

**El rol de las misiones electorales de la UNASUR en el proceso por
construir un nuevo regionalismo en Suramérica**

Dalia Ximena Díaz López

**Trabajo de grado para optar por el título de
Magíster en Relaciones Internacionales**

Dirección

Fabio Sánchez Cabarcas

Ph.D. en Relaciones Internacionales

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C.**

2018

SIGLAS Y ABREVIATURAS

| | |
|----------|--|
| ALBA | Alianza Bolivariana para América |
| CAN | Comunidad Andina de Naciones |
| CARICOM | Comunidad del Caribe |
| CDI | Carta Democrática Interamericana |
| CDS | Consejo de Defensa Suramericano |
| CELAC | Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CID | Cooperación Internacional para el Desarrollo |
| CNE | Consejo Nacional Electoral |
| CSN | Comunidad Suramericana de Naciones |
| EPEs | Élites de Política Exterior |
| FARC | Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia |
| FF.AA. | Fuerzas Armadas |
| HRW | Human Rights Watch |
| IFES | International Foundation for Electoral Systems |
| MVE | Misión de Veeduría Electoral |
| MERCOSUR | Mercado Común del Sur |
| MOE | Misión de Observación Electoral |
| MUD | Mesa de la Unidad Democrática |
| OEA | Organización de los Estados Americanos |
| OEP | Órgano Electoral Plurinacional |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| PSUV | Partido Socialista Unido de Venezuela |
| TSJ | Tribunal Supremo de Justicia |
| UNASUR | Unión de Naciones Suramericanas |

CONTENIDO

| | |
|---|-----------|
| Objetivos | 7 |
| Objetivo general..... | 7 |
| Objetivos específicos | 7 |
| Introducción | 8 |
| Marco Teórico | 13 |
| Capítulo I. La UNASUR como promotor y defensor de la democracia regional | 17 |
| 1.1 El posicionamiento de la UNASUR frente a la democracia en Suramérica..... | 17 |
| 1.1.1 Protocolo Adicional sobre el Compromiso con la Democracia..... | 19 |
| 1.1.2 El Consejo Electoral..... | 22 |
| 1.1.3 Foro de Participación Ciudadana..... | 25 |
| 1.2 Misiones electorales y el institucionalismo neoliberal..... | 26 |
| Capítulo II. Las misiones electorales de la UNASUR y la OEA en Suramérica..... | 31 |
| 2.1 Conceptualización..... | 31 |
| 2.2 Entre la UNASUR y la OEA | 34 |
| 2.3 La observación electoral internacional en Suramérica..... | 36 |
| 2.3.1 Venezuela: elecciones presidenciales 2012 y 2013 | 37 |
| 2.3.2 Ecuador: elecciones presidenciales 2013..... | 44 |
| 2.3.3 Colombia: elecciones presidenciales 2014 | 49 |
| 2.3.4 Bolivia: elecciones generales 2014..... | 54 |
| 2.3.5 Perú: elecciones generales 2016..... | 56 |
| 2.4 Misiones electorales de la UNASUR..... | 60 |

| | |
|--|-----------|
| Capítulo III. Las misiones electorales y el nuevo regionalismo político | 64 |
| 3.1 ¿Por qué la UNASUR y no la OEA? | 64 |
| 3.2 El nuevo panorama en Suramérica..... | 65 |
| Conclusiones..... | 69 |
| Referencias..... | 74 |

LISTA DE TABLAS

| | |
|---|-----------|
| Tabla 1. Principios básicos de la misión electoral de UNASUR | 29 |
| Tabla 2. Actividades de la observación electoral en Ecuador- OEA 2013..... | 48 |
| Tabla 3. Actividades de la veeduría electoral en Colombia - OEA 2014 | 52 |
| Tabla 4. Actividades de veeduría electoral en Colombia - OEA 2014 | 53 |
| Tabla 5. Actividades de veeduría electoral en Bolivia- OEA 2014..... | 56 |
| Tabla 6. Actividades de veeduría electoral en Perú - OEA 2016 | 59 |
| Tabla 7. Actividades de veeduría electoral en Perú - OEA 2016 | 60 |
| Tabla 8. Misiones electorales de la UNASUR 2011-2017 | 61 |

Resumen

La presente investigación analiza la incursión de la UNASUR como observador electoral en la región y su papel en el proceso por contribuir a un nuevo regionalismo en Suramérica. Las misiones electorales de la UNASUR se convierten en una apuesta para la consolidación de los procesos de democratización en la región, pero también su accionar obedece a una estrategia para la búsqueda de autonomía en los procesos de observación electoral de otros organismos, específicamente frente la OEA, y en un instrumento de política exterior que se dirige al fortalecimiento de un proceso de integración de las características de la UNASUR.

Palabras clave: UNASUR, OEA, misiones electorales, nuevo regionalismo.

Abstract

The present investigation analyzes the incursion of UNASUR as electoral observer in the region and its role in the process to contribute to a new regionalism in South America. The electoral missions of UNASUR become a bet for the consolidation of the processes of democratization in the region, but also its action obeys a strategy for the search of autonomy in electoral observation processes of other organisms, specifically before the OAS, and in an instrument of foreign policy that is aimed at strengthening a process of integration of the characteristics of UNASUR.

Keywords: UNASUR, OAS, electoral missions, new regionalism.

Objetivos

Objetivo general

Analizar la incursión de la UNASUR como observador electoral en la región y su papel en el proceso por contribuir a un nuevo regionalismo para la promoción, defensa y legitimación de la democracia en Suramérica.

Objetivos específicos

- Identificar y analizar los mecanismos que conforman la institucionalidad de la UNASUR para brindar asistencia democrática en la región.
- Realizar un estudio de las misiones electorales realizadas tanto por la UNASUR como la OEA en varios países miembros dentro del periodo de tiempo entre 2011 (determinado por la puesta en marcha de las misiones electorales de la UNASUR) hasta 2017.
- Analizar la incidencia de la UNASUR a partir de su surgimiento como observador electoral en los procesos democráticos de la región.

Introducción

¿Cuál ha sido el rol de la UNASUR en los procesos electorales de la región? La presente investigación busca analizar el comportamiento de esta organización como observador electoral en diferentes elecciones de la región en el proceso por contribuir a un nuevo regionalismo y fortalecimiento de la política exterior para la promoción, defensa y legitimación de la democracia en Suramérica. Desde su nacimiento, la UNASUR ha cumplido con un importante papel en la resolución de conflictos internos e interestatales, en el fomento de la transparencia y cooperación en temas de defensa en la región, y se ha convertido en un espacio de diálogo a favor de mantener las buenas relaciones de los países suramericanos (Sánchez, 2017), pero a su vez se ha venido desempeñado como veedor en las elecciones democráticas de algunos países miembros. Aunque dicho papel es reciente, pues fue a partir del 2011 que inició misiones electorales gracias a la solicitud que hizo Paraguay para ejecutar una veeduría para las votaciones de un referendo constitucional, resulta relevante indagar su actuación como promotor y defensor de la democracia regional en un escenario donde otros organismos internacionales poseen mayor experiencia, como es el caso de la OEA.

¿Por qué la UNASUR se convierte en observador electoral? Las misiones electorales de esta organización fueron creadas con el propósito de fortalecer la democracia en Suramérica en correspondencia con los objetivos fundamentales trazados en su Tratado Constitutivo del 23 de mayo de 2008. Puede afirmarse que la necesidad de las misiones electorales fue identificada sobre la marcha del inicio de sus actividades, pues antes de ser creado y constituido el Consejo Electoral de este organismo se realizaron tres misiones electorales.

La primera misión electoral realizada surgió, como se mencionó anteriormente, debido a la solicitud hecha por el gobierno de Paraguay para el referendo constitucional del 9 de octubre de 2011, en el que se buscaba definir la posición a favor o en contra del voto de los paraguayos residentes en el extranjero; la segunda en Bolivia, el 16 de octubre de 2011, cubrió las elecciones de autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal

Constitucional y, finalmente, el 7 de octubre de 2012 realizó una misión para las elecciones presidenciales en Venezuela.

El Consejo Electoral fue creado el 30 de noviembre de 2012 en la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, celebrada en Lima, Perú, donde se aprobó, a su vez, el estatuto, los criterios y normativas para las misiones electorales. Su objetivo es claro: “Construir un espacio para la integración, intercambio de experiencias, cooperación, investigación y promoción de la participación ciudadana, la educación cívica y la democracia” (UNASUR, 2018).

De las 22 misiones electorales de la UNASUR (conteo que incluye las dos primeras misiones realizadas en Paraguay y Bolivia en 2011, cuando aún no se constituía el Consejo Electoral de la organización y que va hasta diciembre de 2017), la OEA ha continuado participando intermitentemente sobre los mismos comicios, excepto en Venezuela. Los países que más han solicitado la observación de esta organización en sus elecciones (presidenciales o parlamentarias) son Venezuela (4), Colombia (3), Bolivia (3) y Ecuador (3); luego siguen Perú (2) y Guyana y Surinam (1). Aunque países miembros como Argentina, Chile, Brasil y Uruguay nunca han requerido misión electoral de UNASUR ni de la OEA.

A pesar de que la OEA fue creada en 1948 bajo la concepción del multilateralismo entre los países de todo el continente americano, y de su amplia experiencia en la realización de misiones electorales en este, algunos mandatarios de Suramérica expresaron en su momento (Hugo Chávez, Rafael Correa, Evo Morales, principalmente) la necesidad de tener una institución autónoma que se encargara de los procesos electorales de una manera que respondiera a las necesidades de la región dentro del proyecto de integración regional que se venía desarrollando desde inicios del 2000.

La creación de un proceso de integración de las características de la UNASUR es el resultado, por un lado, de la insatisfacción de los Estados de América del Sur con los procesos de integración que han tenido lugar hasta ahora y, por otro lado, la voluntad de un conjunto de Estados de esta parte del continente por alcanzar un grado de integración que les permita asegurar el bienestar de los pueblos de la región (Cano, 2010, p. 12).

Este proceso de integración regional permite hablar de un nuevo *regionalismo*, marcado por los intereses e ideales de un conjunto de Estados con objetivos específicos en materia política, económica y cultural –como se establece estos tres elementos en el artículo 2 del Tratado de Brasilia–. Y que, a su vez, insiste en la participación ciudadana y fortalecimiento de la democracia. De ahí su interés en la participación como observador electoral y que ha desarrollado en diversas jornadas electorales de algunos países miembros.

A su vez, con la globalización las relaciones económicas, sociales o de derecho internacional han llevado a que el poder no solo resida en los Estados y sus estructuras formales de asociación, sino que esté también conformado por lo que Diamint (2013) denomina “constelaciones de poder” derivadas de la acción de comunidades, organizaciones no gubernamentales, instituciones internacionales y corporaciones transnacionales (p. 59). Por ello, los intereses y necesidades de los países de América del Sur confluyen bajo la figura de la UNASUR y de lo que se ha denominado como *nuevo regionalismo*.

De esta forma, la hipótesis que guía la presente investigación es que las misiones electorales de la UNASUR se convierten no solo en una apuesta para la consolidación y legitimación de los procesos de democratización de Suramérica, sino que su accionar obedece a una estrategia para la búsqueda de autonomía en los procesos de observación electoral de otros organismos, específicamente frente la OEA, y en un instrumento de política exterior que se dirige al fortalecimiento de un proceso de integración de las características de la UNASUR.

Con base en todo lo anterior, son varias las cuestiones importantes por resolver: ¿La UNASUR ha erosionado o no el poder de la OEA en tanto que ha realizado una tarea que históricamente era propia de esta organización? ¿Cuál es la diferencia entre las misiones electorales que ha llevado a cabo la UNASUR respecto a las que ha realizado, por más tiempo, la OEA? ¿Cómo fueron establecidas y organizadas estas misiones para brindar solución a las necesidades que la región tenía respecto a sus procesos electorales? ¿Cuál ha sido el impacto de estas misiones electorales en los procesos democráticos de la región? Estos interrogativos se desprenden de la pregunta base de

la presente investigación, a saber: ¿Cuál ha sido el papel de las misiones electorales de la UNASUR en el proceso por contribuir a un nuevo regionalismo para fortalecer y legitimar la democracia en Suramérica?

Para resolver estos interrogantes y cumplir con el objetivo central, esta investigación se divide en tres partes: en el primer capítulo, se identifican y analizan los mecanismos que conforman la institucionalidad de UNASUR para brindar asistencia democrática en la región, a saber: el Consejo Electoral, el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre Compromiso con la Democracia y el Foro de Participación Ciudadana. Se observará que dichos mecanismos buscan hacer frente en la defensa, en el fortalecimiento y en la promoción y construcción de la democracia en la región. En este punto, viene a ser muy importante un recuento de los antecedentes que motivaron la creación de las misiones electorales de la UNASUR y los argumentos utilizados por los líderes políticos de esta parte del continente americano para cuestionar la tarea que, en materia de misiones electorales, venía adelantando la OEA.

En el segundo capítulo se realiza un estudio de las misiones realizadas tanto por la UNASUR como la OEA en Venezuela, Ecuador, Colombia, Bolivia y Perú dentro del periodo de tiempo entre 2011 (determinado por la puesta en marcha de las misiones electorales de la UNASUR) hasta 2016. No sin antes realizar una caracterización y estudio de las misiones electorales de la UNASUR y la OEA.

El tercer capítulo recoge las conclusiones obtenidas del estudio del capítulo anterior y analiza la función de las misiones electorales de la UNASUR en el fortalecimiento de la democracia en Suramérica dentro de la consolidación de un nuevo regionalismo político. Se argumenta que la carrera de misión electoral emprendida por la UNASUR obedece a una estrategia para la búsqueda de autonomía en los procesos de observación electoral de otros organismos, como es el caso de la OEA, y como un nuevo instrumento de política exterior para la democracia en Suramérica.

El papel de la UNASUR como veedor electoral es un tema que no ha tenido mayor investigación desde las Relaciones Internacionales. Por tanto, se espera que el presente

estudio contribuya a comprender el desempeño e incidencia de esta organización en el marco por contribuir a la consolidación de la democracia suramericana.

Método y periodo de estudio

Para analizar el papel de la UNASUR respecto a las misiones electorales que ha adelantado en varios países de la región se seleccionó el *método comparativo en estudios cualitativos*. De acuerdo con Maxwell (1996, citado por Tonon, 2011, p. 2), los estudios cualitativos se caracterizan por ser un proceso de construcción interactiva del argumento teórico y la evidencia empírica. Este método nos permitirá realizar: exploración, contexto, profundidad e interpretación de los hechos que marcaron la necesidad de la UNASUR por emprender el trabajo como observador electoral.

Para Sartori (1984), el método comparativo tiene como objetivo la búsqueda de similitudes y disimilitudes. Requiere de un trabajo sistemático y riguroso que implique la definición previa de las propiedades y los atributos posibles de ser comparados. Este método nos permitirá comparar el papel de las misiones electorales de la UNASUR frente a las llevadas a cabo por la OEA.

El periodo de estudio de esta investigación inicia con una exploración de los mecanismos que conforman la institucionalidad de la UNASUR para brindar asistencia democrática a la región, empezando desde la ratificación del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de 2010 hasta la asistencia y observación electoral de los comicios generales de Perú en 2016. Este lapso de tiempo nos permite comprender y analizar el papel que ha desempeñado la UNASUR como observador electoral en su proceso por contribuir a un nuevo regionalismo para fortalecer y legitimar la democracia en Suramérica.

Marco Teórico

El análisis de la UNASUR como observador electoral en la región se llevará a cabo desde el *institucionalismo neoliberal*. A continuación describiremos varias de sus características para aplicarlas a esta organización internacional.

Para esta perspectiva teórica, presente desde la década de 1970, los Estados y sus instituciones se constituyen en agentes clave para la cooperación y el desarrollo. Además de estar interesado en el efecto que las instituciones poseen en la acción internacional de las naciones. De acuerdo con Keohane (1989), su principal teórico:

El institucionalismo neoliberal se formula preguntas acerca del efecto de las instituciones en la acción del Estado y acerca de las causas del cambio institucional; supone que los Estados son agentes clave y examina tanto las fuerzas materiales de la política mundial como el conocimiento de sí mismos que tienen los seres humanos (p. 16).

Esta perspectiva teórica es importante para un sistema internacional solo si cumple con dos condiciones: primero, los agentes deben tener intereses mutuos, es decir, deben obtener beneficios importantes en su cooperación y, segundo, “las variaciones en el grado de institucionalización ejercen efectos sustanciales en el comportamiento del Estado” (pp. 15-16).

Así las cosas, bajo la perspectiva del institucionalismo neoliberal, la UNASUR es una organización que sigue los principios de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), cuya meta principal es promover propósitos en común entre los Estados de la región “que trasciendan a la lógica propia del Estado-nación, a efecto de generar bienes públicos con carácter sostenible que produzcan, amplíen y repartan con equidad los beneficios que se desprenden de la interdependencia y globalización” (Ochoa & Lallande, 2017). Es por ello que en su Tratado Constitutivo los países que conforman la UNASUR se integran para fortalecer el multilateralismo por medio de la puesta en marcha de normatividad, planes y proyectos conjuntos. Esto en la medida que dicho trabajo unificado beneficia, en el mundo globalizado, la consecución equitativa de los intereses de la región, expresados en el Artículo 3º de los Objetivos Específicos del Tratado.

