenso y ha venido llevando a cabo sus funciones a través de consensos alcanzados sin grandes conflictos de intereses. Lo que deslegitima la teoría de que el presidencialismo de UNASUR limite su gestión; al contrario, vemos que en la mayoría de temas sensibles (seguridad y economía) esto ha generado mayor dinamismo por tener que cumplir menos pasos burocráticos al negociar directamente con los principales tomadores de decisiones de cada país.

Si se analiza entonces este Estatuto se puede observar que tal como se plantea en el capítulo anterior, la democracia desde la región se está pensando desde dos líneas: la representación (electoral) y la participación. Además, se rompe el paradigma de la democracia tradicional netamente procesal, ya que dentro de un órgano electoral se incorporan elementos como la promoción de la participación ciudadana, que es un elemento inherente a la vida diaria de los ciudadanos. Por primera vez un organismo electoral no debate únicamente sobre cómo realizar elecciones, sino que empieza a profundizar en cómo

consolidar la democracia, y la importancia de la participación ciudadana para asegurar no únicamente el éxito de un proceso electoral, sino para fortalecer el ejercicio de los derechos de la ciudadanía y su intervención en la toma de decisiones y en la construcción conjunta de políticas públicas enfocadas al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, y a garantizar derechos y deberes a todos y todas. Pensar en la posibilidad de implementar políticas públicas regionales no es descabellado y para muestra un ejemplo. La mayoría de países de la región ha implementado el concepto de la paridad en la representación política:

Tabla 5
La paridad en la representación política (UNASUR)

Cuota de Género en América Latina	
País	Cuota de Género
Argentina	Al menos 30%
Bolivia	33%. Una de cada tres candidatos
Brasil	Al menos 30%
Costa Rica	Paridad y alternabilidad 50% y 50%
Ecuador	Paridad y alternabilidad 50% y 50%
Honduras	Al menos 30%
México	Al menos 40%
Panamá	Al menos 30%
Paraguay	Al menos 20%
Perú	Al menos 30%
República Dominicana	Al menos 25%
Uruguay	33% una de cada tres candidatos. Cuando la lista es de dos, uno debe ser mujer.
Belice	No contempla
Guatemala	Cuota voluntaria de los partidos políticos
El Salvador	Para elecciones legislativas 30% de cada lista de candidatos
Chile	Cuota voluntaria de los partidos políticos
Nicaragua	50% de mujeres y 50% hombres
Colombia	Para listas de 5 o más escaños el 30% deben ser mujeres
Venezuela	No se define una cuota pero sí la inclusión de hombres y mujeres.

Fuente: (IFE, 2011: 57-58)⁶.

Se podría llegar a consensos al interior de UNASUR para establecer políticas públicas respecto al establecimiento de una cuota de género única para todos los países miembros. Este tipo de principios son los que deben estructurar el nuevo paradigma democrático regional pues son esferas comunes entre los países miembros.

⁶ Resultados electorales con base a un estudio comparado realizado por el IFE de México y actualizado por la autora.

Uno de los primeros retos del Consejo Electoral es romper la estigmatización de que solo se encargará de velar por la democracia representativa y resaltar su abordaje más íntegro de la democracia. Es necesario evitar que el Consejo Electoral sea visto como una instancia que se activa únicamente en elecciones, a través de la materialización de su extensa lista de funciones y atribuciones, o habrá perdido su oportunidad de diferenciarse de otros organismos como la OEA y la UNIORE, de justificar su utilidad para la región, y de consolidarse como un promotor de la democracia.

Esto parte desde la voluntad política de sus miembros, ya que como esta instancia está conformada por las máximas autoridades electorales de los países miembros, es necesario que estas instancias evidencien al interior de sus países que sus funciones han sido ampliadas, para romper el estigma primero al interior y luego al exterior. Segundo, es importante que todas las iniciativas que contemple UNASUR respecto a la democracia -su defensa, su promoción o respecto a la participación ciudadana-, sean llevadas a cabo a través del Consejo Electoral para concentrar el tema de la democracia en una sola instancia y fortalecerla. Por ejemplo, es un gran paso el que se haya asociado el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia al Estatuto del Consejo Electoral porque esto demuestra el fortalecimiento del Consejo Electoral, ya que se le ha traspasado la defensa de la democracia y ya no solo los temas electorales, lo que puede reflejar la intención de UNASUR de institucionalizar el tema de la democracia. Además, entendiendo lo estratégico del Protocolo sobre el Compromiso con la Democracia respecto a la defensa de la misma, al unir a ambas instancias se estaría consolidando un solo ente encargado de promocionar (el Consejo Electoral), y proteger (el Protocolo sobre el Compromiso con la Democracia), la democracia; que es el rol que esta investigación propone que UNASUR debería consolidar y fortalecer.

Cabe resaltar, además, que si bien existen instituciones de esta naturaleza en la región como la OEA o la UNIORE que brindan asistencia democrática, se considera que en UNASUR, además de la función de prestar asistencia democrática, se percibe la búsqueda de una vocería que la identifique como región en el mundo y la convierta en un interlocutor reconocido en el sistema internacional. Una importante muestra de ello es que los países han asumido su rol dentro del organismo con mucha seriedad y han atendido cada reunión

urgente o planificada sin excusas. No se han dado contratiempos internos ni se han visualizado choques de poder o discrepancias intratables. La creación de una organización que pretenda la concertación regional sin la presencia de Estados Unidos, de los países europeos y sin México como canalizador de las propuestas estadounidenses, es un ejercicio de autonomía sin precedentes.

De ahí que si se analiza las funciones con las que nace el Consejo Electoral se puede percibir que el tema de la observación y el acompañamiento electoral (función relacionada con la democracia representativa), no es el único del que se encarga este organismo; al contrario, asume la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia en la región como ejes prioritarios de su accionar. Ahora bien, respecto a estas funciones es necesario resaltar qué se ha hecho, para más adelante sugerir estratégicamente qué queda por hacer.

Con respecto a la observación y acompañamiento electoral, UNASUR ha apoyado siete procesos electorales en la región. Respecto a la asistencia técnica de cooperación y coordinación, a través de los informes de observación y acompañamiento de las misiones, sus miembros han podido identificar fallas o errores en el manejo de un proceso electoral y han sugerido cambios o reformas; respecto al intercambio de experiencias, investigación y promoción de la participación ciudadana y de la democracia, se puede identificar un esfuerzo que es realmente importante, y es la creación del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR que se aprueba en Lima-Perú, el treinta de noviembre de 2012, en la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR. Este Foro surge con el reconocimiento de que “la participación de los actores sociales es un aspecto sustantivo del proceso de integración suramericana” y sin duda, resalta la propuesta realizada en el segundo capítulo sobre un nuevo paradigma democrático regional basado en la participación ciudadana como un modo de vida donde los ciudadanos pueden influir y participar de la toma de decisiones, ha sido reconocido por UNASUR dándole un espacio único y específico para ello: el “Foro de Participación Ciudadana”.

3.1.3 El Foro de Participación Ciudadana de UNASUR y su aporte a la democracia sudamericana

“Finalmente, los presidentes reunidos en UNASUR valoraron la participación ciudadana en la región y aprobaron la creación del Foro de Participación Ciudadana en la Declaración de Paramaribo”, así lo expresa la Mesa de Articulación de asociaciones nacionales y redes de ONG de América Latina y el Caribe sobre la aprobación del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR, lo cual demuestra la aceptación positiva de las iniciativas del organismo por los propios actores sociales. El numeral quince de la Declaración de Paramaribo, del treinta de agosto de 2013, da paso para la aprobación de dicho Foro y a las directrices para su establecimiento. Con esto se ratificó la realización del primer Foro en Bolivia, y se aprueba una reunión preparatoria en Buenos Aires que se llevó a cabo el diecinueve y veinte de septiembre de 2013. Este hecho posiciona a UNASUR como un organismo regional democrático con gran apertura ciudadana para construir la democracia en la región.

En las directrices que delinear este Foro de participación destaca la consideración de la interculturalidad, entendida como el “respeto y reconocimiento de las diferentes identidades culturales para la construcción de la igualdad en la diversidad” (UNASUR, 2013: literal [i]), como un principio rector, lo que evidencia un nuevo entendimiento de la ciudadanía regional alejada de universalismos y consciente de la riqueza de las diferencias en la región. También resalta el que se garantice y promueva “la participación y representatividad, en todos los niveles, de los grupos de atención prioritaria, entre otros, personas migrantes, pueblos originarios, mujeres, jóvenes, niñas y niños, personas mayores, personas con discapacidad, campesinos, afro descendientes, LGTBI, como medio para fortalecer los sistemas democráticos y la integración y unión regional”. En este sentido, se refleja una ampliación del concepto de ciudadanía y de participación, pues vemos que cuando se habla de participación y democracia ya no solo se habla de partidos políticos y electores, sino que el ciudadano ha pasado a ser un actor activo en la vida política de los Estados, y UNASUR lo reconoce como un actor fundamental en la construcción de la integración suramericana.

Estos Foros se encuentran integrados por actores sociales nacionales y regionales, quienes tienen derecho a presentar propuestas para la toma de decisiones en cualquier instancia de UNASUR, de ahí que en medida de lo posible estos Foros se realizarán, previo a las reuniones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, para poder discutir y considerar las propuestas hechas por los actores sociales. Además, es importante mencionar que el Foro contempla un mecanismo de seguimiento para la participación ciudadana con indicadores que permitan medir, entre otras cosas, la incidencia de las propuestas ciudadanas, esto da el salto real entre la retórica y la práctica. Sin embargo, la validez de dicha metodología de seguimiento y evaluación solo podrá ser determinada posterior a la realización del Primer Foro de Participación Ciudadana a nivel regional.

Bajo estas directrices se llevó a cabo en Buenos Aires la primera reunión preparatoria del Foro de Participación Ciudadana, donde estuvieron presentes movimientos y organizaciones sociales de toda la región, y de diferentes temas de interés. Por ejemplo, estuvo presente la Federación de Fundaciones Argentinas, y la Fundación Jóvenes por los Derechos Humanos, entre otros. De esta reunión en donde se utilizó la metodología de grupos de trabajo surgió un acta donde se recogen todas las propuestas que surgieron de los actores sociales, y donde se evidencia el rol activo que ha asumido la ciudadanía regional. En esta acta se propone que los temas a debatirse no solo sean los propuestos por los gobiernos sino que la ciudadanía tenga la oportunidad de introducir temas en la agenda. Es decir, la ciudadanía ya no quiere ser vista como un voto a favor o en contra, sino que quiere proponer. Para ello es necesario tener un mecanismo de transparencia de la información por lo que UNASUR se comprometió a crear una plataforma virtual de acceso libre para discutir temas e intercambiar experiencias.

Además, hay un elemento que sostiene la hipótesis de esta investigación de que el nuevo paradigma democrático regional puede construirse sobre la participación ciudadana por ser el punto en común entre los países miembros, y es que esta reunión preparatoria y los propios actores sociales proponen la creación de un observatorio para la participación ciudadana en UNASUR. Esta propuesta aún no se materializa pero es fundamental que se atienda y escuche, y sobre todo, que se apoye en los distintos observatorios creados desde y

para la región, por lo que se descarta a observatorios como *Human Rights* o el Barómetro de las Américas⁷.

