
CONTRADICCIONES INTERESTATALES Y ÉTNICAS

ASOCIACIONES DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANAS EN LA SOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS REGIONALES DEL SIGLO XXI

Andrey N. Pyatakov

Ph.D. (Politología), (anpyatakov@yandex.ru)

Instituto de Latinoamérica de la Academia de Ciencias de Rusia (ILA ACR)
B. Ordynka, 21/16, Moscú, 115035, Federación de Rusia

Recibido el 23 de noviembre de 2017

Resumen: *El artículo está dedicado al proceso de solución de los conflictos más relevantes ocurridos en América Latina en la segunda década del siglo XXI, centrado en el aspecto de la participación de las asociaciones integracionistas líderes en el arreglo de los litigios. La atención se acentúa en el papel de los “mediadores”, tanto tradicionales como nuevos, de conflictos internos e interestatales. El autor llega a la conclusión que, en el curso del “giro a la izquierda”, en la región fue creada una nueva “arquitectura” integracionista, la que sirvió para disminuir considerablemente el nivel de la tensión política en la región. Actualmente, las asociaciones integracionistas “de la onda de izquierda” experimentan una crisis ponderable, a raíz de lo que, su función de solucionadora de los conflictos regionales se ha visto atenuada considerablemente.*

Palabras clave: *América Latina, conflictos, UNASUR, CELAC, MERCOSUR, OEA, integración*

INTEGRATION ASSOCIATIONS OF LATIN AMERICA IN THE SOLUTION OF REGIONAL CONFLICTS IN THE XXI CENTURY

Andrey N. Pyatakov

Ph.D. (Politics), (anpyatakov@yandex.ru)

Institute of Latin American Studies, Russian Academy of Sciences (ILA RAS)

Andrey N. Pyatakov

21/16, B. Ordynka, Moscow, 115035, Russian Federation

Received on November 23, 2017

Abstract: *The article is devoted to the analysis of the solution process of the most significant conflict situations in Latin America during the second decade of the XXI century, in the aspect of the leading integration associations' participation in the conflicts' settlement. The attention is focused on the roles of domestic and interstate conflicts' "mediators", both traditional and new ones. The author comes to the conclusion that a new kind of integration "architecture" was formed in the region during the "left turn" period, which has allowed to decrease significantly the regional political tension. Nowadays, the "left wave" integration associations go through the serious crisis, and their function of regional conflicts' settlement is considerably weakened.*

Keywords: *Latin America, conflicts, UNASUR, CELAC, MERCOSUR, OAS, integration*

ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ В РЕШЕНИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ XXI ВЕКА

Андрей Николаевич Пятаков

Канд. полит. наук, ведущий научный сотрудник (anpyatakov@yandex.ru)

Институт Латинской Америки РАН
Российская Федерация, 115035, Москва, Б. Ордынка, 21/16

Статья получена 23 ноября 2017 г.

Аннотация: *Статья посвящена анализу процесса разрешения наиболее значимых конфликтных ситуаций в Латинской Америке во втором десятилетии XXI века, в аспекте участия ведущих интеграционных объединений в урегулировании конфликтов. Акцентируется внимание на роли как традиционных, так и новых «медиаторов» внутри- и межгосударственных конфликтов. Автор приходит к выводу, что в ходе «левого поворота» в регионе сложилась новая интеграционная «архитектура», которая позволила значительно снизить градус политической напряженности в регионе. В настоящее время интеграционные объединения «левой волны» переживают серьезный*

кризис, в связи с чем их функция регионального урегулирования заметно ослаблена.

Ключевые слова: Латинская Америка, конфликты, UNASUR, CELAC, MERCOSUR, OAG, интеграция

América Latina ha vivido en la segunda década del siglo XXI tiempos de crispación y de estallido de nuevos conflictos políticos internos y regionales. Ello se vio conjugado, en buena medida, con el fenómeno del “viraje a la izquierda” que ha reformateado sustancialmente el espacio internacional e integracionista de la región. El “mapa” de los conflictos regionales y políticos internos se agrandó con numerosas crisis institucionales en muchos estados. El “giro a la izquierda” y la reacción de las fuerzas conservadoras de derecha a dicho giro no pudieron dejar de contribuir a la polarización de las relaciones internacionales en la región. Al mismo tiempo, sobre esa misma ola, en complemento a los institutos internacionales, que aspiran al cumplimiento de una función mediadora (ante todo la OEA), surgieron nuevos institutos, de carácter latinoamericano patentemente pronunciado, y sin la participación en ellos de EE.UU. y de Canadá. En primer lugar se trata de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Las colisiones y la conjugación de las posiciones entre los “actores” tradicionales y las estructuras regionales de “una nueva generación” sobre distintas materias agudas devino uno de los ejes clave de las relaciones internacionales en América Latina en la segunda década del siglo XXI.