El respeto a la soberanía de cada Estado, la integridad e inviolabilidad territorial, la autodeterminación de los pueblos, conseguir la vigencia de las instituciones democráticas, lograr la inclusión social, promover y garantizar la participación ciudadana, y fortalecer la democracia son los bienes públicos que la integración de la UNASUR busca hacer sostenibles a lo largo de la región por medio de su interdependencia. De acuerdo con esto, es claro que en los fundamentos de esta organización se encuentra la concepción de que las comunidades buscan obtener beneficios por medio de la asociación y de la consolidación de la democracia, pues comprenden que el estado de armonía hace mucho más factibles esos logros a la vez que garantizan la seguridad regional (Pauselli, 2013).

Otra de las características esenciales del institucionalismo neoliberal señalado por Keohane (1989), es que las instituciones internacionales tienen aspectos tanto constitutivos como regulatorios: ayudan a determinar cómo se definen los intereses y cómo se interpretan las acciones (p. 20).

Bajo esta perspectiva, uno de los elementos fundamentales de la construcción de la confianza en las relaciones internacionales, guiadas por el neoliberalismo institucional, se encuentra en cómo la normatividad de la UNASUR protege la soberanía de los Estados miembros de la organización y se enfoca en la cooperación y el consenso como aspectos que orientan su accionar. Sobre el supuesto de que existe en las comunidades la tendencia a la cooperación porque esto hace posible generar un espacio para el progreso (Pauselli, 2013). De ahí que el Consejo Electoral de la UNASUR fue creado con el objetivo de adelantar la “cooperación, coordinación, investigación, intercambio de experiencias, observación y acompañamiento” (UNASUR, 2011) en los procesos electorales de los países miembros.

Por su parte, Sánchez (2015) destaca que para los teóricos del institucionalismo neoliberal los Estados cooperan para incrementar su poder e influencia, acción que se facilita con la entrada de las instituciones internacionales, las cuales permiten incrementar el número de transacciones y reducir su coste, desarrollar temas en diversas áreas, aumentar la información y facilitar acuerdos (p. 68).

Martin y Simmons (1998, citado por Sánchez, 2015) reconocen que las instituciones constituyen una praxis: “pueden limitar y moldear el comportamiento de los Estados, así como esta son desafiadas y reformadas por sus miembros” (p. 69). Por lo tanto, la institución se constituye en un eje primordial marcada por una norma, en tanto que esta da forma al comportamiento de los Estados.

A la luz del institucionalismo neoliberal se pueden identificar las características que tiene la UNASUR como organización, con una política de relaciones internacionales definidas:

- Está organizada en una *lógica de interdependencia entre los países* que la conforman.
- Sus acciones *pretenden garantizar la continuidad y permanencia en el tiempo de la Cooperación de Desarrollo Internacional*.
- Es una *institución que establece relaciones de carácter multilateral* para identificar las necesidades que sus miembros tienen en común, con el propósito de analizar “sus normas internas, estructura, procesos de toma de decisiones, instancias de coordinación, gestión interna y, por supuesto, su forma de operar y resultados generados” (Ochoa & Lallande, 2017) para atender dichas necesidades y tener progreso conjunto.
- La confianza en la integración de los miembros de la UNASUR y su proceso para trazar el logro de los intereses en común depende de la *normatividad construida por medio del consenso*, la normatividad permite “establecer procesos institucionalizados de sus actividades” con el fin de sistematizar las acciones para lograr los resultados esperados.

Para autores como Sanahuja (2017), la UNASUR puede ubicarse en la categoría de postliberal, a pesar de la diversidad, complejidad y heterogeneidad que caracteriza esta región. Específicamente en lo que se ha denominado como *regionalismo postliberal*, y que puede interpretarse como:

Un retorno de la política a las relaciones exteriores y las estrategias de desarrollo, promovido por los nuevos gobiernos progresistas y en particular por los fuertes liderazgos de Venezuela y Brasil. Es impulsado por una visión defensiva en relación a la soberanía nacional y, como se indicó, la búsqueda de mayor autonomía respecto al mercado y la

globalización, en cuanto a la política de desarrollo —vía “Socialismo del siglo XXI” o Consenso de Brasilia—, y de Estados Unidos y otros actores hegemónicos en cuanto a la política exterior, para lo que se ha recurrido a tanto de *soft* como de *hard balancing* (p. 26).

Perspectiva que también comparte Chávez (2010) al afirmar que en la región hubo un cambio de enfoque en relación a la integración, manifiesto por una renovada orientación estratégica y fundamentación geopolítica del regionalismo. Lo que se traduce en que la “Unasur sería expresión de un ‘regionalismo posliberal’ que parece erigirse como respuesta a la crisis de la integración regional latinoamericana y al simultáneo agotamiento del modelo del regionalismo abierto” (p. 32).

Para Sanahuja (2008), este nuevo enfoque tiene los siguientes aspectos esenciales: a) predominio de la agenda política sobre la agenda comercial; b) recuperación de la agenda del desarrollo, distanciándose de las orientaciones del regionalismo abierto; c) el retorno del Estado frente al protagonismo del sector privado; d) mayor énfasis en la ‘agenda positiva’ de la integración, centrada en la creación de instituciones y la promoción de políticas comunes; e) mayor preocupación por las dimensiones sociales; f) mayor énfasis en la seguridad energética; y g) búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación y la legitimación (pp. 22-23).

UNASUR tiene, por lo tanto, un espíritu liberal y como forma de política en relaciones internacionales encuentra su fundamento teórico en el institucionalismo neoliberal dado que el núcleo de la integración consiste en ser una organización con una normatividad autónoma con fines de progreso entre los Estados miembros que la conforman. Estudiosos de la UNASUR en el ámbito de las relaciones internacionales han aportado diferentes análisis para ubicar conceptualmente el regionalismo de esta organización dado que existen diferentes vertientes desde la cual entender sus procesos (Sanahuja, 2012; Diamint, 2013; Chávez, 2010; Cano, 2010). Por lo tanto, el desarrollo de la presente investigación encuentra su sustento teórico en el liberalismo institucional, y toma a la UNASUR como un proceso de *suramericanización* que apela al regionalismo postliberal.

Capítulo I

La UNASUR como promotor y defensor de la democracia regional

El presente capítulo tiene como finalidad identificar y analizar los mecanismos que conforman la institucionalidad de UNASUR para brindar asistencia democrática en la región, a saber: el Consejo Electoral, el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia y el Foro de Participación Ciudadana. Se observará que dichos mecanismos buscan hacer frente en la defensa, en el fortalecimiento y en la promoción y construcción de la democracia en la región.

1.1 El posicionamiento de la UNASUR frente a la democracia en Suramérica

La UNASUR es un organismo internacional conformado por los doce países de la región suramericana: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. La historia de esta organización comienza el 8 de diciembre de 2004 en la Reunión de Presidentes de América del Sur, realizada en Cuzco, en la que se crea la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) con el ánimo de integrar los procesos regionales desarrollados por el Mercosur y la Comunidad Andina.

Sin embargo, fue durante la Cumbre Energética Suramericana, llevada a cabo en la Isla Margarita, Venezuela, en 2007, que los Jefes de Estado cambiaron su nombre al de Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) con un objetivo claro: “Construir un espacio de integración en lo cultural, económico, social y político, respetando la realidad de cada nación” (UNASUR, 2018).

El documento oficial sobre el cual se instaura su definición, principios, objetivos, órganos, institucionalidad, estructuras y normatividad es el Tratado Constitutivo, que entró en vigor en Quito el 11 de marzo de 2011. En él se recogen los temas más relevantes a desarrollar: proteger la soberanía, promover la paz, la cooperación, la democracia, la integración y el pluralismo de los Estados miembros.

Desde su nacimiento la UNASUR ha cumplido con importantes acciones en la región: por un lado, políticas, pues afrontó graves problemas internos como la crisis secesionista de Bolivia en 2008 y el intento de golpe de Estado en Ecuador de 2010. Así como ayudó a distensionar la Crisis Andina que se inició en 2008 con el bombardeo del ejército colombiano al campamento de las FARC en Ecuador; que continuó con la polémica que generó el Acuerdo de Cooperación Militar entre Colombia y EE.UU. en 2009; y finalizó con la crisis diplomática entre Venezuela y Colombia, originada por la denuncia de este último ante la OEA de la presencia de miembros de la guerrilla de las FARC en territorio venezolano (Sánchez, 2017, p. 21). No obstante, autores como Quispe (2017) sostienen que el conflicto diplomático entre Colombia, Ecuador y Venezuela fue un caso frente al cual la UNASUR pudo hacer poco, sosteniendo que la salida terminaría por la vía bilateral antes que por la multilateral, con un acuerdo de entendimiento entre el Gobierno de Juan Manuel Santos con el de Hugo Chávez y, después, con Rafael Correa en octubre de 2010: “la razón de por qué la UNASUR tuvo un papel menor en su solución se explica más por el interés de las potencias regionales involucradas que por el tipo de conflicto” (pp. 23-24). Así como también las elecciones presidenciales de Venezuela en 2013 y que dejaron como ganador a Nicolás Maduro.

Y, por otro lado, en materia de cooperación y defensa: el papel que ha cumplido el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), promovido por Brasil con el objetivo de fortalecer el proceso de *suramericanización*, ha fomentado los ejes de: políticas de defensa; cooperación militar; acciones humanitarias y operaciones de paz; industria y tecnología en la defensa, y formación y capacitación (Sánchez, 2017, p. 250).

Sin embargo, y a pesar de que la UNASUR ha desempeñado acciones relevantes para restablecer el sistema político previo a la escalada de un conflicto y permitir el retorno a la estabilidad, sumado a su interés por la seguridad y defensa de la región, esta organización fue consciente de la importancia de emprender la tarea como promotor y defensor de un nuevo paradigma democrático regional. ¿La razón? Pueden ser dos: la primera, consolidar un proyecto regional con el fin de fortalecer la democracia y darle una identidad al proceso electoral en toda la región, y la segunda, como se estudiará en la siguiente sección, es la búsqueda de autonomía electoral por parte de organismos

internacionales como los de la OEA que, de acuerdo con algunos líderes políticos de su momento, responden a los intereses particulares de países como EE.UU.

De ahí su trabajo de emprender misiones electorales en los países de la región que lo solicitaran. Dichas misiones obedecen a la búsqueda de los países suramericanos por reforzar la unidad del subcontinente bajo un paradigma de regionalismo, que diferentes estudios han catalogado como un proyecto sólido resultante de un proceso de *suramericanización* (Sánchez, 2017). Se trató de una renovación en la configuración de un modo de establecer relaciones internacionales en Suramérica para lograr el fortalecimiento de las relaciones interregionales que trascendieran el marco estatal y permitiera la consecución de intereses en común.

Los intereses de algunos países se asemejan entre sí: Brasil, Venezuela y Argentina se ven motivados a actuar en vista de reforzar sus proyectos de liderazgo regional, mientras que Colombia y Chile se mueven por cuestiones más estratégicas, relativas a cuestiones de seguridad y economía (Quispe, 2017, p. 22).

A pesar de ello, la visión por consolidar y establecer un proyecto democrático converge entre los países miembros. Esto, en relación por el cumplimiento de parte de su objetivo general: “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, 2011, art. 2).

A continuación, se describe la institucionalidad de la UNASUR frente a la democracia y la potencialidad de sus instituciones enfocadas al tema de la promoción y el fortalecimiento democrático, como el Protocolo de Compromiso con la Democracia, el Consejo Electoral y el Foro de Participación Ciudadana.

1.1.1 Protocolo Adicional sobre el Compromiso con la Democracia

El 26 de noviembre de 2010 se llevó a cabo la IV Cumbre de la UNASUR, encuentro del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de esta organización, celebrado en Georgetown, Guyana. En esta Cumbre los mandatarios asistentes (Cristina Fernández de Kirchner, Argentina; Juan Manuel Santos, Colombia; Rafael Correa,

Ecuador; Bharrat Jagdeo, Guyana; Fernando Lugo, Paraguay; Desi Bouterse, Surinam, y Hugo Chávez, Venezuela) aprobaron un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo, en el cual se agrega una cláusula democrática que impone sanciones a cualquier Estado miembro de la UNASUR que quiebre o intente quebrar la democracia.

En el documento oficial, denominado Protocolo Adicional sobre el Compromiso con la Democracia, se especifica que este se “aplicará en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos” (UNASUR, 2010, art. 1). Lo anterior, con base en que la organización reitera su compromiso con la promoción, defensa y protección del orden democrático, del Estado de Derecho y sus instituciones, de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales.

Sin embargo, la creación de este Protocolo Adicional al Tratado tiene un antecedente: la crisis política del 30 de septiembre de 2010 en Ecuador y que amenazó la continuidad del presidente Rafael Correa en el poder. Situación que se inició con la protesta de los policías que se rebelaron en rechazo a la aprobación de la Ley de Servicio Público y a la modificación de una serie de beneficios laborales que venían recibiendo, y desencadenó una serie de hechos como: agresiones de policías a la prensa, saqueos, caos colectivos, muertes y heridos, declaración de estado de excepción, protestas a favor del presidente, entre otros. Esta situación en Ecuador impulsó la cláusula democrática en el Tratado Constitutivo de la UNASUR, donde se establece sanciones, como el cierre de las fronteras y la suspensión del comercio, contra el Estado que sufre un intento de golpe.

¿Existe alguna diferencia entre el Protocolo Adicional sobre el Compromiso con la Democracia de la UNASUR y la Carta Democrática de la OEA? La respuesta es sí, respecto a las medidas contundentes contra la ruptura democrática que adopta cada organismo. De acuerdo con Carlos Espinosa (2013, citado por Soria, 2014):

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 (p. 63).

Las sanciones de la UNASUR establecen en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático:

- Suspensión del derecho a participar en los distintos órganos e instancias de la UNASUR, así como del goce de los derechos y beneficios conforme al Tratado Constitutivo de UNASUR.
- 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.
- Promover la suspensión del Estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales. Protocolo adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR.
- Promover, ante terceros países y/o bloques regionales, la suspensión de los derechos y/o beneficios del Estado afectado, derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte.
- Adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales (art. 4).

Por su parte la Carta Democrática Interamericana de la OEA, que fue adoptada en una Asamblea General extraordinaria de este organismo celebrada en Lima, el 11 de septiembre de 2001, no presenta medidas drásticas, como de orden económico, y se inclina más hacia el diálogo entre las partes en conflicto. En el artículo 20 se establece:

En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente.

El Consejo Permanente, según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta adopte las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme a la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática.

Durante el proceso se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

Así las cosas, la UNASUR es determinante frente a una ruptura democrática y establece acciones conjuntas que conllevan a que los países miembros acepten tomar acciones de carácter nacional como cerrar fronteras, comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, entre otras, mientras que la OEA solo define una acción como organismo donde los Estados no ceden soberanía (Soria, 2014, p. 64).

1.1.2 El Consejo Electoral

El 7 de junio de 2009 el diario *ABC Color*, de Paraguay, publicó en su sección de noticias internacionales de la edición impresa las críticas que hizo el expresidente de Ecuador, Rafael Correa, en su programa radial Enlace Ciudadano (número 440) a las misiones electorales europeas y norteamericanas en Suramérica. Tal como lo hizo a lo largo de sus dos gobiernos, desde el 15 de enero de 2007 hasta el 24 de mayo de 2017, Correa señalaba y juzgaba la injusta participación de las misiones internacionales en las elecciones de Ecuador y todo el sur del continente americano, en tanto que correspondían a prácticas “colonialistas” e intervencionistas que no responden con las necesidades de la región.

Durante su gobierno, Rafael Correa se encargó de criticar la función de organizaciones de tipo internacional o norteamericanas por el papel que realizaban en sus funciones de intervención y control político en Ecuador y el resto de la región. Los argumentos que Correa utilizó juzgaban la injusticia de que fuera Ecuador el que tuviera que cubrir los

gastos de las misiones electorales internacionales, las cuales, para él, correspondían a un gasto significativo para una tarea innecesaria, la cual evidenciaba la subyugación voluntaria de su país a estamentos internacionales intervencionistas. Por medio de sus declaraciones Correa buscó dar conocimiento a la opinión pública sobre las intenciones que tenía de movilizar a los gobiernos suramericanos hacia una concentración de una fuerza política con el fin de erradicar dichas intervenciones internacionales en la democracia de su país y de toda la región suramericana.

Esta movilización estaba en correspondencia con el discurso del gobierno de Hugo Chávez Frías, entonces presidente de Venezuela (del 2 de febrero de 1999 a 5 de marzo de 2013) y de Evo Morales, presidente de Bolivia (desde el 22 de enero de 2006 a la actualidad), en una serie de denuncias más amplias sobre el intervencionismo de organizaciones internacionales, europeas y norteamericanas, en los procesos políticos de los países suramericanos. En la 42ª Asamblea de la Organización de Estados Americanos (OEA), celebrada en 2009, los tres mandatarios expresaron su intención de motivar a la eliminación o “refundación” de la OEA, en tanto que en ese momento dicha organización solamente respondía a los intereses del gobierno norteamericano y no a las necesidades de los pueblos suramericanos. Entre estas necesidades se encontraba la continua violación de los derechos que sufrían los migrantes latinoamericanos, el embargo de Estados Unidos a Cuba, y la falta de seguimiento del intento de golpe de Estado al presidente de Honduras, Manuel Zelaya.

