

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ILARIA REGINA RODRIGUES ROCHA

CRISES REGIONAIS, A UNASUL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

**UBERLÂNDIA
2018**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

R582c
2018 Rocha, Ilaria Regina Rodrigues, 1992-
 Crises regionais, a Unasul e a política externa brasileira [recurso
 eletrônico] / Ilaria Regina Rodrigues Rocha. - 2018.

 Orientador: Haroldo Ramanzini Júnior.
 Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,
Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais.
 Modo de acesso: Internet.
 Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2019.910>
 Inclui bibliografia.

 1. Relações Internacionais. 2. UNASUL. 3. Regionalismo. 4. Política
 internacional. I. Ramanzini Júnior, Haroldo, 1985-, (Orient.) II.
 Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-graduação em
 Relações Internacionais. III. Título.

CDU: 327

ILARIA REGINA RODRIGUES ROCHA

CRISES REGIONAIS, A UNASUL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), como exigência para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na linha de pesquisa “Política Externa e Instituições Internacionais”.

Orientador: Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Júnior

UBERLÂNDIA
2018

ILARIA REGINA RODRIGUES ROCHA

CRISES REGIONAIS, A UNASUL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Dissertação aprovada para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na linha de pesquisa “Política Externa e Instituições Internacionais” no Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) pela banca examinadora formada por:

Uberlândia, ____ de _____ de 2018.

Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Júnior – Universidade Federal de Uberlândia (Orientador)

Profa. Dra. Sandra Aparecida Cardoso – Universidade Federal de Uberlândia

Profa. Dra. Cristine Koehler Zanella – Universidade Federal do ABC

AGRADECIMENTOS

Tenho orgulho de carregar em meu nome a força e a grandeza de duas mulheres de minha família, minha bisavó Ilária e minha avó Regina. Esta, que é meu maior exemplo de bondade, honestidade e amor. Assim, dedico este trabalho a ela e agradeço todo o carinho e atenção dedicados a mim.

Agradeço aos meus pais, Virgínia e Nerivaldo, pelo amor, apoio e dedicação a mim conferidos e por nunca terem medido nenhum esforço para me proporcionar a melhor formação possível. Assim como a toda minha família, que sempre confiou no meu trabalho e na minha capacidade.

Agradeço, de forma especial, ao meu companheiro de vida, Rodrigo, por nunca ter soltado minha mão, mesmo nos piores momentos desses dois anos de mestrado. Não consigo descrever em palavras minha gratidão por você.

Aos meus amigos queridos, Hildeu, Érica, Aline, Igor, Bruna, Jordana e Mariana, agradeço pelos os momentos de felicidade e o apoio incondicional aos meus planos. A força e a leveza de vocês tornaram esse trabalho possível. Agradeço também aos amigos de academia Helena, Géssica e Mayara pela leitura dos meus textos, os desabafos e o incentivo.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Haroldo Ramanzini Júnior, por toda paciência e pelo conhecimento dividido comigo tanto na graduação como no mestrado.

Pela leitura eficiente e dedicada, registro meus agradecimentos às Professoras Doutoras Sandra Aparecida Cardozo e Cristine Koehler Zanella.

Agradeço aos professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais pelo profissionalismo, pelas contribuições e apoio para o desenvolvimento desta pesquisa.

RESUMO

Para os países da América do Sul, fortalecer a democracia é um dos desafios mais significativos que se apresenta no século XXI. Os países da região vêm investindo na integração e na cooperação com os vizinhos como forma de ajudar nessa questão, na expectativa de se criar um ciclo positivo entre democracia, integração e desenvolvimento. A UNASUL buscou se destacar, nos últimos anos, como organismo de cooperação regional capaz de responder a crises democráticas na região. Assim, o objetivo do trabalho é analisar a atuação da UNASUL diante de três crises político institucionais, a saber: a crise boliviana em 2008, a Insurreição da Polícia Nacional no Equador em 2010 e o impeachment de Fernando Lugo no Paraguai em 2012. O intuito é verificar como se deu a ação da UNASUL, seus posicionamentos e acompanhar como a organização agiu para responder às crises regionais. Ao mesmo tempo, o trabalho buscará analisar o posicionamento brasileiro diante das três crises regionais citadas e observar como o Brasil responde a elas, uma vez que, por ser o país com maior envergadura na região sul-americana, espera-se dele um determinado posicionamento. Constatamos que houve um alinhamento geral entre as posições adotadas pelo Brasil e a UNASUL no que tange as crises analisadas, sendo que no caso da crise paraguaia, essa correlação foi menor.

Palavras-chave: Brasil. UNASUL. Regionalismo. Crises democráticas. Política Externa.

ABSTRACT

Due to the history of the Latin American region, strengthening democracy is one of the most significant challenges in the 21st century. The region has been investing in integration as a way to help in this matter hoping to create a positive cycle between democracy, integration and development. UNASUR has been able to stand out in recent years as a regional cooperation agency capable of responding to democratic crises in the region. So, the main objective of this research was to analyze UNASUR's actions in the face of three institutional political crises: the Bolivian crisis in 2008, the National Police Insurrection in Ecuador in 2010 and the impeachment of Fernando Lugo in Paraguay in 2008. The aim is to verify how UNASUR's action has taken place and to monitor how the organization has acquired legitimacy and credibility to respond to regional crises. At the same time, our work is interested in analyzing the Brazilian position also in the face of the regional crises cited and observing how Brazil responds to them, since, being the largest country in the South American region, it is expected that positioning. We found that there was an alignment between the positions adopted by Brazil and UNASUR regarding the crises analyzed, although the Brazilian engagement in the Paraguayan crisis was much smaller due to the strong interdependence between Brazil and Paraguay. Therefore, our work sought to identify the causes for this minor engagement and to question the role of the region for contemporary Brazilian foreign policy.

Key words: Brazil. UNASUL. Regionalism. Democratic crisis. Foreign Policy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

UNASUL	União das Nações Sul-americanas
IIRSA	Iniciativa para a integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
ALBA-TCP	Aliança Bolivariana para as Américas
CELAC	Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos
TIAR	Tratado Interamericano de Defesa
OEA	Organização dos Estados Americanos
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
CAN	Comunidade Andina de Nações
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
NAFTA	Acordo de Livre Comércio da América do Norte
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
PT	Partido dos Trabalhadores
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
MRE	Ministério das Relações Exteriores
FOCEM	Fundo de Convergência Estrutural
PARLASUL	Parlamento do Sul
CEED	Centro de Estudos Estratégicos e Defesa da UNASUL
ESUDE	Escola de Defesa Sul-Americana
CSS	Conselho Sul-Americano de Saúde
ISAGS	Instituto Sul-Americano de Governo e Saúde
CREDN	Comissões de Relações Exteriores e de Defesa
CCJC	Comissão de Constituição de Justiça e de Cidadania
PLRA	Liberal Radial Autêntico

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	A EVOLUÇÃO DO REGIONALISMO LATINO AMERICANO	12
2.1	O REGIONALISMO SUL-AMERICANO DOS ANOS 2000.....	12
2.2	DO VELHO REGIONALISMO AO REGIONALISMO PÓS-LIBERAL.....	14
2.3	REGIONALISMO PÓS-LIBERAL OU PÓS-HEGEMÔNICO: UM CONCEITO EM DISPUTA.....	21
3	A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A CRIAÇÃO DA UNASUL: ENTRE A CONTINUIDADE E A INOVAÇÃO	24
3.1	A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA E A REORIENTAÇÃO PARA A REGIÃO.....	24
3.2	A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF A MUDANÇA NA CONTINUIDADE	28
3.3	O PROTOCOLO ADICIONAL AO TRATADO CONSTITUTIVO DA UNASUL SOBRE O COMPROMISSO DEMOCRÁTICO	39
3.4	A RELAÇÃO ENTRE DEMOCRACIA, INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E OS INTERESSES DO BRASIL.....	43
4	A ATUAÇÃO DA UNASUL NAS CRISES DEMOCRÁTICAS SUL-AMERICANAS DE (2008-2012)	46
4.1	A CRISE BOLIVIANA (2008).....	46
4.2	INSURREIÇÃO DA POLÍCIA NACIONAL NO EQUADOR (2010).....	59
4.3	A CRISE PARAGUAIA EM 2012	67
4.4	O POSICIONAMENTO BRASILEIRO PERANTE A CRISE PARAGUAIA, O QUE EXPLICA A DIFERENÇA DE ENGAJAMENTO ENTRE BRASIL E UNASUL.....	85
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	94
	REFERÊNCIAS	96

ANEXO A	105
ANEXO B	106
ANEXO C	108
ANEXO D	110
ANEXO E	111
ANEXO F	112
ANEXO G	115
ANEXO H	119
ANEXO I	124
ANEXO J	135
ANEXO K	142
ANEXO L	147
ANEXO M	151
ANEXO N	179
ANEXO O	184

1 INTRODUÇÃO

Um dos desafios de uma iniciativa de integração na América do Sul é congregar países tão distintos em sua história, formação, economia e identidade em torno de um único objetivo: cooperação. Ao longo dos anos, várias iniciativas de integração foram buscadas na região como tentativas de responder às conjunturas internacionais e domésticas nas quais os países sul-americanos estavam inseridos. Entretanto, apesar dos esforços e de sua proliferação, é possível notar que os processos parecem não ter muito êxito ou não conseguem sequer decolar. Clarissa Ribeiro (2016) levanta como hipóteses para essas dificuldades a sobreposição de agendas, os conflitos de interesses ou até mesmo o subdesenvolvimento da região.

Ademais, a região sul-americana tem outro desafio em comum: democracias relativamente jovens que necessitam ser fortalecidas. A partir dos anos 1990, a cooperação regional passou a ser vista como um instrumento para ajudar com essa questão, na expectativa de gerar um ciclo virtuoso entre integração, democracia e desenvolvimento.

Na política externa brasileira, o relacionamento com os países sul-americanos adquiriu fundamental importância a partir dos anos 1990 e se intensificou nos anos 2000. Apesar das diferenças históricas e de formação entre o Brasil e os seus vizinhos, em ambos os períodos, a região foi vista como ponto estratégico para os interesses da política externa brasileira. Entretanto, é no período do governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) que essa relação atingiu novos patamares (NERY, 2016).

Por essa percepção distinta da região sul-americana, são criadas instituições de cooperação regional, a saber: União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA-TCP) e a Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC). O Brasil faz parte destes mecanismos políticos de cooperação, os quais apresentam distintos alcances, objetivos e níveis de atuação e institucionalização (RAMOS; BARROS, 2013).

Somado a isso, a primeira década dos anos 2000 assistiu à ascensão de governos mais de centro-esquerda¹ na América Latina, o que possibilitou um aprofundamento nas

¹ Em resposta aos efeitos danosos e a desilusão com os ganhos do neoliberalismo, as populações em quase todo o continente latino-americano elegeram líderes com plataformas de governo contrárias às reformas empreendidas na década anterior, podemos elencar: Hugo Chávez na Venezuela em 1998, Lula no Brasil em 2002, Nestor Kirchner na Argentina em 2003, Tabaré Vasquez no Uruguai em 2004, Evo Morales na Bolívia em 2005, Michele Bachelet no Chile em 2006 e Alan García no Peru em 2006 (COUTINHO, 2006).

relações entre o Brasil e seus vizinhos, que, adotando políticas externas mais autônomas, começaram a delinear o chamado “novo regionalismo” (NERY, 2016). Este, por sua vez, pode ser entendido como um processo alternativo à integração de cunho apenas comercial, pois transborda para as demais áreas como: cooperação, desenvolvimento, segurança e infraestrutura (NERY, 2016).

A UNASUL (União das Nações Sul-Americanas) nasce em 2008 neste contexto e vai além dos interesses puramente econômicos, uma vez que sua dimensão principal é política. Assim, a UNASUL inova ao congregar, pela primeira vez, os doze países da América Latina, buscando afirmar sua identidade e autonomia através da cooperação e de coordenação política. Nesse sentido, é importante destacar a atuação brasileira na formulação e na constituição da UNASUL.

A partir da literatura sobre o tema, é possível afirmar que o Brasil possui um padrão de ativismo para a região sul-americana, e é, hoje, um dos principais incentivadores do regionalismo. Entretanto, a despeito do claro direcionamento e da ampliação dos compromissos regionais, devemos estar atentos para a ambivalência do comportamento brasileiro em relação aos países vizinhos (SPEKTOR, 2010).

Esta pesquisa busca analisar a atuação da UNASUL na mediação de três crises político institucionais na região: a crise boliviana de 2008, a Insurreição da polícia nacional em 2010 no Equador e o impeachment de Fernando Lugo no Paraguai em 2012. O objetivo é entender como se verificou a ação da UNASUL em busca da resolução dos conflitos e, além disso, demonstrar como a instituição atuou na defesa e na promoção da democracia sul-americana. Conectada ao primeiro objetivo, está a busca por compreender, também, como o Brasil responde a essas crises regionais, assim como quais são os interesses que motivam seus posicionamentos e atitudes.

Partimos da hipótese de que houve um alinhamento entre as posições adotadas pelo Brasil e pela UNASUL e que, em grande medida, a ação da UNASUL foi facilitada pelo apoio brasileiro. No entanto, a análise do posicionamento brasileiro em relação à crise paraguaia identificou um descolamento entre a posição brasileira e da UNASUL. Portanto, a partir da hipótese levantada acima, podemos nos questionar: o que explica esse descolamento de engajamento na ação do Brasil e da UNASUL no caso paraguaio?

Para responder a estes questionamentos, nosso trabalho foi dividido em três capítulos: no primeiro, faremos um retrospecto histórico da evolução do regionalismo latino-americano. Desde o chamado “velho regionalismo”, passando pelo “regionalismo aberto”, compreendendo suas limitações, até chegarmos ao que os autores Sanahuja, Rigirozzi, Sérbin

e Lockhart denominam de “regionalismo pós-liberal/pós-hegemônico”. Assim, poderemos entender como ele surge, ao que ele responde e quais são suas inovações e desafios.

No segundo capítulo, buscaremos explorar a relação entre a política externa brasileira e o surgimento da UNASUL, buscando entender como elas se complementam. A preocupação do capítulo, também, consiste em apresentar a UNASUL, seus antecedentes, sua estrutura e como a instituição vem atuando no que concerne ao tema democracia. Por fim, a proposta é fazer um debate entre a possível conjugação das variáveis democracias, integração e desenvolvimento.

O terceiro capítulo é dedicado ao estudo dos casos em si. Com a preocupação de fornecer subsídios para análise de contexto, faremos um retrospecto político, histórico e social da situação interna de cada país. Em seguida, analisaremos o posicionamento da UNASUL e do Brasil na mediação de cada uma das crises políticas apresentadas com o objetivo de buscar entender como a UNASUL se posiciona e define sua ação, quais mecanismos utiliza na busca por proteger a democracia regional e como suas ações são recebidas no plano regional e internacional.