“El arranque” de UNASUR en el arreglo de los conflictos

A fines de los “años 0” del siglo XXI UNASUR devino un mecanismo bastante eficaz de solución de los conflictos en América Latina. Esta asociación comenzó paulatinamente a sustituir la OEA en dicha función. Desde el comienzo mismo existieron dudas por parte de una serie de gobiernos de que este mecanismo multilateral pudiera ser un instrumento cabalmente adecuado en la solución de las situaciones conflictivas, sin embargo, la práctica que sobrevino iba a mostrar lo contrario. Parecía que unos cuantos factores hablaban a favor de los escépticos: una estructura orgánica demasiado simple, “minimalista” del bloque, la ausencia de comités especiales para conflictos, la madurez insuficiente de la asociación misma como integracionista. Valga destacar que, desde su inicio, la UNASUR no fue creada justamente como un instrumento supraestatal para la solución de disputas, su competencia abarcaba más bien funciones de integración. La función de mediadora en conflictos regionales interestatales y en los más agudos de carácter político interno iba a surgir más tarde, digamos ad hoc, lo que se dictaba por la agenda intensa de la vida política de América Latina.

Resulta notable que, el agravamiento, en marzo de 2008, de las relaciones entre **Colombia**, por una parte, y **Venezuela y Ecuador**, por la otra, sirvió en buena medida de estímulo para la consolidación de UNASUR. El conflicto estalló como consecuencia de una incursión de las fuerzas regulares colombianas a un campamento guerrillero de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) que se encontraba en el territorio fronterizo de Ecuador, sin autorización del gobierno del Estado vecino.

La solución fue encontrada por la vía de las conversaciones y del acercamiento de posiciones. El papel mediador en la solución del conflicto colombiano-ecuatoriano fue cumplido por la OEA. Los resultados de la labor de una misión especial de la OEA fueron del todo patentes. Después de la visita de representantes suyos a los dos países contenciosos se logró disminuir sustancialmente el grado de la tensión, llegándose a un acuerdo sobre el repliegue inmediato de las unidades militares de Colombia de la línea fronteriza. La mediación de la OEA ayudó a resolver el conflicto y a normalizar las relaciones diplomáticas entre sus participantes [1]. La superación de la crisis reportó, al mismo tiempo, resultados importantes para el proceso de la integración regional y coadyuvaría a la formación de UNASUR, en mayo de 2008, cuando fuera firmado el Tratado constituyente en la primera cumbre de la asociación.

UNASUR pudo ya en septiembre de 2008 manifestarse, por vez primera, como mediadora en un agudo conflicto político interno que se registraba en Bolivia donde, como consecuencia de la actividad de fuerzas separatistas en cuatro departamentos de llamada “Media Luna”, el país se vio al borde de una guerra civil y/o de su desintegración. La culminación de la crisis tuvo como cenit el 11 de septiembre de 2008, cuando en el departamento de Pando se protagonizaron enfrentamientos armados de gran envergadura entre la oposición separatista y los partidarios del Presidente.

Por iniciativa de Chile, para atenuar la tensión en este país andino fue convocada, en carácter de urgencia, una cumbre presidencial de la nueva asociación. En aquella reunión fue elaborado, de hecho, un estilo común para hacer frente a factores desestabilizadores de la política regional, que es posible definir

como una influencia colectiva interestatal consolidada. UNASUR se empeñó en actuar, en nombre de toda la comunidad latinoamericana, en interés del mantenimiento de la estabilidad regional, expresando e impulsando su postura común. En aquella cumbre en Santiago, los presidentes de países suramericanos llamaron a todas las fuerzas políticas y sociales de Bolivia, involucradas en el conflicto, a tomar las medidas indispensables para la restauración del orden constitucional [2]. Una de las decisiones prácticas de la cumbre fue el envío a Bolivia de una comisión investigadora especial, un mecanismo que posteriormente se hizo habitual para UNASUR.

En aquella misma cumbre se reveló la línea de UNASUR al apoyo preferencial de los gobiernos de izquierda de la región. Sin embargo, no se puede afirmar que todos sus doce estados miembros respaldaran, incondicionalmente, a los representantes del “viraje a la izquierda”. Lo más probable es que allí se diera una determinada coincidencia de una postura fundamental de UNASUR, sobre la preservación del orden constitucional, con la práctica política real, en que los gobiernos de izquierda legítimos eran víctimas de la desestabilización, de parte de fuerzas internas y del exterior, las que no se detenían ante la violación del orden institucional. En el documento final de la cumbre chilena de UNASUR, los líderes de los países sudamericanos confirmaron la legalidad de estadía en el poder del gobierno de Evo Morales y condenaron todo intento de golpe de estado o de violación de la integridad territorial de Bolivia. Un resultado importante, que rebasara el marco de un conflicto concreto, fue la condena incondicional del separatismo, cuya amenaza, a partir de ese momento, fue arrojada, al parecer, a la vera de la vida política de la región.