Esta serie de declaraciones públicas de los mandatarios Correa, Morales y Chávez hacen parte de los antecedentes que consolidaron un proyecto regional por fortalecer la democracia en toda Suramérica y darle una identidad al proceso electoral, que se concretó con la creación del Consejo Electoral de la UNASUR, y la puesta en marcha de las misiones electorales como respuesta directa al rol que llevaban a cabo las misiones electorales de la OEA.

El proceso de consolidación del Consejo Electoral inicia en la I Reunión de Autoridades y Organismos Electorales en octubre de 2009, donde se crea una Comisión Coordinadora integrada por autoridades de los máximos organismos electorales de Argentina (Cámara Nacional Electoral de la República Argentina); Ecuador (Función

Electoral de la República del Ecuador) y Venezuela (Consejo Nacional Electoral de la República Bolivariana de Venezuela) con fines específicos: realizar observación y acompañamiento a los procesos electorales de los países miembros, crear un banco de conocimiento sobre los diferentes sistemas electorales de la región, evaluar la creación de un observatorio electoral, entre otros.

El 11 de julio de 2011 se llevó a cabo en Caracas la II Reunión de los Organismos y Autoridades Electorales de la UNASUR, donde se propuso la creación de un Consejo Electoral dentro de la organización. Propuesta que fue tratada 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. Allí, se decide crear un Consejo Electoral integrado por las autoridades y organismos electorales de los Estados miembros.

Finalmente, fue el 30 de noviembre de 2012 cuando se celebró la VI Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR en Lima, Perú, donde se creó el Consejo Electoral de esta organización sobre la base de “la integración, intercambio de experiencias, cooperación, investigación y promoción de la participación ciudadana, la educación cívica y la democracia” (UNASUR, 2018).

¿Cuál es la naturaleza y fundamentos del Consejo Electoral? En el artículo 1 del Estatuto del Consejo Electoral de la UNASUR (2018) se afirma:

El Consejo Electoral de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) es una instancia de consulta, funcional y técnica, de cooperación, coordinación, investigación, intercambio de experiencias, organización de Misiones Electorales, promoción de la participación ciudadana y de la democracia en el marco del Tratado Constitutivo de UNASUR (art. 1).

La estructura del Consejo tendrá un Plenario, que estará a la cabeza de la presidencia *pro tempore* y se conforma por las máximas autoridades de los órganos autónomos electorales, de conformidad con la legislación de cada Estado miembro, que son las instituciones y organismos estatales con competencia electoral (El Consejo Nacional

Electoral de Colombia, Cámara Electoral de la República de Argentina, Tribunal Superior Electoral de la República Federativa de Brasil, etc.).

Frente a las misiones electorales, el Consejo Electoral tendrá la responsabilidad de organizarlas a requerimiento del Estado miembro que realice el proceso electoral con el acuerdo de su autoridad electoral. Para tal efecto, las autoridades electorales del Estado solicitante tramitarán, por medio de la presidencia *pro tempore*, todo lo relacionado con el alcance, integración y cobertura de la misión electoral.

El Consejo financiará sus actividades de observación con los rubros destinados para el efecto por los Órganos competentes de la UNASUR y por los aportes voluntarios de los organismos e instituciones electorales que integran este Consejo.

En suma, este Consejo Electoral constituye la base del ejercicio y buen funcionamiento de las elecciones democráticas de los doce países que integran la UNASUR. Claro está, no sin tener críticas al ser un organismo joven que se adentra en un escenario donde ya venían trabajando otros organismos con amplia experiencia como la OEA. En especial, en aquellas elecciones complejas como las ha tenido en los últimos años Venezuela (tema que se estudiará en el capítulo II).

1.1.3 Foro de Participación Ciudadana

Durante la VII Cumbre de la UNASUR, en el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, reunido en Paramaribo, República de Surinam, el 30 de agosto de 2013, se reitera la importancia de la participación ciudadana en el proceso de integración y se aprueban las directrices para el establecimiento del Foro de Participación Ciudadana.

¿Qué es el Foro de Participación Ciudadana y cuál es la finalidad de la UNASUR con este? El Foro de Participación Ciudadana se constituye en un espacio de acercamiento y diálogo de diversos actores regionales con el propósito de presentar propuestas para la toma de decisiones en cualquier instancia de la UNASUR. Para Alfredo Rada (2013, citado por Soria, 2014) 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” (p. 77).

Fue en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, donde se llevó a cabo la primera reunión preparatoria del Foro de Participación Ciudadana, en la cual estuvieron presentes movimientos y organizaciones sociales de toda la región. De esta reunión 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 ella 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 (Soria, 2014, 75).

Hasta la fecha se han realizado tres foros: el primero se desarrolló en Cochabamba, Bolivia, del 13 al 15 de agosto de 2014. De su acta se destaca la creación de comisiones en diversas áreas, tales como: Pueblos Indígenas Originarios y Campesinos, Afrodescendientes, Migrantes, Trabajo, Niños, Niñas y Jóvenes, Discapacidad, Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario, entre otros. El segundo Foro se llevó a cabo en Quito, Ecuador, el 17 y 18 de noviembre de 2016. En el marco de este evento, las delegaciones abordaron temas prioritarios para la región, entre los que se destacan: la democracia, los derechos humanos y la paz de la región. El último foro realizado se desarrolló en la sede de la UNASUR, Quito, el 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2017.

Estos foros evidencian la importancia de la UNASUR por la inclusión de las comunidades de la región y enfatizan en que participación ciudadana sea el camino que guíe la forma en la que esta organización aborde la democracia.

A continuación, se analizarán los tres mecanismos anteriormente mencionados y que conforman la institucionalidad de la UNASUR para brindar asistencia democrática en la región, en relación a las misiones electorales de esta organización a luz del liberalismo institucional.

1.2 Misiones electorales y el institucionalismo neoliberal

La doctrina del institucionalismo neoliberal posee tres principios esenciales: los Estados se constituyen en actores clave de la sociedad internacional; la cooperación entre los miembros; y la normatividad e incidencia de las instituciones en el accionar de

los Estados. A continuación, se relacionaran dichos principios con el papel de las misiones electorales emprendidas por la UNASUR.

Estado como actor clave: la integración en Suramérica es pensada, desde los principios de la UNASUR, dentro del reconocimiento de la democracia como el sistema político a aplicar, consolidar y fortalecer para darle identidad política a la región. Los países miembros de la organización se reconocen y presentan entonces como países que, como aclara el Tratado de esta organización, defienden y protegen la democracia tal como se piensa en el mundo moderno, bajo la estructura del Estado de Derecho y el orden que descansa en la responsabilidad de las instituciones. Es por ello que la participación ciudadana es uno de los pilares en la creación del Consejo Electoral, en el cual se refleja la necesidad de extender la práctica democrática, abrir espacios de diálogo y aplicar sistemas novedosos de seguimiento y control.

Normatividad e incidencia de las instituciones: en el Tratado Constitutivo de la UNASUR se establece que uno de los objetivos fundamentales es el compromiso de esta organización con la democracia, por ello “reiteró el compromiso de los Estados miembros con la promoción, defensa y protección del orden democrático, del Estado de Derecho y sus instituciones, como una de las condiciones esenciales e indispensables para el desarrollo de su proceso de integración” (UNASUR, 2011).

Este propósito se refuerza en 2012 con el Protocolo de Compromiso con la Democracia, en el que se hace aún más explícito y se refuerza el mensaje y el compromiso de la UNASUR a favor de la democracia haciendo énfasis en:

El Estado de Derecho y sus instituciones, de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, incluyendo la libertad de opinión y de expresión, como condiciones esenciales e indispensables para el desarrollo de su proceso de integración, y requisito esencial para su participación en la UNASUR (UNASUR, s.f., párr. 4).

Tal como afirma Sánchez (2017), el Protocolo respondió a la crisis en Ecuador en 2010 cuando la Policía Nacional, un grupo de banqueros y algunas organizaciones políticas se unificaron para promover la suspensión del presidente por medio de huelgas

y concentraciones de fuerza que buscaban impedir el desempeño del presidente en sus funciones (p. 133).

En el Estatuto del Consejo Electoral, responsable de llevar a cabo las misiones electorales, se indica que este se rige tanto por los principios establecidos en el Tratado Constitutivo como los que se presentan en el Protocolo adicional sobre el Compromiso con la Democracia. Como fue demostrado anteriormente, el Estatuto está basado en los principios del liberalismo institucional y refleja, como lo hacen el Tratado y el Protocolo, una fehaciente confianza en la integración suramericana debido a la normatividad.

De este modo, la UNASUR deja claro que su tarea por el fortalecimiento de la democracia en Suramérica incluye los principios y objetivos que le caracterizan, en el marco de la institucionalidad, ya mencionado y abstraído hasta este punto. Vale, sin embargo, resaltar cómo el intercambio de conocimientos, experiencias, saberes y la inclusión de nuevas técnicas y tecnologías se convierten en elementos fundamentales para cumplir los objetivos propuestos. Por ello, las misiones electorales son también un instrumento que permite el desarrollo de la institución en la puesta en práctica de técnicas novedosas y la actualización de conocimientos y herramientas para garantizar la paz, la seguridad y la democracia.

El informe que se entrega de los criterios y normativas para las misiones electorales presenta ocho artículos, uno de los más importantes es el Artículo 3º, en el cual se establecen los seis Principios Básicos de la Misión Electoral, a saber: imparcialidad, objetividad, independencia, legalidad, principio de no injerencia y transparencia. Junto a las categorías de análisis, desde el liberalismo institucional, se pueden establecer relaciones conceptuales que permiten comprender estas misiones en dicha perspectiva teórica. Posteriormente, estos principios básicos configuran el esquema de comparación entre las misiones electorales realizadas por la UNASUR y la OEA.

Tabla 1. Principios básicos de la misión electoral de UNASUR

| Principios | Definición |
|----------------------------|--|
| Imparcialidad | Actuará con profesionalismo sin sesgo ni preferencias, absteniéndose de obstruir los procesos electorales. |
| Objetividad | Realizará su labor con una visión integral, a partir de la mayor cantidad de información que pueda recabar, identificando los aspectos tanto positivos como negativos. |
| Independencia | Realizará sus actividades con libertad y autonomía, en relación a los participantes del proceso electoral. |
| Legalidad | Actuará estrictamente en el marco de la legislación del Estado convocante, el Tratado Constitutivo de la UNASUR, el Estatuto del Consejo Electoral y el Convenio suscrito. |
| Principio de no injerencia | Respetará la soberanía del país anfitrión y de la autoridad de sus órganos electorales. |
| Transparencia | Informará sobre sus actividades, que serán públicas, a través del Representante Especial, de conformidad al Convenio suscrito. |

Fuente: elaborado a partir de UNASUR (2012).

Cooperación: el elemento fundamental de la política de relaciones internacionales que configura la UNASUR desde su Consejo Electoral es la de garantizar la continuidad y permanencia en el tiempo de la Cooperación de Desarrollo Internacional por medio de prácticas que promuevan la cooperación y el consenso dentro de la organización. En este sentido, el fortalecimiento de la democracia en la región depende de cómo se consolida la confianza de los Estados miembro desde una normatividad clara. Se formulan el respeto y la imparcialidad para garantizar el trabajo conjunto y las buenas prácticas. De este modo, se configura una noción de democracia que se construye, desde la interdependencia de los Estados miembros, en la práctica, favoreciendo un multilateralismo en orden a construir identidad y procesos autónomos y auténticos.

El objetivo de garantizar la seguridad y la paz entre los Estados fortaleciendo la democracia en la región es una clara evidencia de los intereses y objetivos de la UNASUR, lo que refleja la importancia que tienen las misiones electorales para esta

organización, pues es uno de los medios por los cuales se canalizan las relaciones internacionales y se tejen fuertes lazos de comunicación, comprensión y cooperación. En el Tratado Constitutivo se ratifica:

Que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los derechos humanos son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social y el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Miembros (UNASUR, 2011).

De esta forma, UNASUR trasciende la lógica del Estado-nación y construye una noción más amplia de democracia, autónoma y auténtica del contexto en el que surge; es decir, que es aplicable a toda la región porque responde a las necesidades de la mayoría, lo que fortalece, a su vez, las relaciones internacionales entre los miembros de la organización¹. La efectividad del fortalecimiento de la democracia está, entonces, en manos de la reglamentación o normatividad que se construye, se aplica y vigila en consenso para el beneficio del conjunto.

¹ “Las relaciones internacionales se explican a través de las relaciones de confianza que se generan entre democracias” (Ochoa & Lallande, 2017).

Capítulo II

Las misiones electorales de la UNASUR y la OEA en Suramérica

El objetivo de este segundo capítulo consiste en estudiar el papel de la UNASUR y la OEA en los procesos electorales en cinco países: Venezuela, Ecuador, Colombia, Bolivia y Perú. La elección de estos países obedece al contexto político e incidencia de estos organismos en ellos. Este análisis permitirá establecer que para UNASUR la observación electoral es un instrumento de política exterior que se dirige a la promoción de la democracia, pero también a la búsqueda de autonomía política por parte de otros actores que han llevado el proceso de observación, específicamente la OEA.

2.1 Conceptualización

La observación internacional se ha convertido en una herramienta importante para el desarrollo de la democracia electoral de cualquier país. Son diversas las organizaciones que han asumido la tarea de ser observadores electorales por todo el mundo con el ánimo de difundir sus evaluaciones ante la comunidad nacional e internacional. Las misiones de observación electoral tienen como objetivo garantizar que los procesos electorales cumplan con las normas y estándares internacionales establecidos.

Pero, ¿qué se entiende por observación electoral? Para International IDEA (1997), organismo que ha enfocado sus esfuerzos en investigar los principales temas electorales contemporáneos, la observación electoral suele definirse como la “búsqueda sistemática de información sobre un proceso electoral, con el propósito de llegar a una adecuada evaluación del mismo sobre la base de la información recogida” (citado por Pascual, 2017, p. 129).

Sin embargo, una definición más completa y aceptada por diversos organismos se recoge en la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones, suscrita el 27 de octubre de 2005 en la sede de las Naciones Unidas, en la cual se afirma:

La observación internacional de elecciones es la sistemática, completa y exacta reunión de información acerca de las leyes, los procesos y las instituciones relacionados con la celebración de elecciones y otros factores atinentes al entorno electoral general; el análisis imparcial y profesional de dicha información, y la extracción de conclusiones sobre el carácter de los procesos electorales sobre la base de los criterios más exigentes en materia de exactitud de la información e imparcialidad del análisis. La observación internacional de elecciones debe, siempre que sea posible, brindar recomendaciones para mejorar la integridad y la eficacia del proceso electoral y los procesos conexos, pero evitando interferir en dichos procesos y causar la consiguiente perturbación. Las misiones de observación internacional de elecciones son actividades organizadas de organizaciones intergubernamentales y asociaciones y organizaciones no gubernamentales internacionales para llevar a cabo la observación internacional de elecciones (ONU, 2005, p. 4).

Esta Declaración se convierte en un instrumento esencial para establecer el marco dentro del cual ha de desarrollarse la observación internacional de las elecciones. Dentro de sus principios se destacan:

- Evaluar el período preelectoral, el día de las elecciones y el período postelectoral mediante una observación completa y a largo plazo, utilizando diversas técnicas.
- No estar interesada en ningún resultado electoral en particular; solo le deben interesar los resultados en la medida en que se comuniquen honesta y exactamente en forma transparente y oportuna.
- Formular declaraciones oportunas, exactas e imparciales dirigidas al público (incluso suministrando copias a las autoridades electorales y otras entidades nacionales pertinentes), presentando sus comprobaciones y conclusiones, así como las recomendaciones apropiadas que a su juicio puedan ayudar a mejorar los procesos conexos con las elecciones.
- Respetar la soberanía del país que celebra las elecciones y respetar los derechos humanos del pueblo del país.

- Cooperar con las autoridades electorales del país anfitrión y no obstruir el proceso electoral.
- No aceptar financiación ni apoyo de infraestructura del gobierno del país cuyas elecciones se están observando.
- La decisión de organizar una misión internacional de observación de elecciones no implica el reconocimiento de que el proceso electoral en cuestión sea creíble (ONU, 2005, pp. 3-6).

Estos principios permiten inferir que las misiones electorales internacionales deben poseer independencia, exhaustividad y comunicación. Su actuar debe centrarse en elevar el nivel de integridad en los procesos electorales para impedir irregularidades y fraudes, así como ofrecer recomendaciones para mejorar los comicios.

¿Existe alguna diferencia entre acompañamiento y observación electoral? El estudio de Pascual (2017), se detiene en examinar, a pesar de reconocer que en la doctrina internacionalista no hay muchas definiciones sobre el tema, las diferencias existentes entre las actividades de monitorización de elecciones, a saber: observación electoral y acompañamiento electoral. Para realizar la diferencia entre ambos conceptos, recurre a la respuesta dada por el expresidente de EE.UU. Jimmy Carter al expresidente venezolano Hugo Chávez, cuando este último solicitó al Centro Carter “acompañamiento” al proceso electoral venezolano de 2012:

El concepto de acompañamiento difiere del concepto de observación. El propósito del acompañamiento es el de invitar a individuos extranjeros a observar las actividades relativas al día de la votación mediante una presencia política mayormente simbólica mientras que el propósito de la observación es el de invitar a organizaciones internacionales a evaluar el proceso electoral en su conjunto de manera sistemática, de forma de aportar a la integridad del proceso de votación, contribuir a la creación de confianza entre los electores e informar a la comunidad internacional y los actores locales (p. 140).