Neste mesmo sentido, analisaremos o comportamento do Brasil, como sua ação é definida perante as crises na região, se seus posicionamentos convergem com os da UNASUL e em que medida isso ajuda a conferir força à organização. Na sequência, daremos atenção especial à resposta brasileira perante a crise política no Paraguai em 2012, pois verificamos que, embora o posicionamento tenha sido convergente ao da UNASUL, houve diferença no engajamento entre o Brasil e a UNASUL na busca por soluções ao problema do país vizinho. Por fim, nossa pesquisa tenta buscar explicações para tal diferença de engajamento e problematiza o papel que o Brasil possui na região.

Devido ao caráter recente da pesquisa, vários periódicos e artigos de revistas especializadas no assunto auxiliaram no embasamento do debate. Fontes primárias – como declarações, discursos oficiais, acordos, tratados e entrevistas – serão também utilizadas como forma de enriquecer e munir a pesquisa de dados empíricos.

2 A EVOLUÇÃO DO REGIONALISMO LATINO AMERICANO

2.1 O REGIONALISMO SUL-AMERICANO DOS ANOS 2000

A América Latina passou por importantes mudanças no início do século XXI. Inserida em mundo cada vez mais globalizado e interdependente, os países latino-americanos precisaram se reorganizar para responder a diferentes contextos políticos e econômicos, tais transformações levaram a uma reconfiguração política da região, o que, por sua vez, abriu espaço para novas dinâmicas multilaterais e, em especial, a uma nova fase do regionalismo (MARTÍNEZ; SÉRBIN; RAMANZINI JÚNIOR, 2012).

No que tange ao âmbito global, os desencadeamentos do onze de setembro, que reorientaram a política dos Estados Unidos para o oriente médio², a crise financeira que abateu a Europa e, depois, chegou aos Estados Unidos tiveram importantes consequências estruturais sobre o sistema internacional e exigiram um posicionamento mais incisivo da América Latina (MARTÍNEZ; SÉRBIN; RAMANZINI JÚNIOR, 2012). Em relação ao âmbito doméstico, a América do Sul começou a implementar uma revisão profunda das políticas econômicas adotadas na região nos anos 1990. Isso se deu, em grande medida, pela emergência de novas lideranças políticas: as chamadas “novas esquerdas”. Contudo, foi o crescente descontentamento com as políticas neoliberais e a sua incapacidade de ser um instrumento de desenvolvimento e combate à pobreza que impulsionou esse movimento de contestação e afastamento no início dos anos 2000 (VEIGA; RÍOS, 2007). Além disso, os países da região gozaram de um relativo momento de estabilidade econômica advindo do aumento dos preços das *commodities*, que beneficiou a balança de pagamentos de diversos países da região, do avanço chinês e dos redirecionamentos dos fluxos de comércio intrarregionais, que, por sua vez, ajudaram a conferir uma maior margem de atuação para os países latino americanos (SARAIVA, 2013; RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO, 2016).

Essa apresentação do contexto interno e externo dos anos 2000 na região latino americana é importante para entender que o chamado novo regionalismo, que nasce nessa década, responde a um determinado contexto. De acordo com Pedro da Motta Veiga e Sandra Ríos (2007), as iniciativas de integração da década de 2000 são impactadas por essa revisão

² De acordo com Lima (2013), as relações interamericanas sofreram grandes transformações no pós-guerra fria: de uma aproximação no início dos anos 1990 (quando os países latinos seguiam a risca a cartilha neoliberal implementada pelo consenso de Washington) e com a tentativa de implementação da ALCA até a crise do sistema interamericano nos anos 2000 que se deu em grande medida a frustração tanto dos benefícios da cartilha neoliberal quanto da relação com os EUA.

crítica das políticas neoliberais da década de 1990, características da fase do regionalismo aberto. Segundo os autores, surgem projetos bastante heterogêneos e com características próprias, dentre eles podemos destacar: a ALBA (em 2004), a UNASUL (em 2008) e a CELAC (em 2011). O que essas iniciativas têm em comum? Qual é o ineditismo delas? Conforme Martínez, Sérbin e Ramanzini Júnior, 2012:

A diferencia de la década precedente, signada por la narrativa neoliberal asociada al llamado “consenso de Washington”, junto con la reducción del rol del Estado a favor de un protagonismo de los actores del mercado, la década actual se ha caracterizado, de acuerdo a algunos análisis, por tres “retornos” distintivos, el “retorno” a un fortalecimiento del Estado, el “retorno” a la politización de las relaciones regionales y el “retorno” a una agenda desarrollista marcadamente asociada a un nuevo impulso de una agenda social y de una serie de políticas consecuentes por parte del Estado, tanto en el ámbito específicamente social como en las esferas económica y política (MARTÍNEZ; SÉRBIN; RAMANZINI JÚNIOR, 2012, p. 11)³.

Portanto, os três retornos a que os autores se referem são as características marcantes da nova reconfiguração da arquitetura dos processos de integração latino-americanos. O que todas essas iniciativas têm em comum é o fato de rechaçarem o modelo anterior de regionalismo aberto e trazerem uma forte inflexão no modelo de integração, que repensa o papel do estado como indutor ativo do processo de integração, colocando a política no centro de discussão. Além disso, há um retorno da agenda de desenvolvimento e de políticas sociais (LOCKHART, 2013; SERBIN, 2010).

Para melhor entendermos a relação do regionalismo com a América Latina, vamos recuperar a divisão que Maria Regina Soares de Lima (2013) propõe. A autora divide a trajetória do regionalismo na América Latina em três grandes ondas. É fundamental entender a trajetória das iniciativas de integração e de regionalismo na região para que, assim, possamos enxergar o quanto o regionalismo que surge no início dos anos 2000 é heterogêneo e diversificado (LIMA, 2013).

Lima (2013) adverte, ainda, que existe certa frustração com relação às experiências dos processos de integração latino-americana e isso decorre, em grande parte, pela adoção de um modelo europeu idealizado e, portanto, seria necessário ajustar as lentes conceituais à

³ A diferença da década anterior sustentada pela narrativa neoliberal associada ao chamado “consenso de Washington” junto com a redução do rol do Estado a favor de um protagonismo dos atores de mercado. A década atual tem se caracterizado, de acordo, com algumas análises por três retornos distintos: o retorno a um fortalecimento do Estado, o retorno da politização das relações regionais e o retorno a uma agenda desenvolvimentista marcadamente associada a um novo impulso de uma agenda social e de uma série de políticas consecuentes por parte do Estado, tanto no âmbito especificamente social como nas esferas econômicas e políticas (SANAHUJA; SÉRBIN; RAMANZINI JÚNIOR, 2012, p. 11).

realidade da região. Diferentemente dos países europeus, em que o processo de integração surgiu como um mecanismo para tentar assegurar a paz, na América Latina, o objetivo da integração foi sempre o desenvolvimento econômico (LOCKHART, 2013).

Antes de passarmos para a apresentação de Maria Regina (2013) sobre os três momentos do regionalismo na América Latina, é importante fazer uma diferenciação conceitual. Atualmente, os termos integração e regionalismo têm sido usados, muitas vezes, de forma errada. Por isso, entender o que cada um deles significa é relevante para dar mais suporte ao nosso objeto de estudo. Dessa forma, de acordo com Lima (2013):

Integração implica redução ou eliminação de restrições à livre troca de bens, serviços, capitais e pessoas e, em alguns casos, delegação de soberania a uma autoridade supranacional. Em suma, integração pressupõe a formação de um espaço econômico integrado e coordenação regional de políticas públicas. O regionalismo, por outro lado, implica processos de cooperação em áreas diversas, militar, política, econômica, energia e técnica, e reflete prioridades de política externa, sendo relevante a dimensão geoestratégica. O regionalismo, ao contrário dos processos de integração, tem objetivos bem menos ambiciosos e por ser uma dinâmica majoritariamente intergovernamental envolve graus muito variados de coordenação de políticas governamentais e quase nenhuma delegação de soberania, a não ser no que diz respeito à coordenação específica das questões em negociação (LIMA, 2013, p. 178-179).

Com base no excerto acima, podemos entender que a integração e o regionalismo são fenômenos diferentes, porém complementares: daí a confusão no uso dos termos. A integração pressupõe um processo através do qual os atores políticos unem-se e são levados a convergir suas expectativas, objetivos e lealdades em favor de uma autoridade superior. Já o regionalismo é um processo de escopo mais amplo, é, em si, o movimento político do qual a integração faz parte, podendo ter diversas manifestações e intensidades. Devido a isso, pode englobar iniciativas de integração econômica e/ou política, de cooperação econômica e/ou política nas mais diversas áreas sejam elas: educação, infraestrutura, desenvolvimento (BRICEÑO, 2013).

2.2 DO VELHO REGIONALISMO AO REGIONALISMO PÓS-LIBERAL

Segundo José Antônio Sanahuja (2012), o regionalismo latino americano, tanto o “velho regionalismo” dos anos sessenta, quanto o “novo regionalismo” dos anos noventa tinham como propósito ampliar as margens de autonomia dos países da região. Todavia,

existem diferenças nas estratégias dos países latinos para atingir esse objetivo (MARTÍNEZ; SÉRBIN; RAMANZINI JÚNIOR, 2012).

Levando em consideração a divisão de Lima (2013), a chamada primeira onda do regionalismo começa no período entre o pós-guerra e o fim da guerra fria, no qual começam a proliferar as iniciativas de integração, primeiramente, na Europa e, depois, pelo mundo todo. Como dito anteriormente, a Europa buscou, na integração regional, através de setores específicos, a manutenção da paz; já, na América Latina, o sucesso da integração europeia serviu de inspiração pela busca do desenvolvimento econômico (LIMA, 2013).

Assim, nos anos 1960, o regionalismo latino-americano ficou conhecido como “regionalismo fechado”, calcado nos ideais cepalinos⁴ de desenvolvimento e industrialização, pautava-se na tentativa de insular a região da competição externa através de altas barreiras protecionistas para tentar desenvolver a indústria nacional e quebrar a dependência do capital externo (GARDINI, 2015; MARTÍNEZ; SÉRBIN; RAMANZINI JÚNIOR, 2012; LIMA, 2013). São criadas, nessa fase, instituições de cunho mais político, fortemente influenciadas pelos Estados Unidos, como: o Tratado Interamericano de Defesa (TIAR) em 1942 e a Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948. Ademais, outras de caráter mais econômico, como: a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960; Mercado Comum da América Central (CAN) em 1960; Pacto Andino em 1969; Comunidade Caribenha em 1973; e Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em 1980 (HOFFMANN; HERZ, 2005). Essas organizações avançaram muito pouco nos campos político e econômico, sendo que, no final dos anos 1980, o chamado “velho regionalismo” começou a apresentar sinais de deterioração devido a sua estagnação e incapacidade de produzir progressos sociais e econômicos (SANAHUJA, 2012; GARDINI, 2015).

A segunda onda inicia-se com o fim da guerra fria. Neste período, é o neoliberalismo que ascende como doutrina econômica e política. Com base nas medidas estabelecidas pelo Consenso de Washington, foram adotadas estratégias de liberalização e abertura das economias latinas com forte redução de barreiras tarifárias e, também, diminuição do papel do Estado na promoção do desenvolvimento em detrimento do setor privado. O impacto dessas medidas leva a uma reorientação dos processos de integração e regionalização na região, percebendo-os a partir de um viés competitivo e prioritariamente econômico com vistas ao

⁴ A comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), criada em 1948, é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas (...) foi fundada para contribuir ao desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com outras regiões no mundo. A CEPAL teve papel fundamental no direcionamento das escolhas econômicas dos países latinos nos anos 60.

desenvolvimento financeiro e comercial e redução de barreiras econômico-tarifárias (RIBEIRO, 2015).

José Briceño (2013) ressalta que, para a América Latina, a década de 1990 foi um período peculiar visto que houve relativa homogeneidade em matéria de estratégias de desenvolvimento, todas calcadas na abertura comercial e no livre mercado e em uma melhor inserção internacional. Entretanto, apesar da homogeneidade, essas estratégias foram perseguidas em diferentes velocidades (BRICEÑO, 2013). Surgem, neste contexto, os seguintes acordos e organizações: Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) em 1989, Sistema de Integração na América Central em 1991, Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL) em 1991, Associação dos Estados Caribenhos em 1999, Área de Livre Comércio do Grupo dos Três (G3) em 1995, e Comunidade Andina (CAN) em 1997 (HOFFMAN; HERZ, 2005). De acordo com Motta Veiga e Ríos (2007):

O regionalismo dos anos 1990 se diferencia do que o precedeu na América do sul principalmente por estar vinculado a um contexto político de revisão dos projetos nacionais de desenvolvimento apoiados na industrialização protecionista. Na área de política comercial, essa revisão traduziu em aberturas unilaterais em relação ao resto do mundo e incluiu iniciativas diversas de negociação comercial, em âmbito bilateral e sub regional. Além de articulado a políticas comerciais liberalizantes, o novo regionalismo (...) tinha objetivos ambiciosos na área de comércio de bens (a eliminação das tarifas em âmbito preferencial, sendo o objetivo geral) e integrava à sua agenda outros temas, até então ausentes da agenda intra-regional, como o comércio de serviços, os investimentos, etc. A vertente sub-regional do “regionalismo aberto” na América do Sul tinha ambições ainda maiores, ao definir como objetivo dos projetos a constituição de uniões aduaneiras e, mais além, de mercados comuns (VEIGA; RÍOS, 2007, p. 10).

Em suma, podemos sintetizar o chamado “regionalismo aberto” em alguns pontos: o primeiro é sua associação com o contexto econômico neoliberal dos anos 1990. Ademais, o papel do Estado, que perde sua capacidade de indução do desenvolvimento da economia para o setor privado, ou seja, o desenvolvimento era esperado pelo crescimento das exportações e o Estado se limitava ao ajuste de barreiras tarifárias. Outro ponto importante é o caráter prioritariamente econômico que a integração assume. Portanto, o regionalismo aberto associou a integração econômica regional com as políticas neoliberais (SANAHUJA, 2012). Ainda nesse sentido, é interessante ponderar, conforme Sanahuja (2012), que o novo regionalismo/regionalismo aberto é uma resposta aos desafios políticos e de segurança do pós-guerra fria e, portanto, pode ser visto como uma resposta às demandas crescentes da regionalização econômica e da globalização.

Nicolás Falomir Lockhart (2013) aponta que é importante entender a realidade dos países latinos no começo da década de 1990. Com o fim da guerra fria e o relaxamento das tensões entre Leste/Oeste, a América latina perde a importância estratégica que havia adquirido no contexto de disputa bipolar e, com isso, novas possibilidades de ação e um renovado interesse pela cooperação surgem (LOCKHART, 2013). O autor afirma que o “regionalismo aberto” é visto, pelos países latinos, como uma oportunidade de superar o desastroso legado da chamada “década perdida” dos anos 80. A adesão aos pressupostos neoliberais e o medo de ficar à margem da mundialização econômico-financeira vigente à época fizeram com que os países latino-americanos abraçassem o regionalismo aberto como única opção válida de inserção internacional. Ou seja, a opção pelo regionalismo aberto e a cartilha neoliberal foi uma estratégia defensiva para reduzir a vulnerabilidade da região perante uma economia globalizada (LOCKHART, 2013)⁵.