**Golpes de Estado desde Honduras hasta Ecuador:
consolidación de posiciones de las asociaciones
integracionistas**

En junio de 2009, un golpe de estado en **Honduras**, como consecuencia del que fue destituido el presidente legalmente electo, Manuel Zelaya, demandó una intervención operativa. A diferencia del caso boliviano, la crisis hondureña produjo una consolidación en todo el hemisferio occidental: del lado del presidente derrocado resultó no solo la comunidad regional, representada por UNASUR, sino que también la interamericana. El 30 de junio, dos días después de la asonada golpista fue convocada una sesión extraordinaria de la Asamblea General de la OEA, en la que fue reclamada la repatriación de M. Zelaya y el restablecimiento de su estatus presidencial [3]. El gobierno provisional se negó a hacer concesiones, lo que produjo la suspensión de la membresía de Honduras en la OEA [4]. UNASUR, con la participación activa de la diplomacia brasileña emitió una condena al golpe de estado y a las elecciones presidenciales celebradas a continuación. Muchos miembros de este bloque integracionista se negaron primeramente a entablar un diálogo político con Porfirio Lobo, el nuevo presidente electo, retirando a sus embajadores (a excepción de Perú y de Colombia). Posteriormente, la mayoría de los países de la región iban a reconocer la legitimidad de las elecciones en Honduras. La OEA desempeñó en aquello un papel que también era significativo.

Meses más tarde, la intensa vida política de la región “arrojó” una situación conflictiva más que requirió de la intervención colectiva de la comunidad latinoamericana. El

gobierno de Colombia decidió entregar en arriendo a EE.UU. siete bases militares. Bogotá motivó esa medida con la necesidad de combatir el narcotráfico y la amenaza del terrorismo que partía de las FARC. Sin embargo, aquella retórica ocultaba el espaldarazo a los planes de EE.UU. de reforzamiento de su presencia militar en la región latinoamericana.

UNASUR no podía pasar por alto esa decisión que contravenía su política de defensa de la soberanía nacional y de la seguridad regional, y acometió una serie de medidas para resolver la situación potencialmente peligrosa. A la hora de evaluar la génesis conflictual de esta situación cabe considerar la arquitectura de las relaciones interestatales que se venían forjando, en la que el punto más tenso representaban las relaciones entre Colombia y Venezuela. Caracas, al ver en la decisión de Bogotá una amenaza potencial a su estabilidad política interna fue el promotor del estudio del problema en el marco de UNASUR, debido a que no excluía las posibilidades de un conflicto armado entre los dos estados que tienen frontera común. Por iniciativa de Venezuela y de Brasil fue convocada la Cumbre de UNASUR en agosto de 2009, en Quito, sin embargo, el presidente de Colombia se negó a participar en ella. Aquella reunión culminó con la creación de nuevas subdivisiones orgánicas, enmarcadas en la estructura del bloque integracionista, o sea: cinco Consejos, uno de los que fue el Consejo contra el narcotráfico. De esa manera, la comunidad latinoamericana buscó arrebatarse la iniciativa a EE.UU. y proponer un mecanismo propio y una estrategia de solución de un problema tan grave. Posteriormente, con la presión del Tribunal Supremo de Colombia, el gobierno aceptó una variante “aliviada” del tratado, según el cual, en las bases se permitía el

despliegue de un contingente militar norteamericano de hasta 800 hombres, como máximo, y de hasta 600 civiles [5].

El año 2010 fue en América Latina no menos agudo y tenso en situaciones conflictivas. A fines de julio sobrevino la ruptura de las relaciones diplomáticas entre **Venezuela y Colombia**. Un duelo de acusaciones sería lo que condujo a ello. Caracas aseveraba que Bogotá incentivaba y estimulaba en Venezuela la actividad de agrupaciones armadas ultraderechistas (los llamados “paramilitares”), mientras que Colombia acusaba al país vecino de que en su territorio encontraban refugio destacamentos de las FARC y del Ejército de Liberación Nacional (ELN), las que Bogotá ubicaba entre las organizaciones terroristas. El secretario general de UNASUR, Néstor Kirchner, mediador en aquella crisis diplomática instó a las partes a sentarse a la mesa de las negociaciones. Como resultado se convino en celebrar conversaciones bilaterales entre los presidentes Juan Manuel Santos, de Colombia, y Hugo Chávez, de Venezuela. El 10 de agosto de 2010, en un encuentro en la ciudad de Santa Marta, los dignatarios de los dos países anunciaron el restablecimiento de las relaciones diplomáticas.

Otro hecho conflictivo ocurrido en 2010 fue el motín del 30 de septiembre de las fuerzas policiales de Ecuador, las que exigían la destitución del presidente Rafael Correa, e incluso llegaron a tomar de rehén al jefe de estado. Los hechos generaron una reacción unánime de las asociaciones regionales integracionistas, las que calificaron lo ocurrido de intento de golpe de estado. En defensa del orden constitucional se pronunciaron la OEA, UNASUR, ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), el Mercado Común Suramericano (MERCOSUR), el Grupo de Río. Este demarche

regional sirvió de factor importante para la supresión operativa de la sedición, para la liberación de R. Correa y la devolución de sus facultades presidenciales. La condena resuelta a la insurrección tuvo además una relevancia más amplia en el plano de la elaboración de mecanismos jurídicos regionales de defensa de la estabilidad democrática constitucional y de la solución de conflictos, vinculados a la amenaza de su atropello. El 26 de noviembre de 2010, en la IV cumbre de UNASUR, celebrada en Georgetown, Guayana, fue aprobado el Protocolo democrático, una suerte de manifiesto político de defensa del orden jurídico constitucional en la región. Dicho documento iba a complementar de manera sustancial la Carta Democrática Interamericana de la OEA (1990) y el Protocolo Democrático de Ushuaia de MERCOSUR (1998), en los que no habían sido estudiados exhaustivamente el problema de los golpes de estado, como amenaza a la estabilidad democrática, y el asunto de las sanciones. El nuevo documento jurídico internacional devino un mecanismo complementario profiláctico para las situaciones conflictivas en la región.