Así las cosas, el acompañamiento electoral es una actividad más limitada que la observación, pues se detiene exclusivamente a “invitar a individuos extranjeros a observar las actividades relativas al día de la votación mediante una presencia política

mayormente simbólica”. Es decir, no ostentan el carácter cualitativo ni cuantitativo que sí posee la observación, al evaluar el proceso electoral en su conjunto de manera sistemática (p. 141).

Para efectos de la presente investigación, se utilizará el término de “observador electoral” para sustentar las actividades que la UNASUR ha adelantado en diversos países de la región desde 2011. A continuación, se describe el proceso de esta organización para llevar a cabo misiones electorales.

2.2 Entre la UNASUR y la OEA

Antes del 2011 (año en el que UNASUR anunció el envío de sus propios veedores a tres países –Paraguay, Bolivia y Venezuela– que desarrollarían distintas consultas populares en ese y el año siguiente) la OEA había sido el principal organismo internacional responsable de observar los comicios electorales en Latinoamérica, esto con el fin de garantizar su buen funcionamiento y transparencia².

La OEA, creada en 1948, es la organización con mayor experiencia en el continente en observación electoral, pues ha venido realizando Misiones de Observación Electoral (MOE) hace ya 56 años, habiendo desplegado más de 200 misiones en toda la región. De acuerdo con José Miguel Insulza, exsecretario general de la OEA (2005-2015):

Las observaciones no se han limitado a acompañar las alternativas de los procesos políticos que ha vivido la región durante este período, sino que, sobre todo, han contribuido fundamentalmente a consolidar la democracia hemisférica, porque uno de los pilares esenciales en los que ella se sustenta es la legitimidad que le otorga la génesis del proceso político, es decir: elecciones libres, transparentes e inclusivas (OEA, 2012, p. 2).

Precisamente en el año 2001 se adoptó la Carta Democrática Interamericana (CDI), en sesión especial de la OEA en Lima, Perú, con el objetivo principal de fortalecer y preservar la institucionalidad democrática. Esta Carta significó un nuevo hito en la observación electoral internacional en el continente, pues destaca la importancia de las

² Otras instituciones que realizan observación electoral internacional en América Latina son: el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), la International Foundation for Electoral Systems (IFES) y el Centro Carter.

MOE de esta organización internacional como un instrumento de consolidación democrática.

Además de tener como base la CDI para el trabajo electoral, la OEA firma acuerdos con las autoridades electorales y representantes del país anfitrión, los cuales establecen los procedimientos, privilegios e inmunidades de los observadores internacionales. Estos acuerdos garantizan la imparcialidad de la MOE y el acceso a la información para su labor (Guerrero, 29 de julio de 2015).

No obstante, el discurso de varios mandatarios de Suramérica en los últimos años ha evidenciado el descontento hacia esta organización en dichas actividades electorales. Uno de ellos, el expresidente venezolano Hugo Chávez, sostuvo en 2005 que los “veedores de la OEA ‘mintieron’ en sus informes sobre lo ocurrido en las elecciones legislativas, informes que criticaban la intromisión del mandatario. El jefe de Estado incluso acusó a la OEA de intentar boicotear los comicios, ‘alineados con la postura de Estados Unidos’” (Smink, 27 de agosto de 2011).

Incluso, durante la campaña presidencial de 2006 en Ecuador, el entonces candidato Rafael Correa criticó la misión de observación electoral de la OEA, de la que dijo que “no garantiza nada en Ecuador”. Durante la primera vuelta electoral el candidato solicitó a este organismo internacional sacar al ex canciller argentino Rafael Bielsa –jefe de la misión– alegando que cumplió una tarea sesgada y que irrumpió la imparcialidad de las elecciones al referirse a su candidatura en términos “descorteses y sectarios”. Sostuvo: “La misión de la organización de Estados Americanos con Bielsa a la cabeza no garantiza absolutamente nada, por eso hemos llamado a parlamentarios europeos que ojalá lleguen estos días, también hablamos con la embajadora de Estado Unidos para que mande senadores (de ese país)” (Correa critica a la misión de observadores electorales..., 24 de noviembre de 2006).

Esta postura, alineada con la de otros mandatarios suramericanos, deja entrever que la decisión de UNASUR de entrar en el plano internacional como observador electoral no radica exclusivamente en el intento de fortalecer la democracia en toda Suramérica y darle una identidad al proceso electoral, sino en un cuestionamiento al rol de la OEA,

específicamente hacia EE.UU., considerado su miembro más influyente. Es decir, se convierte en una búsqueda de autonomía política de la región a través de un proceso de consolidación democrática, como es la observación electoral. No en vano, autores como Sánchez (2017) sostienen que la constitución de la UNASUR “representa un grado de madurez política en una región que busca autonomía frente a Estados Unidos y que pretende resolver sus problemas” (p. 251).

Pero, ¿Cuál fue la postura de la OEA? Pablo Gutiérrez, director del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la OEA en el 2011, sostuvo –para aquella época– que la creación del Consejo Electoral de la UNASUR no supone una competencia con ese organismo. Además, que la UNASUR no es el primer bloque regional que tiene sus propios veedores, pues la Comunidad del Caribe (CARICOM) envía su propia delegación de observadores a los comicios en países caribeños (Smink, 27 de agosto de 2011). Enfatizó en que lo más importante es no politizar la observación electoral.

Así las cosas, desde el 2011 los países suramericanos encuentran tanto en la UNASUR como en la OEA una asistencia en la observación electoral, claro está, estas organizaciones tienen como principio actuar bajo invitación del Estado donde se llevará a cabo los comicios. Por tal motivo, a continuación, se contextualizará y estudiará algunas de las observaciones electorales hechas por estos organismos en varios países de la región.

2.3 La observación electoral internacional en Suramérica

Un requisito esencial para cualquier democracia es la celebración de elecciones libres, transparentes y justas, llevadas a cabo en intervalos periódicos (razonables y según disponga la ley), y tomando como base el voto secreto e igualitario (Goodwin-Gill, 2006, p. 126). Estos elementos son por los que se preocupan y trabajan los organismos internacionales que cumplen el papel de observador electoral. Claro está, cada uno con una metodología, cubrimiento, estándares y organización diferentes, pero que recogen en sí rasgos comunes, como informes finales, recomendaciones, entre otros. Teniendo

como premisa lo anterior, a continuación, se estudiará el papel de la UNASUR y la OEA en los procesos electorales en cinco países: Venezuela, Ecuador, Colombia, Bolivia y Perú. No sin antes explicar el contexto político en el que se desarrollaron los comicios.

2.3.1 Venezuela: elecciones presidenciales 2012 y 2013

2.3.1.1 Contexto

El 7 de octubre de 2012 se llevaron a cabo las elecciones presidenciales en Venezuela, donde fue reelecto el presidente Hugo Chávez para un cuarto mandato consecutivo³. Estas elecciones fueron las más disputadas desde que Chávez asumió el poder en 1994⁴, pues la diferencia fue de tan solo 10,5 puntos contra su principal contrincante Henrique Capriles, 55,07 % y 44,31 % respectivamente.

Sin embargo, la nueva reelección de Chávez no dejó de ser controvertida para la comunidad internacional que no veía con buenos ojos su permanencia en el poder: Human Rights Watch (HRW) presentó en el 2012 un informe titulado *Concentration and Abuse of Power in Chávez's Venezuela*, en el que se describe la situación del país tras 12 años en el poder por parte de Hugo Chávez y los alcances de sus reformas políticas y económicas que se inscriben dentro de lo que el mandatario denominaba el “Socialismo del siglo XXI”. Según HRW (2012):

The accumulation of power in the executive, the removal of institutional safeguards, and the erosion of human rights guarantees have given the Chávez government free rein to intimidate, censor, and prosecute Venezuelans who criticize the president or thwart his political agenda. In the past four years, President Chávez and his supporters have used these powers in a wide range of cases... (párr. 4).

Para esta organización no gubernamental, dedicada a la investigación, defensa y promoción de los derechos humanos, el gobierno de Chávez erosionó las libertades

³ Esta elección fue posible gracias a la aprobación del referendo de 2009, donde se realizaron enmiendas a los artículos 160, 162, 174, 192 y 230 de la Constitución. Uno de los puntos esenciales de ese referendo fue la aprobación de la reelección inmediata y no limitada a una oportunidad de reelección.

⁴ En las elecciones de 1998 Chávez obtuvo 56,23 % de los votos sobre los 39,70 % de Salas Romer. En las elecciones de 2000 Chávez obtuvo 59,76 % sobre los 37,52 % de Arias Cárdenas, y en el 2006 Chávez obtuvo 62,84 % sobre los 36,90 % de Manuel Rosales (datos obtenidos del CNE de Venezuela http://www.cne.gov.ve/web/estadisticas/index_resultados_elecciones.php).

democráticas, e incluso amenazó y castigó jueces, periodistas y activistas de derechos humanos que incidieron o estaban en contra de su mandato (HRW, 2012). Estos hechos discriminatorios contra opositores políticos y críticos del gobierno se originaron, prácticamente, desde 2002, cuando se presentó un intento de golpe de Estado. Los medios de comunicación, los sindicatos y la justicia fueron las instituciones que más se vieron afectadas por las reformas del mandatario venezolano.

Incluso desde que inició su tercer mandato (2007-2013) ya se cuestionaba la permanencia de Chávez en el máximo cargo del Estado y los procesos de elección democrática que se desarrollaban en el país. Para Lazo-Cividanes (2006):

En principio, resulta cuestionable el carácter “participativo y protagónico” del modelo de democracia impulsado por la Revolución Bolivariana, en virtud de la notoria ausencia de procesos de elección de base dentro del propio partido de gobierno, bien sea para escoger a quienes serán postulados a cargos de elección popular en representación del MVR, como para la selección de quiénes ocuparán las jefaturas internas del partido. En la práctica, lo que impera es una relación de tipo líder-masa que soslaya con frecuencia mecanismos y formas de representación institucional (pp. 5-6).

De acuerdo con una investigación llevada a cabo por Manuel Hidalgo y Raúl Jiménez titulada *Forensic Analysis of Venezuelan Elections during the Chávez Presidency* en 2014, “Hugo Chávez dominated the Venezuelan electoral landscape since his first presidential victory in 1998 until his death in 2013” (p. 1). Varias de las conclusiones más importantes de la investigación son:

- Se presentaron anomalías en el proceso electoral puesto que existió una atípica correlación positiva entre variaciones en el censo electoral y la intención de voto.
- Clima de intimidación hacia la oposición y críticos del gobierno.
- Uso partidista de los recursos y medios de comunicación por parte del Estado.
- Politización del Consejo Nacional Electoral (CNE) a favor del gobierno.
- Decisiones controvertidas que tomó la autoridad electoral y que favorecieron al gobierno.

El estudio, finalmente, arroja dos recomendaciones para los procesos electorales en Venezuela; por un lado, monitorear los centros de votación donde se produce apoyo atípico sistemáticamente y, por el otro, una auditoría completa del registro, pues sin él, aseguran, no hay certeza de la validez de las auditorías posteriores a las elecciones.

Así pues, la reelección de Chávez en 2012 dio muestras de una concepción monopólica del poder, más aún cuando las jefaturas de las más importantes instituciones políticas estuvieron dirigidas por funcionarios cuyos nombramientos fueron realizados sin tener en cuenta los parámetros establecidos por las leyes correspondientes (Lazo-Cividades, 2006, p. 4). Lo que se traduce en una falta de autonomía de los distintos poderes del Estado frente a la influencia del Ejecutivo.

No obstante, el 5 de marzo de 2013 se anunció el fallecimiento del presidente Hugo Chávez, lo que de inmediato obligó a celebrar comicios para escoger al nuevo presidente de la República Bolivariana. De esta forma, el 14 de abril de ese año, las elecciones presidenciales dieron como ganador a Nicolás Maduro, quien fuera la fórmula vicepresidencial del mandatario fallecido.

Las elecciones presidenciales de 2013 estuvieron marcadas por el estrecho margen de victoria para Maduro (50,61 %) contra, nuevamente, el opositor Henrique Capriles (49,12 %). Fue una jornada electoral que pasó a la historia no solo por lo ajustado de los resultados, sino por la controversia que se generó por el supuesto fraude electoral y la continuidad de un gobierno que tenía concentrado el poder en todas sus esferas. Capriles rechazó los resultados del CNE con base en 3.200 irregularidades acreditadas por la oposición durante la jornada electoral, quien sostuvo: “No luché contra un candidato sino contra el abuso del poder”. “Esta lucha no ha terminado. Le digo a Venezuela que esto es un ‘mientras tanto’ hasta que se conozca la verdad” (Prados, 15 de abril de 2013). Sin embargo, el CNE y el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) se negaron a considerar los reclamos de anulación parcial o total del resultado hechos por la Mesa de la Unidad Democrática (MUD), coalición de partidos políticos de Venezuela que hacen oposición al Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) del Gobierno.

No obstante, para Tell (2014):

El ciclo electoral de 2010-2013 notó ingentes mejorías opositoras alrededor de una casi hermética unidad electoral y programática alrededor del centro ideológico (la mayoría relativa de votos —no escaños— en las parlamentarias de 2010, la reducción de la brecha en la elección presidencial de 2012 y la polémica cercanía de votos en el cotejo sobrevenido en abril de 2013) que, si bien se quedaron cortas en su objetivo último, parecían haber allanado la ruta hacia la resolución pacífica de la alternabilidad democrática, representada en la figura de Henrique Capriles Radonski, gobernador de Miranda (p. 11).

A pesar de no haber obtenido la victoria Capriles, quien representa los intereses de la MUD, las posibilidades de un cambio político por la vía electoral parecieron postergarse indefinidamente para un sector de la sociedad hastiado del *statu quo* y urgido de un cambio político, especialmente notorio entre los jóvenes, cuyas perspectivas de una vida independiente y segura se han hecho precarias (Telle, 2014, p. 12).

Este es el contexto de las elecciones presidenciales de 2012 y 2013 en Venezuela. La situación de este país por una verdadera participación electoral ha encontrado sus límites en el poder del Ejecutivo que durante años ha estado controlando las instituciones. Los comicios han generado serias dudas por su transparencia y cobertura. ¿Cómo asumieron las organizaciones internacionales este reto de la observación en un país que ha pasado de las protestas a la coyuntura electoral?

2.3.1.2 Observación electoral

La observación de los comicios de 2012 y 2013 en Venezuela fue adelantada por la UNASUR y no por la OEA. ¿La razón? La posición crítica del mandatario venezolano Hugo Chávez hacia esta organización y las denuncias sobre el intervencionismo de organizaciones internacionales, europeas y norteamericanas, en los procesos políticos de los países suramericanos. En la 42ª Asamblea de la OEA, celebrada en 2009, el mandatario, junto con sus homólogos Morales y Correa, expresaron su intención de motivar la eliminación o “refundación” de la OEA, en tanto que para ellos dicha organización solamente respondía a los intereses del gobierno norteamericano y no a las necesidades de los pueblos suramericanos. Hecho que se repitió para las elecciones de 2013.

Las elecciones de 2012 fueron los primeros comicios en los que participó la UNASUR como observador electoral en Venezuela (primera misión donde participaron todos los países del bloque). El CNE de este país y la UNASUR suscribieron un acuerdo para que esta organización internacional estuviera presente durante la jornada electoral y garantizar así su transparencia:

Antes del despliegue de una misión de acompañamiento electoral de UNASUR, y siempre tras la invitación del Estado anfitrión, la organización internacional formaliza un acuerdo con el organismo electoral competente para regular el alcance y estructura de la misión, las obligaciones y derechos de los acompañantes (que no «observadores») en el proceso electoral, así como el papel de las autoridades electorales y el modo de difusión de los informes (Pascual, 2017, p. 139).

El jefe de esta misión fue el argentino Carlos Álvarez, vicepresidente de Argentina durante el corto periodo de gobierno del presidente Fernando de la Rúa (1999-2001), quien aseguró que “las observaciones siempre son difíciles, más aún en sociedades polarizadas. (En Venezuela) hay una polarización alta, pero la ventaja es que coexiste con un sistema electoral confiable” (UNASUR se estrena como observador electoral en Venezuela, 4 de octubre de 2012).

Sin embargo, hubo un clima de desconfianza por parte de la oposición en torno a la observación internacional, en especial desde el referéndum revocatorio de 2004 que buscó acortar el mandato de Chávez, pues la oposición venezolana en aquel entonces alegó un fraude que no tuvo mayores efectos de investigación por parte del CNE. De hecho, la fundación sueca Swedish International Liberal Centre (SILC), que estuvo en Venezuela siguiendo los comicios de 2012, publicó un informe donde afirmó:

UNASUR estuvo de observadora en las elecciones, pero debido a que Venezuela es uno de sus miembros y además un gran financista de la nombrada organización, su imparcialidad es cuestionable. Durante nuestra observación electoral, el día de las elecciones conocimos a un miembro observador de UNASUR que confesó no saber el nombre del candidato de la oposición (Swedish International Liberal Centre, 2012, p. 3).