A partir disso, podemos refletir a respeito das seguintes questões: em que medida o regionalismo aberto foi eficiente? Ele conseguiu entregar os resultados prometidos aos países em desenvolvimento? Quais foram os avanços e retrocessos?

A proposta neoliberal é interessante, mas, quando olhamos para o histórico latino americano, vemos que os países possuem problemas estruturais que não seriam facilmente superados. A integração, conforme proposta pelo regionalismo aberto, exigia muito da região e, por mais que a opção pelas políticas neoliberais fossem um consenso, cada país escolheu a melhor estratégia de inserção internacional que se adequava às suas possibilidades.

O maior exemplo das limitações que o paradigma do regionalismo aberto tem é o MERCOSUL⁶. Criado em 1991, é um projeto de integração sub-regional inicialmente instituído por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai e tem como objetivo principal propiciar um espaço comum para criar oportunidades comerciais e de investimentos através da integração competitiva de suas economias nacionais ao mercado internacional. Contudo, embora tenha se consolidado e logrado muitos êxitos, ainda não conseguiu realizar muito de seus objetivos iniciais como a Tarifa Externa Comum (TEC), que não consegue avançar devido às dificuldades de conciliação política de seus membros. Nesse sentido, Lockhart (2013) afirma:

⁵ De acordo com Sanahuja (2012, p. 26): “A partir dos anos 1990, os países da América Latina definiram um novo mapa de integração regional baseada em estratégias de Regionalismo aberto, surgindo assim quatro grandes grupos: os países do Caribe, o grupo andino e os centro-americanos reacenderam seus esquemas de integração. Os países sulamericanos escolheram o Mercosul. O México se distanciou da América Latina seguindo uma opção pragmática em direção aos Estados Unidos, e por fim, o Chile assim como o México preferiu se distanciar da região, buscando fomentar acordos bilaterais”.

⁶ MERCOSUL. **En pocas palabras.** [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3862/11/innova.front/en-pocas-palabras>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

Los años 90 hayam dejado en América Latina um complejo de subregiones, com bloques de integración y proyectos políticos distintos. Situación interpretada como “fragmentación regional” por las diferencias y distancias que se generaron entre las distintas subregiones. A América Latina, entonces, se desagregó y ello impedía identificarla como um espacio homogéneo (LOCKHART, 2013, p. 99)⁷.

A partir disso, podemos concluir que o regionalismo aberto demonstrou ser muito eficaz para a eliminação das barreiras comerciais. De acordo com Sanahuja (2010), entre os anos de 1990-2007, as exportações totais da América Latina e Caribe se multiplicaram 5,9 e as intrarregionais, 7,7 vezes. No entanto, não houve grandes avanços em outras questões que também fazem parte da integração como: a concretização de uma política comercial comum, padrões comuns de estabilidade econômica, convergência em políticas setoriais estratégicas (LOCKHART, 2013; VEIGA; RÍOS, 2007).

Lockart (2013) acredita que um dos principais problemas desse período é a incapacidade do Estado de resolver problemas básicos como pobreza, distribuição de renda, dentre outros aspectos que ficaram prejudicados pela redução do seu espaço de atuação. Assim, o autor acredita que a integração dos anos 1990 só beneficiou os setores ligados à exportação de matérias primas e o financeiro.

De maneira congruente, Sanahuja (2012) também faz um avaliação geral da implementação do regionalismo aberto na América Latina como sendo “parcial e seletivo”. Embora houvesse uma tentativa de ampliar a agenda para temas denominados de “integração positiva” (estabelecimento de políticas comuns e construção de instituições, investimento em áreas como o desenvolvimento e inovação, além da discussão de questões ligadas às assimetrias sociais e territoriais), o foco recaía apenas nos temas de “integração negativa” ligados à eliminação de barreiras ao livre comércio, de onde advém seu caráter parcial e seletivo (SANAHUJA, 2012). Baseado em uma perspectiva institucional, o autor também pondera que o regionalismo latino-americano é de “elite”, no sentido de que existe uma primazia do intergovernamentalismo com forte rechaço ao supranacionalismo. Por fim, o autor qualifica o regionalismo como “disperso”, uma vez a proliferação de compromissos extrarregionais e acordos bilaterais acabam enfraquecendo os acordos intrarregionais e tornando os menos interessantes, o que prejudica a integração da região como um todo.

⁷ Os anos 1990 deixaram, na América Latina, um complexo de sub-regiões com bloqueios de integração e projetos políticos distintos. Situação interpretada como “fragmentação regional” pelas diferenças e distâncias que se geraram entre as distintas sub-regiões. A América Latina, então, se desagregou e isso impediu identificá-la com um espaço homogêneo (LOCKHART, 2013, p. 99).

No final da década de 1990, já havia consenso sobre a incapacidade do neoliberalismo de produzir avanços significativos nos campos sociais e políticos. Na América Latina, o regionalismo aberto também mostrava sinais de esgotamento, conforme pontua Sanahuja (2010):

El regionalismo abierto supone una etapa relativamente bien definida en el regionalismo latinoamericano, que termina hacia 2005 cuando esa estrategia, por un lado, muestra signos de agotamiento, y por otro lado, se ve cuestionada por la nueva ola de gobiernos progresistas que llegan al poder a principios de los 2000. La “doble crisis” de Mercosur (2008 y 2001-2002) y recesión económica de 1997-2002 – que CEPAL, evocando la “década perdida” de los años ochenta, denomino el “lustro perdido” – puso de relieve la fragilidad institucional de los esquemas de integración ante choques externos e inestabilidad macroeconómica, y la debilidad de las normas comunes frente a las respuestas unilaterales (SANAHUJA, 2012, p. 37-38)⁸.

É esse cenário de profundo descontentamento com as propostas neoliberais e busca por alternativas que abre espaço para a ascensão de governos progressistas na América do Sul. Tais governos, embora diferentes entre si, tinham em comum a busca por uma reorientação econômica (superação dos paradigmas neoliberais) e política (inclusão da agenda de desenvolvimento e inclusão social). A partir dessas mudanças, um novo regionalismo surge na região, chamado de regionalismo pós-liberal (SANAHUJA, 2010; VEIGA; RÍOS, 2007) ou pós-hegemônico (RIGIROZZI, 2009), inaugurando a terceira onda do regionalismo na América Latina (VEIGA; RÍOS, 2007; SERBÍN, 2013).

Nessa nova etapa do regionalismo, podemos perceber uma heterogeneidade nas iniciativas de integração: novas iniciativas são lançadas com objetivos e prioridades diferentes, agendas complexas e novos atores surgem como beneficiários da integração. Entre as principais iniciativas que surgem neste período podemos citar: a União das nações Sul-Americanas, a Aliança Bolivariana para os povos da Nossa América e a Comunidade de Estados de América Latina e Caribe (VEIGA; RÍOS, 2007; SERBÍN, 2013).

A despeito de possuírem diferentes desenhos institucionais, escopos de atuação e composição, por exemplo, essas iniciativas possuem pontos em comum, que são a marca distintiva do chamado regionalismo pós-liberal/pós-hegemônico: 1) o retorno do Estado como

⁸ O Regionalismo aberto supõe uma etapa relativamente bem definida do regionalismo latino-americano, que termina em 2005 quando essa estratégia, por um lado, mostra sinais de esgotamento e, por outro lado, se vê questionada pela nova onda de governos progressistas que chegam ao poder no início dos anos 2000. As duas crises do MERCOSUL (2008 e 2001-2002) e a recessão econômica de 1997-2002, que a CEPAL, lembrando-se da década perdida dos anos 1980, denominou de “brilho perdido”, pôs em destaque a fragilidade institucional dos esquemas de integração ante aos choques externos e instabilidade macroeconômicas e a debilidade das normas comuns frente às normas multilaterais (SANAHUJA, 2012, p. 37-38)⁸.

agente indutor da integração e do desenvolvimento; 2) repolitização da agenda com uma ênfase menor na agenda comercial e de liberalização econômica e maior ênfase na chamada “agenda positiva de integração” com vistas a criar instituições e políticas comuns e uma cooperação mais intensa em âmbitos não comerciais; 3) busca de maior autonomia perante o mercado e, também, a política exterior dos Estados Unidos (SANAHUJA, 2012). Conforme Briceño (2013), essa nova etapa do regionalismo apresenta uma diversidade de eixos no que tange a integração regional, e isso representa a adoção de distintos modelos econômicos. O autor, então, sugere a existência de três eixos de integração: o eixo da integração aberta dos Tratados de Livre Comércio (TLC) e da Aliança do Pacífico⁹⁹; o eixo revisionista do MERCOSUL; e o eixo antissistêmico da ALBA. Para tanto, Lockhart (2013) resume o que diferencia a proposta pós-liberal do regionalismo aberto:

La primera, refiere al rol activo del Estado y su dirección del proceso integrador, poniendo a la política en el centro de la escena. En este es el Estado quien aporta la visión estratégica y define el perfil de la integración. La segunda refiere al contenido multidimensional por oposición a lo meramente comercial. Otra refiere a la concepción que se le da a los territorios nacionales: ya no son espacios en los que es necesario borrar las fronteras para asegurar el flujo comercial “normal”, sino que son una “contigüidad geográfica”, una condición de existencia. La idea de integración física y productiva transnacional da a este esquema un sentido de permanencia más sustentable que la mera asociación por liberalización arancelaria (LOCKHART, 2013, p. 100).

A partir dessa caracterização do regionalismo pós-liberal, podemos chegar a algumas conclusões. A primeira delas é a mudança de estratégia da região para alcançar seus objetivos. Ao contrário do regionalismo da década anterior, que era mais uma estratégia defensiva e de adaptação do contexto vigente, o regionalismo dos anos 2000 vai mais além e busca ser um movimento de contestação e rechaço das políticas neoliberais do “Consenso de Washington”, ou seja, demonstra uma postura ativa, e não mais reativa por parte da região.

Por sua vez, a segunda conclusão a que podemos chegar é sobre o peso da agenda social e do desenvolvimento como forma de se buscar a autonomia. Por fim, a necessidade de se buscar um modelo de integração para a América Latina com identidade própria, que reconheça as fragilidades históricas, as limitações econômicas e políticas e que seja pluralista

⁹⁹ A Aliança do Pacífico surge em 2011 durante a I Cúpula da Aliança do Pacífico em Lima no Peru. O bloco é formado por Chile, Colômbia, México e Peru e tem como objetivos principais a livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas. A partir disso, pode ser entendido como uma iniciativa de retomada da influência de Washington na região à medida que é uma iniciativa voltada exclusivamente para a área econômica e comercial, o que a torna uma iniciativa a contramão dos processos de integração latino-americana dos anos 2000 (OLIVEIRA, 2015).

no sentido de que consiga abarcar a região como um todo, buscando melhores formas de integrar a região e buscar seu amplo desenvolvimento.

Para ajudar na compreensão das três ondas do regionalismo, confeccionamos um quadro com as principais informações de cada período. O intuito é apontar as diferenças entre os períodos e entender que elas fazem parte de um processo maior de resposta aos condicionamentos internos e externos do decorrer histórico.

Quadro 1 – Evolução do Regionalismo latino-americano

	Regionalismo Fechado (1ª onda)	Regionalismo Aberto (2ª onda)	Regionalismo Pós-liberal (3ª onda)
Período	1945-1989	1990-1999	2000-2015
Papel do Estado	Forte	Fraco, atuando apenas em áreas específicas e deixando maior protagonismo às forças de mercado.	Forte, indutor da integração;
Principais características	Protecionismo comercial	Liberalização comercial	Conjugação dos dois métodos
Agenda	“Agenda negativa”: destaque para assuntos econômicos	“Agenda negativa”: destaque para assuntos econômicos.	“Agenda positiva”: destaque para agenda social, de desenvolvimento, combate de assimetrias
Principais organismos	OEA, ALALC, ALADI, TIAR	MERCOSUL	UNASUL, CELAC E ALBA
Influência dos EUA	Alta	Altíssima	Baixa

Fonte: elaboração da autora com base nos autores Motta e Ríos (2007), Sanahuja (2012) e (Lockhart, 2013).

2.3 REGIONALISMO PÓS-LIBERAL OU PÓS-HEGEMÔNICO: UM CONCEITO EM DISPUTA

Com o esgotamento do modelo de regionalismo aberto dos anos 1990 e seus efeitos negativos, a América Latina deu um passo em direção a um novo tipo de regionalismo. Emergiram novos projetos, como a ALBA e a CELAC, porém é a UNASUL que se destaca como vitrine desse redirecionamento da região.

O regionalismo do século XXI é inovador, diversificado e fragmentado. Ainda, os autores da área ainda não conseguiram formular um conceito fechado que consiga explicar esse fenômeno como um todo. Alguns autores, como Motta e Ríos (2007), Sanahuja (2012) e

Sérbin (2012), o definem como “regionalismo pós-liberal”, enquanto outros como “regionalismo pós-hegemônico” (RIGIROZZI, 2012). As duas definições são feitas por estudiosos que olham esse movimento dos anos 2000 e buscam capturar suas especificidades, partindo de diferentes pontos.

O regionalismo “pós-liberal” vê a questão econômica (substituição do paradigma neoliberal para uma agenda de desenvolvimento política e social) como a premissa básica. Ou seja, para os estudiosos dessa corrente, é a superação do modelo neoliberal e a tentativa de ir além do modelo de regionalismo aberto que melhor caracteriza esse novo momento na América Latina (BRICEÑO, 2013; GARDINI, 2015; LOCKHART, 2013; SANAHUJA, 2010).

Já o regionalismo “pós-hegemônico” parte de uma premissa política, a da emancipação latino-americana dos Estados Unidos, e se encontra em uma discussão mais ampla sobre o declínio de poderio norte-americano.

Para os autores dessa corrente, a “repolitização da agenda” de integração na América Latina só foi possível, pois a região, com o declínio da hegemonia norte-americana, aproveitou-se de novas margens de manobra internacional para levar adiante novos projetos regionais que seriam uma tentativa de ir além dos padrões de integração definidos pelos Estados Unidos que foram seguidos à risca durante os anos 1990. (BRICEÑO, 2013; GARDINI, 2015; LOCKHART, 2013; SANAHUJA, 2010). De acordo com Sanahuja (2010), apesar de suas diferenças, ambas as correntes buscam:

(...) destacar la influencia del novo ciclo político progressista para desplazar la agenda regional, antes centrada en la liberalización comercial, hacia la cooperación y el diálogo político, la búsqueda de mayor autonomía nacional y regional, y una mayor influencia en el escenario internacional. Sin embargo, su importante dimensión económica no debe ignorarse, pues el regionalismo post-liberal da un papel prominente a la cooperación regional en una agenda de “integración positiva” en campos como la infraestructura física de transporte y energía, la seguridad, la salud, y otros bienes públicos regionales (SANAHUJA, 2010, p. 42-43)¹⁰.