Los casos de Paraguay y de Brasil: desde el incremento de las contradicciones en las evaluaciones de la UNASUR y la OEA, al estado de la parálisis institucional

En junio de 2012 fue puesto en el orden del día lo de la aplicación práctica del Protocolo democrático de UNASUR, cuando el presidente de Paraguay, Fernando Lugo, fue sometido al procedimiento de *impeachment* (con burdas violaciones procesuales, a juicio de sus partidarios). La destitución del mandatario uruguayo se produjo en cuestión de dos días, lo que desató juicios antagónicos en el hemisferio occidental. Los

gobiernos radicales de izquierda fueron los primeros en criticar, en términos recios, el *impeachment* relámpago, calificando el hecho ocurrido de una nueva forma de golpe de estado (golpe parlamentario), la que tenía por objeto asestar un golpe a la independencia y a la integración de los países latinoamericanos y del Caribe [6]. Posiciones críticas asumieron, además, los gobiernos de centroizquierda de Brasil, Argentina y de Uruguay. Los ministros de relaciones exteriores de UNASUR intentaron, en la víspera de la votación en el Senado paraguayo, impedir el *impeachment*. El entonces titular de la cartera de exteriores de Venezuela, N. Maduro trató de presionar al mando de las FF.AA. paraguayas, y altos personeros de la diplomacia de Brasil y de Argentina amenazaron con implantar sanciones comerciales contra Paraguay. Hugo Chávez retiró al personal militar acreditado en Paraguay y anunció la paralización de los suministros de petróleo, en respuesta a que Asunción había declarado como personas no gratas al canciller y al embajador de Venezuela [7]. Los gobiernos de México, Colombia, Chile y de Guatemala no estimaron los hechos en Paraguay un atropello del orden constitucional y de la legislación vigente, aunque sometieron también a críticas el procedimiento del *impeachment* [8]. Fue entonces justamente que sobrevino la primera división seria al interior de UNASUR.

MERCOSUR, siguiendo la estela de los gobiernos de izquierda tomó la decisión, sobre la base del Protocolo democrático de Ushuaia, de suspender la membresía de Paraguay hasta las elecciones generales próximas, fijadas para el 21 de abril de 2013 [9]. Una medida análoga fue tomada también, con respecto a la membresía de Paraguay, en

UNASUR, la que, además, aplicó las sanciones previstas en su Protocolo democrático.

Una postura más cauta asumió la OEA. Su secretario general José Miguel Insulza manifestó que habían sido cometidas violaciones procesuales contra el expresidente, al no garantizar al imputado el derecho pleno a la defensa. Durante su visita a Paraguay se reunió con Fernando Lugo, con el presidente interino Federico Franco, con legisladores, empresarios, con dignidades de la jerarquía eclesial y con periodistas. Como fruto de los innumerables contactos fue tomada la decisión de no excluir a Paraguay de la organización interamericana para evitar “sufrimientos al pueblo paraguayo”. El titular de la OEA propuso el envío a Paraguay de una misión de la entidad para que contribuyera a la restauración del diálogo nacional y velara por los preparativos de las elecciones generales de 2013 [10].

Aquel *impeachment* paraguayo fue una suerte de “laboratorio” de golpes de Estado de un tipo nuevo, “suave” y, en cierto sentido, de etapa preparatoria de la erosión de la estatalidad en un país clave de la región latinoamericana, en Brasil. Dejando entre paréntesis las peripecias de la remoción de la presidenta Dilma Rousseff en mayo-agosto de 2016, [11] – para unos, una destitución constitucional, y para otros, un golpe parlamentario-judicial – detengámonos en la reacción de las asociaciones integracionistas. La OEA, que seguía de cerca los hechos, reaccionó de manera prudencial y crítica. No sobrevinieron sanciones algunas contra las nuevas autoridades de Brasil, y la organización se limitó tan solo a exigir explicaciones de parte del que ocupara el cargo de presidente, Michel Temer [12]. Después de presentar la respuesta correspondiente, “se le puso freno” al conflicto, y la OEA

comenzó de hecho a interactuar con el nuevo gobierno, como con uno legítimo. MERCOSUR, en el que Brasil ocupaba posiciones dominantes, resultó a priori paralizado. Un factor adicional de su impotencia fue la postura del nuevo gobierno de Argentina, encabezado por Mauricio Macri, que se solidarizó efectivamente con los promotores del *impeachment* brasileño y le manifestaba continuamente su respaldo [13]. UNASUR tampoco pudo, sin apoyo de Brasil y de Argentina, reaccionar adecuadamente, ni mucho menos influir de manera constructiva en la marcha de los sucesos. Lo máximo que se logró fue convocar el 1º de septiembre de 2016, post facto, a una reunión regional de cancilleres, la que se limitó a expresar la preocupación con respecto al futuro de la estabilidad democrática regional [14]. Tampoco se logró tampoco acometer medidas prácticas. La única asociación que reveló unanimidad de posiciones fue la “fracción” bolivariana de la comunidad latinoamericana, ALBA. En calidad de protesta, tres estados de dicha organización, Venezuela, Bolivia y Ecuador revocaron de Brasil a sus embajadores [15].