Tres días antes de las elecciones se declaró el cierre oficial de campaña y se impuso una medida de prohibición de venta de bebidas alcohólicas. No obstante que el tiempo de

campana electoral fue clausurado el jueves, Chávez realizó una conferencia de prensa la noche antes de las elecciones, televisada en 7 canales, en la que recibió a representantes de UNASUR (p. 6).

Pese a ello, Álvarez sostuvo: “Hasta ahora no hemos tenido críticas ni cuestionamientos. Esto es un acompañamiento de UNASUR, un organismo de carácter plural, con distintos proyectos y visiones (políticas)”. “La misión es eminentemente técnica y no ha tenido reparos”. “No hay margen para ningún tipo de fraude”.

Las características de la misión por parte de la UNASUR fueron:

- Misión técnica.
- Encuentros por parte de la UNASUR con representantes de las dos campañas.
- Entrevistas al candidato Henrique Capriles, del partido Justicia Primero; y al candidato Hugo Chávez, del partido Socialista Unido de Venezuela.
- Entrevistas con líderes eclesiásticos, de la cultura, del periodismo, y medios de comunicación.
- 44 funcionarios participaron en la misión, de los cuales el 90 % fueron de distintos organismos electorales de los países miembros: jurados, magistrados, técnicos, etc.
- Participación de todos los países del bloque.
- Informe final (no publicado por el CNE⁵) del proceso de observación electoral entregado por la presidencia *pro t mpore* de la UNASUR.

Para las elecciones del 14 de abril de 2013, que estuvieron marcadas por una fuerte tensión entre los opositores y los seguidores del chavismo, lo que produjo una ola de violencia en todo el país con cifras considerables de heridos y muertos, la UNASUR ya contaba con la creación del Consejo Electoral (30 de noviembre de 2012), lo que respaldaba y daba una figura a su labor como observador electoral.

Aun así, el clima de desconfianza hacia las lecciones reinó en la oposición, pues para ellos la campana estuvo marcada por una fuerte desigualdad por parte del Gobierno: los

⁵ Al no ser publicado se desconoce las recomendaciones de UNASUR al CNE para próximos comicios.

medios de comunicación públicos se convirtieron en agencias de publicidad del aspirante del oficialismo, daban más tiempo a Maduro para exponer sus propuestas que a Capriles, de quien realizaron una “campaña negativa” en su contra (La campaña electoral más desigual en toda América Latina. 24 de marzo de 2013).

Bajo este contexto, la UNASUR, tras una reunión extraordinaria en Lima, Perú, del Consejo de Jefes y Jefas de Estado por la crisis de las elecciones, dio a conocer una declaración en la que ratificó la elección de Maduro como presidente de Venezuela. Además, instó “a respetar los resultados oficiales de las elecciones presidenciales emanados del Consejo Nacional Electoral (CNE), autoridad venezolana competente en la materia”, y sostuvo que “todo reclamo, cuestionamiento o procedimiento extraordinario que solicite alguno de los participantes del proceso electoral deberá ser canalizado y resuelto dentro del ordenamiento jurídico vigente y la voluntad democrática de las partes” (Fowks, 19 de abril de 2013).

No obstante, el ejercicio de la UNASUR de ser el único organismo internacional avalado por el gobierno de Venezuela para las elecciones de 2012 y 2013 no estuvo exento de críticas:

La misión de acompañamiento de UNASUR carece de las facultades fiscalizadoras de las tradicionales misiones de observación electoral de la OEA, así como de la experiencia y las normas procedimentales de éstas. Sin embargo, lo más importante es que la UNASUR también carece de las credenciales de independencia e imparcialidad que permitió a las misiones de observación electoral de la OEA ejercer presión y jugar un rol positivo frente a gobernantes autoritarios como Noriega y Fujimori, en situaciones electorales muy similares a las que vivió Venezuela en octubre del año pasado, y que se repiten hoy.

Al mismo tiempo, UNASUR, como ya dijimos arriba, ha guardado un silencio ensordecedor frente a la erosión de la democracia y la violación de derechos humanos en Venezuela y otros países de la ALBA, a pesar de que esta situación está ampliamente documentada. UNASUR también se ha mostrado siempre presta a emitir resoluciones apoyando a los poderes ejecutivos de la región frente a cualquier conflicto con los demás

poderes, sin analizar cualquier responsabilidad que estos mismos poderes ejecutivos pudieran tener (Halvorssen & El-Hage, 5 de abril de 2013).

Venezuela fue el primer gran reto de la UNASUR como observador electoral. Una tarea nada fácil de afrontar por el fuerte clima político que se generó tras la muerte de Chávez y la continuidad o no del denominado “Socialismo del siglo XXI” para el país. La organización internacional emprendió así, con un ya creado Consejo Electoral, pero con fuertes críticas, su trabajo de observador electoral para la región.

2.3.2 Ecuador: elecciones presidenciales 2013

2.3.2.1 Contexto

El 17 de febrero de 2013 se llevaron a cabo las elecciones presidenciales en Ecuador. El ganador de estos comicios fue Rafael Correa, quien se venía desempeñando en el cargo y fue reelegido para su tercer mandato con un 57,17% de votos sobre los 22,68% de Guillermo Lasso, su más cercano contrincante, razón por la cual no hubo segunda vuelta. Correa llegó a las urnas con una alta popularidad tras un segundo mandato marcado por una fuerte crisis política, la del 30 de septiembre de 2010.

Esta crisis fue catalogada por Correa como un intento de golpe de Estado. ¿Cuáles fueron los factores que dieron origen a la crisis interna de 2010? Cuando Correa asumió el poder en el 2007 promovió, por medio de un referendo, una Asamblea Constituyente que dio origen a la firma de una nueva Constitución (2008), lo que se configuró en un intento por establecer un Estado fuerte, homogéneo, racional y centralizado: “la nueva Constitución acordó una hoja de ruta para reformar las funciones del Estado y el sistema político y las regulaciones sobre diversos campos del desarrollo” (Ortiz, 2011, p. 26). Bajo este contexto, el país emprendió una serie de reformas con el fin de consolidar una institucionalidad y una mejor gestión a nivel nacional y local.

En el nuevo escenario político se gestaron y promovieron la Ley Orgánica de Educación Superior, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y la polémica Ley Orgánica de Servicio Público, que fue aprobada el 11 de agosto de

2010 por la Asamblea Nacional con 108 votos a favor, 2 en contra y 9 abstenciones, entrando en vigencia el día siguiente (Sánchez, 2014, p. 132).

La ley sobre el servicio público, cuya finalidad era promover el desarrollo y condiciones laborales de los servidores públicos, eliminó una serie de bonificaciones que venían recibiendo los policías, lo que de inmediato generó malestar en la institución y una serie de movilizaciones en las que varios miembros de las FF.AA. y la policía nacional se sublevaron. A lo que se sumaron organizaciones como la aviación civil, fuerzas militares, la confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador y un grupo de banqueros que estaban en contra de las medidas de control financiero impuestas por el Gobierno de Correa. Las protestas llevaron a que Correa fuera retenido y aislado durante 11 horas en el Hospital de la Policía: “En medio de un ambiente lleno de gases lacrimógenos, el mandatario fue conducido al Hospital de la Policía, contiguo al cuartel policial, donde permaneció retenido hasta la noche, cuando efectivos de fuerzas especiales lo rescataron tras un violento enfrentamiento con los policías sublevados” (Mena, 30 de septiembre de 2011).

Ante dicha situación la UNASUR demostró tener una rápida capacidad de acción, pues al día siguiente de la crisis los jefes de Estado se reunieron para actuar y tomar medidas al respecto (esta organización definió los actos del 30 de septiembre como un golpe de Estado). De esta reunión surge el compromiso que, en la siguiente Cumbre de la organización realizada 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. De esta forma 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 (UNASUR, 2010).

Por su parte, el mandatario ecuatoriano supo hacer frente a sus detractores que lo acusaron de hacer un mal manejo a la crisis política de 2010 y a las críticas por las reformas en materia económica que estaban ligadas a la ideología socialista, sumada

también a la idea del “Socialismo del siglo XXI” (similar a su homólogo Hugo Chávez). Sin embargo, la situación en el país en materia económica era la mejor que en años anteriores:

Una revolución de infraestructura ha transformado el país. Relucientes carreteras de doble calzada atraviesan el territorio, construidas dentro de los tiempos y costos programados. Aeropuertos, hospitales, colegios y universidades se levantan en las zonas más apartadas, aprovechando la renta petrolera. El crecimiento promedio de la economía ha bordeado el 5% desde 2010, jalonado por una inversión pública sin antecedentes (Milagro ecuatoriano, 23 de enero de 2014).

Otro aspecto que permitió abrir el escenario para la reelección de Correa fue la crisis de unidad política de los partidos opositores y la falta de apoyo político nacional hacia estos. Partidos tradicionales como el Partido Social Cristiano (PSC), Democracia Popular (DP) (en 2013 perdió la personería jurídica por su malos resultados en los comicios regionales), Movimiento Popular Democrático (MPD) (en 2014 perdió la personería jurídica por su malos resultados en los comicios regionales), entre otros, fueron perdiendo su apoyo a nivel nacional al no contar con un liderazgo y propuestas claras ante los temas más urgentes del país como la pobreza, la desigualdad y la corrupción: “La falta de identificación y conexión de los ciudadanos con estas organizaciones ha resultado en una población marginada política y socioeconómicamente, que a su vez propicia a un electorado volátil y vulnerable frente a medidas clientelares que dan cabida a la presencia de ‘outsiders’ y candidatos antisistema” (Andrango, s.f., p. 7).

Por lo tanto, la superación de la crisis política de 2010, la nueva cara que mostraba el país a nivel económico, sumada a las crisis por falta de unidad y apoyo político nacional a los partidos de oposición fueron factores clave para la victoria de Correa en las lecciones de 2013.

2.3.2.2 Observación electoral

El Gobierno ecuatoriano, en cabeza del Consejo Nacional Electoral, invitó tanto a la UNASUR como a la OEA para que llevaran a cabo la observación electoral de las elecciones presidenciales de 2013 (otras instituciones que estuvieron presentes en los

comicios como observadores fueron: Asociación de Naciones del Sureste Asiático [ASEAN], la Unión Africana y la Liga Árabe).

UNASUR: la UNASUR desplegó una misión de observación electoral integrada por 51 delegados de cancillerías y órganos electorales de los 12 países miembros de la organización. María Emma Mejía, jefe de la misión, entregó un informe final al Consejo Nacional Electoral (no publicado) y aseguró que “las elecciones fueron contundentes y los resultados muy claros” (UNASUR recomienda a Ecuador..., 6 de marzo de 2013).

La misión de observación le recomendó al gobierno de Ecuador:

- Adoptar medidas para agilizar el conteo de votos en los procesos electorales.
- Ajustar la participación de los partidos políticos durante la jornada electoral.
- Posibilidad de ver el escrutinio de actas y en la transmisión de actas al centro electoral.
- Ofrecer equidad a los participantes en contiendas reeleccionistas.

Este último punto fue una de las mayores preocupaciones por parte de los partidos de oposición durante la campaña política, pues observaron que a pesar de la licencia que tomó Correa de su cargo en vista de las elecciones y su no aparición en los medios como presidente de la República, “su espíritu estaba en todas partes. Se entrevistaron funcionarios públicos, ministros y ciudadanos que hablaban de las bondades del actual gobierno, de los avances que se han hecho, del caos en el que estaba el país hace seis años y de la revolución que está en marcha” (Jaccard, 17 de febrero de 2013). Lo anterior, sumado a los llamados Enlaces Ciudadanos, (programa similar a Aló Presidente de Hugo Chávez), un espacio de radio y televisión gubernamental donde el mandatario ecuatoriano brindaba informes de actividades cumplidas, nuevos proyectos, se comunicaba con los ciudadanos, etc.

OEA: en respuesta a la invitación del Consejo Nacional Electoral de Ecuador, la OEA desplegó una MOE compuesta por 68 observadores, provenientes de quince Estados miembros de la organización. La misión tuvo presencia permanente en el país desde el 28 de enero de 2013 hasta el 25 de febrero del mismo año. Los resultados oficiales fueron entregados por el Consejo Nacional Electoral el 27 de marzo de 2013 en un informe final.

La siguiente tabla ilustra las actividades de observación electoral emprendida por la OEA:

Tabla 2. Actividades de la observación electoral en Ecuador- OEA 2013

| Etapa | Descripción |
|-----------------------|---|
| Etapa preelectoral | <ul style="list-style-type: none"> ● Reunión con autoridades gubernamentales y autoridades electorales para apoyo a la MOE. ● Reuniones con diferentes candidatos a la Presidencia de la República, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad internacional. ● Capacitación y despliegue del grupo de coordinadores provinciales y observadores internacionales. ● En esta etapa se trabajaron aspectos como: campaña electoral; organización, logística y administración del proceso; tecnologías de información utilizadas en el proceso electoral y observación de medios de comunicación, género y financiamiento político. |
| Día de las elecciones | <ul style="list-style-type: none"> ● Se desplegaron 68 observadores en las diecisiete provincias. ● Se emitieron informes de situación durante todo el día, los cuales ofrecieron una visión completa del escenario electoral de todo el país. ● En esta etapa se observó: organización electoral; sistema informático (conteo rápido); y voto en el exterior. |
| Etapa postelectoral | <ul style="list-style-type: none"> ● El 27 de marzo el CNE entregó los resultados oficiales de las elecciones generales. ● Se afirmó que la etapa postcomicial no se caracterizó por las disputas de carácter electoral y que el proceso de conteo y escrutinio se desarrolló con profesionalismo y en los plazos estipulados. |

Fuente: elaboración propia a partir de OEA (2013).

En el informe final la OEA aseguró que el CNE de Ecuador fue blanco de críticas por parte de actores políticos de oposición quienes alegaron falta de independencia respecto al poder Ejecutivo. Sin embargo, la OEA sostuvo que “la Misión observó que esta es una línea de cuestionamiento común en el contexto político ecuatoriano actual” (OEA, 2013, p. 11). De hecho, Guillermo Lasso, candidato opositor, culpó al Gobierno de haber

emprendido “una campaña sucia en contra de la democracia” y de usar bienes del Estado a favor de Correa. Lasso, quien mantuvo una reunión con la MOE de la OEA antes de las elecciones, sostuvo: “los medios de comunicación del Estado están siendo empleados descaradamente para favorecer a los candidatos del Gobierno” (Oposición ecuatoriana critica el proceso electoral, 17 de enero de 2013). Preocupación que se manifestó, como se sostuvo líneas anteriores, en las recomendaciones finales hechas por la UNASUR y que la OEA resalta:

Explorar la posibilidad de regular durante la etapa pre electoral la repartición de los espacios gratuitos para la propaganda electoral en los medios con mayor cobertura, alcance y penetración con el objeto de garantizar a todos los partidos un acceso igualitario a los diarios, radioemisoras y canales de televisión de más impacto (OEA, 2013, p. 35).

La falta de garantías por parte del Gobierno durante la campaña presidencial, específicamente el uso de los medios de comunicación, fue el tema central de crítica de la oposición, pues denunciaban un uso irregular de los fondos del Estado empleados en los distintos medios de comunicación (televisión y radio) y una propaganda encubierta de los medios estatales para beneficiar a Correa.

2.3.3 Colombia: elecciones presidenciales 2014

2.3.3.1 Contexto

Las elecciones presidenciales se desarrollaron el 25 de mayo de 2014, sin embargo, ninguno de los cinco candidatos obtuvo la mayoría absoluta para ocupar el máximo cargo del Estado, razón por la cual se volvieron a celebrar el 15 de junio, dando como ganador a Juan Manuel Santos (presidente en ejercicio) sobre Oscar Iván Zuluaga, con una votación de 50,98 % y 44,98 % respectivamente.

Esta campaña electoral se caracterizó por tres cosas: una abstención de casi el 60 %, la más alta en la historia reciente del país; la llamada “guerra sucia” sostenida por los dos candidatos que pasaron a la segunda vuelta; y la fuerte polarización del país.

Uno de los hechos que marcó esa polarización es que los comicios se celebraron en el marco de un proceso de diálogo entre el gobierno y la guerrilla de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) con el propósito de poner fin al conflicto armado de más de seis décadas. El Gobierno de Juan Manuel Santos inició el 23 de febrero de 2012 en la Habana, Cuba, la fase exploratoria de los diálogos, en cabeza de Humberto de la Calle como jefe negociador del Gobierno, y que empezaron a desarrollarse el 26 de agosto de ese año. Para el 12 de mayo de 2014, antes de que se celebraran las elecciones presidenciales, el presidente Santos habló desde la Casa de Nariño en una alocución presidencial sobre los avances de las conversaciones con esa guerrilla, afirmando que se había llegado a un acuerdo parcial sobre drogas ilícitas, cuarto punto en la agenda de negociación.