Para ello, la propuesta sería que los institutos de investigación de la democracia en los distintos países miembros se reúnan para construir un índice de participación ciudadana regional y determinen indicadores, para que cada país miembro construya un observatorio nacional que alimente al observatorio regional. Esta iniciativa debería caer en manos del Consejo Electoral para seguir fortaleciendo el multilateralismo electoral, apoyado en los lineamientos del Foro de Participación Ciudadana que garantizan la presencia de la ciudadanía organizada como tomadores de decisiones y no como entes pasivos.

Siguiendo con el desarrollo del Foro Regional, la reunión preparatoria de Argentina dio paso al Primer Foro que está previsto que se realice en este año 2014, en Bolivia, pero aún no se ha definido fecha. Para ello, los países miembros se comprometieron a realizar talleres internos para construir una propuesta nacional a presentarse en el Foro Regional. Por ejemplo, Ecuador realizó el 5 y 6 de noviembre de 2013, en las ciudades de Latacunga y Cuenca, los dos primeros talleres de trabajo para construcción de la sección nacional del Ecuador para el Foro. En Latacunga estuvieron presentes alrededor de cien autoridades locales, representantes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y ciudadanía en general; y en Cuenca, asistieron ochenta personas, en su mayoría jóvenes y representantes de organizaciones sociales. El último taller se realizó el veintidos de noviembre de 2013. Las conclusiones de estos talleres se sistematizarán en dos foros nacionales este año (sin fecha definida) previo al Foro de Participación Ciudadana Regional en Bolivia.

⁷Tales observatorios por sus metodologías no reflejan la realidad de los países suramericanos; por ejemplo, para el Barómetro de las Américas, la idea de democracia directa está totalmente desapegada de la realidad. Como se vio en el capítulo anterior, los mecanismos de democracia directa han brindado espacio para que la ciudadanía pueda incidir en la toma de decisiones, y no se contraponen a la democracia representativa; al contrario se alimenta una de la otra. Sin embargo, la pregunta que realiza el Barómetro es: El pueblo debe gobernar directamente y no a través de los representantes electos. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo? La democracia directa no significa dejar de elegir representantes sino que el pueblo como mandante tenga mecanismos para controlar y participar del poder otorgado a esos representantes. La pregunta del Barómetro es irreal pues hoy por hoy no se puede pensar en la democracia sin representantes, la democracia de los romanos ya no es posible por el tamaño de las sociedades. Esto es un ejemplo del porqué la necesidad de construir un observatorio de la democracia regional.

Para Alfredo Rada⁸ el Foro surge por la “necesidad de complementar los esfuerzos de integración desde los gobiernos con instancias participativas, que permitan fortalecer esos procesos de integración desde los movimientos sociales” (Rada, 2013: 13). Esto refleja el entendimiento de las máximas autoridades de que sus funciones ya no pueden llevarse a cabo sin tomar en cuenta a la ciudadanía cada vez más activa y participativa; y del reconocimiento de que si se plantea una integración democrática suramericana no puede realizarse sin la presencia de los actores sociales y la sociedad civil. Considerando esto y la forma en la que se ha planteado el Foro, pero sobre todo de los resultados que surjan del primer Foro de Participación Ciudadana en Bolivia, este mecanismo puede ser el elemento innovador que potencialice el nuevo paradigma democrático regional que se plantea en esta investigación.

Es necesario puntualizar que la participación ciudadana, que se propone sea el camino que guíe la forma en la que UNASUR aborde la democracia, debería enfocarse en promover el poder ciudadano (basado en la escalera de participación ciudadana de Arnstein. Ver Tabla 6), que garantiza que la ciudadanía:

[P]articipe en la toma de decisiones, mediante mecanismos de negociación y acuerdo; o mediante la auténtica delegación o subsidiariedad del poder. Los ciudadanos empoderados están dispuestos a ejercer el control. Así mismo cuentan con la capacidad de llevar a cabo programas y encargarse de ellos de una forma total” (Guillen, Sáenz, Badii, & Castillo, 2009: 187).

De tal modo se evita que UNASUR caiga en el fantasma de la participación simbólica (la ciudadanía participa y es escuchada pero carece de poder para asegurarse de que sus ideas se tomen en cuenta); y menos aún, en el de la no participación (la ciudadanía no participa y las autoridades son quienes definen el accionar del gobierno).

⁸Viceministro de Coordinación con Movimientos Sociales de Bolivia y responsable de la presidencia *pro tempore* del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR. Intervención en el Foro Público realizado en Quito el 5 de noviembre de 2013, en el marco del Encuentro Latinoamericano “Democratizar la palabra en la integración de los pueblos”.

Tabla 6
Escalera de participación ciudadana de Arnstein (1969)

8	Control ciudadano	Poder ciudadano
7	Poder delegado	
6	Co-participación	
5	Apaciguamiento	Participación simbólica
4	Consulta	
3	Información	
2	Terapia	No participación
1	Manipulación	

Fuente: Daena: International Journal of Good Conscience. 4(1): 187. Marzo 2009.

Lo que el Foro de Participación Ciudadana de UNASUR debe evitar, es cometer los errores de otros organismos internacionales que han buscado incorporar la participación ciudadana en su institucionalidad. Por ejemplo tenemos el caso de la ALBA, que incorporó a los movimientos sociales como parte de su institucionalidad; pero que desde la perspectiva de los movimientos sociales, la participación ciudadana no ha cumplido las expectativas. Para Saúl Yáñez, del despacho del Vice-ministro para América Latina y el Caribe, del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, menciona que han identificado que “hasta ahora, el ALBA viene llegando en forma de las misiones y asistencia social, no en forma de participación, todo queda dirigido desde las Embajadas o los ministerios. El pueblo en sí, organizado, no participa” (Yáñez en Rosales, 2007: 11). Por el contrario en UNASUR, el objetivo no es crear comisiones que manejen el tema, porque es crear más burocracia y jerarquías. Al interior de UNASUR se debe mantener el compromiso de que la ciudadanía organizada participe a través de su propia voz y no delegue su poder ni su voto; o la democracia volverá a ser escrita por las élites.

Otro caso es el de la OEA, que establece la participación de la sociedad civil en su estructura pero que limita la participación de la ciudadanía organizada y la pone por debajo del derecho de participación de un Estado miembro. Un ejemplo de ello fue el de Transparencia Venezuela, una organización que se encargó de fiscalizar al Estado venezolano y es parte de los movimientos sociales reconocidos por la OEA para participar al interior del organismo. Esta institución presentó un informe sobre el cumplimiento del

país con la Convención Interamericana contra la Corrupción. Venezuela vetó el informe argumentando que Transparencia Venezuela no es un organismo de la sociedad civil por recibir fondos del exterior. Esto fue aceptado por la OEA. Ante esto “treinta y dos organizaciones de la sociedad civil en todo América manifestaron su preocupación en Junio 2007, mediante una comunicación rechazando la decisión de la OEA, enfatizando que esto implicaría un abierto caso de violación del derecho de participación de la sociedad civil dentro del proceso formal que existe precisamente para otorgar un foro de participación independiente” (Transparency International, 2007).

Las directrices para el funcionamiento del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR establecen que los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil tienen el derecho de dar seguimiento, analizar y evaluar las políticas destinadas al proceso de integración y las diversas etapas de su implantación; de sugerir temas de su interés en materia de integración suramericana; y de realizar investigaciones, estudios, seminarios o eventos de naturaleza similar sobre cuestiones de relevancia para UNASUR. Teniendo esto como marco, las organizaciones civiles al interior del organismo deberían ser respetadas en sus decisiones y opiniones; evitando que un Estado pase por encima de los derechos que la misma UNASUR y los países miembros han aceptado darle a la sociedad civil.

Por lo tanto, si le sumamos al Consejo Electoral, el Protocolo de Compromiso con la Democracia, el Foro de Participación Ciudadana de UNASUR, y la atribución de la creación de un observatorio de la democracia regional, se podría estar conformando una consistente institucionalidad para fortalecer al organismo como el promotor y defensor de la democracia suramericana, pensado desde y para la región, en el marco del multilateralismo electoral de UNASUR.

3.2 Consolidando la democracia regional: retos y estrategias

Las expectativas en UNASUR son muy amplias, y por lo mismo los retos son complejos:

Se trata de la redefinición de la relación con Estados Unidos; construir una visión común y/o una identidad regional que respalde los esquemas de gobernanza; hacer frente a la competencia y traslape entre las instituciones

regionales y subregionales; mantener el liderazgo y el arte de gobernar: fomentar una mayor participación de la sociedad civil; y dar el salto epistemológico de la gobernabilidad hacia la gobernanza. Todo ello partiendo de que el desafío principal para la región es poder pasar de la tradición diplomática de afirmación de la autonomía frente a los actores externos, a realmente tomar el control de la solución a los problemas más importantes a los que se enfrenta (Legler, 2011: 26-27).

Todos estos retos identificados para UNASUR, de manera general, también se aplican para el tema de la democracia. El primer reto se relaciona con el hecho de que UNASUR es una estructura de carácter permanente creada con el objetivo de promover un diálogo político estructurado, con personalidad jurídica y capacidad de adoptar normas vinculantes, que en todos los casos habrán de adoptarse por consenso (Sanahuja, 2010: 52). Esto significa que para consolidar una sola visión de democracia y protegerla y promoverla como un discurso y práctica regional, se necesita el apoyo de los doce miembros. Aparentemente es una tarea compleja, “el logro de consensos es un objetivo difícil de lograr en medio de la diversidad ideológica y política que prima en la región” (Borda, 2012: 6). Sin embargo, el consenso en UNASUR ha sido la tónica, ya se ha dado y en un tema muy sensible para los Estados, como es la seguridad y la defensa. Los doce Estados miembros de UNASUR, en el 2009, llegaron al acuerdo de transparentar sus respectivos presupuestos militares. Esto demuestra que el consenso es posible. Además se ha resaltado que alrededor del tema de la democracia en UNASUR ha habido consenso, el Protocolo sobre el Compromiso con la Democracia ha sido ratificado por diez de los doce países; el Consejo Electoral nació, se consolidó y ha actuado en consenso; y el Foro de Participación Ciudadana se ha venido fortaleciendo con el apoyo de los doce países miembros.

Otro reto que suele asociarse con UNASUR es que es presidencialista, y al respecto considero que, al contrario de creer que una estructura presidencialista puede limitar el campo de acción de un organismo regional, en UNASUR se ha convertido en una ventaja, ya que gracias al compromiso de las máximas autoridades se ha podido dar una fortaleza innegable al organismo al permitirle adoptar normas vinculantes. La ausencia de este elemento suele ser la mayor debilidad de los organismos internacionales, porque generan debates y diálogos pero al final las decisiones son solo recomendaciones y los Estados

tienen la opción de acogerse o no, debilitando así el poder del organismo en la toma de decisiones. El que los Estados miembros hayan aceptado que UNASUR tenga la capacidad de tomar medidas vinculantes es una importante muestra de confianza en el organismo, y de consonancia entre los intereses de los Estados miembros; puesto que representa de alguna manera cierta cesión voluntaria de soberanía. En UNASUR la cesión de soberanía es parte del proyecto del organismo por fortalecer “las soberanías nacionales, pues el bloque ve que en unidad, sus países miembros tienen mayores posibilidades de ejercer su soberanía y defender los intereses regionales frente a potencias mundiales que históricamente han ejercido su poder y su dominio sobre el continente” (Larrea, 2014: 122).