Así las cosas, a diferencia de los casos anteriores, la comunidad latinoamericana no logró alcanzar una reacción tajante y consolidada ni sobre los hechos en Paraguay, ni ante la remoción del poder en Brasil. Si bien en el primer caso se manifestó una confrontación evidente de las posiciones de UNASUR y de la OEA, en el segundo, casi todo el espectro de las asociaciones integracionistas resultó políticamente paralizado. El caso de Paraguay fue una suerte de “Rubicón”, después del que se vieron claramente definidas las contradicciones entre los mecanismos integracionistas y, al interior de ellos. Mientras que en el caso brasileño sobrevino el

“afianzamiento” del estado políticamente paralizado de la mayoría de los bloques integracionistas.

Crisis política interna venezolana: estrategias contrarias de la OEA y UNASUR

El último conflicto intraestatal al día de hoy, que tiene centrada la atención de los institutos internacionales ha sido la crisis en **Venezuela**, que se estuvo desarrollando paralelamente con la brasileña. En el caso venezolano sobrevino un enfrentamiento abierto de intereses y de estrategias de dos asociaciones, de la OEA y UNASUR, las contradicciones entre ellas se tornaron patentes y agudas. Si anteriormente, como fuera expuesto anteriormente, ellas encontraban a menudo puntos comunes de contacto y asumían posiciones parecidas, en el caso venezolano asumieron posturas contrarias: la OEA se inclinaba a favor de la injerencia externa, con el pretexto de una solución de la crisis. Mientras que UNASUR insistía en estimular el diálogo político interno, lo que se manifestó de su parte mucho antes de que el conflicto entrara en la fase de la confrontación abierta entre el poder y la oposición. UNASUR ofrecía continuamente sus servicios de mediador para resolver el conflicto venezolano, sin embargo, solo a mediados de 2014 se logró pasar de lleno a las soluciones prácticas.

En abril de 2013, cuando la oposición se negó a reconocer los resultados de las elecciones presidenciales, fue convocada una cumbre extraordinaria de UNASUR, en la que los presidentes de los países de América del Sur, a excepción de Paraguay, reconocieron a Nicolás Maduro como el jefe de estado legalmente elegido, e instaron a las partes contenciosas a un diálogo de paz. En el semestre que siguió, hasta pleno febrero

de 2014, el conflicto entre la oposición y el ejecutivo entró en la fase “candente”, como consecuencia de lo cual resultó imposible resolver la situación. En marzo de 2014, con el asentimiento del gobierno de Venezuela fue creada una comisión mediadora integrada por los titulares de Exteriores de Colombia, Ecuador y de Brasil. Sus representantes visitaron Venezuela más de una vez y dialogaron tanto con la oposición como con el gobierno. En 2014, con la mediación de una comisión de UNASUR se celebraron dos rondas de conversaciones, aunque no resultó un diálogo real, debido a que las partes litigantes mantenían criterios mutuamente excluyentes sobre los hechos. Formalmente, las conversaciones culminaron con la creación de una Comisión destinada a establecer la verdad, la que debía detectar y castigar a los culpables de los disturbios callejeros. Ella quedó integrada por el presidente N. Maduro, los ministros de Exteriores de Colombia, de Brasil y de Ecuador, además de dos gobernadores de la oposición. Las conversaciones se atascaron después de que las autoridades se negaran a dejar en libertad a Leopoldo López, arrestado líder del ala radical de la oposición.

El nuevo secretario general de UNASUR, Ernesto Samper, quien asumió el cargo en septiembre de 2014, planteaba insistentemente la necesidad de “un pacto social amplio” que encarnara, sintéticamente, los intereses tanto de la oposición como del gobierno, y llamaba a las partes a retornar a la mesa de las conversaciones. En marzo de 2015 arribó a Caracas, invitada por N. Maduro, una delegación de UNASUR, encabezada por E. Samper, para la reanudación del diálogo. Sin embargo, su misión fue estéril [16].