Outra caracterização muito interessante é proposta por Gian Luca Gardini (2015). Em seu texto, o autor recupera e diferencia as várias denominações até então vigentes para o

¹⁰ Destacar a influência do novo ciclo político progressista para mudar a agenda regional, previamente focada na liberalização do comércio, para a cooperação e o diálogo político, a busca de maior autonomia nacional e regional e uma maior influência no cenário internacional. No entanto, sua dimensão econômica importante não deve ser ignorada, já que o regionalismo pós-liberal desempenha um papel proeminente na cooperação regional em uma agenda de “integração positiva” em áreas como infraestrutura física de transportes e energia, segurança, saúde e outros bens públicos regionais (SANAHUJA, 2010, p. 42-43).

novo regionalismo latino-americano, a saber: regionalismo pós-liberal, regionalismo pós-hegemônico, regionalismo de terceira geração, “regionalismo *spaghetti-bowl*”, regionalismo retórico e “o pico do regionalismo”, sugerindo sugere que todas essas denominações apresentam falhas ao analisar o fenômeno do regionalismo latino-americano dos anos 2000 como um todo. Diante disso, o autor apresenta um novo conceito, o “regionalismo modular”. Para o autor, os novos esquemas e iniciativas, que surgem no início dos anos 2000, deixam o cenário na América Latina ligeiramente complicado, pois, de um lado, temos as instituições vigentes que são características dos anos 1990 (MERCOSUL, NAFTA) e, de outro, temos as novas instituições que surgem com intuito de contestar essa mesma ordem (ALBA, UNASUL e CELAC).

Tendo isso por base, como pode um país ser, ao mesmo tempo, membro do MERCOSUL e incentivar a consolidação da UNASUL? Ademais, como explicar o aparecimento da Aliança do Pacífico em 2008? Para explicar essa heterogeneidade, o autor entende que o regionalismo que vem sendo desenvolvido na América Latina é composto por módulos, onde os países escolhem e selecionam os melhores arranjos regionais que se encaixam na sua agenda de desenvolvimento. Cada projeto ou módulo pode ser combinado com uma variedade de outros projetos e módulos, o que levaria, então, a uma estrutura modular que varia de acordo com os interesses e objetivos de cada país.

Portanto, para Gardini (2015), a proliferação e sobreposição de iniciativas de integração na América Latina no início dos anos 2000 reflete uma diversidade de interesses e visões no continente. Na falta de um denominador comum, o regionalismo modular é a melhor alternativa por oferecer uma dimensão prescritiva e uma série de proposições que buscam fazer todo esse sistema complexo funcionar.

No próximo capítulo, tentaremos observar como o Brasil se insere nessa nova fase do regionalismo e quais são seus interesses ao buscar fomentar organizações de cooperação regional como a UNASUL. Ainda, buscaremos compreender as origens da UNASUL, seu desenvolvimento e o caminho que ela persegue até se tornar um importante instrumento na defesa e promoção da democracia na região.

3 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A CRIAÇÃO DA UNASUL: ENTRE A CONTINUIDADE E A INOVAÇÃO

3.1 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA E A REORIENTAÇÃO PARA A REGIÃO

Esta seção procura discutir os aspectos primordiais da política externa do governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) ao apresentar as principais características e direcionamentos deste governo. No período do governo Lula, as relações internacionais brasileiras adquiriram um perfil autônomo e assertivo no contexto internacional, o que levou a maior credibilidade e visibilidade à política externa brasileira.

As relações com o hemisfério Sul e as parcerias com países emergentes foram privilegiadas, também a busca pela institucionalização do multilateralismo e a revisão das instituições de poder mundial foram bandeiras levantadas; Além disso, houve a introdução no discurso diplomático de temas como a distribuição de renda e o combate à fome (BRESSAN, 2015; VIGEVANI; CEPALUNI, 2006).

Paulo Roberto de Almeida (2004) afirma que a política externa de Lula é, sem dúvida, a vertente do governo que mais reflete as propostas e posições defendidas pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Do ponto de vista da forma, a diplomacia de Lula ostenta um ativismo exemplar, que pode ser comprovado pelo número de viagens internacionais e participação ostensiva na maioria dos foros relevantes em nível mundial, ou seja, uma forte diplomacia presidencial. (ALMEIDA, 2004).

Nosso objetivo é perceber o papel que a região passa a ocupar na agenda de política externa brasileira enquanto prioridade, apontando mudanças de direcionamento do escopo e da arquitetura institucional da integração com a região sul-americana (DESIDERÁ NETO, 2015). Danilo Marcondes de Souza Neto (2015) faz a seguinte afirmação:

A política externa do governo Lula tem sido avaliada de maneira variada pelos estudiosos brasileiros. José Augusto Guilhon Albuquerque identifica a existência de três agendas diferentes que, apesar de distintas, funcionam de maneira compatível, ainda que acabem por perseguir objetivos que se apresentam como conflitantes. A primeira seria uma agenda tradicional, relacionada aos objetivos tradicionais buscados pela diplomacia brasileira, como por exemplo, a não submissão aos EUA e a busca por um ambiente externo favorável ao crescimento e à estabilidade da economia brasileira. As duas seguintes são a agenda pessoal, que estaria ligada a uma busca por um protagonismo no plano internacional como forma de proporcionar uma liderança doméstica ao Presidente e, por fim, uma agenda ideológica, na qual

a ascensão de Lula e do Partido dos trabalhadores ao governo deveria estar vinculada à utilização da diplomacia como “instrumento para promover o advento de uma nova ordem mundial destinada a superar o atual processo de globalização e seu principal propulsor, a supremacia global americana” (SOUSA NETO, 2015, p. 100).

Para entender o aparente sucesso da política externa desenvolvida por Lula, precisamos nos atentar para os contextos internos e externos deste período. De um lado, temos um mundo em redefinição no pós-guerra fria, permeado por um pluralismo de ideias e comportamentos que deu espaço para as chamadas “potências emergentes” ascenderem no plano internacional. Somado à esse contexto temos a importância do onze de setembro que retirou a atenção dos Estados Unidos da América Latina para o oriente, o que também ajuda no aumento da margem de manobra da região como um todo (VIGEVANI; CEPALUNI, 2006).

Já no contexto doméstico, o início dos anos 2000 foi marcado por uma relativa estabilidade econômica, impulsionada pelo aumento no preço das *commodities* agrícolas, o que possibilitou a melhoria na qualidade de vida da população e, por conseguinte, aumentou a legitimidade das ações empreendidas pelo governo. Do ponto de vista político, a eleição de Luís Inácio deu margem para uma reconfiguração no núcleo de poder nacional e a implementação de políticas para a promoção do desenvolvimento social teve espaço e se articulou com os objetivos externos do país (DESIDERÁ NETO; SARAIVA, 20016; BRESSAN, 2016).

De acordo com Haroldo Ramanzini Júnior (2010), a principal característica da política externa brasileira nos anos de 2003-2010 foi a busca pela multilateralização do sistema internacional. Ou seja, o Brasil buscou incentivar a participação coletiva nas instâncias internacionais e nas negociações com os demais países emergentes.

Para o Brasil, era urgente combater o unilateralismo e institucionalizar o multilateralismo. Entretanto, a estratégia brasileira consistia em, ao mesmo tempo, articular com as potências emergentes com vistas a aumentar o poder de barganha e sua capacidade de ação no plano internacional sem deixar de lado as grandes potências como os Estados Unidos e a União Europeia.

Outra característica importante foi o aumento das parcerias com o Sul Global, estratégia que os autores Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2006) definiram como: “autonomia pela diversificação”, que é a percepção de que, ao diversificar as parcerias, o país teria um maior raio de atuação. Como descreve Walter Desiderá Neto (2015), “(...) as relações Sul-Sul orientaram a ação externa no sentido da participação em diferentes foros

internacionais e também na construção de coalizões para melhorar as possibilidades de influência nesse sistema” (DESIDERÁ NETO, 2015, p. 44-45). A partir disso, são criadas algumas coalizões como: IBAS (Índia, África do Sul e Brasil) e os BRICS (Brasil, China, Índia e África do Sul) (VIGEVANI; CEPALUNI, 2006).

Além disso, a postura incisiva na criação da coalizão do G-20 comercial na reunião de Cancún da OMC em 2005, quando ocorreu a primeira vitória dos países emergentes visto que sua criação e os esforços para sua manutenção buscavam sinalizar às grandes potências que eles estavam juntos e tinham peso nos momentos de votação (VIGEVANI, CEPALUNI, 2006). Destacamos, também, o protagonismo do Brasil nas negociações da Rodada Doha e no que concerne à ampliação das cotas dos países emergentes no FMI (SARAIVA, 2016).

Dentro do seu escopo de atuação, o Brasil procurou se posicionar de forma combativa, criticando duramente as estruturas de poder vigentes. O maior exemplo disso foi a insistência na reestruturação da ONU, em especial, ao conselho de segurança, que, de acordo com o Brasil, não reflete mais a distribuição de poder outrora vigente no fim da segunda guerra mundial. Sebastião Velasco Júnior e Saraiva (2016) concluem:

A diplomacia do governo Lula reforçou os princípios da autonomia e do universalismo, priorizando a liderança regional e a ascensão a uma posição de potência global. A opção pelo multilateralismo para lidar com questões de interesse global, uma tradição da diplomacia brasileira, foi marca essencial da política externa desse governo. Assim, o país assumiu “uma identidade ao mesmo tempo reivindicatória e reformista” algo de extrema importância para reduzir as assimetrias internacionais e para promover avanços em temas caros aos países em desenvolvimento (SARAIVA; VELASCO JÚNIOR, 2016, p. 300).

Por último, podemos destacar a opção brasileira pela América do Sul. Neste período, houve ênfase na integração regional, na relação com os países vizinhos e fortalecimento do Mercosul, conjugando esforços de negociação da UNASUL e da CELAC. Nas palavras de Desiderá Neto (2015):

Com relação ao subcontinente, houve uma redefinição do escopo e da arquitetura institucional da cooperação e da integração entre os vizinhos, consolidando-se o conceito de América do Sul como prioridade na política externa e a ampliando aliança estratégica com a Argentina, ao acrescentar a Venezuela (DESIDERÁ NETO, 2015, p. 43-44).

No que concerne às relações com seu entorno regional, o Brasil se esforçou, primeiramente, em revitalizar o MERCOSUL por meio de seu relançamento, em 2003,

através do chamado consenso de Buenos Aires. Tal consenso foi criado pelos presidentes Lula e Kirchner como resposta à principal crise econômica e política na história da integração regional do Cone Sul. O objetivo do consenso era relançar o MERCOSUL em um cenário político mais propício às novas bases do projeto de integração regional, que buscava a inclusão de novos temas como: combate à pobreza e a fome, redução do desemprego, diminuição das assimetrias regionais, dentre outros (DESIDERÁ NETO, 2004). Ou seja, o MERCOSUL torna-se, também, um projeto político.

Bressan (2016) afirma que em “(...) alusão ao consenso de Washington, o objetivo do consenso de Buenos Aires era buscar balizar as ações dos países por meio de temas de interesses comuns ligados às temáticas de democracia, justiça e equidade”. Nesse pacto, os países prometeram coordenar interesses comuns, enfatizando a integração regional para alcançarem os objetivos nacionais, buscando resultados equilibrados nas negociações multilaterais (BRESSAN, 2016, p. 313).

O Brasil mostrou interesse pelo desenvolvimento econômico dos países da América do Sul, estimulando sua estabilidade política e democrática e, quando possível, contribuindo economicamente com alguns projetos importantes, como a criação do Fundo de convergência estrutural (FOCEM) em 2006 e o Parlamento do Sul (PARLASUL). As duas são tentativas de tentar diminuir as assimetrias do bloco – Paraguai e Uruguai.

Esse redirecionamento para a América do Sul também reflete, em grande medida, o novo arranjo institucional do Itamaraty. Com a chegada de Lula, a corrente autonomista ganha mais espaço no Itamaraty. Essa corrente acredita nos princípios de autonomia e universalismo, assim como buscava, de forma conjunta com uma política econômica desenvolvimentista, aumentar a projeção brasileira no cenário internacional. Em consonância com a ascensão dos “autonomistas”, a chegada de um grupo de intelectuais do Partido dos Trabalhadores e do meio acadêmico, como Marco Aurélio Garcia, Samuel Pinheiro Guimarães e Celso Amorim, possibilitou maior diálogo com o Itamaraty e tinha uma visão muito bem definida do papel da integração sul-americana na agenda de política externa do governo Lula.

Podemos entender, então, que a política externa do governo Lula é uma junção dessas três forças – diplomacia presidencial (um presidente extremamente interessado e envolvido com as questões externas); a ascensão da corrente autonomista no Itamaraty e a chegada de intelectuais do Partido dos trabalhadores. Com base nesses argumentos, a atuação brasileira para a região buscou estabelecer a construção de um ordenamento da América do Sul a partir de uma liderança brasileira, em que Brasil seria o principal indutor da integração e

do regionalismo. Um importante ponto que corrobora com o argumento de nosso trabalho é que, pela primeira vez, o Brasil conseguiu conjugar os objetivos de inserção externos e seu projeto de governo com a arquitetura dos mecanismos de cooperação da região. Desiderá Neto (2015) aponta que:

É incontestável a importância que a integração regional assumiu na política exterior do Brasil desde a segunda metade dos anos 1980, estando sempre entre as maiores prioridades nacionais. No entanto, não se verificou ao longo do tempo uma clareza conceitual sobre o papel que a integração deveria ter no conjunto das políticas domésticas e, também, com relação às demais prioridades e comprometimentos assumidos internacionalmente. Não se trata de afirmar que o papel da região para os objetivos externos do país devesse ser estático ou contar com uma unanimidade improvável de se obter, mas de ressaltar a vulnerabilidade dos projetos integrativos às mudanças governamentais e à ausência de reflexão por parte dos principais agentes políticos sobre qual modelo de integração se conecta aos seus interesses (DESIDERÁ NETO, 2015, p. 45-46).

Portanto, com base no excerto acima, podemos entender que a opção pela América do Sul e pela integração, conforme foi perseguida no governo Lula, foi possível graças a uma série de fatores, em especial ao papel que o Brasil buscava ocupar no plano político internacional.