El proceso de integración ha implicado una recuperación de soberanía del conjunto de los países sudamericanos frente al dominio ejercido por Occidente, y sus acciones apuntan a fortalecer las múltiples dimensiones de la soberanía, aumentando las posibilidades de autodeterminación de la región en su conjunto. Además, el que UNASUR sea presidencialista ha permitido rápidas respuestas por parte del organismo y los temas no se han dilatado en trámites o procesos burocráticos. El éxito de cualquier negociación puede venir de que quienes negocien sean los propios tomadores de decisiones, y esto lo brinda UNASUR.

Adicionalmente, siendo uno de los objetivos del organismo promover y fortalecer la democracia, sus líderes han expresado su intención de promover la participación ciudadana en el proceso de integración suramericano a través del diálogo con diversos actores sociales, y estableciendo canales efectivos de información y consulta en las diferentes instancias del organismo. Al respecto, se observa que los tratados constitutivos tanto de UNASUR como de su Consejo Electoral hablan de la creación de mecanismos que incentiven esta participación, y garanticen que las propuestas ciudadanas sean consideradas en la toma de decisiones al interior del organismo. La autora Sandra Borda en el 2012 planteaba que “en la práctica no se observan acciones que permitan vaticinar la instrumentación de instancias de participación ciudadana en el corto plazo” (Borda, 2012: 12). Sin embargo, el panorama ha cambiado y la instrumentalización del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR da una muestra clara de la implementación de mecanismos efectivos de participación; esto respecto al tema institucional.

En el área coyuntural, también es necesario considerar lo trascendental del resultado del diálogo que está llevando a cabo la misión de cancilleres de UNASUR en Venezuela. Como vimos, los primeros resultados han sido prometedores. Es sumamente importante para el organismo que UNASUR haya sido aceptada tanto por opositores como por el oficialismo para mediar en el conflicto, por encima de la OEA, pues potencializa la credibilidad del organismo en la región. Segundo, es fundamental que el organismo haya logrado avances en la negociación sin el uso de *hardpower*⁹, y que el diálogo, el consenso y la solución alternativa de conflictos esté siendo la tónica. También es relevante para el organismo que se haya mostrado neutral al permitirse dialogar con todos los actores en conflicto, pues democratiza el organismo. Mientras la OEA pidió tratar el tema a puerta cerrada, UNASUR llevó a la mesa de diálogo a todos los actores. Este tema coyuntural influirá sin duda en la consolidación de UNASUR como promotor y defensor de la democracia suramericana, sea efectivo o no en el resultado, el impacto será positivo.

Sin embargo, más allá de la coyuntura considero que hay que establecer la consolidación de una UNASUR democráticamente participativa como una prioridad. Si en el capítulo anterior se está planteando que los países miembros de UNASUR han avanzado hacia el reconocimiento de la participación ciudadana como un elemento fundamental para fortalecer la democracia; y que hoy por hoy la democracia ya no solo se relaciona con la realización de elecciones y la designación de representantes, sino que engloba la participación activa de la ciudadanía organizada desde organizaciones vecinales hasta movimientos y partidos políticos en la toma de decisiones de cualquier institución del gobierno; UNASUR debe estar acorde con ello. De ahí, que el Foro de Participación Ciudadana sea fundamental para pasar esta nueva conceptualización de la democracia a nivel nacional hacia el plano regional.

Por lo tanto, es necesario prestar atención al Primer Foro que se realizará en 2014 en Bolivia (sin fecha definida) y en cómo los países articularán las agendas nacionales que

⁹*Hardpower* es un término utilizado en Relaciones Internacionales para describir la capacidad armamentista o económica de los Estados para presionar o inducir a otro Estado a adoptar un determinado curso de acción. El poder militar se relaciona con la coerción y la guerra; y al uso de la amenaza para coartar, intimidar, o proteger. El poder económico puede ser usado como medio para sobornar, o para sancionar.

cada que cada uno de ellos está construyendo con organizaciones locales, para operativizarlas y materializarlas a nivel regional. Estos foros nacionales y regionales, y las experiencias de las misiones electorales de UNASUR son el espacio idóneo para identificar cómo se está entendiendo la democracia en la región y cómo operativizarla respetando los principios del Derecho Internacional y del organismo en sí.

Si “UNASUR ha sido diseñada como un foro político para que las crisis políticas de Sudamérica se resuelvan en Sudamérica y no en otro lugar, básicamente para prevenir la presencia de potencias o países fuera del área” (Entrevista a Adrián Bonilla¹⁰, 2013), es fundamental “pasar de la tradición diplomática de afirmación de la autonomía frente a los actores externos, a realmente tomar el control de la solución a los problemas más importantes a los que se enfrenta” (Legler, 2011: 44). De ahí que considero fundamental el establecimiento de concepciones propias de democracia. Es imperativo deslegitimar la concepción de que la democracia solo se mide por la elección de representantes y la existencia de instituciones; y establecer que la democracia se mide por el grado de vinculación entre la sociedad y el Estado; es decir, definir que la democracia en la región se consolida a través del contacto con la ciudadanía, y en reconocimiento a sus características más propias como la interculturalidad y diversidad de la región. Hay que primar la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones y democratizar a UNASUR. Para ello el Foro de Participación Ciudadana puede ser vital.

Adicionalmente, proponer que el nuevo paradigma democrático regional desde UNASUR se construya sobre la base de la democracia participativa, lo hace diferenciarse de la OEA, ya que esta última ha expresado su compromiso sistemático con la democracia representativa y existe una resolución de la Asamblea General de la OEA sobre su apoyo a la democracia representativa (AG/RES. 1080 (XXI-O/91)); mientras que la cláusula de UNASUR es evitar el uso de este adjetivo, y resalta el tema de la democracia participativa (Borda, 2012: 8). Ejemplo concreto de ello es que el Ecuador ha asegurado que UNASUR ratifica la democracia participativa; el Embajador de Colombia en Ecuador, Ricardo Lozano, al momento de ratificar el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de

¹⁰ Secretario General de FLACSO, Costa Rica

UNASUR ha expresado que “el espíritu de este protocolo ratifica los principios democráticos para Colombia como son la *democracia participativa*, el principio de no intervención y el orden constitucional” (Ecuador Inmediato, 2014).

Por lo tanto, se puede apreciar que hay un reconocimiento desde UNASUR de que el nuevo paradigma democrático regional se diferencia de un modelo hemisférico por centrarse en la participación y no solo en la representación y en la existencia de instituciones, al menos en lo retórico, el discurso se está posicionando. En la práctica la apertura de este organismo regional para con los movimientos sociales es diferente al del ALBA o la OEA. Los lineamientos para la participación ciudadana en el organismo regional fueron establecidos por los propios actores sociales en la Reunión Preparatoria del Foro de Participación Ciudadana en septiembre de 2013. La participación ciudadana en UNASUR tiene una metodología abierta ya que no condiciona la participación de los actores sociales. La participación activa de las organizaciones confiere el derecho a formular y presentar recomendaciones para la toma de decisiones en la instancia correspondiente de cualquiera de los consejos ministeriales sectoriales. Además, lo económico no será un limitante ya que el organismo regional será quien financie y garantice que las organizaciones sociales estén presentes, de manera presencial o virtual con el mismo poder decisorio, en todos los foros de discusión de UNASUR. Esto vuelve a UNASUR un organismo de cooperación multilateral participativo sin precedentes en la región.

A esto creo necesario sumar un hecho importante, y es que los miembros de UNASUR le han dado más peso a este organismo que a la OEA frente a temas de democracia. Inicialmente fue más un tema de afinidad política de algunos países miembros de UNASUR. Por ejemplo, actuó como mediadora en el 2008 en Bolivia; y luego en los conflictos entre Ecuador y Colombia, donde Ecuador optó por UNASUR, y Colombia por la OEA, por sus diferentes afinidades políticas. Sin embargo, ahora se observan acciones orgánicas; por ejemplo Colombia, que tradicionalmente ha sido afín a la OEA, frente al conflicto de Venezuela ha dado respaldo al Protocolo de UNASUR, lo ratificó y está participando activamente en las misiones de cancilleres; Juan Manuel Santos ha expresado

que cometió un error cuando dudó de la validez de UNASUR y que hoy reconoce su potencial¹¹.

La afinidad de los actores políticos con UNASUR constituye otro de los desafíos del organismo, puesto que si bien muchos países miembros ven a UNASUR como el foro por excelencia donde se tramitarán las diferencias regionales y cuya consolidación, en parte, puede contribuir al deceso final de la OEA; hay que evitar que para otros solo sea uno de los múltiples tableros en donde jugar (Legler, 2011: 28).

Frente a la relación de UNASUR con Estados Unidos es necesario actuar con astucia. Si bien se busca consolidar una voz regional que niega cualquier intervencionismo, considero que lo estratégico no es cerrar relaciones con Estados Unidos, sino aplicar la estrategia del Asociación de Naciones del Sudeste Asiático - ASEAN. La ASEAN está conformada por: Brunei Darussalam, Cambodia, Indonesia, Laos, Myanmar, Philippines, Singapore, Thailandia, Malaysia y Vietnam (Simón, 2008: 266); países pequeños, con medianas economías y poco influyentes a nivel internacional de manera individual. Por lo tanto, dentro de esta organización no hay un hegemón que lo lidere, no hay un miembro económicamente solvente que mantenga a la organización y sin embargo, el ser países pequeños no les ha impedido formar una organización que considero sólida, fuerte y eficiente. Dentro de Asia hay dos países con economías muy fuertes, China y Japón, que no son miembros del ASEAN (Simon, 2008: 270-278). Sin embargo, esto no significa que esta organización tenga un discurso anti-China o anti-Japón; al contrario, han llegado a entender que la forma de ayudarse todos y beneficiarse de estas fuertes economías es cooperando entre todos (idealismo), pero aprovechando la oportunidad de obtener ventajas al negociar como bloque con China, Japón y hasta Estados Unidos (realista). Siguiendo esta lógica, la estrategia de UNASUR no debería ser posicionar un discurso anti Estados Unidos, sino consolidarse como bloque y aprovechar esa fortaleza para poder negociar con Estados Unidos entre iguales (bloque regional frente a país industrializado). Esto ya lo mencionó en el 2011 Kinto Lucas, el entonces vicedecano ecuatoriano, en Quito, quien dijo “es

¹¹“Santos reconoce que UNASUR es el futuro pese a su inicial escepticismo” (en *la información.com*, con fecha 11 de junio de 2012).

UNASUR quien tiene que negociar comercialmente y políticamente con los otros bloques, no cada país individualmente (El Periódico, 2011).

Lo que sí es necesario es que la propuesta estratégica de UNASUR se entienda como una contrapropuesta a la estrategia de promoción de la democracia que planteó Estados Unidos para Suramérica, que sin duda ha ido evolucionando con el tiempo. Inicialmente la estrategia de esta potencia mundial fue plantear que la democracia generaba paz, y que los países democráticos eran menos propensos a la guerra, por lo que la promoción de la democracia era un tema de seguridad hemisférica. Con la Guerra Fría y la construcción de su enemigo -la Unión Soviética-, apoyó un sinnúmero de gobiernos liberales ante la amenaza comunista.