Sin embargo, Oscar Iván Zuluaga, candidato que contó con todo el apoyo del expresidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010), su mayor opositor, rechazaba los acuerdos de paz, al punto de sostener que de llegar a la presidencia suspendería la negociación hasta que las FARC no se sometieran a unas condiciones especiales. Zuluaga representaba el discurso de derecha de Uribe basado en la seguridad democrática, aquella política gubernamental del expresidente que propuso un papel más activo a la sociedad colombiana dentro de la lucha del Estado y de sus instituciones de seguridad frente a la amenaza de grupos armados ilegales.

Para Zuluaga: “Lo de La Habana es un riesgo enorme para el país, no hay ningún tipo de condiciones, están sentados sin ninguna exigencia”, “si las FARC quieren una paz negociada tiene que haber una exigencia, cese de toda acción criminal y la renuncia al narcotráfico. Esa debe ser la premisa y tiene que ser inaplazable, inamovible”. Otra condición era que “los cabecillas que han cometido crímenes atroces, delitos de lesa humanidad, no pueden ser elegibles, tienen que pagar por el daño que han hecho”. Veía la negociación como “un proceso de total impunidad” (Oscar Iván Zuluaga suspendería proceso..., 3 de diciembre de 2013).

Las elecciones presidenciales giraron, por tanto, en torno al proceso de paz con las FARC. Seguir con los diálogos o poner restricciones al punto de llegar a suspenderlos si la guerrilla no los aceptaba, era el dilema y el punto de polarización que vivía el país para

aquella época (tema que se agudizó en el plebiscito sobre los acuerdos de paz en 2016). A lo que se suma la serie de escándalos y juego mediático de las dos campañas: dinero proveniente de multinacionales implicadas en temas de corrupción, hackers en las negociaciones de La Habana, espionaje a correos electrónicos, acusaciones de sobornos de narcotraficantes, entre otros.

2.3.3.2 Observación electoral

El Gobierno colombiano, en cabeza del Consejo Nacional Electoral, invitó tanto a la UNASUR como a la OEA para que realizaran la observación electoral de las elecciones presidenciales de 2014.

UNASUR: la UNASUR desplegó una misión integrada por 37 delegados internacionales de los 12 países miembros para observar los comicios. Durante las misiones: se reunieron con delegados departamentales de la Registraduría Nacional del Estado Civil y representantes de la seguridad pública, con el Presidente del Consejo Nacional Electoral, el Registrador Nacional, el Ministro del Interior, representantes de los medios de comunicación y de los partidos políticos. Además, visitaron los centros de procesamiento electoral en cada departamento y los diferentes centros de votación.

La misión, a través de un informe, realizó una serie de recomendaciones al CNE y a la Registraduría antes de las elecciones:

- Garantizar los adelantos económicos que han sido solicitados por los distintos partidos políticos con miras a los comicios presidenciales.
- Adoptar medidas para controlar y combatir el financiamiento irregular.
- Adoptar de medidas de seguridad energética que impidan los cortes de energía que puedan poner en duda el proceso de conteo de votos.
- Realizar auditorías de los distintos *softwares* que serán utilizados para el proceso de la votación.
- Tomar medidas para garantizar la seguridad de los candidatos presidenciales (UNASUR entregó recomendaciones..., 15 de abril de 2014).

A pesar de la fuerte campaña electoral y la polarización vivida en el país, las primeras elecciones se llevaron a cabo sin ningún tipo de inconveniente. De acuerdo con Leila Rachid, representante legal de la UNASUR, la jornada electoral (que dejó como ganador en primera vuelta a Zuluaga con el 29,25 % de los votos) “otorgó credibilidad y legitimidad al resultado”. Además, destacó el buen papel de la Registraduría Nacional durante todo el proceso; los avances técnicos implantados por los organismos electorales, como la identificación biométrica de los electores en algunos puestos de votación; y calificó de ejemplar el desarrollo de las elecciones (UNASUR califica de ejemplares las elecciones..., 26 de mayo de 2014).

Para la segunda vuelta electoral la misión electoral destacó la prontitud con que fueron transmitidos, totalizados y digitalizados los resultados electorales; el cumplimiento de las obligaciones por parte de los jurados asignados; y nuevamente destacó el trabajo del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría Nacional por brindar a los candidatos y votantes las garantías democráticas en equidad e igualdad de condiciones.

OEA: en respuesta a la invitación del Consejo Nacional Electoral de Colombia, la OEA desplegó una Misión de Veeduría Electoral (MVE) compuesta por 64 observadores internacionales y especialistas de 19 países para las elecciones del 25 de mayo (primera vuelta). La siguiente tabla ilustra las actividades emprendidas por esta organización internacional:

Tabla 3. Actividades de la veeduría electoral en Colombia - OEA 2014

| Etapa | Descripción |
|---------------------------------------|--|
| Etapa preelectoral (28 y 29 de abril) | <ul style="list-style-type: none"> ● Se recogieron algunas inquietudes sobre la organización del proceso, específicamente de los partidos políticos que solicitaban garantías en el proceso electoral. ● Se observaron temas como: organización y la tecnología electoral, financiamiento político-electoral, seguridad y delitos electorales, la resolución de disputas y el voto en el extranjero. |
| Día de las elecciones | <ul style="list-style-type: none"> ● La MVE destacó normalidad durante la jornada electoral, sin embargo, observó una presencia reducida de testigos electorales en las mesas y centros de votación visitados. |

| | |
|---------------------|---|
| Etapa postelectoral | <ul style="list-style-type: none"> • La MVE observó una baja participación electoral (59.9 % de abstención). El dato indica no sólo una escasa participación, sino un importante aumento del abstencionismo en comparación con elecciones pasadas. |
|---------------------|---|

Fuente: elaboración propia a partir de OEA (2014a).

Para la segunda vuelta presidencial la OEA desplegó una misión con 74 observadores internacionales en 27 departamentos del país que recorrieron 464 centros de votación. La siguiente tabla ilustra las actividades emprendidas por esta organización internacional en segunda vuelta:

Tabla 4. Actividades de veeduría electoral en Colombia - OEA 2014

| Etapa | Descripción |
|-----------------------|---|
| Etapa preelectoral | <ul style="list-style-type: none"> • Los especialistas observaron principalmente la organización y tecnología electoral. |
| Día de las elecciones | <ul style="list-style-type: none"> • Los especialistas observaron que el número de testigos aumentó en las mesas visitadas por la MVE. • A pesar de algunos incidentes aislados de violencia, la misión destacó la oportuna y eficaz intervención de las autoridades para preservar el clima de seguridad en las elecciones. |
| Etapa postelectoral | <ul style="list-style-type: none"> • Se observó que el nivel de participación aumentó en comparación con la primera vuelta presidencial, pero la misión insistió que sigue siendo un reto pendiente mejorar la concurrencia ciudadana a las urnas. • La MVE desplegó un grupo de observadores para cubrir la fase del escrutinio. • La misión verificó que el preconteo se realiza mediante la transmisión voz a voz vía telefónica, medio que está sujeto a errores humanos involuntarios que podrían explicar las diferencias. |

Fuente: elaboración propia a partir de OEA (2014a).

Las recomendaciones finales de la OEA frente a los dos comicios fueron:

- Fortalecer la conciencia cívica y promover el ejercicio del sufragio para reducir el abstencionismo electoral.
- Mejorar el marco legal sobre voto en el exterior para evitar que se filtren resultados electorales parciales antes del cierre de la jornada electoral.
- Fortalecer los mecanismos de transparencia de los recursos de las campañas, establecer sanciones en la materia y asegurar su aplicación.
- Avanzar hacia la ciudadanización de la nominación de los jurados de mesa mediante bases de datos incluyentes e imparciales a cargo de las autoridades electorales (OEA, 2014, 36).

2.3.4 Bolivia: elecciones generales 2014

2.3.4.1 Contexto

Las elecciones generales de Bolivia se celebraron el 12 de octubre de 2013 para escoger presidente, vicepresidente, 130 diputados y 36 senadores. La característica esencial de estas elecciones es que fueron las primeras que estuvieron controladas y verificadas por el nuevo Órgano Electoral Plurinacional (OEP) de ese país. El ganador de la contienda presidencial fue Evo Morales (presidente en ejercicio desde el 22 de enero de 2006) con una votación del 61,83 % sobre los 24,23 % obtenidos por Samuel Doria Median, su más cercano rival.

La reelección de Morales no dejó de ser controvertida pues la Constitución de ese país permite solo dos mandatos consecutivos, sin embargo, un fallo del Tribunal Constitucional le permitió volver a presentarse para los comicios de 2014 al considerar que su primer mandato (2006-2010) no contaba debido a que el país fue refundado como Estado Plurinacional en 2009.

Sin embargo, la controversia continuaría luego de que en el año 2016 ganara el “No” en el referendo que buscaba una nueva reelección del mandatario, pero que de poco sirvió porque de nuevo el Tribunal Constitucional abrió el camino para que el presidente

Morales pueda postularse a un cuarto mandato en las elecciones presidenciales de finales de 2019.

Evo Morales es uno de los líderes latinoamericanos de izquierda más reconocidos e influyentes de la región. Se destaca por ser uno de los presidentes que más ha hecho cuestionamientos al papel de la OEA en los asuntos políticos y diplomáticos de este organismo en Suramérica. Ante la 71 Asamblea General de la ONU celebrada en 2016 Morales acusó a la OEA de ser un “capataz del imperio” y sostuvo que, si no se respeta la soberanía de sus estados miembros, “es mejor que deje de existir” (Evo Morales arremete contra la OEA..., 21 de septiembre de 2016). Una de esas críticas obedece a la posición de la OEA frente a la grave crisis política y social de Venezuela en los últimos años, así como una supuesta influencia política de esta organización internacional en diversos países latinoamericanos y de actuar para los intereses de EE.UU.

2.3.4.2 Observación electoral

A pesar de las constantes críticas de Evo Morales a la OEA, el OEP invitó tanto a este organismo internacional como a la UNASUR para que realizaran la observación de los comicios generales de 2014.

UNASUR: se desplegó una misión conformada por 40 observadores en cuatro de los nueve departamentos de Bolivia: La Paz (capital administrativa) Cochabamba (centro), Chuquisaca (sudeste) y Santa Cruz (centro-sur).

El jefe de la misión fue Alejandro Tulio, quien aseguró que el procedimiento electoral fue satisfactorio y que hubo normalidad en todo el territorio boliviano. La misión técnica verificó junto con el Tribunal Supremo Electoral las condiciones de capacitación en el diligenciamiento de formularios para las votaciones, así como la logística del proceso electoral.

La principal anotación de los observadores de los comicios fue la falta de “identificación externa” de los notarios electorales y la “insuficiente información a los electores respecto a la instalación y ubicación de las mesas de sufragio” (Unasur reporta

un “satisfactorio” desarrollo..., 12 de noviembre de 2014). Tema a tener en cuenta para futuras elecciones.

OEA: la MOE estuvo compuesta por 62 observadores internacionales que incluyeron un grupo base, técnicos y especialistas en metodologías de observación. La misión se desplegó por los nueve departamentos que conforman el país (a diferencia de la UNASUR que solo estuvo presente en cuatro). La siguiente tabla ilustra las actividades emprendidas por esta organización internacional en las elecciones generales:

Tabla 5. Actividades de veeduría electoral en Bolivia- OEA 2014

| Etapas | Descripción |
|-----------------------|---|
| Etapa preelectoral | <ul style="list-style-type: none"> Se realizaron reuniones con autoridades electorales y de gobierno, los candidatos presidenciales, organizaciones de la sociedad civil y representantes de la comunidad internacional acreditada en el país para recabar información sobre los aspectos organizativos del proceso. |
| Día de las elecciones | <ul style="list-style-type: none"> La MOE evidenció una masiva participación de votantes acudiendo a las urnas y no se presentaron incidentes de orden público o violencia que pudieran empañar el proceso. |
| Etapa postelectoral | <ul style="list-style-type: none"> La MOE sostuvo que todo el proceso electoral se desarrolló de manera satisfactoria. No se presentó ningún tipo de inconvenientes. |

Fuente: elaboración propia a partir de OEA (2014b).

2.3.5 Perú: elecciones generales 2016

2.3.5.1 Contexto

Las elecciones generales de Perú se llevaron a cabo el 10 de abril de 2016 para escoger presidente, vicepresidente, congresistas y parlamentarios. Dado que ninguno de los candidatos presidenciales que participaron alcanzaron los votos necesarios para quedarse en el poder, el 5 de junio de ese año se desarrolló la segunda vuelta electoral con los candidatos Pedro Pablo Kuczynski y Keiko Fujimori, dando como ganador al

primero con el 50,12 % sobre el 49,88 % de la segunda (en la primera vuelta Fujimori obtuvo la mayoría de votos).

Las elecciones de segunda vuelta fueron las más ajustadas de los últimos 25 años en el país suramericano, al punto que hubo que esperar cuatro días para que se diera a conocer al ganador de los comicios. La diferencia entre ambos candidatos no sobrepasó los 45.000 votos.

La tarea del veterano economista, quien representaba a la derecha del país, fue denominada por varios medios como titánica debido a la considerable votación que alcanzó Fujimori en primera vuelta y a las encuestas que la daban como ganadora. ¿Qué fue lo que sucedió?

La izquierda jugó un papel fundamental para la elección de Kuczynski, pues invitaron a la población peruana seguidora del partido a darle su voto al economista y no a la hija del expresidente Fujimori. La figura de esta decisión y apoyo fue Verónica Mendoza, pues fue la líder de izquierda (quien participó en la primera vuelta) quien ordenó a la militancia que evitará el voto nulo, opción que se había contemplado en un primer momento, y se decidieran por Kuczynski:

Curiosamente, la victoria de Kuczynski se debe, al menos en parte, al apoyo de última hora que recibió de la izquierda peruana, algo nuevo para América Latina, que siempre ha virado hacia otros derroteros. Por ello, la idea de un movimiento político bipartidista es casi desconocida (¿Por qué PPK ganó las elecciones de Perú?, 11 de junio de 2016).

La izquierda del país peruano dio un espaldarazo a la campaña de Kuczynski para evitar la llegada al poder del fujimorismo. Keiko cargaba sobre sí el peso de su padre, Alberto Fujimori (1990-2000), quien durante su mandato en el Perú estuvo envuelto en varios escándalos de peso que lo llevaran a la cárcel⁶: autogolpe de Estado en 1992,

⁶ El 24 de diciembre de 2017 el presidente Kuczynski concedió un indulto humanitario a Alberto Fujimori, lo que causó un revuelo político y social, tanto a nivel local como internacional.

modificación de la Constitución que le permitió una reelección, fraude electoral del 2000, responsabilidad en las matanzas de Barrios Altos y La Cantuta, entre otros.

2.3.5.2 Observación electoral

El Gobierno peruano, en cabeza del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), invitó tanto a la UNASUR como a la OEA para que realizaran la observación electoral de las elecciones generales de 2016.

UNASUR: la misión de observación electoral estuvo presente durante la jornada electoral de primera y segunda vuelta. Se desplegó una misión conformada por 32 observadores y técnicos electorales de 11 países y 14 organismos electorales, liderada por el senador colombiano Horacio Serpa y el presidente de la Función Electoral en Ecuador, Juan Pablo Pozo Bahamonde.

Serpa destacó la participación ciudadana y la normalidad del proceso electoral, sostuvo:

Pudimos apreciar la dimensión de la democracia peruana, eso nos llenó de enorme satisfacción porque es una democracia madura y reflexiva que tiene normas, que desarrolla sus actividades dentro de los parámetros que señala el mismo país, que respeta a sus autoridades, y que busca por medios de procedimientos civilistas definir sus contradicciones políticas y sus anhelos de brindar los mejores servicios al pueblo peruano (UNASUR, 21 de junio de 2016).

Durante la misión, la UNASUR se reunió con la Oficina Nacional de Procesos Electorales, políticos, representantes de los medios de comunicación, entre otros. Así mismo con los miembros titulares del JNE, donde trataron temas como la participación política y las actividades realizadas por este organismo electoral para la segunda vuelta, como los debates y las campañas de información.

Por su parte, Juan Pablo Pozo mencionó que aún quedan retos importantes para el proceso electoral peruano, como el impulso de las reformas electorales para otorgarle al sistema político/electoral de ese país seguridad jurídica, y también para aportar al mejoramiento de sus prácticas electorales (UNASUR, 21 de junio de 2016). La principal

recomendación de la UNASUR al gobierno peruano fue la de no realizar modificaciones a las reglas electorales a un año de los comicios.

OEA: así como la UNASUR, la OEA desplegó una misión de observación que estuvo presente durante la jornada electoral de primera y segunda vuelta, conformada por 74 observadores internacionales que visitaron 463 centros en los distintos departamentos del país. La jefatura de la MOE estuvo encabezada por el ex canciller de Uruguay Sergio Abreu. La siguiente tabla ilustra las actividades de la MOE durante los primeros comicios:

Tabla 6. Actividades de veeduría electoral en Perú - OEA 2016

| Etapa | Descripción |
|-----------------------|---|
| Etapa preelectoral | <ul style="list-style-type: none"> • Se realizó una visita preliminar al país entre los días 14 y 16 de marzo de 2016. • Se suscribió el Acuerdo sobre los Procedimientos de Observación con el JNE, que garantizó a la MOE acceso a la información e instalaciones para llevar a cabo su tarea de observación. • Reunión con distintos actores y organismos involucrados en las elecciones. |
| Día de las elecciones | <ul style="list-style-type: none"> • Se constató que las mesas de votación observadas contaron con los materiales electorales necesarios para el desarrollo de la jornada. • Se evidenció un aumento de número de votantes. • Hubo dificultades con el voto electrónico. |
| Etapa postelectoral | <ul style="list-style-type: none"> • El Congreso que se eligió es el que cuenta con más mujeres ocupando bancas, pero aún no alcanza el 30 % de la composición. • No hubo un ganador para el cargo a la presidencia, por lo que se debe realizar una segunda vuelta. |

Fuente: elaboración propia a partir de OEA (2016).