3.2 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF A MUDANÇA NA CONTINUIDADE

Eleita em 2010, Dilma Rousseff tinha uma importante missão pela frente: dar continuidade à bem sucedida política externa de seu antecessor Luis Inácio Lula da Silva, que possuía como principais linhas: postura assertiva e revisionista nos fóruns multilaterais, opção pelo sul global a partir da diversificação de parcerias e a priorização das relações sul-americanas. Embora os presidentes tivessem a mesma base partidária (Partido dos Trabalhadores), mesmos objetivos e direcionamentos, a diferença na trajetória entre ambos foi muito significativa (LESSA, 2014; SARAIVA; 2014).

Para que possamos melhor entender a trajetória da política externa do governo Rousseff, é necessário verificar quais os contextos interno e externo que a presidente enfrenta a partir de sua eleição e como isso acabou constringendo as ações de Dilma. No que concerne ao âmbito internacional, temos uma recuperação da economia norte americana e, progressivamente, uma redução dos espaços de atuação dos países emergentes. Além disso, a

estratégia do multilateralismo perde força devido à dificuldade da OMC em dar continuidade à Rodada Doha e à preferência dos países por acordos bilaterais. Assim, esses fatores acabaram dificultando a atuação internacional do Brasil (LESSA, 2014; SARAIVA, 2014). Já no âmbito doméstico, a presidente enfrentou os duros impactos da crise de 2008, que levaram a um grande déficit na balança de pagamentos à diminuição dos preços das *commodities* agrícolas e minerais; Desse modo, o projeto desenvolvimentista brasileiro, que buscava alavancar obras de infraestrutura do Brasil e na região, teve que ser repensado e diminuído (LESSA, 2014; SARAIVA, 2014).

Ainda, outro aspecto levantado como motivo para o baixo perfil brasileiro em matéria de política exterior seria a personalidade técnica e administrativa da presidente Dilma, que conferia mais importância aos problemas domésticos econômicos do que à preocupação com o externo. Ou seja, a presidente demonstrava que a política externa não era prioridade de seu governo e os ganhos com ações de política externa deveriam estar ligados às questões econômicas (COSTA, 2014). Guilherme Casarões (2013) argumenta que:

A despeito de conquistas maiúsculas, como a eleição do embaixador Roberto Azevedo na Organização Mundial do Comércio (OMC), ou tentativas de avanços conceituais, como a “responsabilidade ao proteger” diante dos levantes árabes, a generalizada ausência de protagonismo internacional e o desencontro de interesses entre o Ministério das Relações Exteriores e outros setores do governo reforçaram a avaliação de um importante jornalista: “O mundo de Dilma é o Brasil” (CASARÕES, 2013, online).

Portanto, autores como Saraiva e Cornetet (2014) acreditam que as causas para a baixa atuação em política externa da presidente Dilma residem nos condicionantes externos e no perfil pragmático de Rousseff. Já Carlos Lessa (2014) acredita que as relações internacionais do Brasil entram em declínio a partir do primeiro mandato do governo Dilma Rousseff, quando comparamos este com o período anterior de Luís Inácio. O autor defende que o insucesso está intimamente ligado aos fatores domésticos:

Sem novos conceitos e sem diálogo com a sociedade, o primeiro termo de Rousseff no poder tolheu eficiência aos fundamentos internos e falhou em outros dois pontos ao abrir o caminho do declínio internacional: não formulou uma política de comércio exterior, apesar do malogro da fase anterior nesse aspecto, e não programou junto com o empresariado uma estratégia de inovação exigida pela competitividade sistêmica de economias internacionalizadas. Apenas dará continuidade lerda e obstruída às estratégias externas da fase anterior (LESSA, 2014, p. 134).

O autor ainda argumenta que a perda de eficiência do Estado Logístico¹¹ e a falta de diálogo com os setores dinâmicos da sociedade foram as causas principais do declínio internacional do Brasil. Nesse sentido, teria faltado à diplomacia brasileira a capacidade de renovação e adaptação aos novos desafios internacionais vigentes no pós 2010.

É significativo destacar que a presidente enfrentou uma forte oposição, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado, o que, aos poucos, foi inviabilizando sua governabilidade. Somado a isso, as “jornadas de junho de 2013”, que levaram milhões de brasileiros às ruas por uma forte crise de representatividade, foram minando a legitimidade do governo. Apesar de ter conseguido se reeleger em 2014, a vitória foi bastante apertada, demonstrando divisão interna do país (SARAIVA, 2014).

Além de todos os problemas de caráter político e econômico domésticos, é importante apontar que Argentina e Venezuela, neste momento, estão vivendo, também, crises de instabilidade política e econômica, sendo que são eles, junto ao Brasil, os maiores articuladores do aprofundamento do diálogo na América do Sul (FUCCILLE *et al.*, 2017).

Portanto, podemos entender que Rousseff teve que administrar cenários domésticos e internacionais muito mais difíceis do que seu antecessor. Somado a isso, a presidente não possuía o mesmo interesse em matérias de política internacional, considerando que os problemas de âmbito doméstico necessitavam muito mais de sua atenção do que o anterior. Mesmo tendo em vista todos os problemas levantados, é possível pontuar que o governo de Dilma segue com os mesmos objetivos de Lula na esfera internacional - diversificação de parcerias e afirmação do Brasil como líder regional –, embora essa continuidade seja perseguida de maneira mais tímida e com menos ativismo (CORNETET, 2014; LESSA, 2014; SARAIVA, 2014).

Tendo isso por base, o interessante para nosso trabalho é perceber como a presidente deu continuidade às iniciativas na dimensão regional. Saraiva (2014) argumenta que, em relação à América do Sul, Dilma manteve as estratégias de política externa que haviam sido encaminhadas no governo Lula, ou seja, a aproximação com os governos progressistas e a ideia de transformar a região em um espaço diferenciado de concertação e coordenação política. Nas palavras da autora:

(...) a vontade política de Lula de articular visões favoráveis à construção de uma liderança regional não foi mais sustentada. A ascensão de Rousseff

¹¹ Paradigma desenvolvido por Amado Cervo para caracterizar o Estado que fortalece o núcleo tradicional, transferindo, para a sociedade, responsabilidades empreendedoras e ajudando-a a operar no exterior para equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado.

esvaziou a dimensão política do comportamento brasileiro frente à região no que diz respeito às ações do Brasil como ator estruturador das instituições regionais e definidor de agendas, embora a UNASUL tenha seguido sendo a referência de atuação brasileira frente a situações de crise (SARAIVA, 2014, p. 32).

Dawisson Belém Lopes (2013) também acredita que houve uma baixa significativa na pretensão brasileira pela liderança no subcontinente. Além disso, devido aos problemas econômicos e a dificuldade em ser o *paymaster*, a integração torna-se debilitada (BÉLEM LOPES, 2013). Nesse sentido, o trabalho de Cornetet (2014) nos traz dados quantitativos para que possamos visualizar esse declínio. O pesquisador argumenta que, de maneira geral, Dilma viajou menos do que o presidente Lula para missões internacionais¹², embora os países sul-americanos¹³ tenham sido prioridade em comparação com a gestão anterior, o número caiu pela metade (CORNETET, 2014).

Samir Perrone de Miranda e Camille Amorim Leite Ribeiro (2015) buscam investigar, por meio da análise de discurso, o lugar da América do Sul no governo Dilma e afirmam que, em relação aos pronunciamentos analisados, a continuidade do entendimento da América do Sul enquanto prioridade foi mantida. Ainda, a noção de que a valorização da região é mola motriz para a projeção internacional do país e para nosso projeto de desenvolvimento também foi afirmada (MIRANDA; RIBEIRO, 2015, p. 14). De acordo com os autores:

Não obstante, em um processo que já se acentuava no segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, a dinâmica da política externa brasileira desenvolveu-se, de forma mais nítida, a partir de uma combinação de foros de influência regional distintos, ainda que complementares: Mercosul, UNASUL e CELAC. Deste modo, a América do Sul foi mantida enquanto uma área fundamental para a condução de uma estratégia diplomática de geometria variável durante o governo Rousseff (MIRANDA; RIBEIRO, 2015, p. 14).

Em relação a mudanças/rupturas no discurso, Miranda e Ribeiro (2015) apontam que houve um abandono da pretensão brasileira em desempenhar o papel de liderança da América do Sul, visto que os custos superariam os ganhos em uma conjuntura internacional adversa (MIRANDA; RIBEIRO, 2015).

¹² Cornetet (2014) analisa que, em relação ao primeiro mandato, houve uma diminuição de 31% do número de viagens internacionais; já no segundo mandato, a diminuição foi mais substancial, chegando à casa dos 55%.

¹³ Argentina: três visitas, Venezuela e o Paraguai: duas visitas cada.

André Leão (2016), em semelhante proposta de artigo, faz uma comparação, com relação à atuação na América do Sul, entre o primeiro mandato do governo Lula e do governo Dilma. O autor também acredita que houve uma continuidade da política externa entre ambos, mas sinaliza que foram feitos ajustes que comprometeram a importância que a região ocupava na agenda de política externa (LEÃO, 2016).

Para entender as razões das mudanças, o autor busca explicação na relação entre o poder executivo, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Itamaraty, e afirma que, além do visível desinteresse da presidente em assuntos internacionais e do abandono da diplomacia presidencial, o Itamaraty enfrentou um processo de esvaziamento, não havendo entrosamento com a presidente.

Diferentemente, no governo Lula, o espaço para que o Itamaraty e outros atores participassem da formulação de política externa era maior, fazendo com que nomes como Marco Aurélio Garcia, que era bastante envolvido com o tema da integração regional, possuísem mais espaço na formulação da política para a região (LEÃO, 2016).

Leão (2016) conclui que, devido ao difícil relacionamento entre a presidente, o MRE e o Itamaraty, o projeto regional pensado pelo governo anterior perdeu espaço e vigor, embora o padrão de participação e atuação nas instituições brasileiras tenha se mantido (LEÃO, 2016).

Em trabalho com objetivo semelhante, Ramanzini Júnior, Alexandre Fuccille, Rafael Ribeiro e Marcelo Mariano (2017) buscam observar a atuação da política externa de Dilma para a região, mais especificamente olhando para a UNASUL, e problematizam a seguinte questão: em que medida a UNASUL representa uma nova dimensão das relações sul-americanas e da política externa brasileira em relação à região? Os pesquisadores sugerem que a UNASUL continua a perpetuar as características históricas da cooperação sul-americana e do padrão de comportamento do Brasil, a saber: a baixa institucionalização, o intergovernamentalismo, dificuldades de estabelecer uma burocracia regional e um descolamento entre discurso diplomático e prática.

Pensando na postura do governo Dilma Rousseff em relação à UNASUL, Regiane Bressan (2016) argumenta que a retórica presidencial reforçou sua manutenção enquanto prioridade do interesse nacional brasileiro. Contudo, a falta de ação e protagonismo por parte do Brasil na instituição contribuiu, imensamente, para o seu esvaziamento e, conseqüentemente, enfraqueceu o processo integrativo na região como um todo. Bressan (2016) conclui o seguinte sobre a postura do Brasil em relação à UNASUL:

Por sua vez, a atuação brasileira na UNASUL é ambivalente, algumas vezes é reconhecida como protagônica na condução dos destinos da América do Sul, outras vezes parece ser mero exercício de dominação. A princípio, poderia ser identificada maior disposição brasileira em financiar as iniciativas da UNASUL e em empenhar recursos materiais nos seus projetos. Todavia, face à dificuldade contemporânea de restrições orçamentárias e crise econômica, a ação brasileira pode provisoriamente se valer das múltiplas dimensões da UNASUL para exercer sua liderança sem que necessariamente haja empenho de aportes financeiros ou materiais. Desta forma, a ausência de recursos e a carência de uma atuação mais assertiva do Brasil afetam o adensamento institucional da organização. A UNASUL pode se tornar um breve hiato entre a influência norte-americana e a recente ascendência chinesa em toda América Latina (BRESSAN, 2016, p. 32).

Por fim, podemos concluir que, de modo geral, durante o governo Dilma, o Brasil diminuiu seu papel na política internacional, seja pelo aumento dos constrangimentos externos ou pela delicada situação econômica e crescente instabilidade política ou até pelo abandono da Diplomacia presidencial por parte de Rousseff e os problemas de relacionamento com o Itamaraty. O que nos preocupa é verificar que esse baixo padrão de atuação também teve impactos para a América do Sul, a integração regional e o papel que o Brasil busca desempenhar na região. Pelas palavras de Miriam Saraiva e Bom Gomes (2016) podemos concluir que:

Da crise política e econômica brasileira, a dimensão de política externa que teve o maior impacto foi a dimensão regional. As expectativas criadas na região sobre o papel do Brasil como elemento incentivador da integração regional e da solução de crises vêm sendo frustradas. O principal saldo desse período não está no campo da política externa defensora de uma integração regional, mas da manutenção do processo de regionalização, pensado como processo de aumento dos laços entre atores sociais e econômicos, não governamentais, que se iniciou no governo de Lula e ganhou dinâmica própria (SARAIVA; BOM GOMES, 2016, p. 95).

A UNASUL torna-se um projeto concreto a partir de 2008 quando houve a assinatura do seu Tratado Constitutivo. Todavia, ela percorre um caminho relativamente longo desde sua gestação nos anos 2000 até sua transformação em um organismo internacional.

O Brasil foi a grande força propulsora da UNASUL. O processo de negociação e assinatura do Tratado ocorreu durante o governo Lula, já a consolidação e desenvolvimento da organização passam pelo governo da presidente Dilma Rousseff e de Michel Temer. Muitos são os desafios que uma organização dessa envergadura tem pela frente, mas o principal deles reside na sua capacidade de adquirir autonomia perante seus Estados fundadores. Desiderá Neto (2015) conclui que “(...) a UNASUL seria um esforço para

compatibilizar simultaneamente a identidade regional com as soberanias nacionais, e os processos de integração regional com as necessidades de redução das assimetrias entre os países e regiões” (DESIDERÁ NETO, 2015, p. 54).

Suas origens remontam à Primeira Reunião de Presidentes da República da América do Sul, que aconteceu em Brasília em 31 de agosto e 01 de setembro de 2000. Convidados pelo presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso, o objetivo do encontro era pensar uma convivência cooperativa e coordenada entre os Estados latino-americanos em diversos setores como: comércio, infraestrutura e combate narcotráfico, por exemplo (MEDEIROS; MEUNIER, 2013).

Em 2002, dando continuidade ao interesse pela integração regional, acontece a Segunda Reunião de Presidentes da América do Sul, convocada pelo Presidente do Equador, Gustavo Noboa Bejarano. Nesta reunião, é assinado um documento intitulado “Consenso de Quayaquil sobre integração, segurança e infraestrutura para o desenvolvimento”¹⁴, que tinha por intenção reafirmar os compromissos do primeiro encontro e enfatizar especialmente o plano de ação da Iniciativa para a Integração Sul-Americana (IIRSA) (MEDEIROS; MEUNIER, 2013). Somente em 2004, com a terceira reunião de Presidentes do Subcontinente, realizada em Cuzco, no Peru, que é criada a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) através do documento “Declaração de Ayacucho”. Tal documento é assinado pelos doze países: Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai, Chile, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname. Dentre as principais resoluções está o compromisso em

(...) desenvolver um espaço sul-americano integrado no âmbito político, social, econômico, ambiental e de infraestrutura, que fortaleça a identidade própria da América do Sul e que contribua, a partir de uma perspectiva subregional e em articulação com outras experiências de integração regional, para o fortalecimento da América Latina e do Caribe e lhes outorgue uma maior gravitação e representação nos foros internacionais (BRASIL, 2005, p. 94).