Además, Estados Unidos promocionó gobiernos dictatoriales en la región, como muestra la recordada broma reveladora del presidente Franklin D. Roosevelt sobre el dictador nicaragüense Anastasio Somoza: “[é]l puede ser un hijo de puta, pero es nuestro hijo de puta” (Lagon, 2011)¹². Con el tiempo, para 1980, el presidente Ronald Reagan cambia de estrategia e insta a sus autocráticos aliados de América Latina y de Asia Oriental hacia la democracia. Así, Estados Unidos apoyó la reforma agraria en El Salvador lo que fue profundamente impopular entre las élites gobernantes; facilitó la salida del general Augusto Pinochet, presidente de Chile; y empujó a Taiwán, Corea del Sur y Filipinas hacia la democracia.

Después del 9/11, el presidente George W. Bush, con respecto a la promoción de la democracia retira la mirada de Sudamérica y enfoca sus esfuerzos de democratización en el Medio Oriente como una prioridad estratégica; y Barack Obama ha seguido la misma línea poniendo su atención en Israel, Palestina, Egipto, etc. Es probable que dada la coyuntura internacional de inestabilidad política en Medio Oriente, Suramérica haya dejado de ser la primera prioridad de Estados Unidos, pero es claro que por seguridad nacional siempre habrá cierto interés por parte de Estados Unidos en mantener control regional. Ante ello es necesario que la región no solo se dedique a rechazar este control a través de la retórica,

¹² Traducción de la autora.

sino que retome lo propio construyendo cosas propias, construyendo una concepción de democracia desde y para la región de manera estratégica y en beneficio del posicionamiento de los países miembros, convirtiéndolos en un bloque político poderoso en el sistema internacional.

En suma, se observa que UNASUR tiene varias piezas a su favor. Una institucionalidad que conjuga la defensa (Protocolo de Compromiso con la Democracia); la promoción de la democracia (Consejo Electoral); y la participación de la ciudadanía para la construcción de un organismo regional democrático (Foro de Participación Ciudadana). Goza del consenso en cada uno de los pasos que ha dado respecto a las decisiones tomadas en el marco de las tres instancias. Además, UNASUR cuenta con la confianza de los países miembros y han comenzado a actuar orgánicamente; y ha logrado diferenciarse de organismos similares como la OEA. Al ser el organismo de carácter presidencial las decisiones son vinculantes, los Estados miembros han aceptado ceder ese espacio de soberanía. Su normativa refleja el reconocimiento de un nuevo paradigma democrático regional que prima la democracia participativa y ha emprendido acciones para materializarla. Y por último, el actual contexto de Venezuela le da a UNASUR la oportunidad clave para posicionarse como defensor y promotor de una democracia suramericana.

Con esto no se niega que UNASUR tenga desafíos que superar y, para ello, esta investigación propone una serie de estrategias enmarcadas en el respeto a la soberanía (la no intervención del organismo en la forma de gobierno de los países miembros), a la acción oportuna (respuestas rápidas frente a necesidades o conflictos vigentes o latentes); pero sobre todo, en la visión estratégica de inserción de la región en el sistema internacional a través de una única vocería regional (negociación y posicionamiento en bloque).

3.3 Desafíos para consolidar la democracia regional

Para materializar el nuevo rol de UNASUR como promotor y defensor de la democracia suramericana se propone actuar a partir de los ocho propósitos fundamentales que los doce Estados miembros se comprometieron a cumplir, en el marco de la Primera Reunión

Extraordinaria del Consejo Electoral de UNASUR efectuada en Quito el 2 y 3 de diciembre del 2012 –los cuales se encuentran recogidos en la Declaración de Quito–; ya que dichos propósitos son acuerdos aceptados por los doce países miembros y enmarcan los tres ejes del nuevo rol de UNASUR: promover, fortalecer y defender la democracia Suramérica. Los ocho propósitos son: 1) Fortalecer y proteger la democracia; 2) Promover la participación ciudadana; 3) Contribuir a la construcción de una democracia regional; 4) Contribuir con la estabilidad democrática; 5) Presenciar procesos electorales; 6) Fortalecer las misiones electorales; 7) Incentivar la educación en democracia; y, 8) Promover el intercambio de conocimientos.

Estos ocho puntos reflejan lo que se ha venido diciendo en la investigación, y es que UNASUR considera que la democracia es un concepto íntegro que incluye la representación y la participación, aunque adquiere más peso la democracia participativa. De los ocho puntos solo el quinto y el sexto se relacionan con la representación, y las demás con la participación y la consolidación del nuevo paradigma democrático regional.

Siendo este el marco del consenso al que llegaron los países miembros, es fundamental aprovechar la Declaración de Quito para estructurar los siguientes pasos a seguir en la consolidación del organismo regional como promotor y protector de un nuevo paradigma democrático regional. Por lo que la propuesta consiste en cómo materializar estos propósitos de manera sistemática y estratégica, para consolidar el tema de la democracia en el marco del multilateralismo electoral que proporciona el Consejo Electoral.

Del éxito de la materialización de estos ocho propósitos podría desprenderse la articulación de la sección de derechos políticos para una Constitución para América del Sur, en manos de UNASUR¹³. En el capítulo anterior se analizaron las constituciones de algunos países miembros de donde se puede concluir que hay una tendencia a apoyar la

¹³Si bien esto es un tema a desarrollarse por un constitucionalista, y así se ha venido haciendo y se pueden encontrar varios textos al respecto con un enfoque jurídico, el que se den avances en estos ocho puntos promoverá que la voluntad política de los países miembros se reafirme y consolide a favor de un mismo proyecto regional, lo que permitirá avanzar hacia un acuerdo más abarcador y complejo como lo es una constitución, al menos respecto al aspecto político de la gobernanza regional y la democracia.

participación ciudadana, por lo que llegar a sistematizarlos y enmarcarlos es un mismo articulado que reafirme las soberanías nacionales, pero sobre una misma voz alrededor del tema de la democracia y la participación ciudadana, es muy probable. Aunque evidentemente una Constitución abarca más allá de estos temas, aparentemente sobre la democracia, si no se definen temas complejos como forma de gobierno, podría llegarse a un acuerdo regional.

A partir de diciembre de 2012 hasta marzo de 2014 (quince meses) en seis de los ocho puntos mencionados se han dado acciones concretas. El primer punto en donde se han dado acciones concretas es en el de presenciar procesos electorales, que es una actividad tradicionalmente procedimental. Dado que la democracia de manera integral no se puede entender sin participación y evidentemente tampoco sin elecciones, ya que el sufragio no deja de ser un mecanismo de toma de decisiones, estas acciones a favor de la democracia representativa no deslegitiman el fortalecimiento de la democracia participativa que promueve UNASUR, sino que la reafirma y fortalece. El Consejo Electoral en un periodo de menos de dos años ha presenciado elecciones en Venezuela, Ecuador, Paraguay y Colombia. Cumpliéndose así con el objetivo de presenciar procesos electorales, lo que le ha brindado experiencias a UNASUR que deberían darle luces para estructurar y construir una democracia regional, sobre la base de cómo han visto que se entiende y se aborda la democracia en los países donde han participado con una misión de observación y acompañamiento electoral.

A este objetivo se liga directamente el otro compromiso de fortalecer las misiones electorales. En este sentido, creo que el Consejo Electoral ha sido realmente estratégico porque en el marco de este objetivo ha logrado diferenciarse de otros organismos hemisféricos similares como la OEA y la UNIORE. Esto ya que, tradicionalmente estos grupos internacionales, que acuden a un país para evaluar, supervisar o simplemente garantizar un proceso electoral, se suelen denominar "Misiones de observación electoral". Sin embargo, UNASUR la denomina "Misión de Observación y Acompañamiento electoral". Esto constituye más que una simple diferenciación nominativa, ya que la misión de observación tal como lo define la OEA es de carácter técnico, y su objetivo principal es evaluar los procesos que se siguen para llevar a cabo comicios electorales (OEA, 2009).

Mientras que el acompañamiento electoral es más de carácter político, pues hace mención a un grupo de personas con presencia política internacionalmente que acuden a un proceso electoral para acompañar al país anfitrión en el ejercicio libre y transparente de la democracia. Por lo tanto, la ventaja de la misión de UNASUR, es que se denomina de observación y acompañamiento por englobar estos dos aspectos, tanto lo técnico como lo político.

Con respecto a lo técnico, la misión de UNASUR en las primeras misiones de avanzada envía personal técnico que conoce y entiende los procedimientos electorales; quienes con conocimiento evalúan y analizan que los procesos llevados a cabo para las elecciones sean claros, transparentes e íntegros. El aspecto político se observa cuando el día de la elección acuden al país anfitrión observadores que representan a las máximas autoridades electorales de los países miembros, como representantes de un Estado. Su sola presencia puede colaborar para garantizar el ejercicio libre y transparente de la democracia dada su alta representatividad política internacional; ya que no es una persona quien da fe de la transparencia de un proceso electoral sino que es un Estado quien lo hace. Esto le da mayor legitimidad a la observación realizada. Lo señalado es trascendental porque refleja que la OEA está interesada en la democracia representativa y en la existencia de instituciones; mientras que UNASUR va más allá. Dado que en cada proceso electoral analiza y observa no solo lo relacionado con la democracia representativa y los procesos, sino que se interesa por dialogar con todos los actores del proceso electoral, aprender de esas experiencias, y resaltar los mecanismos de participación aplicados por cada país para incentivar un voto consciente de parte de la ciudadanía. Cuando se analizan los informes de la OEA las recomendaciones son netamente técnicas; mientras que UNASUR resalta la inclusión de las personas con discapacidad, las acciones de la Función Electoral del país anfitrión por incentivar el voto consciente, etc. Un ejemplo concreto es el informe de UNASUR y el de la OEA sobre las elecciones generales del Ecuador 2013.

Lo más interesante de la denominación de las misiones de UNASUR es la incorporación del concepto del acompañamiento y lo que representa. La asistencia electoral y la observación internacional han sido prácticas utilizadas para garantizar un proceso que por debilidades históricas, técnicas o políticas está enfrentado a la sombra del fraude. Por lo

que generalmente se hacia el silogismo de que si se solicita observación electoral es porque los resultados y el proceso han sido puestos en duda, o se dan en un contexto políticamente inestable. Para tratar de cambiar esta concepción, se ha planteado el acompañamiento, ya que este no respondería a elecciones en países con sistemas electorales o políticos inestables sino que se entendería como un acto de apoyo y solidaridad con países hermanos a fin de aprender las buenas prácticas del otro, y no para supervisar de manera cercana que todo el proceso se lleve íntegramente (Entrevista a Juan Pablo Pozo Bahamonde¹⁴, 2013).

Adicionalmente, es relevante saber que la motivación que guía la creación de estas misiones es cooperar con las instituciones democráticas vigentes, en pro del desarrollo de los procesos de integración entre Estados miembros (Entrevista a María Emma Mejía¹⁵, 2012). La cooperación se observa cuando las misiones entregan sus informes, pues en ellos levantan recomendaciones y observaciones que les sirven a los países anfitriones para implementar mecanismos o medidas para evitar que se repitan los mismos inconvenientes en las siguientes elecciones, o para potencializar las acciones que hayan tenido un buen impacto en la ciudadanía y en el éxito del proceso electoral. Esto ayuda a los países miembros a consolidar su democracia y mejorar sus procedimientos. Por ejemplo, el Ecuador atendió todas las observaciones de UNASUR al proceso electoral 2013, y para las elecciones 2014 mejoró la capacitación a miembros de Juntas Receptoras del Voto, cambió la ubicación de las mesas de votación para que todas estén en un primer piso y las personas con discapacidad o tercera edad no tengan inconvenientes, se instalaron mesas de voto preferencial, se buscaron recintos mejor ubicados y que no tiendan a sufrir problemas de falta de luz o inundaciones, etc.