Hacia 2015-2016, las posibilidades de la influencia política de UNASUR estaban a punto de agotarse. La asociación no logró finalmente ejercer una influencia real sobre la marcha de los hechos y llegar a ser una mediadora eficaz en la tensa situación en Venezuela. Contribuyendo por todos los medios a un diálogo de paz entre la oposición y el gobierno, UNASUR no pudo alcanzar el resultado deseado y, de hecho reveló impotencia. E. Samper intentaba continuamente someter la situación de Venezuela al debate colectivo de UNASUR, pero toda vez chocaba con la resistencia de los gobiernos de derecha y de la centro derecha. De hecho, UNASUR devino rehén de la práctica de la toma de decisiones por consenso, consignada en el Tratado Constituyente como base de su funcionamiento. Sintomáticos fueron los juicios expresados por Samper en pleno auge de la crisis venezolana: “Cualquier cosa que uno diga o haga debe contar con el consenso de los doce países. Cuando vi que era imposible conseguir el consenso de la región en torno al tema de Venezuela, pensé que debía retirarme” [17]. En realidad, aquellas palabras resultaron ser proféticas. Samper presentó la dimisión en febrero de 2017, después de lo cual iba a quedar vacante, durante todo ese año, el cargo de Secretario general de UNASUR y, la asociación misma, ya no acometería intentos de injerencia en el conflicto venezolano, y en general, de promoción de iniciativas políticas algunas. En aquel período, UNASUR entraría en la fase de una prolongada crisis institucional, de la que no se vislumbra una salida hasta ahora.

La situación en torno al arreglo de la crisis política interna en Venezuela se agravó hasta el extremo a fines de mayo de 2016, cuando el secretario general de la OEA, Luis Almagro, presentó un informe en el que se aseveraba que el poder ejecutivo de Venezuela había violado el orden constitucional, e instaba a

aplicar en el país la Carta Democrática de la OEA [18]. Era muy amplio el espectro de las sanciones posibles y de las consecuencias negativas para Venezuela: desde la suspensión de la membresía en la OEA y sanciones diplomáticas (retirada de embajadores y congelación de las relaciones diplomáticas), hasta el empleo de un contingente de fuerzas armadas internacionales.

Aquel informe provocó una reacción drástica del presidente N. Maduro, quien acusó a la OEA de llamar a una intervención foránea en Venezuela y exigió la destitución inmediata de Almagro. Tratando de evitar el agravamiento ulterior del conflicto, Maduro se dirigió a la UNASUR con la moción de crear una comisión mediadora especial, que integrarían el expresidente del gobierno de España José Luis Rodríguez Zapatero, y los exmandatarios Leonel Fernández, de República Dominicana, y Martín Torrijos, de Panamá [19]. Los tres políticos, siendo partidarios de principio de un diálogo pacífico entre el poder y la oposición, se pronunciaron en contra de la intromisión internacional y de la imposición de sanciones severas. Practicamente, surgió el precedente de la creación de una comisión mediadora, en medio de una confrontación “tenue” de dos organizaciones internacionales, la OEA y UNASUR.

El 23 de junio de 2016, en Washington se celebró una sesión extraordinaria de la OEA con la participación de los cancilleres de 34 países miembros, de tres mediadores iberoamericanos y del entonces presidente del parlamento venezolano, Henry Ramos Allup. En la votación con respecto a la aplicación de la Carta Democrática, 20 estados se pronunciaron a favor, 12 en

contra, y 2 se abstuvieron [20]. (Por reglamento se requería obtener no menos de 24 votos).

A medida del agravamiento de la confrontación política interna en Venezuela, se intensificaban también las disensiones en el marco de la asociación sudamericana. En marzo de 2017, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Paraguay y Uruguay condenaron el fallo de la Corte Suprema de Venezuela de restringir la inmunidad parlamentaria de los diputados de la oposición. En agosto de 2017, después del inicio de las labores de la Asamblea Nacional Constituyente, Perú iba a sumarse también, con una crítica ácida, contra la política del gobierno de Venezuela, y solo Bolivia y Ecuador respaldaron en UNASUR las acciones de N. Maduro.

A fines de 2016, y en el primer semestre de 2017, el conflicto entre la OEA y Venezuela fue también ascendiendo. La oposición venezolana, con el trasfondo de la agudísima crisis política interna, solicitó en más de una ocasión a L. Almagro la aplicación de la Carta Democrática contra el gobierno de Caracas. En ese período fue convocado reiteradamente el Consejo Permanente de la OEA, a nivel de titulares de Exteriores para adoptar una resolución que diera “luz verde” a la puesta en acción de la Carta, sin embargo, toda vez faltaban votos contados para su aprobación. La confrontación llegó a su colmo en abril de 2017, cuando el gobierno de Caracas, en señal de protesta contra las acciones de la OEA anunció el comienzo del procedimiento de su salida de la organización.

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) se empeña también en jugar un papel constructivo en el caso venezolano. Dicha organización tuvo que aplicar no pocos esfuerzos, aunque estériles, para lograr un consenso entre los partidarios y los adversarios de N. Maduro. La Comunidad

manifestó la inquietud por la situación en Venezuela e instó a la dirigencia del país a empeñar todos los esfuerzos para comenzar el diálogo, con la participación de todas las fuerzas políticas, encaminado a lograr la paz y la unidad nacional [21, p. 163]. Al mismo tiempo, con el trasfondo del “giro a la derecha” registrado en algunos países de América Latina y, en particular, después de la llegada al poder de fuerzas de centroderecha en Argentina y en Brasil, las posibilidades de la CELAC en el plano de la solución de los conflictos iban a ser también más limitadas, por cuanto, según el reglamento de la organización, todas las decisiones se aprueban exclusivamente por consenso. En mayo de 2017, por iniciativa de Venezuela fue acometido el intento de convocar una cumbre en San Salvador, la que sería ignorada por siete estados de la región (la Comunidad de las Islas Bahamas, Barbados, Brasil, México, Paraguay, Perú y por Trinidad y Tobago). Como resultado no pudo ser aprobada entonces la resolución final, y la reunión resultó, prácticamente anodina [22].