De acuerdo con Sergio Abreu la segunda vuelta se desarrolló con normalidad y la calificó como ejemplar para la región. La siguiente tabla ilustra las actividades de la MOE durante la segunda vuelta:

Tabla 7. Actividades de veeduría electoral en Perú - OEA 2016

| Etapa | Descripción |
|-----------------------|---|
| Etapa preelectoral | <ul style="list-style-type: none"> • La MOE acompañó a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) en las mejoras que propuso la misión repesco a las primeras elecciones. |
| Día de las elecciones | <ul style="list-style-type: none"> • Si bien la Misión observó retrasos en la conformación y apertura de las mesas de votación, la jornada se desarrolló de manera ordenada, debido en gran parte a las mejoras desarrolladas por la ONPE. |
| Etapa postelectoral | <ul style="list-style-type: none"> • La Misión felicitó la madurez democrática con la que la ciudadanía y los contendientes aguardaron los resultados finales. |

Fuente: elaboración propia a partir de OEA (2016).

Las principales recomendaciones de la MOE después de las dos jornadas electorales giraron en torno a: *justicia electoral*, se deben realizar ajustes frente a los retiros y renunciaciones de candidaturas oportunamente registradas, y considerar que el control, administrativo y/o jurisdiccional, se ejerza en una fase anterior a la inscripción de las fórmulas y listas. *Financiamiento político*, es necesario el financiamiento público a las campañas, así como un tope a las mismas. *Comunicación política*, es necesario regular las campañas virtuales. Y finalmente, *inclusión política*, es importante que exista mayor participación de mujeres, pueblos indígenas y afrodescendientes (OEA, 2016, pp. 5-10).

2.4 Misiones electorales de la UNASUR

Para finalizar este capítulo, la siguiente tabla ilustra las misiones electorales que ha desarrollado la UNASUR de 2011 hasta 2017. En ella se describirá la efectividad de la misión desarrollada por esta organización internacional:

Tabla 8. Misiones electorales de la UNASUR 2011-2017

| País | Misión | Fecha | Efectividad |
|-------------|---|---------------------------|--|
| Paraguay | Referendo Constitucional | 9 de octubre de 2011 | Alta: se garantizó el orden democrático. |
| Bolivia | Elecciones de autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional | 16 de octubre de 2011 | Alta: se garantizó el orden democrático. |
| Venezuela | Elecciones presidenciales | 7 de febrero de 2012 | Alta: para Carlos Álvarez, jefe de la misión, la misión fue eminentemente técnica y no tuvo reparos. |
| Ecuador | Elecciones generales | 17 de febrero de 2013 | Alta: para María Emma Mejía, jefe de la misión, “las elecciones fueron contundentes y los resultados muy claros”. |
| Venezuela | Elecciones presidenciales | 14 de abril de 2013 | Media: las elecciones se llevaron en medio de un clima agitado entre la oposición y el gobierno. La misión no estuvo exenta de críticas por el reconocimiento de los comicios. |
| Paraguay | Elecciones generales | 21 de abril de 2013 | Alta: se garantizó el orden democrático. |
| Venezuela | Elecciones municipales | 8 de diciembre de 2013 | Alta: de acuerdo con el informe final, fue un “proceso electoral organizado, confiable y tranquilo”. |
| Ecuador | Elecciones seccionales | 23 de febrero de 2014 | Alta: la misión calificó de ejemplar el desarrollo de las elecciones seccionales y municipales. |
| Colombia | Elecciones parlamentarias | 9 de marzo de 2014 | Alta: se garantizó el orden democrático. |
| Colombia | Elecciones presidenciales (primera vuelta) | 25 de mayo de 2014 | Alta: para Leila Rachid, representante legal de la UNASUR, la misión “otorgó |

| | | | |
|----------|--|-----------------------|---|
| | | | credibilidad y legitimidad al resultado”. |
| Colombia | Elecciones presidenciales (segunda vuelta) | 15 de junio de 2014 | Alta: la misión destacó el papel de los principales órganos electorales por brindar a los candidatos y votantes las garantías democráticas en equidad e igualdad de condiciones. |
| Perú | Elecciones regionales y municipales | 5 de octubre de 2014 | Alta: de acuerdo con el informe final las elecciones se desarrollaron de forma libre, justa y transparente, y los órganos electorales desempeñaron en forma razonable el papel que la Constitución y la Ley les otorga. |
| Bolivia | Elecciones generales | 12 de octubre de 2014 | Alta: el grupo de observadores calificó de exitosa la jornada electoral y saludó la masiva participación. |
| Bolivia | Elecciones subnacionales, regionales y municipales | 29 de marzo de 2015 | Alta: las elecciones se desarrollaron en completa normalidad. |
| Guyana | Elecciones nacionales | 11 de mayo de 2015 | Alta: las elecciones se desarrollaron en completa normalidad. |
| Surinam | Elecciones parlamentarias | 24 de mayo de 2015 | Alta: las elecciones se desarrollaron con normalidad. |
| Perú | Elecciones generales | 10 de abril de 2016 | Alta: el coordinador de la misión, Juan Pablo Pozo, indicó que las elecciones fueron un ejemplo para la región, porque la voluntad popular fue respetada y se consolidó la democracia. |
| Perú | Elecciones presidenciales | 5 de junio de 2016 | Alta: el informe final calificó de ejemplares las elecciones. Y resaltó que los comicios se desarrollaron con normalidad. |

| | | | |
|---------|--|------------------------|---|
| Ecuador | Elecciones presidenciales (primera vuelta) | 19 de febrero de 2017 | Alta: las elecciones se desarrollaron con normalidad. |
| Ecuador | Elecciones presidenciales (segunda vuelta) | 2 de abril de 2017 | Alta: Unasur felicitó al pueblo y al Gobierno ecuatoriano por la jornada democrática que vivió 2 de abril, y pidió a las organizaciones políticas respetar los resultados electorales, aunque les sean adversos, y resolver sus diferencias por la vía institucional. |
| Bolivia | Elecciones judiciales | 3 de diciembre de 2017 | Alta: la misión concluyó que las elecciones judiciales de Bolivia son “únicas y democráticas” en su informe final. |

Estas misiones electorales adelantadas por la UNASUR son un fiel reflejo del interés de esta organización por consolidar y fortalecer la democracia además de darle identidad política a la región. Los informes finales que entregan al país y a los órganos electorales pertinentes donde se lleva a cabo la misión electoral deja ver que el trabajo adelantado es satisfactorio y que cumplen con lo establecido por los principios de las misiones electorales (imparcialidad, objetividad, independencia, legalidad, principio de no injerencia y transparencia) y el Estatuto del Consejo Electoral de esta organización.

Capítulo III

Las misiones electorales y el nuevo regionalismo político

El presente capítulo analiza la importancia de las misiones electorales de la UNASUR para el fortalecimiento de la democracia en Suramérica dentro de la consolidación de un nuevo regionalismo político. Análisis que se desprende del estudio de la observación electoral de la UNASUR y la OEA en el capítulo anterior.

3.1 ¿Por qué la UNASUR y no la OEA?

La OEA se configura como la organización internacional que tiene mayor experiencia en observación electoral, ya que ha venido realizando este tipo de trabajos democráticos hace más de 53 años, habiendo desplegado más de 200 misiones en la región. Como se pudo observar en el capítulo anterior, esta organización realiza un mayor despliegue de observadores, técnicos, miembros, etc., y posee mayor cobertura territorial en los países donde realiza la observación. Además de entregar informes preliminares y finales a los países y órganos electorales que requieran de la misión.

Sin embargo, la OEA encuentra sus límites como observador electoral en la estrecha relación e influencia de los Estados Unidos hacia esta organización y en el nuevo panorama político de Suramérica con la creación de la UNASUR. Desde un principio se ha puesto en duda la independencia del organismo frente a la política exterior de Estados Unidos, hipótesis que quedó en evidencia en 1962, cuando la OEA apoyó todas las medidas de “cuarentena” declarada por el presidente Kennedy y expulsó de esta organización al Gobierno cubano, alegando la incompatibilidad de los principios de aquel con el comunismo.

De ahí el deseo de los países suramericanos de erigirse como una región autónoma, libre de toda injerencia norteamericana. Los países de la región vieron con el nacimiento

de la UNASUR una opción clara de consolidar un nuevo regionalismo y una búsqueda de autonomía política ante la OEA y los intereses de EE.UU.

El objetivo de garantizar la seguridad y la paz entre los Estados fortaleciendo la democracia en la región es una clara evidencia de los nuevos intereses de la UNASUR y que refleja en la importancia que tienen las misiones electorales para esta organización, pues se convierte en uno de los medios por los cuales se canalizan las relaciones internacionales y se tejen fuertes lazos de comunicación, comprensión y cooperación. De ahí que el Tratado Constitutivo ratifique

que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los derechos humanos son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social y el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Miembros (UNASUR, 2011).

Por ello, su trabajo de emprender misiones electorales en los países de la región que lo soliciten. Misiones que obedecen a la búsqueda de los países suramericanos por reforzar la unidad del subcontinente bajo un paradigma de regionalismo, que diferentes estudios han catalogado como un proyecto sólido resultante de un proceso de *suramericanización* (Sánchez, 2017). Se trata de una renovación en la configuración de un modo de establecer relaciones internacionales en Suramérica para lograr el fortalecimiento de las relaciones interregionales que trascendieran el marco estatal y permita la consecución de intereses en común.

3.2 El nuevo panorama en Suramérica

Desde el año 2000 Suramérica ha vivido una serie de cambios económicos, políticos y sociales que han marcado el panorama en la región. A nivel económico, la región ha presentado una dinámica variable, pasando de una bonanza a estar atrapada en una situación de estancamiento (o escaso crecimiento). De acuerdo con Núñez (2017):

América Latina, desde un punto de vista económico, vive hace un lustro en una inercia económica de la cual aún no ha sido capaz de salir debido a que no se han llevado a cabo

reformas estructurales internas. Entre 2003 y 2013 Latinoamérica atravesó un período de indiscutible bonanza: rápido crecimiento hasta 2008, decrecimiento en 2009 y lenta desaceleración o estancamiento en la actual década. Desde 2012 se han vivido cuatro años de lento crecimiento (2012, 2013, 2014 y 2017) y dos de caídas del PIB (2015 y 2016) (p. 2).

Frente a los cambios políticos, se destaca el ascenso de gobiernos de izquierda en varios países: Hugo Chávez en Venezuela (1999-2013), Lula da Silva en Brasil (2003-2010), Néstor Kirchner en Argentina (2003-2007), Rafael Correa en Ecuador (2007-2017), Michelle Bachelet en Chile (2006-2010 y 2014-2018), Evo Morales en Bolivia (2006-actualmente) y Tabaré Vázquez en Uruguay (2005-2010 y 2015-actualmente).

De hecho, y como se pudo observar en el capítulo anterior, los mandatarios que han presentado críticas al sistema de observación electoral de la OEA pertenecen a gobiernos, en su mayoría, de izquierda. Chávez, Correa y Morales son quienes más han criticado el papel de esta organización que, para ellos, responde a los intereses de EE.UU. De ahí que los mandatarios expresaran la necesidad de tener una institución autónoma que se encargue de los procesos electorales de una manera que responda a las necesidades de la región dentro del proyecto de integración regional que se venía desarrollando desde inicios del 2000.

Pero, ¿realmente las misiones de observación electoral responden a las necesidades democráticas de la región o más bien a los intereses particulares de países de izquierda? Los gobiernos de estos tres mandatarios suramericanos se caracterizaron, o caracterizan en el caso del presidente boliviano, por realizar reformas constitucionales y controlar organismos o entidades políticas de peso que les permitieron, o permiten, la permanencia en el cargo por varios años, erosionando o desestabilizando el proceso electoral y democrático de sus países.

La no invitación por parte del gobierno venezolano a la OEA para observar los comicios de 2013 fue blanco de críticas para este tipo de gobiernos considerados antidemocráticos:

Libres de toda presión, estos mismos gobiernos antidemocráticos han creado organizaciones como ALBA, UNASUR o CELAC, cuya principal utilidad práctica ha sido la de rendir pleitesía al gobierno dictatorial de Cuba (suspendido de la OEA desde 1962), avalar las acciones antidemocráticas de muchos de estos gobiernos, y quitar cualquier tipo de relevancia y protagonismo a la OEA y sus instituciones (desde hace dos años, estos mismos gobiernos vienen protagonizando un duro embate contra la importante Comisión Interamericana de Derechos Humanos: ente independiente y garante de los derechos humanos creado en 1948) (Halvorssen & El-Hage, 5 de abril de 2013).

Sin embargo, la UNASUR ha actuado bajo ciertos tipos de independencia que resultan esenciales para una misión de observación electoral y que, de acuerdo con Pascual (2017), son: 1) independencia para operar en el terreno libremente, sin ningún tipo de limitación o coacción; 2) independencia en la protección legal de bienes y personas que componen la misión; 3) independencia para componer la misión de observación según estándares técnicos propios; 4) independencia de publicar conclusiones sobre el proceso electoral observado; 5) independencia para dar recomendaciones a las autoridades del país observado (p. 131).

No obstante, en el último lustro las elecciones han evidenciado un nuevo cambio en la política interna de los países, pues en algunos de ellos hubo una variación ideológica y partidista tanto a nivel parlamentario como presidencial. Para citar dos ejemplos:

Primero: durante las elecciones parlamentarias de Venezuela en 2015 la victoria fue para la Mesa de la Unidad Democrática (MUD), principal movimiento de oposición al gobierno del presidente Nicolás Maduro (2013-actualmente). La MUD obtuvo 112 de los 167 diputados de la Asamblea Nacional (56,2 % de los votos), lo que se constituyó así en la primera victoria electoral de peso para la oposición en 17 años en el poder.

La OEA, por medio de su secretario general Luís Almagro, ofreció los servicios de este organismo como observador electoral para dichas elecciones parlamentarias, pero el Consejo Nacional Electoral (CNE) de Venezuela lo rechazó, admitiendo solo a la UNASUR para ese trabajo. Almagro criticó fuertemente esta decisión del gobierno de Nicolás Maduro y destacó aspectos que en su opinión demuestran que el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) tuvo mayor ventaja electoral, como el uso de

recursos públicos en la campaña, acceso a los medios de comunicación, confusión en los tarjetones electorales e inhabilitaciones de candidatos opositores (OEA cuestiona "justicia y transparencia"... , 10 de noviembre de 2015). A su vez, Almagro envió una carta a Tibusay Lucena, presidenta del CNE, argumentando que en el país no existen las condiciones para realizar comicios libres y limpios.

¿Cuál fue la posición de la UNASUR? Este organismo electoral, en cabeza del expresidente colombiano Ernesto Samper, defendió las elecciones parlamentarias de 2015 y las calificó como transparentes y seguras. Entregó un informe final al mandatario venezolano destacando la parcialidad y tranquilidad de las elecciones. Además del buen trato y colaboración del CNE a la misión de observación electoral.

Segundo: en Argentina las elecciones presidenciales de 2015 dieron como ganador a Mauricio Macri (2015-actualmente), derrotando a Daniel Osvaldo Scioli, principal contendiente y quien fuera la fórmula vicepresidencial de Néstor Kirchner (2003-2007). Con esta victoria, se puso fin a 12 años de poder de izquierda en este país: Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015).

Este es el panorama en el cual se han desarrollado las elecciones en Suramérica en los últimos años. La región ha presentado cambios significativos en diversos ámbitos que se reflejan en los procesos electorales y la postura de varios países, especialmente de gobiernos de izquierda, por criticar o rechazar el papel de organismos internacionales como la OEA frente a temas democráticos.

Conclusiones

Desde el año 2010 la UNASUR ha asumido un nuevo rol para los intereses de los países miembros: trabajar por el fortalecimiento de la democracia en Suramérica. Reto que lo ha canalizado a través de tres instancias: el Protocolo Adicional sobre el Compromiso con la Democracia, el Foro de Participación Ciudadana y el Consejo Electoral.

El nacimiento de estas tres instancias permite la defensa (Protocolo Adicional...); 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).

La creación del Consejo Electoral es una muestra del fortalecimiento institucional de la UNASUR, y a pesar de que no tiene mayor recorrido en la asistencia internacional, los 12 Estados miembros sí la poseen. Hay que recordar que quienes hacen parte del Consejo son las máximas autoridades electorales de cada país, por lo que se cuenta con gran experiencia en el terreno electoral. Como se pudo observar en el capítulo dos, las misiones están integradas por expertos electorales, técnicos, magistrados, entre otros, lo que da respaldo y credibilidad a los procesos:

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 (Soria, 2014, pp. 99-100).