Además, los países miembros cooperan con el intercambio de tecnología electoral; por ejemplo, en el caso de las elecciones seccionales del 23 de febrero en Ecuador, Argentina le facilitó al país las máquinas y técnicos de voto electrónico como un acto de cooperación en el marco de UNASUR, Venezuela hizo lo mismo. Los convenios surgen de

¹⁴ Actual consejero del Consejo Nacional Electoral del Ecuador, y representante para el Ecuador ante el Consejo Electoral de la UNASUR.

¹⁵ Ex- secretaria general de UNASUR.

las necesidades de los países, fue Ecuador quien solicitó la cooperación de estos países, y los demás miembros tienen la libertad de hacer lo mismo no solo durante un proceso electoral; ya que Ecuador ha solicitado expertos de los distintos organismos electorales para que vengan al país a dar capacitaciones o asistencias técnicas.

Lo que cabe resaltar es que aunque no existen convenios específicos se evidencia la positiva predisposición de los países miembros de brindar todo el apoyo necesario. Lo que sin duda le ayuda al país anfitrión a mejorar sus prácticas democráticas y a disminuir costos, por ejemplo, si Ecuador hubiese tenido que adquirir las máquinas de voto electrónico le hubiese costado 7 millones pero como fueron suministradas por otros países, Ecuador solo corrió con los costos del traslado que fueron mínimos ya que fueron trasladadas a través de los aviones de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas. La cooperación es el eje clave de UNASUR, como se puede ver, puesto que constituye el marco dentro del que se construyen y fundamentan todos los acuerdos, reglamentos, instituciones, consejos y convenios generados desde la misma. Lo que aspira UNASUR es ir acercándose a aquellos espacios que a pesar de corresponder a temas regionales eran abarcados por instancias no regionales ni gubernamentales¹⁶. La OEA acude como supervisor, mientras que UNASUR acude como país vecino que espera apoyar y aprender de otro país miembro en pro de la consolidación democrática en la región.

Es relevante destacar que estatutariamente la OEA representa a un discurso generado por Estados Unidos como país fundador, por lo tanto siendo parte de la identidad del país anfitrión; al constituirse como promotor de la paz interamericana a través de la promoción de la democracia representativa, la observación electoral se convierte en un instrumento para garantizar la misma en todos los países de la región y evitar que esta sea degenerada por tendencias diferentes al discurso fundador de la OEA. El principal objetivo de la OEA es homogeneizar los procedimientos en torno a la democracia procedimental en todos los países de la región (OEA, 2009). En consecuencia, considero que es un modelo homogenizador que niega las diferencias culturales, políticas, sociales y económicas de los

¹⁶Uno de aquellos temas es la democracia y la observación electoral que como se analiza en el primer capítulo ha sido llevada a cabo tradicionalmente por la OEA o UNIORE, en el contexto regional.

países a quienes está enfocado su proyecto, y promueve un tipo de inclusión sin distinción entre las distintas cosmovisiones que interactúan en América. Es probable que por ello la OEA exprese siempre su gran interés por observar las propuestas políticas de los candidatos, pues en el discurso es fácil detectar una ideología o tendencia.

Siendo esta la cosmovisión en la que se inaugura la OEA como organismo internacional, es entendible que su definición de observación electoral internacional se refiera al "procedimiento mediante el cual un grupo organizado de personas ajenas al país anfitrión lleva a cabo, en forma sistemática, un conjunto de acciones y actividades complejas para constatar en forma directa, completa y exacta un proceso electoral"(Manual para misiones de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos, 2009). Por lo tanto, el elemento principal que los observadores vienen a registrar y de cierta manera a evaluar es la parte procedimental y el verbo "constatar" no es irrelevante, pues parte de su misión es verificar que los modelos de democracia de los países de la región no atenten contra la democracia procedimental. Ante esto la representatividad de los miembros de la misión no se vuelve un elemento de la observación, pero si su participación técnica y su rol como transmisor de información a los Estados miembros sobre los elementos claves que permitan identificar la tendencia de un nuevo gobierno en la región.

Para la OEA es vital que los procesos políticos y electorales se homogenicen, puesto que constituye un tema de seguridad nacional. Esto ya que Estados Unidos es el líder de la OEA, y el temor de este país siempre ha sido perder el liderazgo regional, y la forma de evitarlo es manteniendo gobiernos en la región alineados con sus principios de democracia. No es seguro tener un enemigo en la región, y para Estados Unidos si todos los países del hemisferio comparten la democracia y sus principios no atentan contra la paz y la seguridad de América.

Diferenciándose así visiblemente del enfoque de UNASUR desde lo conceptual hasta lo procedimental y metodológico, pero sobre todo en su objetivo macro, que para UNASUR es la construcción de un nuevo modelo de democracia con procedimientos construidos en consenso y reconociendo las especificidades de cada país miembro

(UNASUR, 2012). Esto no quiere decir que la defensa de la democracia desde UNASUR no sea estratégica y no sea un tema de seguridad regional; pues lo es.

Si UNASUR reconoce la diversidad de sus miembros es porque de manera estratégica esto genera confianza entre los países y también genera sentimientos de pertenencia, lo que puede significar un compromiso con la estabilidad democrática de la región. El temor en UNASUR no es la pérdida de poder de uno de los países miembros sino la injerencia de externos en sus asuntos nacionales, y esto les ha garantizado UNASUR y no la OEA. Lo que demuestra acciones claves para el fortalecimiento de las misiones electorales llevadas a cabo en el marco del Consejo Electoral de UNASUR.

El tercer punto en el que se han llevado a cabo acciones concretas también se relaciona con los dos puntos anteriores, y es el de promover el intercambio de experiencias. A través de las misiones electorales se ha buscado aprender de las experiencias de otro Estado miembro y de compartir buenas prácticas electorales observadas o llevadas a cabo en otros países. Los informes que presenta UNASUR una vez concluida su misión en el país anfitrión están enfocados a hacer sugerencias, pero, sobre todo, a resaltar buenas prácticas electorales, y compartirlas con países miembros para replicarlas. Por ejemplo, en el caso de la misión que estuvo presente en las elecciones de febrero de 2013 en Ecuador, se resalta el proyecto “Voto en casa” y “Voto transparente”, como dos proyectos que deberían replicarse en los países miembros (UNASUR, 2013: segundo informe preliminar de la misión electoral para las elecciones generales del diecisiete de febrero de 2013 en la República del Ecuador). El primero para permitir que las personas discapacitadas puedan ejercer su voto y el segundo dirigido a promover un voto pensado y argumentado a través del conocimiento de los planes de trabajo de los candidatos y de sus hojas de vida (Entrevista a Roxana Silva¹⁷, 2014).

El cuarto punto donde se evidencian acciones concretas es el de contribuir con la estabilidad democrática que se puede sumar al quinto punto de fortalecer y proteger la democracia cuando lo asociamos con el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de

¹⁷ Consejera del Consejo Nacional Electoral del Ecuador, quien lidera los dos proyectos emblemáticos.

UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, ya que como se observa está destinado a actuar en caso de rupturas democráticas o inestabilidad política en alguno de los países miembros. Como se ha mencionado, la crisis en Venezuela se ha vuelto clave para visibilizar el nivel de acción de UNASUR y su poder como defensor de la democracia. La reacción del pueblo venezolano ante la presencia de UNASUR es relevante, y la aceptación por parte de los Estados miembros de las acciones que se tomen serán fundamentales para analizar el potencial de UNASUR y diagnosticarla en su camino como promotor y protector de la democracia.

El sexto punto con acciones concretas es el de promover la participación ciudadana canalizado a través de los Foros de Participación Ciudadana de UNASUR, que como se explicó anteriormente permite que los grupos de interés comiencen a influir en la toma de decisiones ya no sólo a nivel local sino también a nivel regional. Con ello quedan dos puntos de la agenda sin atender: el de incentivar la educación en democracia, y el de contribuir a la construcción de una democracia regional. Es necesario avanzar en ambos puntos y para ello se propone lo siguiente.

Para educar en democracia se necesita definir qué entiende la región como democracia por lo que ambos puntos pendientes se relacionan entre sí. El programa de educación en democracia para la región debe desarrollarse con base a dos elementos. Primero considerando las especificidades de cada país miembro y segundo considerando los puntos de encuentro. En el capítulo dos se realiza un primer acercamiento a las constituciones de los países miembros y se observa la existencia de mecanismos de participación ciudadana y la promoción del derecho a la participación política y ciudadana. Sobre ello se propuso un nuevo paradigma democrático regional que suma la democracia representativa con la democracia directa y la lleva hacia la democracia participativa, donde la injerencia de la sociedad civil en la toma de decisiones ya no solo se limita al sufragio. UNASUR podría materializar este nuevo paradigma democrático regional en una Constitución de América del Sur, como se mencionó anteriormente, donde se resalte la participación política (formación de partidos políticos o afiliación, y derecho a elegir y ser elegidos), pero también se resalte la participación ciudadana (mecanismos de democracia directa, derecho a presentar iniciativas populares normativas, a exigir rendición de cuentas,

a ser veedores ciudadanos, a participar de asambleas, y a presentar proyectos al Estado). Todo ello enmarcado en el respeto a la interculturalidad de los pueblos, a las prácticas ancestrales, a la inclusión de personas discapacitadas o de la tercera edad, y al acceso igualitario para hombres y mujeres a puestos políticos. Esto podría constituir los puntos mínimos de consenso, y se podría aprovechar el momento para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y subsanar las debilidades de estos mecanismos que los países miembros ya han identificado al interior de sus Estados. Definir entonces este paradigma regional permitirá establecer una sola visión y perspectiva regional de qué es lo que UNASUR va a defender, proteger, fortalecer y promover; y sobre ello se puede comenzar a educar en democracia sobre estos derechos y estos principios.

Para esto, la región se podría apoyar en la Red de Escuelas e Institutos de Formación en Democracia y Capacitación Electoral de los organismos electorales de los países de UNASUR; que está conformada por la Escuela Electoral y de Gobernabilidad de Perú, el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático de Bolivia, la Escuela de Capacitación y Educación Electoral de Argentina, el Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral de Venezuela, el Instituto de la Democracia de Ecuador; y el Centro de Información, Documentación e Información Electoral de Paraguay (Picado, 2014: 7-9). Dicha Red nace con el objetivo de intercambiar experiencias y generar investigaciones y capacitaciones comparadas; apoyar la creación de instituciones pares en los países miembros de UNASUR que aún no cuentan con esta institucionalidad; fomentar la cooperación horizontal en programas y proyectos de investigación, capacitación y promoción político electoral; apoyar la consecución de los objetivos y la gestión del Consejo Electoral y apoyarlo en sus misiones de acompañamiento, siempre priorizando a los actores históricamente excluidos (UNASUR, 2012: Carta compromiso de la Red de Escuelas e Institutos de Formación en Democracia y Capacitación Electoral de los organismos electorales). Esta Red aún no ha sido aprovechada y poco se ha hecho para materializarla, por lo que no se pueden mencionar efectos concretos de su existencia, de ahí que considero necesario comenzar a activar esta Red con miras a recoger las experiencias ganadas tanto de las misiones de observación y acompañamiento, como de los Foros de Participación Ciudadana de UNASUR, para ir construyendo un programa de educación en

democracia, desarrollado desde y para la región, que incluya todos los aspectos antes mencionados.