Já em 2007, por sugestão da Venezuela, a CASA torna-se UNASUL, tendo seu Tratado Constitutivo assinado em 2008¹⁵, somente em 2011 sua ratificação foi completada por

¹⁴ O documento original encontra-se disponível em: <<http://www.bibliotecasdelecuador.com/Record/oai:oai:repositorio.uasb.edu.ec:10644:10644-1880>>. Acesso em: 07 nov. 2017.

¹⁵ O Tratado constitutivo, na íntegra, está disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/relacoes_internacionais/UNASUL/normativa_UNASUL_2017.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2017.

seus estados membros (MEDEIROS; MEUNIER, 2013). É importante também destacar o peso dos “novos temas”, que não somente os econômicos, conforme Artigo 2 do Tratado Constitutivo da UNASUL.

(...) priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados (UNASUL, 2008, p. 2).

Além disso, a preocupação com o funcionamento das instituições democráticas também aparece no preâmbulo do Tratado como uma condição para o desenvolvimento e o aprofundamento da integração na região

(...) ratificando que a plena vigência das instituições democráticas e o respeito irrestrito aos direitos humanos são condições essenciais para a construção de um futuro comum de paz e prosperidade econômica e social e o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados membros (UNASUL, 2008, p. 2).

Para entender o surgimento da UNASUL, é preciso estar atento a três movimentos: um de caráter hemisférico, um regional e outro doméstico. No que tange ao hemisférico, é importante perceber o contexto geopolítico global, em que os Estados Unidos estão mais preocupados com os problemas do oriente e a chamada “guerra ao terror”, o que tem impacto direto nas dinâmicas regionais e na margem de manobra da região. Em relação ao regional, como já explicitado no primeiro capítulo, o forte descontentamento com as políticas neoliberais implementadas na década de 1990 deu espaço à ascensão de lideranças progressistas na região e, portanto, a integração assume novas dimensões e novos temas ganham centralidade na agenda como: integração física e infraestrutura, segurança e defesa, migrações, integração produtivas e combate às assimetrias. Os autores denominaram esse modelo de regionalismo pós-liberal. Por fim, o doméstico, que é a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder em 2003 e a busca por uma política externa mais assertiva, que enxergou, na região, uma plataforma de inserção internacional.

A UNASUL possui um caráter particular, pois, ao se articular com outras iniciativas regionais, como o MERCOSUL e CAN, não pode ser entendida como uma integração regional, mas sim como uma cooperação regional. Dessa forma, a UNASUL está inserida em uma lógica diferente, centrada na concertação política e dotada de mecanismos que buscam as

soluções dos problemas comuns da região como a superação das desigualdades e distribuição de renda, além dos gargalos com relação à segurança e infraestrutura (FUCCILLE *et al.*, 2017; SÁBIA, 2016). Portanto, o projeto UNASUL, pela sua dimensão e singularidade, tende a se encaixar na chamada onda pós-liberal do regionalismo na América Latina. Outra singularidade diz respeito à sua institucionalidade, que não se sobrepõe aos Estados, buscando contribuir para o fortalecimento estatal (FUCCILLE; RAMANZINI JÚNIOR; ALMEIDA; 2017). Nesse sentido, Nayanna Sabiá Moura (2016) ressalta que:

Dessa forma, a UNASUL, sem pretensão de aprofundar, de fato, a concessão de soberania, é um contraponto ao modelo europeu, atualmente em crise. Ou seja, distante de uma lógica necessariamente evolutiva, a UNASUL busca traçar a sua própria estratégia de associação regional, criando, de maneira genuína, uma experiência regional. A integração regional e soberania nacional podem conviver simultaneamente, desde que haja respeito à ordem e aos direitos construídos comunitariamente pelos Estados (MOURA, 2016, p. 67).

O ponto levantado acima vai ao encontro do objetivo do nosso trabalho, visto que a capacidade de gestão de crises democráticas por parte da UNASUL reforça essa característica da instituição de buscar fortalecer o estado.

A UNASUL é composta por 12 países, sendo que, em escala de revezamento anual por ordem alfabética, cada um deles assumirá a presidência *protempore* da organização. Ademais, possui quatro órgãos principais, a saber: Conselhos de Chefes e Chefas de Estado, que é o órgão máximo da UNASUL e tem por objetivo estabelecer os delineamentos políticos, planos de ação, programas e projetos, assim como sua implementação no processo de integração sul-americano, a reunião dos mesmos acontece anualmente (UNASUL, 2017). Em segunda instância, temos o conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores, que se reúne semestralmente e tem por objetivo adotar as resoluções definidas pelo conselho superior, propor projetos de decisão, coordenar posições em temas centrais da integração sul americana e desenvolver e promover o diálogo e a concertação sobre temas de interesse regional e internacional (UNASUL, 2017). Ainda temos o Conselho de Delegadas e Delegados, cuja função é elaborar projetos de decisão, resolução e regulamentos e levar à instância do Conselho de Ministras e aos Ministros de Relações Exteriores, assim como compatibilizar e coordenar as iniciativas da UNASUL com outros processos de integração regional e sub-regional vigentes, com a finalidade de promover a complementação de esforços, o encontro acontece bimestralmente (UNASUL, 2017).

Quando olhamos os objetivos da UNASUL, tanto o objetivo geral quanto os específicos, chama a atenção seu caráter complexo, multidisciplinar, político e inovador. Para conseguir contemplar uma agenda de trabalho tão ampla e diversificada, a organização conta, até o momento, com treze conselhos ministeriais e setoriais: Conselho de defesa sul-americano; Conselho de Saúde sul-americano da UNASUL; Conselho Eleitoral; Conselho Energético; Conselho Sul-americano de ciência, tecnologia e inovação da UNASUL; Conselho Sul-americano de Cultura; Conselho Sul-americano de desenvolvimento social; Conselho Sul-americano de finanças; Conselho Sul-americano de educação; Conselho Sul-americano de infraestrutura de planejamento; Conselho Sul-americano sobre o problema mundial das drogas; Conselho Sul-americano em matéria de seguridade, cidadania, justiça e coordenação de ações contra a delinquência organizada transnacional (UNASUL, 2017).

Atualmente, os conselhos mais atuantes dentro da organização são o Conselho de Defesa (CDS), que foi criado em 2008 e possui o objetivo de fomentar a cooperação no setor de defesa, consolidar uma zona de paz sul-americana criando condições para a estabilidade política e o desenvolvimento econômico e social e mais que isso ser um contraponto à ingerência dos Estados Unidos na região (UNASUL, 2017). Com vistas a desenvolver mais essa área, em 2011, foi criado o Centro de Estudos Estratégicos e Defesa da UNASUL (CEED)¹⁶ e a Escola de Defesa Sul-Americana (ESUDE), que podem ser entendidos como um importante avanço para a região em material de segurança (UNASUL, 2017).

Outro conselho muito atuante é o Conselho Sul-Americano de Saúde (CSS), criado em 16 de dezembro de 2008, na cidade de Salvador, pelos chefes e chefas de Estado. De acordo com o Plano Quinquenal do CSS, o conselho tem por objetivo tornar-se um espaço de integração em matéria de saúde, incorporando esforços e avanços de outros mecanismos de integração regional, promovendo políticas comuns e atividades coordenadas entre os países da UNASUL em matéria de saúde (UNASUL, 2017).

Criado pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL, por sugestão do Conselho de Saúde, o Instituto Sul-Americano de Governo e Saúde (ISAGS)¹⁷ é um organismo intergovernamental de caráter público que atua como centro de altos estudos e debate de políticas públicas. Suas ações contribuem para o desenvolvimento da governança e da liderança em saúde nos países da América do Sul (ISAGS, 2017).

¹⁶ CEED – Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. Disponível em: <<http://ceed.unasursg.org/index.html>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

¹⁷ ISAGS – Instituto Suramericano de Gobierno em Salud. Disponível em: <<http://www.isags-unasur.org/isags.php?lg=1>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

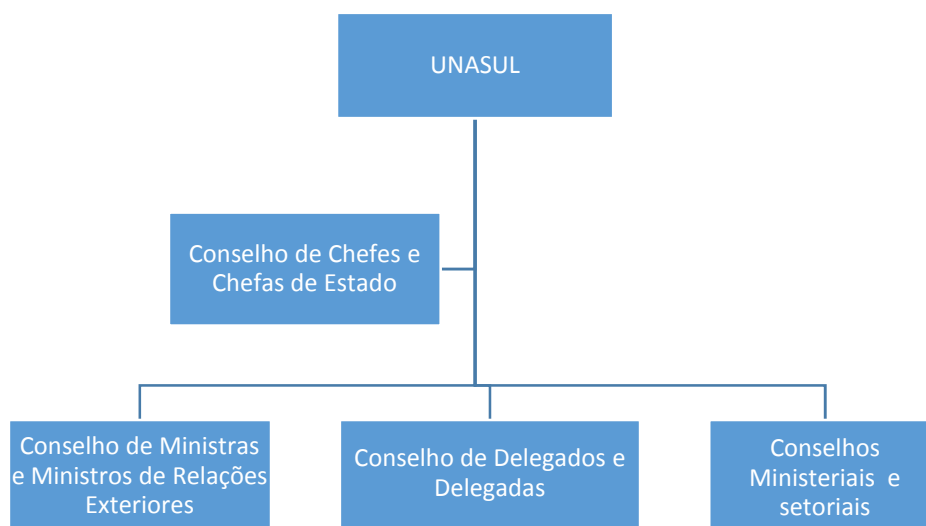
Por fim, gostaríamos de apontar a atuação do Conselho Eleitoral da UNASUL, criado em 2012, através da resolução nº 23/2012¹⁸, pensado para ser um mecanismo a nível regional para organização de missões eleitorais de observação e acompanhamento de eleições. Esta é uma instância de consulta funcional e técnica de cooperação e coordenação, investigação e intercâmbio de experiências e desenvolvimento de boas práticas. Sua função é acompanhar e observar eleições, quando solicitado por um Estado Membro, com vistas a fortalecer a democracia e melhorar os processos eleitorais na região. O Conselho Eleitoral já enviou missões para acompanhar as eleições na Colômbia em 2014, Venezuela em 2015, no Peru em 2016 e no Equador em 2017 (UNASUL, 2017).

Tabela 1 – Relação das presidências *protempores* desde a criação da UNASUL

Presidência	Duração
Argentina – Bachelet	23/05/2008 à 10/08/2009
Equador – Rafael Correa	10/08/2009 à 26/11/2010
Guyana – Bharrat Jaddeo	26/11/2010 à 29/10/2011
Paraguai - Fernando Lugo	29/10/2011 à 22/06/2012
Peru – Ollanta Moisés Humala Tasso	29/06/2012 à 30/08/2013
Uruguai – Tabaréz Vasquez	04/12/2014 à 22/04/2016
Venezuela – Nicolas Máduro	23/04/2016 à 17/04/2017
Argentina – Mauricio Macri	18/04/2017 até 2018.

Fonte: elaborada pela autora com base em UNASUL (2017, online).

Figura 1 – Organograma institucional da UNASUL



Fonte: elaborado da autora com base nos dados presentes no site da UNASUL (2017, online).

¹⁸ O documento, na íntegra, está disponível em: <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNASUR_CMRE_RESOLUCION_No_23_2012_INCORPORACION_DEL_CONSEJO_ELECTORAL_A_LA_ESTRUCTURA_INSTITUCIONAL_DE_UNASUR.pdf?noderef=79516f29-b218-4ca3-91d9-89708ac225eb>. Acesso em: 20 mar. 2018.

Portanto, podemos entender a UNASUL como uma experiência inovadora e que foge aos modelos tradicionais, primeiramente porque não vê a questão comercial como central ou fundamental. Seu núcleo de atuação está concentrado na concertação política e superação dos problemas estruturais da região e acomodar e articular iniciativas diferentes entre si como o MERCOSUL, a CAN e a Alba. Portanto, a partir desse novo escopo de atuação, a UNASUL buscou, em seus discursos iniciais, deixar claro que uma nova proposta de integração estava sendo buscada, uma vez que o conceito de desenvolvimento também está em discussão – o desenvolvimento não era apenas o de caráter econômico, mas sim o social, ambiental e político. No entanto, quando analisamos a estrutura institucional da UNASUL, podemos perceber que ela inova em sua constituição, escopo e objetivos, mas, ainda assim, repete um padrão de atuação brasileira em organismos regionais, que é a intergovernamentalidade (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014).

3.3 O PROTOCOLO ADICIONAL AO TRATADO CONSTITUTIVO DA UNASUL SOBRE O COMPROMISSO DEMOCRÁTICO

Em seu Tratado Constitutivo, a manutenção e o respeito à democracia são valores fundamentais para a UNASUL. Desde sua criação, a organização tem lidado com problemas políticos na região. A partir disso, foi percebida a necessidade de criação de um mecanismo que fortalecesse as democracias sul-americanas. As crises democráticas na Bolívia em 2009 e no Equador em 2010 foram fundamentais para a adoção da chamada “cláusula democrática” na organização (SÁBIA, 2016; HOFFMANN, 2016; LYRA, 2016).

Durante a Cúpula Sul-Americana de Georgetown, na Guiana, em 2010, foi o aprovado o “Protocolo adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre o Compromisso democrático”¹⁹, que busca

(...) reafirmar o compromisso com a “promoção, defesa e proteção da ordem democrática, do Estado de direito e suas instituições, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, incluindo a liberdade de opinião e de expressão, como condições essenciais e indispensáveis para o desenvolvimento do processo de integração e requisito essencial para sua participação na UNASUL (UNASUL, 2010, p. 1).

¹⁹ O documento está disponível em: <<http://www.unasul.int/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUL/Protocolo-Adicional-al-Tratado-Constitutivo-de-UNASUL-sobre-Compromiso-con-la-Democracia-opt.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

O protocolo poderá ser acionado em caso de “(...) ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, de uma violação da ordem constitucional ou de qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício de poder e a vigência dos valores e princípios democráticos” (UNASUL, 2010, p.2). Caso haja alguma situação que se enquadre nesta descrição, a UNASUL convocará, em sessão extraordinária, a pedido do Estado afetado ou de outro Estado membro da UNASUL, uma reunião para decidir, de forma consensual, a natureza e o alcance das medidas a serem aplicadas, buscando respeitar sempre a soberania e a integridade territorial do Estado afetado (UNASUL, 2010).