Por tal motivo, y con el propósito de fortalecer la democracia en Suramérica en correspondencia con los objetivos fundamentales trazados en su Tratado Constitutivo del 23 de mayo de 2008 fueron creadas las misiones electorales de esta organización. No obstante, la necesidad de estas misiones fue identificada sobre la marcha del inicio de sus actividades, pues antes de ser creado y constituido el Consejo Electoral de este organismo se realizaron tres misiones electorales.

Así pues, desde el año 2011 la UNASUR ha venido trabajando como observador electoral en varios países miembros, trabajo que comparte con la OEA, organismo internacional que lleva más de media década realizando observación electoral en gran parte del territorio americano. Sin embargo, los cambios en el panorama político de la región y sus nuevos intereses con la creación de la UNASUR han llevado a que los países miembros recurran a esta organización para que vele por la seguridad y transparencia electoral en sus naciones, al punto de rechazar a la OEA para dicha tarea, como lo fue el caso de Venezuela en las elecciones presidenciales de 2012 y 2013. ¿La razón? La estrecha relación e influencia de los Estados Unidos en esta organización internacional. De ahí que se afirme que la decisión de la UNASUR de entrar en el plano internacional como observador electoral no radica exclusivamente en el intento de fortalecer la democracia en toda Suramérica y darle una identidad al proceso electoral, sino en un cuestionamiento al rol de la OEA, específicamente hacia EE.UU. En otras palabras, en los últimos años Suramérica se encuentra bajo la búsqueda de autonomía política a través de un proceso de consolidación democrática configurada en la observación electoral.

Por lo tanto, la decisión de UNASUR de entrar en el plano internacional como observador electoral obedece: al intento de fortalecer la democracia en toda Suramérica y darle una identidad al proceso electoral, en cuestionar el papel de la OEA, y en una búsqueda de autonomía política. Elementos que se inscriben dentro del *nuevo regionalismo*. La UNASUR, como un organismo internacional, es consciente 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, pp. 75-75)

Este nuevo regionalismo se configura gracias a una redefinición de soberanía nacional promovida por los cambios económicos, políticos y sociales que han marcado el

panorama en la región. Dicho reordenamiento se expresa en la nueva agenda de la UNASUR que da prioridad a los temas ignorados por las anteriores etapas del regionalismo.

En suma, el proceso de formación de la UNASUR deja ver, por un lado, el descontento del accionar de organismos que se fundamentan en el multilateralismo y, por otro, a intereses y objetivos específicos en materia política y económica de los países de la región. Lo que conlleva a la búsqueda de un nuevo proceso de integración regional basado en principios claves para el desarrollo de los países de América del Sur.

El surgimiento y desarrollo de la UNASUR responde, de acuerdo con Bonilla y Long (2010), a tres factores: el primero, obedece al desgaste de la efectividad y del consenso en torno al sistema interamericano actual. Es decir, las naciones suramericanas mostraron su descontento por organizaciones que se inscriben dentro del marco del multilateralismo, como es el caso de la OEA. El ambiente de insatisfacción no solo ronda en lo político, al no verse una solución a ciertos conflictos internos y externos de los países suramericanos, sino también en materia económica, debido a la incorporación de los países latinoamericanos a las dinámicas de la globalización y los pobres resultados del modelo de desarrollo neoliberal (p. 23).

El segundo factor es el fuerte debilitamiento de los ejes tradicionales de integración regional de América del Sur, como es el caso de la CAN (al verse dividida por las diferentes visiones políticas y de desarrollo que albergan los distintos gobiernos de la región) y el MERCOSUR (que corresponde a un cambio importante en la visión brasileña en cuanto al regionalismo sudamericano) (pp. 24-25). Y el tercer factor, de acuerdo con estos autores, se refiere al retorno del Estado, es decir, a un nuevo ciclo de afianzamiento estatal, de proteccionismo selectivo y de un mayor nacionalismo económico (p. 26).

Los retos a los que se debe enfrentar la UNASUR como observador electoral no son sencillos, pues debe asumir las dificultades políticas, sociales y económicas de los países de la región: corrupción, clientelismo, crisis internas de los países (como el caso de Venezuela), entre otros. Pero quizá el reto más importante consiste en consolidarse

como líder regional que integre a las naciones e impedir el individualismo que amenaza con su desintegración.

Precisamente su actualidad refleja esta última situación: el 18 de abril de 2018 seis países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Colombia y Perú) enviaron una carta al canciller boliviano, Fernando Huanacuni, donde expresaron que dejarían de participar en las actividades de la UNASUR argumentando que la organización “ha estado a la deriva bajo la actual presidencia pro tempore de Bolivia”. A lo que se suma la queja por el funcionamiento inadecuado de la misma y la diferencia que existe entre sus miembros (¿El principio del fin de Unasur? 6 países..., 21 de abril de 2011). La no elección de un secretario general después de la salida de Ernesto Samper ha creado un ambiente de malestar e incertidumbre para los países miembros.

Las críticas a la UNASUR no se han hecho esperar, pues diversos medios y especialistas ven con esta crisis, y la no participación de la mitad de los miembros del bloque, el ocaso de esta organización. Sin embargo, para Sánchez (2018a):

Ahora es tiempo de que los líderes regionales suramericanos valoren el proceso de construcción regional previo. Más allá de un nombre emblemático en la secretaría general, es necesario un profundo ejercicio de transformación de preferencias, de acercamiento a la opinión pública y de estrategia institucional. En suma, afrontar los dilemas estratégicos de la opción más equilibrada y cercana para la agenda política de la Suramérica contemporánea. En la crisis está la oportunidad (párr. 8).

Crisis que se ve agudizada con el anuncio del presidente ecuatoriano Lenín Moreno de entregar la sede de la UNASUR, símbolo de la integración Suramericana, a la comunidad indígena para que se convierta en un centro de estudios superiores indígenas. El mandatario afirmó que "tendremos el Centro de Educación Superior Indígena en el edificio de la Unasur. Haremos el trámite de su devolución, ya que no se ha cumplido ninguna tarea. Pasaremos a la Unasur a otro espacio" (Presidente de Ecuador convertirá sede Unasur..., 6 de julio de 2018). Panorama aún más desconcertante para el futuro del proyecto regional.

Pero, ¿cuán relevante es la UNASUR para la región? Sin duda alguna, la crisis que afronta en la actualidad es la mayor a nivel institucional desde su corta vida, pero no se puede desconocer sus consejos en materia de defensa, salud, ciencia, energía, cultura, educación, infraestructura, finanzas, desarrollo social, participación democrática y seguridad ciudadana, lo que refleja un gran trabajo a favor de la integración regional.

El diálogo político entre las naciones que lo constituye se convierte en el arma más poderosa para afrontar la crisis: mirar hacia atrás y ver lo que ha conseguido (a comparación de otros organismos internacionales existentes en la región, durante su corto periodo de acción en la región), los intereses que comparten las naciones del bloque, y su búsqueda de autonomía y no injerencia de otros organismos y potencias son elementos a tener en cuenta para que la UNASUR no desaparezca.

Referencias

- Andrango, J. (s.f.). *Crisis de partido políticos: la constante en la democracia ecuatoriana*. Recuperado de https://www.usfq.edu.ec/publicaciones/eloutsider/Documents/revistas/eloutsider001/_eloutsider005.pdf
- Bonilla, A., & Long, B. (2010). Un nuevo regionalismo suramericano. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 38, 23-28.
- Cano, M^a Angela. (2010). La Unión de Naciones Suramericanas: un ambicioso e innovador proceso de construcción de integración regional. *Revista Electrónica Iberoamericana*, 4(1). 9-37.
- Correa critica a la misión de observadores electorales de la OEA porque 'no garantiza nada' (26 de noviembre de 2006). *Notimérica*. Recuperado de <http://www.notimerica.com/politica/noticia-ecuador-eduardo-correa-critica-mision-observadores-electorales-oea-porque-no-garantiza-nada-20061124004820.html>
- Chávez, C. (2010). La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la UNASUR. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 38, 29-40.
- Diamint, R. (2013). Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 101, 55-79.
- ¿El principio del fin de Unasur? 6 países suspenden su participación. (21 de abril de 2018). *CNN en Español*. Recuperado de <https://cnnespanol.cnn.com/2018/04/21/el-principio-del-fin-de-unasur-6-paises-suspenden-su-participacion/>
- Evo Morales arremete contra la OEA: "Es capataz del imperio" (21 de septiembre de 2016). *RPP Noticias*. Recuperado de <http://rpp.pe/mundo/actualidad/evo-morales-arremete-contra-la-oea-es-capataz-del-imperio-noticia-996643>

- Fowks, J. (19 de abril de 2013). UNASUR respalda a Maduro y crea una comisión para investigar la violencia. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2013/04/19/actualidad/1366336040_941912.html
- Goodwin-Gill, G. (2006). *Elecciones libres y justas*. Ginebra: Unión Interparlamentaria.
- Guerrero, F. (29 de julio de 2015). OEA: ¿Para qué sirven las misiones de observación? *Excelsior*. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-guerrero-aguirre/2015/07/29/1037257>
- Halvorssen, T., & El-Hage, J. (5 de abril de 2013). Ante el silencio de la OEA, UNASUR avalará las elecciones en Venezuela. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2013/04/05/actualidad/1365171251_395385.html
- Hidalgo, M., & Jiménez, R. (2014). Forensic Analysis of Venezuelan Elections during the Chávez Presidency. *Plos One*, 9(6).
- Human Rights Watch –[HRW]. (2012). *Concentration and abuse of power in Chávez Venezuela*. Recuperado de <https://www.hrw.org/report/2012/07/17/tightening-grip/concentration-and-abuse-power-chavezs-venezuela>
- Jaccard, N. (17 de febrero de 2013). ¿Por qué arrasó Rafael Correa en las urnas? *Revista Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/mundo/articulo/por-que-arraso-rafael-correa-urnas/333829-3>
- Keohane, R. (Ed.) (1989). Institucionalismo neoliberal. Una perspectiva de la política mundial. En *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales* (pp. 13-38). Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Lazo-Cividanes, J. (2006). Elecciones presidenciales en Venezuela: ¿el fin de la era Chávez? *La Chronique des Amériques*, 39. Recuperado de http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/chro_Lazo_06_39.pdf

La campaña electoral más desigual en toda América Latina (24 de marzo de 2013). *El Impulso*. Recuperado de <http://www.elimpulso.com/noticias/nacionales/lacampa-electoral-mas-desigual-en-toda-america-latina>

Mena, P. (30 de septiembre de 2011). Ecuador: 30-S, ¿hubo o no intentona golpista? *BBC Mundo*. Recuperado de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/09/110929_ecuador_aniversario_revuelta_policial.shtml

Núñez, R. (2017). *América Latina frente a un trienio electoral decisivo (2017-2019)*. Recuperado de <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/f20f3fec-c017-4ab9-8935-c239e59380b5/ARI94-2017-Nunez-America-Latina-frente-trienio-electoral-decisivo-2017-2019.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=f20f3fec-c017-4ab9-8935-c239e59380b5>

Organización de los Estado Americanos –[OEA]. (2012). *OEA: 50 años observando elecciones en las américas*. Washington D. C.: Autor.

Organización de los Estado Americanos –[OEA]. (2013). *Informe de la observación electoral. Elecciones generales celebradas en la República de Ecuador*. Recuperado de http://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informe/infoverbal_ecuador2013.pdf

Organización de los Estado Americanos –[OEA]. (2014a). *Reporte al Consejo Permanente*. Recuperado de <http://www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=189&MissionId=241>

Organización de los Estado Americanos –[OEA]. (2014b). *Reporte al Consejo Permanente*. Recuperado de <http://www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=168 &MissionId=216>

Organización de los Estado Americanos –[OEA]. (2016). *Informe ante el Consejo Permanente*. Recuperado de <http://www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=386&MissionId=461>

- OEA cuestiona "justicia y transparencia" de elecciones en Venezuela (10 de noviembre de 2015). *Reuters*. Recuperado de <https://lta.reuters.com/article/topNews/idLTAKCN0SZ2WF20151110>
- Ochoa, B., & Lallande, J. (2017). Cosmopolitismo, constructivismo y liberalismo institucional: diálogo teórico en torno a la cooperación internacional para el desarrollo. Recuperado de <http://www.redalyc.org/jatsRepo/282/28250843015/index.html>
- Oposición ecuatoriana critica el proceso electoral (17 de enero de 2013). *El Nuevo Herald*. Recuperado de <http://www.elnuevoherald.com/ultimas-noticias/article2020343.html>
- Óscar Iván Zuluaga suspendería proceso de paz para poner "condiciones" (3 de diciembre de 2013). *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/oscar-ivan-zuluaga-suspenderia-proceso-de-paz-poner-con-articulo-461901>
- Pauselli, G. (2013). Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 2(1), 73-92.
- ¿Por qué PPK ganó las elecciones de Perú? (11 de junio de 2016). *Bolsamanía*. Recuperado de <https://www.bolsamania.com/noticias/internacional/por-que-ppk-gano-las-elecciones-de-peru--1204401.html>
- Prados, L. (2013). Maduro se atribuye la victoria y Capriles no reconoce los resultados. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2013/04/14/actualidad/1365972053_885888.html
- Presidente de Ecuador convertirá sede Unasur en universidad indígena (6 de julio de 2018). *La República*. Recuperado de <https://larepublica.pe/mundo/1273783-ecuador-lenin-moreno-convertira-sede-unasur-universidad-indigena>

- Pascual, V. (2017). La «observación» electoral de la OEA vs. el «acompañamiento» de UNASUR en las recientes elecciones de Venezuela. *América Latina Hoy*, 75, 127-148.
- Sanahuja, J. (2007). Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas. *Pensamiento Iberoamericano*, 75-106. Recuperado de <http://www.pensamientoiberoamericano.org>
- Sanahuja, J. (2008). *Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”*. *Crisis y cambio en la integración regional en América Latina*. Anuarios de Integración 7. Recuperado de <http://eprints.ucm.es/42566/1/sanahuja%20del%20regionalismo%20abierto%20al%20regionalismo%20postliberal.pdf>
- Sanahuja, J. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Latinoamérica: el caso de UNASUR. En A. Serbin, L. Martínez, & H. Ramanzini (Coords.). *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos* (pp. 19-66). Buenos Aires: Ediciones Cries.
- Sánchez, F. (2015). *UNASUR: poder y acción en Suramérica* (tesis doctoral). Departamento de Derecho Público y Ciencias Históricojurídicas. Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.
- Sánchez, F. (2017). *UNASUR: poder y acción en Suramérica*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Sánchez, F. (2018a). *Los dilemas estratégicos de Unasur*. Recuperado de <https://www.politicaexterior.com/latinoamerica-analisis/los-dilemas-estrategicos-unasur/>
- Sánchez, F. (2018b). *¿Por qué vale la pena conservar la Unasur?* Recuperado de <https://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/11068-vale>
- Sartori, G. (1984). *La política, lógica y método en las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económico.

- Smink, V. (27 de agosto de 2011). ¿Busca la UNASUR reemplazar a la OEA? *BBC Mundo*.
- Soria, N. (2014). *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 de posgrado). Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito, Ecuador.
- Swedish International Liberal Centre (2012). *Las elecciones presidenciales de Venezuela 2012*. Recuperado de <http://silc.se/wp-content/uploads/2012/12/Las-Elecciones-Presidenciales-de-Venezuela-2012.pdf>
- Tell, G. (2014). Venezuela: de las protestas a la coyuntura electoral. *Diálogo político*, 2, 8-15.
- UNASUR. (2010). *Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia*. Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/protocolo-adicional-al-tratado-constitutivo-UNASUR-sobre-compromiso-c.pdf>
- UNASUR. (2011). *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. Quito: Autor.
- UNASUR. (2012). *Criterios y normativas para la observación y acompañamiento electoral de UNASUR*. Lima: Autor.
- UNASUR. (2015). *Ficha Técnica Misiones Electorales*. Recuperado de <http://www.UNASURsg.org/images/especial/misiones%20electorales%20UNASUR.pdf>
- UNASUR. (21 de junio de 2016). *UNASUR entregó informe final sobre elecciones en Perú*. Recuperado <http://www.unasursg.org/es/node/875>
- UNASUR. (2018a). *Consejo Electoral de UNASUR*. Recuperado de <http://www.UNASURs g.org/es/consejo-electoral-UNASUR>

UNASUR. (2018b). *Historia*. Recuperado de <https://www.UNASURsg.org/es/historia>

Unasur se estrena como observador electoral en Venezuela (4 de octubre de 2012). *BBC Mundo*. Recuperado de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/10/121002_venezuela_elecciones_mision_observadores_UNASUR_vh

Unasur califica de ejemplares las elecciones presidenciales en Colombia (26 de mayo de 2014). *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/UNASUR-califica-de-ejemplares-elecciones-presidenciales-articulo-494615>

Unasur entregó recomendaciones para elecciones presidenciales del 25 de mayo (15 de abril de 2014). *El País.com.co*. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/colombia/UNASUR-entrego-recomendaciones-para-elecciones-presidenciales-del-25-de-mayo.html>

Unasur reporta un “satisfactorio” desarrollo del proceso electoral en Bolivia (12 de noviembre de 2014). *La Tercera*. Recuperado de <http://www2.latercera.com/noticia/unasur-reporta-un-satisfactorio-desarrollo-del-proceso-electoral-en-bolivia/>