Teniendo estos ocho puntos atendidos con acciones concretas, y aprovechando estratégicamente las oportunidades y los retos de UNASUR frente a su consolidación de una democracia regional, se lograrían dos aspectos fundamentales para la democracia: el fortalecimiento de la institucionalidad de UNASUR creada para fortalecer y proteger la democracia; pero más que nada la inclusión de la ciudadanía en la construcción de un nuevo paradigma democrático regional, una inclusión permanentemente participativa. Esto generará empoderamiento de la ciudadanía no sólo a nivel local, sino también a nivel regional, donde los Foros de Participación Ciudadana se convertirán en *lobbies* políticos y será a través de ellos que se definan temas o prioridades en la agenda. La soberanía nacional de los países se reafirma, pero bajo un solo marco regional construido sobre el consenso.

CAPITULO 4: CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

América del Sur unida moverá el tablero del poder en el mundo

(Luiz Inácio Lula da Silva, 2008).

El presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, durante la ceremonia de traspaso de la Secretaría General de la Unión de Naciones Suramericanas, de manos de la colombiana María Emma Mejía a las del venezolano Alí Rodríguez, en junio del 2012, dijo que UNASUR se constituye en un grupo fuerte que avanza hacia un futuro mejor para toda la región. Manifestó que cuando se materializó el proyecto de crear UNASUR él era uno de los que miraban con escepticismo. “¿Para qué otra organización que podría generar más problemas que beneficios?”, fue la pregunta que Santos dijo haberse hecho entonces, para después aceptar que “cuando uno está equivocado es importante reconocerlo [...] Mi percepción inicial era equivocada” (Noticias 24, 2012).

UNASUR es un organismo regional relativamente nuevo, apenas en 2011 se aprueba su tratado constitutivo. Sin lugar a dudas, carga la presión de una serie de organismos regionales que han fracasado en su intento de consolidarse, como la CAN. De ahí que presidentes como Juan Manuel Santos hayan visto la creación de UNASUR con tanto escepticismo, y hoy acepten su equivocación. Bien decía Krasner:

Cuando los Estados deciden promover la integración buscan incrementar su poder de negociación y adaptarse a los cambios en la estructura del poder mundial. En otras palabras, la integración es básicamente un medio para preservar e incrementar las capacidades de un Estado y promover un marco económico y político más estable y predecible (Krasner, 1993: 73-74).

Con la existencia de este organismo regional que ha logrado reunir a doce países miembros, el poder de negociación del bloque ha aumentado significativamente. Los países miembros han reconocido la importancia de llevar a cabo temas como la defensa desde un organismo

propio y lo estratégico que resulta actuar como una sola voz regional frente a otros actores como los Estados Unidos, o la OEA.

Estratégicamente UNASUR ha definido temas prioritarios y ha emprendido acciones concretas para atenderlos. Creó grupos especializados canalizados a través de Consejos temáticos, lo que ha permitido que la discusión de los temas prioritarios para la región y el organismo sean abordados en un foro de debate con personas que conocen y trabajan el tema en sus respectivos países; es decir, se han especializado las discusiones a fin de que las decisiones tomadas al interior del organismo provengan de un argumento técnico. Esto ha permitido agilizar la toma de decisiones en un modelo presidencialista de integración.

En definitiva, UNASUR busca proyectarse como un modelo de integración integral, esto es, busca estar presente en los diversos quehaceres del ser humano, el cual no sólo se desenvuelve en el plano político o económico, sino que también el plano social y cultural, permitiendo de esta manera ampliar lo más posible su campo de acción. Al mismo tiempo, UNASUR busca rescatar las enseñanzas de los procesos subregionales de integración existentes, principalmente de la Comunidad Andina y del Mercosur, y que como región tengamos una voz en el sistema internacional y en el proceso de globalización actual (Álvarez, 2009: 6).

Uno de los nuevos temas que ha asumido UNASUR es el de la democracia y lo ha canalizado, a mi manera de ver, a través de tres instancias: el Protocolo de Compromiso con la Democracia, Foro de Participación Ciudadana, y el Consejo Electoral de UNASUR. Estos tres organismos engloban su rol frente a la nueva dinámica democrática de los países miembros que va de lo procedimental a lo participativo: la defensa, el fortalecimiento, y la promoción de un nuevo paradigma democrático regional que promueve la participación política y ciudadana para todo tipo de toma de decisiones de interés nacional o regional. La propuesta es que sea el Consejo Electoral de UNASUR quien absorba estas otras dos instancias, a fin de que el tema de la democracia sea canalizado a través de un solo canal, de ahí el título de “Multilateralismo Electoral”. Como se ha observado el Consejo Electoral ha sido creado sobre una serie de principios y compromisos que superan lo electoral, y, por

ello, brinda el espacio para canalizar todas las iniciativas enfocadas en promover, proteger, y fortalecer la democracia; así se evita el duplicar esfuerzos y se consolida la democracia como tema prioritario para la región.

Para llegar a este entendimiento se ha empezado por analizar cómo han abordado otros organismos regionales, hemisféricos o internacionales el objetivo de promover la democracia en Suramérica. Esto ha permitido diagramar el tablero de foros regionales e internacionales donde se debate o se ha debatido el tema de la democracia. Observándose que la tendencia ha sido centrarse en apoyar la consolidación de la democracia representativa y en la existencia de instituciones y mecanismos que apoyen este proceso. Lo cual es lógico considerando que cuando empiezan los organismos regionales e internacionales a interesarse por el tema de la democracia en Suramérica, muchos de los países de la región tenían poco tiempo de haber salido de una dictadura o de un gobierno autoritario, y apenas estaban estableciendo un Estado de derecho, por lo que el primer paso era consolidar la institucionalidad de la democracia.

Sin embargo, los tiempos han cambiado y la democracia ha evolucionado, se plantean nuevos temas en la agenda, nuevos actores y nuevas necesidades a las que sin lugar a dudas un nuevo organismo regional que plantee abordar y empoderarse del tema debe adaptarse. Por ello, la segunda parte de la investigación identifica qué hay de nuevo en las democracias de la región y cómo se podría definir un nuevo paradigma democrático regional. Así, se analizó el estado de la democracia en la región y tomando en cuenta los motivos por los que los Estados cooperan y los elementos que pueden limitar el compromiso de los miembros de un organismo multilateral, se logra definir un nuevo paradigma democrático regional, que surge de determinar que la tendencia actual entre los países miembros de UNASUR es una apertura significativa hacia la democracia participativa y por la incentivación de una ciudadanía activa.

A través de un análisis de la normativa interna de países como Colombia, Perú, Brasil, Argentina y Ecuador, se pudo visibilizar la presencia reiterativa de mecanismos de participación como la revocatoria del mandato, la rendición de cuentas, la iniciativa popular normativa y consulta popular o referéndum en todos los países mencionados. Lo que

evidencia la preocupación de los países miembros de UNASUR por identificar a la democracia ya no solo con el tema electoral y el día de las elecciones sino también con el desarrollo de la democracia como un modo de vida que se activa en cualquier momento ante los deseos y necesidades de la ciudadanía, para la toma de decisiones. Ante este elemento común era necesario plantear un paradigma democrático regional que lo integrara y lo considerara como eje nodal. Por ello el planteamiento de este nuevo paradigma se ha centrado únicamente en el elemento de la participación ciudadana como un modo de vida siguiendo los lineamientos de O'Donnell y Dewey por un tema estratégico.

Cuando se analiza desde diferentes teorías de las relaciones internacionales por qué los Estados cooperan se logra identificar que hay elementos que un organismo multilateral debe considerar si desea ser exitoso, y más aún si es de carácter presidencialista como UNASUR y si busca abordar consensos en tema políticos. Primero, la importancia de la presencia de medidas de confianza que permitan disminuir el temor de los Estados de ser engañados. En este sentido los avances en temas de defensa al interior de UNASUR benefician a los demás Consejos del organismo incluido el Electoral, ya que medidas como transparentar el gasto militar de cada país evidencian un interés de los miembros por generar un único marco común de acción, y la confianza de los miembros en sus pares.

Otra de las medidas de confianza para el tema de la democracia es el respeto irrestricto de la soberanía. El poder de un organismo internacional o regional suele verse disminuido por el hecho de que los Estados buscan priorizar sus intereses nacionales y prefieren tener autonomía para abordar ciertos temas sensibles como la democracia. Por ello, al momento de determinar el nuevo paradigma democrático regional el enfoque es en la ciudadanía y su relación con el Estado a través de mecanismos de participación y no en la democracia como un modo de gobierno, lo que puede variar dependiendo de la tendencia política del partido oficialista. Con ello se evita que los Estados busquen encontrar consensos con respecto a temas de modo de gobierno e instituciones, lo que podría ser complejo dada la heterogeneidad de la región; y se logra que los Estados cooperen sin mayores temores y con un rango de acción muy amplio, reafirmando las soberanías nacionales en el marco de una sola voz regional frente al mundo, sobre principios mínimos de democracia como los que se proponen en el capítulo anterior.

Sin embargo, ya que el objetivo no era únicamente quedarse en lo conceptual, sobre la definición del nuevo paradigma democrático regional, aquí se plantean acciones concretas para empoderar a UNASUR del tema y materializar su rol como defensor, fortalecedor y promotor de la nueva democracia regional, en el marco del multilateralismo. Todo ello apoyado en los ocho propósitos a los que los países miembros de UNASUR llegaron en el marco de la Primera Reunión Extraordinaria del Consejo Electoral de UNASUR 2012. Esto ya que primero, reflejan el rol integral de UNASUR frente a la democracia suramericana y, segundo, porque es más fácil trabajar sobre acuerdos ya aceptados que trabajar desde la negociación de nuevos acuerdos.

Para la materialización del nuevo rol de UNASUR frente a la democracia regional se plantean acciones que dependen de la voluntad política de los países miembros, la coyuntura actual del conflicto en Venezuela, y el fortalecimiento de la democratización al interior del organismo a través de los Foros de Participación Ciudadana de UNASUR que amplían el debate de lo público hacia la ciudadanía y lleva la democracia participativa a un nivel regional fundamentado en lo nacional.

Cabe resaltar que a pesar de que las tres instancias encargadas de la democracia al interior de UNASUR: el Consejo Electoral, el Protocolo de Compromiso con la Democracia, y el Foro de Participación Ciudadana, llevan poco tiempo de funcionamiento, ya han tenido acciones concretas exitosas. El Consejo Electoral quizás se ha centrado en el tema electoral: misiones de observación y acompañamiento; a pesar de que los objetivos de su creación son mucho más amplios. Esto no es criticable ya que probablemente por la experiencia de los miembros del Consejo (máximas autoridades electorales de los países miembros) estratégicamente la acción más rápida y sencilla de institucionalizar iba a ser relacionado con lo electoral.

El Protocolo de Compromiso con la Democracia, una vez ratificado, ha sido puesto en marcha frente al conflicto en Venezuela a través de una misión de cancilleres que ha actuado como mediadora entre las partes en conflicto. Dado que el conflicto sigue en marcha una vez finalizada esta investigación, no se puede concluir con el resultado de la intervención de UNASUR, pero se plantea que independientemente del resultado final, la

coyuntura ha posicionado a UNASUR como el único defensor de la democracia suramericana y ha conseguido el reconocimiento de otros organismos como la OEA.