Levando em consideração a amplitude e a complexidade de cada caso, como tentativa de reestabelecer o processo político institucional democrático, a UNASUL poderá agir de cinco maneiras: 1) suspender o direito de participar e de gozar dos direitos e benefícios da UNASUL; 2) fechamento parcial ou total das fronteiras terrestres, incluindo a suspensão e/ou limitação do comércio, tráfego aéreo e marítimo, meios de comunicação, e abastecimentos de serviços e de energia; 3) promover a suspensão do Estado afetado no âmbito de outras organizações regionais e internacionais; 4) organizar com outros países ou blocos regionais a suspensão de direitos e benefícios e até suspensão de acordos de cooperação com o Estado afetado; 5) adoção de sanções políticas e diplomáticas adicionais (UNASUL, 2010).

No Brasil, o documento foi aprovado nas Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) e na Comissão de Constituição de Justiça e de Cidadania (CCJC) em 2015. Somente no ano de 2017 foi aprovado na câmara dos deputados; agora, o documento vai para votação no senado federal (SOUZA, 2017).

Sem sombra de dúvidas, o documento representa um importante avanço no compromisso da região sul-americana com a democracia e torna-se um marco da institucionalização da UNASUL. Portanto, “(...) a democracia parece funcionar, como elemento fomentador da integração regional; e sua defesa faz parte do conjunto de ações para o aprofundamento do processo integrativo desejado pela UNASUL” (LYRA, 2017, p. 8).

De acordo com Hoffmann (2016), a maioria das organizações regionais contemporâneas possui instrumentos para promover e proteger a democracia. A OEA (Organização dos Estados Americanos), que surge em 1948, também tem a democracia como um de seus pilares. Entretanto, somente na década de 1990, a organização começa a pensar em um sistema de normas e mecanismos para a proteção e promoção da democracia (HOFFMANN, 2016, p. 49).

O primeiro passo dado foi a criação da Unidade para a promoção da Democracia, a qual tinha por objetivo prover assistência técnica e consultoria para os Estados Membros sobre atividades relacionadas ao fortalecimento de políticas e procedimentos democráticos, quando por eles solicitados. Em 1991, há adoção da resolução 1080, em que o secretário Geral pode convocar o conselho permanente para averiguar uma crise democrática. Em 1992, é assinado o Protocolo de Washington, que entra em vigor em 1997 e conferiu poderes para suspender os Estados-membros no caso de governos eleitos democraticamente serem removidos pela força. Por fim, em 2005, foi concluída a Carta Interamericana Democrática, que buscou definir o que é democracia, formas de proteção e, caso seja ameaçada, formas de ação para os Estados-membros (HOFFMANN, 2016, p. 49). Já o MERCOSUL, organismo criado em 1991 e composto por Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Venezuela, institui, através do chamado “Protocolo de Ushuaia”, sua cláusula democrática, em julho de 1998. Esta cláusula só entra em vigor em janeiro de 2002 e, de maneira bastante semelhante, estabelece que as instituições democráticas são condição fundamental para a existência da integração, estabelecendo mecanismos e ações a serem implementadas em caso de ruptura ou ameaça à democracia (HOFFMANN, 2016, p. 49).

No ano de 2011, foi negociado o Protocolo de Ushuaia II, ou Protocolo de Montevideu, que reafirma o conteúdo do Protocolo de Ushuaia e busca expandir os casos nos quais as cláusulas democráticas podem ser usadas. De acordo com Hoffmann (2016):

Ele (Protocolo de Montevideu) deve ser implementado não somente em casos de ruptura democrática, mas também em caso de ameaça de ruptura e violação da ordem constitucional, ou qualquer outra situação que coloque em risco o exercício legítimo de poder e dos valores e princípios democráticos. Ushuaia II expandiu, assim, os casos nos quais a cláusula democrática do Mercosul pode ser implementada. O Art.6 descreve, com maiores detalhes, as medidas que podem ser adotadas, incluindo fechamento de fronteiras, promoção da suspensão da parte afetada de outras organizações regionais e internacionais e outras sanções políticas e diplomáticas. O Art.7, no entanto, estabelece que as medidas não devem colocar em risco o bem-estar e os direitos humanos da população, e devem respeitar a soberania e a integridade territorial da parte afetada (HOFFMANN, 2016, p. 51).

O Protocolo de Ushuaia II se parece bastante com o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo sobre o Compromisso com a Democracia da UNASUL, pois em ambos é possível perceber a preocupação em contrabalancear o compromisso com a democracia e os direitos humanos com os princípios de soberania e da não intervenção (HOFFMAN, 2016).

O Grupo do Rio cria, com o mesmo propósito, o Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política na América Latina e do Caribe – a saber: Declaração de Quito (1995), a Declaração a respeito da Manutenção da Democracia (1997), o Compromisso Democrático de Cartagena (2000) e a Declaração de San Jose (2002), que também reafirmam o compromisso de seus países membros com as instituições democráticas e preveem convocação de reuniões para discussão das situações (RODER, 2011).

Ainda de acordo com a pesquisadora Andrea Hoffmann (2016), de uma maneira geral, as organizações regionais sul-americanas têm procurado sempre se posicionar durante crises democráticas na região por meio de sanções políticas, que vão desde declarações até mesmo a suspensão de Estados violadores. Devido à forte preocupação com a soberania e o bem estar das populações dos Estados afetados, sanções militares nunca foram aplicadas.

Quadro 2 – Atuação das Organizações regionais em casos de crises político-institucionais

Organização	Instrumento Utilizado	Casos Utilizados
OEA	Resolução 1080 (1991)	- golpe contra o presidente Jean-Bertrand Aristide no Haiti em 1991; - auto-golpe do Presidente Alberto Fujimori no Peru em 1992; - greves e instabilidades políticas na Venezuela em 1992; - tentativa de golpe na Guatemala em 1993; - Crises no Paraguai (1996, 1999 e 2012);
	Carta Democrática (2001)	- tentativa de golpe contra o Presidente Hugo Chaves na Venezuela em 2002; - instabilidade do Equador em 2005,2010; - crise de governabilidade da Bolívia em 2003, 2005, 2008; - crise de governabilidade no Peru em 2004; - crise de governabilidade na Nicaraguá em 2004 e 2005; - golpe contra o presidente Manuel Zelaya em Honduras em 2009;
MERCOSUL	Protocolo de Ushuaia (1998) e Protocolo de Montevideu (Ushuaia II) (2011)	- crises no Paraguai em 1996, 1999 e 2012; - crises na Bolívia em 2003,2005, 2008; - crises no Peru em 2005; - crise no Equador em 2005;
UNASUL	Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo sobre o Compromisso com a Democracia (2010)	- disputa pelos hidrocarbonetos na Bolívia em 2008; - insurreição da polícia nacional no Equador em 2010; - Impeachment do presidente Lugo em 2012 no Paraguai;

Fonte: elaborada pela autora com base em Hoffman (2016).

A UNASUL demonstrou força política na crise da Bolívia em 2008, na insurreição

da polícia nacional no Equador em 2010 e no impeachment do Presidente Fernando Lugo no Paraguai em 2012. Em todas as situações mencionadas, a UNASUL posicionou-se de forma assertiva, refletindo a preocupação da região com a manutenção das instituições democráticas. As ações da UNASUL foram desde declarações e mediação do conflito até a suspensão do Paraguai em 2012, que é considerada até hoje a sanção mais forte tomada pelo organismo.

No terceiro capítulo do nosso trabalho, analisaremos estes três casos, buscando perceber como se deu a atuação da UNASUL e quais foram as medidas tomadas e seus desdobramentos. A análise dos casos nos ajudará a enriquecer o argumento defendido em nosso estudo de que a democracia é condição fundamental para a integração e, mais que isso, uma América do Sul integrada, forte e capaz de resolver seus próprios problemas interessa aos objetivos da política externa brasileira, uma vez, a região torna-se uma plataforma de projeção para o Brasil.

3.4 A RELAÇÃO ENTRE DEMOCRACIA, INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E OS INTERESSES DO BRASIL

A relação entre democracia, integração regional e desenvolvimento econômico, à primeira vista, parece ser óbvia. Contudo, é uma equação difícil de ser balanceada, principalmente, quando pensamos na região latino-americana. Ariane Roder (2011) esclarece que:

Depois de longos anos vivendo sob a égide imperial e o antigo sistema de colonização, as histórias trilhadas pelos países latino-americanos não foram menos conturbadas, permeadas por recorrentes crises políticas, culminando com frequência em golpes de Estado e na instalação de regimes autoritários, na maioria das vezes, liderados por militares. O mais recente golpe às instituições democráticas no Brasil ocorreu em 1964 e perdurou por longos 21 anos. O poder preponderante e, por alguns momentos, exclusivos do Executivo durante esse período e o sistema altamente repressor criado para lidar com manifestações de oposição traçaram o perfil do país no sistema internacional nessa fase, impactando diretamente na sua credibilidade (RODER, 2011, p. 3).

A partir disso, podemos entender a importância conferida à democracia pelos países latino-americanos e, especialmente, como a busca pela mesma torna-se um elemento essencial para o desenvolvimento da região como um todo.

Conforme apontam Hoffmann (2016), Oliveira (2007) e Roder (2011), o final da Guerra Fria é um divisor de águas nas atividades de promoção e proteção da democracia,

visto que a relação entre segurança, democracia e desenvolvimento é repensada e políticas de desenvolvimento passam a ser utilizadas como instrumentos para tais fins.

A modificação das estruturas de poder do sistema internacional, a globalização e o adensamento das relações entre os ambientes domésticos e internacionais impactaram, e muito, a atuação da região latino-americana, em especial a brasileira. Com o fim da bipolaridade e a ascensão dos Estados Unidos como polo de poder mundial, os valores defendidos por essa nação passam a ser disseminados como comportamento desejável, são eles: defesa dos direitos humanos, da democracia, do meio-ambiente e da liberalização econômica com a participação mínima do Estado.

A década de 1980 trouxe importantes mudanças para a América Latina, com exceção de Cuba, quando as ditaduras na região foram, gradualmente, substituídas por governos democráticos. Apesar dessa mudança e devido ao histórico da região conjugado com as debilidades físicas, econômicas e estruturais, uma democracia forte e bem estabelecida foi e ainda é um desafio para os países latinos.

Com relação à região sul-americana, a aproximação entre Brasil e Argentina só foi possível graças ao processo de redemocratização enfrentado pelos dois países e, além disso, a percepção de que a integração poderia gerar frutos e servir ao desenvolvimento econômico da região. Dessa reaproximação, nasce o Mercosul em 1991. Bressan (2011) nos esclarece que:

Para a consecução das iniciativas de integração regional, é condição *sine qua non* a existência de regimes democráticos na organização política interna de cada Estado participante. A incompatibilidade entre regimes políticos ditatoriais e a integração regional é evidente. As características de um sistema autoritário são contrárias aos preceitos sustentados pelas teorias integracionistas (BRESSAN, 2011, p. 3).

É interessante perceber que o surgimento do MERCOSUL foi percebido, primeiramente, como uma estratégia econômica de seus países membros de se adequarem à ordem internacional vigente e fazerem frente ao processo de globalização internacional. Ademais, de ser, também, uma forma de melhorar as condições de barganha e peso internacional dos seus estados membros no comércio exterior. Ainda que sua criação tenha sido pensada para um fim, seu efeito foi colaborar fortemente para o cultivo da democracia como valor fundamental para a integração. A democracia passou, então, a ser um elemento presente nos discursos oficiais, inclusive, formalmente, presente no Tratado de Assunção, aquele que constituiu o MERCOSUL.

O MERCOSUL sempre procurou estabelecer instituições que pudessem fortalecer a sua democracia. Em 1996, na Argentina, firmou-se a Declaração Presidencial sobre o Compromisso Democrático no MERCOSUL e, em 1998, foi incorporado, ao Tratado de Assunção, o “Protocolo de Ushuaia”, que entrou em vigor em 2002. Ou seja, ela é capaz de produzir os chamados “*spillovers*”, conceito desenvolvido pela teoria de integração neofuncionalista que defende que a cada novo passo dado pela integração dispara gatilhos e novas demandas são criadas levando a que outros setores se integrem.

Portanto, podemos nos questionar: como as organizações regionais podem contribuir para a promoção e a proteção da democracia em seus estados membros?

Defendemos o argumento de que as organizações regionais ajudam os países a reproduzir um ciclo virtuoso em que a democracia leva ao aprofundamento da integração, promovendo o desenvolvimento econômico do país e, por consequência, da região. Ou seja, as organizações regionais são capazes de fomentar a democracia de fora para dentro.

Como apontado em nosso texto, os efeitos da globalização e da interdependência entre os países, a proliferação dos regimes internacionais e das organizações internacionais acabaram constringendo a ação dos Estados no sentido de incentivar e fomentar sua participação nessas novas esferas de interação interestatal. A partir disso, acreditamos que as organizações regionais são capazes de alterar o comportamento do Estado e, considerando que a democracia transforma-se em um importante requisito para a integração entre os Estados, ela acaba tornando-se um valor a ser perseguido pelos mesmos.

Nesse sentido, a pergunta latente é: como isso se conecta à inserção internacional brasileira? Acreditamos que uma região politicamente estável e democrática contribua para os interesses brasileiros, uma vez que o Brasil escolhe a região sul-americana como sua plataforma de inserção no cenário internacional.

No próximo capítulo, analisaremos três mediações realizadas pela UNASUL na região: a crise boliviana em 2008, a insurreição da polícia nacional no Equador em 2010 e o impeachment de Fernando Lugo no Paraguai em 2010. Nosso objetivo é perceber como a UNASUL se comporta perante as crises regionais, bem como seus mecanismos para atuar na defesa e na promoção da democracia na região sul-americana. Outro objetivo consiste em perceber como o Brasil se comporta no âmbito da UNASUL e responde a esses acontecimentos.

4 A ATUAÇÃO DA UNASUL NAS CRISES DEMOCRÁTICAS SUL-AMERICANAS DE (2008-2012)

O objetivo deste capítulo é entender como a UNASUL atuou na mediação das crises político-institucionais vivenciadas pela Bolívia, Equador e Paraguai. Para tanto, faremos um breve retrospecto do desenvolvimento político e econômico destes países para entendermos como o conflito se deu e a correlação de forças políticas existentes em suas sociedades. Optamos, como método para os estudos de casos, pela análise conjuntural, pois acreditamos que é uma excelente ferramenta para robustecer nossas análises no campo das relações internacionais.

4.1 A CRISE BOLIVIANA (2008)

De acordo com Daniel Kersffeld (2013), o “batismo de fogo” da UNASUL foi sua atuação em 2008 na crise boliviana. A Bolívia estava prestes a enfrentar uma guerra civil, que teria sérias implicações econômicas e políticas para a região. No entanto, por meio de uma atuação impositiva e conciliadora, a UNASUL conseguiu contribuir para o apaziguamento da situação na Bolívia.