A pesar de los esfuerzos aplicados por asociaciones internacionales, el futuro de la crisis política en Venezuela es sumamente incierto. Es más, este conflicto vino a intensificar las discrepancias en las filas de organizaciones internacionales de la región, las que dejaron de expresar “la unidad en la diversidad” y, su papel activo en la solución del conflicto resulta ser muy problemático.

La actitud con respecto a Venezuela devino factor de crispación de las contradicciones también al interior de los bloques integracionistas. Ello fue válido, en primer lugar, para MERCOSUR. Venezuela no lograba ser durante muchos años miembro paritario de esta organización integracionista. El

Congreso de Paraguay seguía siendo largo tiempo el único organismo legislativo de los países miembros que se negaba a ratificar el ingreso de Venezuela. En 2012, después del *impeachment* a F. Lugo, el país había sido temporalmente excluido del bloque, lo que abrió a Venezuela el camino a la asociación. Desde el comienzo no existía consenso en MERCOSUR acerca de la incorporación de Caracas. Los partidarios estimaban que, con su ingreso se reforzaría el componente energético de la organización, aunque el desplome del precio del petróleo vino en buena medida a anular dicho argumento. Los opositores (fundamentalmente de las bancadas de derecha en los congresos de Argentina, Brasil y Paraguay), estimaban que el ingreso de Venezuela había ocurrido sobre bases ilegales y exigían su exclusión. La crisis política en MERCOSUR se agravó como consecuencia del cambio del vector político de desarrollo de Argentina y de Brasil. M. Macri, elegido presidente de Argentina a fines de 2015, se pronunciaba desde el principio por privar a Venezuela de la calidad de miembro de la asociación. Por su parte, Venezuela reaccionó moleestamente ante el cambio de los regímenes políticos en estos países, lo que se vio acompañado por una aguda confrontación política interna. Así, después de la destitución de D. Rousseff, Caracas se negó a reconocer al gobierno provisional de M. Temer y retiró a su embajador desde Brasilia. En diciembre de 2016, Venezuela fue privada del derecho a voto en MERCOSUR, aunque se le conservó la posibilidad de expresar su postura. Y en agosto de 2017, los miembros de MERCOSUR interrumpieron por unanimidad, y por un plazo indefinido su membresía “por la violación del orden democrático” [23]. En general, en MERCOSUR se creó, a fines de 2017, una situación bastante tensa, capaz de amenazar el futuro de la asociación.

Este panorama de las situaciones conflictivas en América Latina de la última década revela que, con frecuencia, ellas tuvieron como causa crisis políticas internas que rebasaban los límites de las fronteras nacionales y que alcanzaban una dimensión internacional. En casos menos agudos, para prevenir la escalada del conflicto resultaba suficiente una reacción coordinada de unas u otras asociaciones integracionistas y, en general, de la comunidad latinoamericana. Pero, si los conflictos se encarnizaban, la comunidad internacional y regional, no se limitaba a expresar una visión propia y evaluaciones, sino que creaba comisiones mediadoras especiales destinadas a contribuir a un arreglo.

En los últimos años han venido creciendo las tendencias de la evaluación multivectorial de los conflictos por asociaciones tales como la OEA, por una parte, y UNASUR y CELAC, por la otra. Los conflictos nacionales internos se han tornado campo de colisión de intereses de estos mecanismos interestatales. En América Latina es posible esperar que estas contradicciones vayan agudizándose en el contexto del relevo paulatino de los énfasis políticos del desarrollo de la región. La crisis institucional vino a atacar con singular agudeza UNASUR, la que en 2016-2017 ha dado muestras de una evidente incapacidad para resolver disputas. Resulta evidente que la región ha entrado en una fase más turbulenta de su desarrollo y, en los próximos tiempos podríamos ser testigos de nuevos conflictos no solo entre estados, sino también entre institutos integracionistas, así como al interior de ellos.