El Foro de Participación Ciudadana también ha demostrado acciones concretas, la agenda se ha venido construyendo con los propios movimientos y la retroalimentación de estos ha sido activa y participativa; los foros preparatorios y los foros nacionales se han venido desarrollando como marco para una agenda macro a discutir en el Foro Regional a realizarse este año en Bolivia. Con ello, a pesar de la joven existencia de UNASUR se visibiliza una efectiva y eficiente gestión, nada limitada por el presidencialismo. Al contrario, bastante ágil frente a las necesidades regionales en cuanto a democracia.

La democracia es un tema que no se agota y que está en continuo movimiento; por ello UNASUR no puede perder tiempo y debería potencializar sus capacidades para consolidar un paradigma democrático regional, ya que esta es una de las mejores formas de enviar al mundo el mensaje de la unión de los países miembros y su compromiso por actuar en bloque, bajo concepciones propias y sin ninguna intervención externa.

Poco se ha habado de las tres instancias de UNASUR encargadas del tema de la democracia. Aun no llama la atención de investigadores, por lo que la presente investigación aspira configurarse como un primer insumo para la consolidación de una institución basada en el multilateralismo electoral enfocada en la promoción democrática y con fuerte poder estratégico. Una investigación que pueda sentar las bases para consolidar un nuevo rol de UNASUR: el de proteger, fortalecer y promover una democracia regional creada desde y para los países miembros, a través del fortalecimiento del Consejo Electoral y de la canalización de la democracia mediante un solo camino: el multilateralismo electoral, y UNASUR tiene las herramientas y la coyuntura a su favor para lograrlo.

La integración económica por sí sola no basta para asegurar el progreso y bienestar de los pueblos, pues “todo proceso de desarrollo implica batallas simultáneas en los frentes tecnológicos, jurídico, educativo, institucional y, fundamentalmente, en el frente político (Fernández, 2009: 39).

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Avritzer, Leonardo (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: University Press.
- Bobbio, N. (2001a). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (2001b). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de cultura económica.
- Bovero, M. (2002). *Una gramática de la democracia*, Madrid: Trotta.
- Cabrero, E. (2003). *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Castiglioni, J. (2013). *Revocatoria de autoridades. Derecho de control ciudadano*. Lima: Castiglione Abogados.
- Cohen, J. (2000). "Introducción". En A. Cohen y Arato, A. *Sociedad civil y teoría política*. México D.F: Fondo de Cultura Económico.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- (1993). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- Dewey, J. (1888). *The ethics of democracy*. Chicago. London School.
- (1930). *Individualism old and new*. Washington. London School.
- (1939). *Creative democracy-the task before US*. Washington. London School.
- Held, David (1993). *Modelos de democracia. España: Alianza*.
- Hobbes, Thomas (2003). *Leviathan*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Mora, F. (1999). *Diccionario de Filosofía*. Barcelona: Ariel Filosofía.
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*. México D.F.: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Pineda, D. (2012). *El individualismo democrático de John Dewey*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Przeworski, A. (2010). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del Autogobierno*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Rousseau, J.-J. (1999). *El contrato social*. Madrid: Edaf.
- Rousseau, J.-J. (2002). En Robert, J. y Jervis, R, *International politics: enduring concepts and contemporary issues*. Longman Publishing.
- Salazar, P. (2006). *La democracia constitucional*. México: Fondo de Cultura Económico.
- Sartori, G. (2012). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Welp, Y. y U. Serdult. (2008). *Los mecanismos de democracia directa en América Latina: ¿Más democracia? Análisis de los casos de Paraguay, Uruguay, Chile, Colombia, Argentina, Ecuador, Venezuela y Bolivia*. Argentina: Prometeo.
- Wendt, A. (2003). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press.

Publicaciones

- Águila, A. D. (mayo de 2013). “La revocatoria en análisis comparado: notas para la reforma en el Perú”. *Argumentos*, 2 (7): 163-190.
- Amoroso, J. (julio de 2008). “La creación y la evolución de la UNASUR”. *DEBATES*, 2 (2): 299-324.
- Arnstein, S. (1969). “La escalera de la participación ciudadana”. *JAIP*, 35 (44): 216-224.
- Cogollos, S. (s.f.). “UNASUR: una respuesta transnacional a los nuevos retos de la seguridad en Suramérica”. *Centro Argentino de Estudios Internacionales-CAEI* (49): 1-10.
- Collier, D., & Levitsky, S. (Abril de 1997). “Democracy with adjectives. Conceptual innovation in comparative research”. *World Politics* (49): 430-451.

- Comini, Nicolás (2010). “El rol del Consejo de Defensa de UNASUR en los últimos conflictos regionales”. *Nueva Sociedad*, 230 (noviembre-diciembre): 14-22.
- Eisenger, P. (1973). “The conditions of protest behaviour”. *Political Science Review* (69): 11-28.
- Fernández, M. (2009). “Relaciones Internacionales en América Latina. Escenarios actuales”. *CESIM*, 14.
- García, Gonzalo (2010) “Perspectivas y desafíos de las medidas de confianza mutua en UNASUR”. *Consejo de Defensa Suramericano UNASUR* (octubre de 2010). *Confianza y seguridad en América del Sur. Cuadernos de defensa* (2), pp. 31-37.
- Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M., & Castillo, J. (marzo de 2009). “Origen, espacio, y niveles de participación ciudadana”. *Dacna: International Journal of Good Conscience*, 4: 179-193.
- Krasner, S. (1993). “Bloques económicos regionales y el fin de la Guerra Fría”. *Liberación económica y libre comercio en América del Norte*, G. Vega (ed.). México: El Colegio de México.
- Laferriere, Emilio (2009). “Argentina: La participación ciudadana como desafío”. *Armas de doble filo, la participación ciudadana en la encrucijada*, Welp, Yanina y Serdült, Uwe (ed.). Buenos Aires, Prometeo.
- Larrea, A. (2014). “UNASUR: ampliando el campo de lo posible”. *La unión latinoamericana: diversidad y política*: 121-132. Buenos Aires: CLACSO.
- Legler, T. (2011). “De la afirmación de la autonomía a la gobernanza autónoma: el reto de América Latina y el Caribe”. *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs soberanía: la construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, F. R. Aravena (ed.): 23-48. Buenos Aires: Teseo.
- Maesso, M. (enero-febrero de 2011). “La integración económica”. *Revista ICE* (858): 119-132.
- Maraví, S. (1998). “El funcionamiento de las instituciones de la democracia directa en el Perú a partir de la constitución política de 1993”. *Ius Et Praxis* (2): 135-148.
- O'Donnell, G. (enero de 1994). “Delegative Democracy”. *Journal of Democracy*, 5 (1): 55-69.
- Pena, F. (2010). “Integración regional y estabilidad sistémica en Suramérica”. *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, M. Cienfuegos, & J. Sanahuja (ed.): 23-44. España: Fundación CIDOB.

- Pérez, S. (septiembre-octubre de 1999). "Gobierno y participación ciudadana". *Quórum* (68): 178.
- Picado, H. (2014). "La formación en democracia desde los organismos electorales". *VOCES (1)*: 7-9.
- Rada, A. (noviembre-diciembre de 2013). "UNASUR y la participación ciudadana". *América Latina en Movimiento* (490): 13-14.
- Sanahuja, J. (2010). "La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal". *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, M. Cienfuegos, & J. Sanahuja (ed.): 87-134. España: Fundación CIDOB.
- (2010^a). "Regionalismo e integración en clave suramericana: los orígenes y evolución de UNASUR". *La creación de UNASUR en el marco de la seguridad y la defensa* (29): 46-57.
- (2007). Regionalismo e integración en América Latina: Balance y perspectivas. *Pensamiento Iberoamericano*, 75-106. Recuperado el 30 de 10 de 2013, de Instituto Complutense de Estudios Internacionales. <http://www.pensamientoiberoamericano.org>
- Serbin, A. (enero-febrero de 2009). "América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la UNASUR la alternativa?". *Nueva Sociedad* (219): 145-156.
- Simon, S. (2008). "ASEAN and multilateralism: the long bumpy road to community". *Contemporary Southeast Asia: A journal of International and Strategic Affairs*, 30 (2): 264-292.
- Teixeira, Augusto (2010). "Regionalismo y seguridad sudamericana: ¿son relevantes el Mercosur y la Unasur?". *Íconos* (38): 41-53. Quito: FLACSO sede Ecuador.
- Welp, Y. (mayo de 2008). "La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina". *Íconos* (31): 117-130.
- (2010). "El referendo en América Latina". *Nueva Sociedad* 228 (julio-agosto).
- Welp, Y., & Serdult, U. (2012). "Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos". *Desafíos*, 24 (2): 169-192.
- Whitehead, L. (noviembre de 2011). "Un concepto de democratización reanimado: la metáfora biológica". *Revista SAAP*, 5 (2): 403.
- Zovatto, D. (2006). "Instituciones de democracia directa en América Latina. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, M. Payne, D. Zovatto, & M. Mateo (ed.): 67-114. Washington: BID/IIDAE.

Documentos

Álvarez, R. (2009). UNASUR: desde la perspectiva subregional a la regional. *Seguridad y ciudadanía. Documentos electronicos*, 2-15.

Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución Política de Colombia*. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>

Asamblea Nacional del Ecuador (2008). *Constitución de la República del Ecuador*.

UNASUR (2012). Reglamento de Observación electoral PLE-CNE-8-25-9-2012.

UNION EUROPEA (7 de febrero de 1992). “Tratado de la Unión Europea”. Maastricht.

Declaración de Asunción (29 de octubre de 2011). XXI Cumbre Iberoamericana, Paraguay.

Declaración de Paramaribo (30 de agosto de 2013), República Dominicana.

Ley 134 (31 mayo de 1994) “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”. Bogotá, Colombia.

Borda, S. (2012). Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericana-UNASUR. Buenos Aires: Coordinador regional de investigaciones económicas y sociales.

Congreso Constituyente Democrático (1993). *Constitución Política de Perú*. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/constitucion.pdf>

Congreso General Constituyente (1994). *Constitución de la Nación Argentina*. Disponible en: <http://www.constitution.org/cons/argentin.htm>

Consejo Europeo (1999) CE N.976/1999. “Reglamento para fijar requisitos para la aplicación de las acciones comunitarias distintas de las de cooperación al desarrollo que, dentro del marco de la política de cooperación comunitaria, contribuyan a alcanzar el objetivo general de desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho así como respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales en los terceros países”.

Consejo Nacional Electoral de la República del Ecuador / Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (2013). Acuerdo relativo al procedimiento de observación de las elecciones presidenciales y legislativas a celebrarse el 17 de febrero de 2013.

Consejo Nacional Electoral e Instituto de la Democracia (2010). *Código de la Democracia del Ecuador*. Quito, Ecuador.

Convención Americana Sobre Derechos Humanos (22 de noviembre de 1969). San José, Costa Rica.

Corte Constitucional (2002). Sentencia C-179/02. Colombia. Disponible en: www.corteconstitucional.gov.co

Cunill, N. (1991). Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Instituto Federal Electoral (IFE) (2011). Estudios electorales en perspectiva internacional comparada. México: Instituto Federal Electoral.

Lula da Silva, L. (2008). Discurso de bienvenida en la Cumbre de la Unión de Naciones Sudamericana. Brasilia.

————— (2006) Discurso pronunciado en la II Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Cochabamba.

Merino, M. (1996). “La participación ciudadana en la democracia”, Ilpes (ed.). Quito: CEPAL.

OEA (11 de septiembre de 2001). “Carta Democrática Interamericana de la OEA”. Lima, Perú.

————— (2009). “Manual para misiones de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos”.

————— (1991) AG/RES. 1080 (XXI-O/91). “Resolución de la Asamblea General de la OEA sobre su apoyo a la democracia representativa” Disponible en: www.oas.org

————— (2013). “Manual de observación electoral de la OEA”. Disponible en: www.oas.org

ONU (1991) Resolución A/RES/46/137. “Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas”.

Congreso de Perú (1994). *Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N° 26300*. Perú.

Peraza, A. (2005). Democracia participativa y derechos humanos. *Aportes Andinos*. <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista13/articulos/arturo%20peraza.htm#13>.

Rosales, A. (2007). Democracia y participación de la sociedad civil en los procesos de integración. Caracas: Alianza Social Continental.

- UNASUR (2008). Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas.
- (2010). Reglamento de las misiones electorales de UNASUR.
- (2011) Resolución del Consejo de Ministras y Ministros de relaciones exteriores sobre la creación de un Consejo Electoral.
- (2012) Resolución CMRE/ /N.37/2012 INDICAR TÍTULO DE LA RESOLUCIÓN Y LUGAR
- (2012a) Criterios y normativas para las Misiones Electorales.
- (2012b) “Estatuto del Consejo Electoral de la Unión de Naciones Suramericanas”.
- (2013). Resolución UNASUR/CMRE/RESOLUCIÓN/Nº 1/2013. “Por la cual se resuelve crear el grupo de alto nivel de cooperación y coordinación en derechos humanos de UNASUR”.
- (2013a). Reglamento de las misiones electorales.
- (2013b). Directrices para el funcionamiento del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR.
- (2013c). Informe final de la misión electoral en Ecuador, 2013, Quito.
- (2014). UNASUR/CMRE/RESOLUCIÓN Nº/2014 “Resolución para la situación en la República Bolivariana de Venezuela”, 16 febrero, 2014.
- (2012) . Estatuto del Consejo Electoral.
- (2012). Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia.
- Unión Europea (2000) UE /* COM/2000/0191. “Comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la Unión Europea”.
- UNIORE (2013). Proyecto de protocolo para las misiones de observación electoral de la Unión Interamericana de Organismos Electorales.
- Velásquez, F. (2011). Una nueva ley estatutaria de participación. *Boletín caja de herramientas*, 14. Foro Nacional por Colombia. Colombia.

Links de internet

- Álvarez, C. (2012). “UNASUR en Venezuela”. Consultada el 18 octubre 2013:
www.infolatam.com
- Consejo de participación ciudadana y control social (s.f.). *Rendición de cuentas*.
Consultada el 28 de febrero de 2014: www.cpcps.gob.ec
- Ecuador Inmediato*. (19 de marzo de 2014). “Entró en vigencia ‘Ratificación al Protocolo Adivioanal del Tratado Constitutivo de UNASUR’ que exige respeto a la democracia”. Consultada el 20 de marzo de 2014: www.ecuadorinmediato.com
- El Periódico de Monagas* (4 de abril de 2011). UNASUR reafirma independencia de la UE.
Consultada el 17 de noviembre de 2013: www.elperiodicodemonagas.com.ve
- EL UNIVERSAL*. (5 de Abril de 2014). “Insulza ve en nueva visita de UNASUR oportunidad para diálogo en Venezuela”. Recuperado el 8 de abril de 2014, de <http://www.eluniversal.com>
- Gutián, M. (1999). *El consenso de Washington ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante?* Recuperado el 14 de junio de 2013, de Fespinal: www.fespinal.com
- IFES (s.f.). *International Foundation for Electoral Systems*. Recuperado el 31 de enero de 2014, de <http://www.ifes.org/Regions.aspx>
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (s.f.). *Referéndum*. Recuperado el 28 de febrero de 2014, de Biblioteca Virtual: www.iidh.ed.cr
- Lagon, M. (febrero de 2011). *Promoting democracy: the whys and hows for the United States and the International Community*. Recuperado el 15 de diciembre de 2013, Obtenido de Council on Foreing Relations: www.cfr.org
- Lavados, Jaime (s/f). “Día de las Américas. Compartiendo Culturas”: Disponible en <http://compartiendoculturas.blogspot.com/2011/04/dia-de-las-americas.html>.
- Mesa de articulación* (septiembre de 2013). “UNASUR aprueba el Foro de Participación Ciudadana”. Recuperado el 20 de abril de 2014: <http://mesadearticulacion.org>
- Micco, S. (s.f.). “Comentario al texto ciudadanía y participación”. Equipo Académico Corporación Participa, Recuperado el 7 de febrero de 2014: www.participa.cl
- Miranda, Adolfo (2009). “Polémico testimonio”, Disponible en google books: Recuperado el 9 de octubre de 2013: <http://books.google.com.ec/book>.

Noticias 24. (11 de Junio de 2012). “Santos reconoce que UNASUR es el futuro, pese a su inicial escepticismo”. Recuperado el 18 de enero de 2014: www.elconfidencial.com

OEA (s.f.). “Departamento para la Cooperación y observación electoral”. Recuperado el 21 de octubre de 2013: <http://www.oas.org/es/sap/deco/default.asp>

ONU (s.f.). “Asistencia Electoral de la ONU” Recuperado el 13 de septiembre de 2013: <http://www.cinu.mx/temas/asistencia-electoral/asistencia-electoral-de-la-onu/>

——— (s.f.). “Misión de observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL)”. Recuperado el 13 de septiembre de 2013: http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/onusal.htm

——— (s.f.). “United Nations Transition Assistance Group (UNTAG)” Recuperado el 13 de septiembre de 2013: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/untag.htm>

——— (s.f.). “United Nations Transitional Authority In Cambodia (UNTAC)” Recuperado el 13 de septiembre de 2013: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/untac.htm>

Svetlik, M. (2010). *The Intersection of Election Observation and Assistance to the Electoral Cycle*. Recuperado el 08 de diciembre de 2013: en International Foundation for Electoral Systems. IFES. : www.ifes.org

Tickner, A. (23 de Abril de 2013). “UNASUR: entre el diálogo y la democracia”. Obtenido de *El Espectador* el 20 de marzo de 2014: <http://www.elespectador.com/opinion/unasur-entre-el-dialogo-y-democracia-columna-417998>

Transparency International (26 de junio de 2007). “Gobierno venezolano impide participación ciudadana en la OEA”. Disponible en Transparency International. Recuperado el 19 de noviembre de 2013: http://www.transparency.org/news/pressrelease/20070626_gobierno_venezolano_impide_participacion_ciudadana_en_oea

Tuccinardi, D., Guerin, P., Bargiacchi, F., & Maguire, L. (2006). *La asistencia efectiva*. Disponible en Ace Project: red de conocimientos electorales. Recuperado el 3 de noviembre de 2013: www.aceproject.org

UNASUR (2014). “Historia”. Recuperado el 9 de Marzo de 2014 de UNASUR: www.unasur.org

——— (22 de agosto de 2011). “Cancilleres de UNASUR se reúnen en Buenos Aires”. *Boletín de prensa UNASUR*, BP.0016. Recuperado el 13 de febrero de 2014: www.unasur.org.

——— (s/f). “Directrices para el funcionamiento del Foro de Participación Ciudadana”. Recuperado el 3 de abril de 2014:
<http://www.unasursg.org/uploads/0b/39/0b3933b5b1bcdd7a41a1176c562615d8/B.-FPC-DIRECTRICES-DEL-FORO-DE-PARTICIPACION-CIUDADANA-DE-UNASUR-CONSENSUADO.pdf>

Zovatto, D. (2000). *Mecanismos de democracia directa*. Recuperado el 4 de marzo de 2014 del Observatorio Electoral Latinoamericano: www.observatorioelectoral.org

Bibliografía de consulta

Banco de la República de Colombia. (28 de febrero de 2014). *La consulta popular*. Obtenido de Biblioteca virtual Luis Ángel Arango: www.banrepcultural.org

Cardona, D. (2005). “Tiene futuro la Comunidad Suramericana de Naciones?” *Foreign Affairs en español*, 5: 84-92.

France diplomatie (8 de noviembre de 2013). *Naciones Unidas y Brasil*. Recuperado el 8 de febrero de 2014 de France Diplomatie: <http://www.diplomatie.gouv.fr/es/fichas-de-paises/brasil/naciones-unidas-y-brasil/>

Duvall, R., & Barnett, M. (2005). “Power in International Politics”. *International Organization*, 59: 39-75.

Jervis, R. (Mayo de 2002). *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*. Obtenido de CIDOB.

Keohane, R. (1988). “International Institutions: Two Approaches”. *International Studies Quarterly*, 32: 379-396.

Kratochwil, F., & Ruggie, J. (1986). “International Organization: A State of the Art in the Art of the State”. *International Organization*, 40: 753-775.

Mearsheimer, J. (1994/95). “The False Promise of International Institutions”. *International Security*, 19: 5-49.

Ripoll, A. (enero-junio de 2007). “La cooperación internacional: alternativa interestatal en el siglo XXI”. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 2: 67-83.

Sanahuja, J. (2008-2009). “Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”. *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, 7. C. r. sociales (ed.): 11-54.

Solón, P. (julio de 2008). “Reflexiones a mano alzada sobre el Tratado de UNASUR”.
Revista de la integración. Secretaria General de la Comunidad Andina, 2: 12-18.

Santillan, R. (2011). “Histórica reunión de ministros de finanzas de la Unión de Naciones Sudamericanas-UNASUR. *Siempre* (32).

Sepulveda, I. (2010). *La creación de UNASUR en el marco de la seguridad y la defensa*. Conclusiones: 68-72. España: Documentos de Seguridad y Defensa 29.

Roncal, B. (30 de Marzo de 2011). *Origen de UNASUR*. Recuperado el 9 de Marzo de 2014, de Nuevo orden latinoamericano: UNASUR: <http://futuro-unasur.blogspot.com>

Universidad de Antioquía. (s.f.). *Curso de formación ciudadana y constitucional*. Obtenido de Facultad de Derecho, Universidad de Antioquía:
http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/consulta_popular.html

Universidad de Antioquía. (s.f.). *Iniciativa popular legislativa y normativa*. Recuperado el 28 de febrero de 2014, de Formación ciudadana y constitucional:
http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/iniciativa_popular.html

Entrevistas

- Juan Pablo Pozo Bahamonde, Consejero del Consejo Nacional Electoral del Ecuador y representante para Ecuador ante el Consejo Electoral de UNASUR. Realizada en noviembre 2013.
- María Emma Mejía, ex Secretaria General de UNASUR. Realizada en diciembre 2012.
- Carlos Espinosa, Coordinador de Investigación del Programa de Antropología, Historia y Humanidades de FLACSO Ecuador. Realizada en noviembre 2013.
- Adrián Bonilla, Secretario General de FLACSO-Costa Rica. Realizada en octubre 2013.
- Entrevista a Roxana Silva, Consejera del Consejo Nacional Electoral del Ecuador. Realizada en enero 2014.