Bibliografía References Библиография

1. Ecuador y Colombia restablecen las relaciones diplomáticas. *El Mundo*. Madrid, 27.11.2010.
2. Declaración de La Moneda. Unión de Naciones Sudamericanas, 24.09.2008. Available at: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACIONES_DE_LA_PRESIDENTA_DE_LA_REPUBLICA_DE_CHILE_MICHELLE_BACHELET_PRESIDENTA_PRO_TEMPORE_DE_LA_UNASUR.pdf?noderef=53783e09-aa05-47e8-97e9-60e5ab71e538 (accessed 10.09.2017).
3. Honduras readmitted to OAS after coup. *Reuters*, London, 01.06.2011. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-honduras-oas/honduras-readmitted-to-oas-after-coup-idUSTRE75063P20110601> (accessed 08.09.2017).
4. Insulza pedirá la suspensión de Honduras en la OEA. *El País*. Madrid, 04.07.2009.
5. Bases militares de EEUU en Colombia apuntan a Venezuela. *Cubadebate*. La Habana, 11.05.2016. Available at: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2016/05/11/bases-militares-de-eeuu-en-colombia-apuntan-a-venezuela/> (accessed 10.09.2017).
6. ALBA rechaza maniobra para destituir al Presidente Lugo en Paraguay. *Cubadebate*. La Habana. 24.06.2012. Available at: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2012/06/21/alba-rechaza-maniobra-para-destituir-al-presidente-lugo-en-paraguay/> (accessed 10.09.2017).
7. Chávez ordena retiro de embajador en Paraguay y cese de envío de petróleo. *La Tercera*. Santiago de Chile, 24.06.2012.
8. México llama a consultas a su embajador en Paraguay. *La Tercera*. Santiago de Chile, 24.06.2012.
9. Mercosur suspende la participación de Paraguay en la Cumbre de Presidentes. *Infobae.com*. Buenos Aires, 24.06.2012. Available at: <https://www.infobae.com/2012/06/24/655293-mercosur-suspende-la-participacion-paraguay-la-cumbre-presidentes> (accessed 11.09.2017).
10. Paraguay divide a la región tras la destitución de Lugo. *El Universal*. Caracas, 23.06.2012.
11. Окунева Л.С. Импичмент президента Бразилии: как это было. *Латинская Америка*. №8, 2016, pp. 28-42. [Okuneva L.S. Impichment prezidenta Brazílii: kak eto bylo [Impeachment of the President of Brazil: writing its recent history. *Latinskaya Amerika*, No 8, 2016, pp. 28-42. (In Russ.)].
12. Reacciones tras la destitución de la presidenta Dilma Rousseff. *Telesur*, Venezuela, 31.08.2016. Available at:

<https://www.telesurtv.net/news/Reacciones-tras-la-destitucion-de-la-presidenta-Dilma-Rousseff-20160831-0029.html> (accessed 12.11.2017).

13. Carlos E., Lafuente J. Macri, gran apoyo de Temer en un continente en pleno giro ideológico. *El País*. Madrid, 12.05.2016. Available at: https://elpais.com/internacional/2016/05/12/argentina/1463077816_158730.html (accessed 13.11.2017).

14. Unasur activa reunión de cancilleres tras golpe en Brasil. *Telesur*, Venezuela, 01.09.2016. Available at: <https://www.telesurtv.net/news/Unasur-activa-reunion-de-cancilleres-tras-golpe-en-Brasil-20160901-0042.html> (accessed 12.10.2017).

15. Venezuela, Bolivia y Ecuador retiran a sus embajadores de Brasil. *El País*. Montevideo, 31.08.2016. Available at: <http://www.elpais.com.uy/mundo/venezuela-bolivia-ecuador-retiran-embajadores-brasil.html> (accessed 12.10.2017).

16. Unasur y su intermediación en Venezuela. *Telesur*. Caracas, 06.05.2015. Available at: www.telesurtv.net/news/-Unasur-y-su-intermediacion-en-Venezuela-20150306-0005.html (accessed 12.10.2017).

17. Samper: Cuando vi imposible un consenso sobre Venezuela en Unasur pensé en mi retiro. Available at: <http://www.panorama.com.ve/politicaeconomia/Samper-Cuando-vi-imposible-un-consenso-sobre-Venezuela-en-Unasur-pense-en-mi-retiro-20170801-0076.html> (accessed 22.10.2017).

18. Los países de la OEA evalúan si aplican la Carta Democrática a Venezuela. Available at: www.infolatam.com/2016/06/26/los-paises-de-la-oea-evaluan-si-aplican-la-carta-democratica-a-venezuela (accessed 30.09.2017).

19. Venezuela invita a Zapatero a la reunión de la OEA en Washington. *El Mundo*. Madrid, 21.06.2016.

20. Venezuela pierde votación e inicia una sesión para debatir si aplica Carta Democrática. *ABC Internacional*. Madrid, 23.06.2016.

21. Ивановский З.В. Венесуэла: внеочередные президентские выборы 2013 г. и их политические последствия. В: Латинская Америка: электоральные процессы и политическая панорама. (Отв. ред. З.В. Ивановский). М.: ИЛА РАН, 2015, 274 с. [Iwanowski Z.V. Venezuela: vneocherednye prezidentskie vybory 2013 g. i ikh politicheskie posledstviya . In: Iwanowski (Ed.) Latinskaya Amerika: elektoral'nye processy i politicheskaya panorama [Venezuela: special presidential elections of 2013 and their political consequences. In: Iwanowski (Ed.) Latin America: electoral processes and political panorama. Moscow, ILA RAN, 2015, 274 p. (In Russ.)].

22. Reunión de la CELAC culminó sin acuerdo sobre Venezuela. *El Nacional*. Caracas, 02.05.2017.

23. Royo J. Mercosur suspende a Venezuela indefinidamente. *El Mundo*. Madrid, 05.08.2017.