Para entendermos as origens do conflito, faremos um breve retrospecto do desenvolvimento político e econômico da Bolívia. Dessa forma, buscamos entender como seus problemas estruturais fomentaram as disputas de poder entre os segmentos da sociedade e como a eleição de Evo Morales tornou-se o estopim do conflito no país.

A Bolívia é o país mais pobre da região sul-americana. Atualmente, conta com uma população de pouco mais de 11 milhões de habitantes, sendo que 16,84% vivem em situação de extrema pobreza. Em relatório publicado pela CEPAL em 2017, foi observado que a Bolívia vem trabalhando para diminuir seus índices de pobreza e de extrema pobreza. O documento afirma que o país conseguiu retirar, entre os anos de 2012 e 2013, cerca de 294.000 pessoas da pobreza e, em relação ao índice de extrema pobreza, o relatório aponta que esse número vem caindo, sendo que, em 2012, era de 21,8% e reduziu para 16,84% em 2017.

A economia boliviana é bastante debilitada e desigual. Sua principal atividade é a mineração, que enfrentou forte crise a partir dos anos 1980 devido à queda do preço do estanho. Nos últimos anos, os hidrocarbonetos e, em especial, o gás natural têm ajudado a

Bolívia a dinamizar sua economia. A Bolívia tem a segunda maior reserva de gás natural do mundo, atrás apenas da Venezuela (AYERBE, 2010).

O país possui nove departamentos, que estão agrupados a partir de uma divisão política, econômica e identitária muito clara. Os departamentos de Chuquisaca, Cochabamba, El Beni, La Paz, Oruro e Potosí formam o altiplano andino e são compostos, em sua maioria, por indígenas e nacionalistas. Por sua vez, os departamentos da região leste, conhecidos por formarem a região da meia lua, são Santa Cruz, Tarija, Beni e Pando, que é a região detentora das maiores reservas de hidrocarbonetos e de produção agropecuária, consolidando-se como a região mais produtiva, desenvolvida e com mais recursos (MOURA, 2016). Nessa linha de reflexão, Boris Perius Zabolotsky (2010) pontua que:

Mais do que uma mera divisão entre duas regiões de traços culturais, econômicos e políticos divergentes, a construção de identidades nacionais distintas também se reflete nas perspectivas de integração regional propostas pelo país. As elites políticas da Meia Lua possuem uma visão avessa ao projeto de integração na América do Sul no âmbito do Mercosul e UNASUL e defendem uma aproximação político-econômica com os Estados Unidos, Chile e Colômbia (ZOBOLOTSKY, 2010, p. 4).

Tabela 2 – Divisão populacional da Bolívia em departamentos

Departamento	Superfície (km ²)	Provincias	Municipios
Bolivia	1.098.581	112	339
Chuquisaca	51.524	10	29
La Paz	133.985	20	87
Cochabamba	55.631	16	47
Oruro	53.588	16	35
Potosí	118.218	16	40
Tarija	37.623	6	11
Santa Cruz	370.621	15	56
Beni	213.564	8	19
Pando	63.827	5	15

Fonte: Instituto Nacional de Estadística (INE) (2017).

Figura 2 – Mapa Boliviano por departamento



Fonte: BBC Brasil (2008a).

A desigualdade econômica, a pobreza e a falta de dinamização da economia são problemas congênitos no país, assim como a forte instabilidade política. Para entender a crise enfrentada pelo país em 2008, é importante destacar que a história política do país é vigorosamente marcada pelas disputas em torno da questão indígena e do controle dos recursos naturais, variáveis as responsáveis pela crise boliviana de 2008 (COSTA, 2010).

Outro ponto que nos ajudará a entender os antecedentes da crise de 2008 é a eleição de Evo Morales em 2006: afinal, o que esta eleição representou? Seu contexto e como reacendeu o desejo separatista de setores da sociedade boliviana. Em outras palavras:

A crise provocada em setembro de 2008 é puro reflexo da queda da direita do governo central, da ascensão dos movimentos sociais e da emergência da representação indígena ao cargo mais elevado do país. Desse modo, na medida em que crescia a insatisfação da direita com as políticas públicas do governo, emergia à tona o antigo desejo separatista que, até então, parecia estar adormecido, enquanto os interesses dos departamentos ricos eram resguardados (COSTA, 2010, p. 80).

A história da democracia na Bolívia não foge à regra dos países latino-americanos. O país enfrentou muitos golpes e contragolpes de Estado desde que se tornou um país independente em 1825.

Com a redemocratização do país na década de 1980, dois blocos se alternaram no poder em um modelo de “democracia pactuada”: o Movimento da Esquerda Revolucionária (MIR) juntamente com a Ação Democrática Nacionalista (ADN) e o Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR) (SOUZA; DELGADO; SANTOS, 2017).

Em 1993, é eleito o presidente Sanchez de Lozada do (MNR), em meio a denúncias de fraudes e corrupção e com uma forte crise econômica para contornar, seu governo deu

continuidade às reformas econômicas neoliberais iniciadas na gestão de Paz Extensoro (SOUZA; DELGADO; SANTOS, 2017). Lozada também conseguiu articular com as principais forças políticas do país, o que possibilitou uma governabilidade maior no parlamento boliviano. Em seu governo, promoveu a reforma constitucional de 1994, que conferia o caráter multiétnico, plurinacional e pluricultural do país, significando uma grande vitória para os movimentos indígenas (SOUZA; DELGADO; SANTOS, 2017).

O fim do governo Lozada deixa o país em uma situação difícil. As políticas neoliberais só aprofundaram a desigualdade econômica entre a população, sendo que havia uma dívida externa enorme e o descontentamento da população em geral era crescente. É nesse momento que os movimentos sociais ganham força, em especial o movimento cocalheiro. Conforme aponta Costa (2010):

A redemocratização também conferiu vez à ascensão de movimentos sociais, por exemplo, o dos cocalheiros, que além de representar elemento da cultura nacional e da identidade indígena, reúne diversos setores sociais descontentes com as condições de vida, tendo como dirigente Evo Morales, fundador do Movimento ao Socialismo (COSTA, 2010, p. 81).

Com intensa movimentação e com a criação da Assembleia para a Soberania dos povos, os representantes dos movimentos indígenas conquistaram quatro cadeiras no parlamento, incluindo a de Evo Morales²⁰ (SOUZA; DELGADO; SANTOS, 2017). As eleições de 1996 elegeram Hugo Banzer da (ADN), oposição do governo anterior. Banzer não foi bem sucedido em buscar solucionar os problemas econômicos e políticos do país. De acordo com Jordão de Camargo (2007), os anos de governo de Banzer serviram para aprofundar o descontentamento da população com as reformas neoliberais. Em razão disso, Banzer precisou lidar com uma série de protestos indígenas e camponeses e de outros setores da sociedade.

O primeiro grande embate da população contra o governo e suas propostas neoliberais aconteceu nos anos 2000. A partir de uma recomendação do FMI, o governo boliviano iniciou um processo de privatização da empresa municipal de água de Cochabamba, o episódio ficou conhecido como: “guerra da água”. Foi a primeira vez que houve uma ampla mobilização das classes médias e populares, forçando o governo a voltar atrás da sua decisão.

²⁰ Representante do MASP-IPSP (Movimiento al Socialismo – Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos). Tal movimento não se denominava um partido político, mas sim um aglomerado de organizações sociais e era um símbolo de luta dos movimentos campesinos e produtores de coca contra os governos até então vigentes. Em pouco tempo, o MAS converteu-se em uma das maiores forças políticas da Bolívia e seu êxito estava vinculado à forte crise de representatividade desde o retorno da democracia boliviana na década de 1980.

Em 2001, Banzer deixa o governo e assume seu vice-presidente, Jorge Quiroga (2001-2002). Evo Morales era o principal adversário político de Quiroga. Em 2002, uma decisão do governo de fechar um mercado que armazenava folhas de coca na cidade de Sacaba, na região do Chapare trouxe mais um obstáculo ao governo. Como resposta, os cocaleiros fizeram uma passeata que terminou em um conflito sangrento de quatro dias e envolveu manifestantes, militares e policiais.

Ao cabo das administrações de Hugo Banzer (1997-2001) e Jorge Quiroga (2001-2002), o cenário boliviano era bastante complicado: taxa de desemprego de 12%, alto índice de trabalho informal e cerca de 60% da população abaixo do nível da pobreza, assim como muitos conflitos sociais, principalmente com relação à política de erradicação das drogas (SOUZA; DELGADO; SANTOS, 2017, p. 21). O programa de erradicação agravou ainda mais a situação dos cocaleiros, uma vez que, em parceria com os Estados Unidos, o governo boliviano reprimiu, em especial na região do Chapare, os camponeses indígenas produtores de folha de coca, que é a base para a cocaína. Grande parte dos cocaleiros eram antigos mineiros, que, após a queda do valor dos minérios, se apoiaram no cultivo da coca como sustento. O governo lançou a campanha “Coca Zero” durante o governo Hugo Banzer e o resultado foi o empobrecimento do campo e o êxodo para as grandes cidades, em especial La Paz.

Em 2003, outro episódio conhecido como a “Guerra do Gás” marcou o embate entre governo e população. O presidente Sanchez de Lozada, em seu segundo mandato, tentou emplacar um projeto de exportação de gás natural para os Estados Unidos através do Chile. O projeto não foi bem recebido pela população, principalmente em El Alto, cidade vizinha a La Paz. Muitos civis foram mortos, o que aumentou ainda mais a revolta da população, que foi às ruas pedindo a renúncia do presidente. Lozada renuncia e, em 2005, Carlos Meza assume o governo.

O governo de Carlos Meza (Outubro de 2003 a Junho de 2005) foi ainda mais conturbado: o presidente pediu a renúncia três vezes durante seu mandato. Com um país dividido, Meza não foi capaz de atender às demandas da população e, em junho de 2005, o presidente da Suprema Corte, Eduardo Rodríguez, assumiu o poder e convocou eleições antecipadas para o final do ano.

Levando em consideração este contexto de forte instabilidade política, o resultado das eleições presidenciais de 2006 refletiu as esperanças das populações mais pobres e dos movimentos sociais, o que culminou na eleição de Evo Morales do MAS. De acordo com Vianna (2017):

A vitória eleitoral de Evo Morales deve ser compreendida com um dos capítulos do processo político revolucionário que marcou a Bolívia nestes anos 2000. Um país periférico com grandes riquezas naturais, com um passado de intensa espoliação e que, através das mobilizações populares, colocou em crise um Estado neoliberal extremamente radical em suas ações. O neoliberalismo radical boliviano foi proporcional à radicalidade das grandes batalhas do seu povo (VIANNA, 2010, p. 227).

Dentre as principais ações do governo Morales, podemos destacar a convocação da Assembleia Constituinte em 2006, que tinha como função redigir a nova constituição boliviana, ou, em outras palavras, “refundar o Estado boliviano”, uma das principais bandeiras levantadas em sua candidatura. Do ponto de vista político, significou a vitória da base de apoio do governo, camponeses, cocaleiros, indígenas e de diversos movimentos sociais, que, durante boa parte da história boliviana, ficaram à margem da sociedade (AYERBE, 2011).

A Assembleia Constituinte, desde sua convocação, foi fonte de desentendimentos entre os departamentos da Bolívia. Considerando que existe uma clivagem identitária muito clara, a disputa em torno da constituinte e sua viabilidade tornava-se um sério problema ao governo. Os temas que mais causaram polarização da Assembleia foram a eleição entre maior autonomia provincial ou autonomia indígena, o controle e distribuição da riqueza e dos recursos naturais, assim como o alcance da reforma agrária (SEVERGININI, 2017).

O embate acerca da constituição refletia, em partes, a polarização da sociedade boliviana: de um lado, a oposição do governo, representada pelo partido Podemos, congregava as reivindicações das elites e do empresariado da região da Meia Lua, que tinham como demanda maior autonomia regional. De outro lado, estava a região mais pobre, em especial, os indígenas e cocaleiros, que buscavam maior inserção na sociedade e a redistribuição de riquezas advindas dos recursos naturais do país. Portanto, conforme explica Serverginini (2017) “(...) en esse período identificamos la existencia de dos proyectos autonomistas, uno vinculado a las comunidades indígenas, respaldado pelo MAS, y outro vinculado a las demandas de autonomía regional de la Media Luna” (SERVERGININI, 2017, p. 46).

O primeiro grupo não obteve êxito ao tentar frear a elaboração da nova constituinte e começaram, assim, sucessivas incursões, de cunho autonomista, da oposição para desestabilizar o governo. A polarização política e social foi se agravando ao longo do ano de 2008 e culminou com o massacre do Pando em setembro.

A medida de maior repercussão tomada por Evo foi a nacionalização dos setores de gás e petróleo. A ação incluiu a ocupação militar das refinarias, inclusive as da Petrobrás. Através do Decreto nº 28.701²¹, o Estado boliviano decidia que: 1) o Estado recupera a propriedade, posse e controle total e absoluto dos recursos hidrocarboníferos; 2) a partir da vigência do decreto, as empresas operadoras ficam obrigadas a entregar toda a sua produção à Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPBF); 3) a YPBF assume a comercialização dos combustíveis, definindo condições, volumes e preços tanto para o mercado interno e externo; 4) obriga as petrolíferas internacionais a tornar a estatal boliviana YPFB sócia majoritária de suas ações (51%). Ademais, Morales propôs a renegociação dos contratos sobre a distribuição dos lucros, o que aumentava a receita estatal. Por fim, aumentava o imposto sobre a exploração do gás de 50% para 82% (AYERBE, 2011).

A nacionalização dos hidrocarbonetos foi a principal promessa de campanha de Morales. A medida teve repercussões internas e internacionais, embora o presidente, ao tomar tal medida, estivesse preocupado, principalmente, com a sua política doméstica. Morales começava a enfrentar protestos que questionavam o cumprimento de suas promessas de campanha. Além disso, o presidente estava preocupado com as eleições de 2 de julho, em que seriam escolhidos os parlamentares da Assembleia Constituinte Boliviana. O decreto nº 28701 e o apoio dos militares demonstrou a força política de Morales.

Ainda, o presidente atuou fortemente pela descriminalização do cultivo e industrialização da coca. Conforme aponta Ayerbe (2011): “(...) no que concerne à economia da coca, o governo iniciou gestões na Junta Interamericana de Fiscalização de Entorpecentes para obter a despenalização do plantio da folha, dentro de uma estratégia que busca ampliar a produção e exportar produtos industriais derivados desta” (AYERBE, 2011, p. 200).

Zabolotsky (2010) afirma que, em 2008, houve um aumento significativo dos preços do petróleo e a arrecadação estatal aumentou bastante com a vigência dos novos contratos com as petrolíferas internacionais. Todavia, apesar dos resultados econômicos positivos, os departamentos produtores de hidrocarbonetos (meia lua) exigiam maior autonomia e queriam uma maior participação nos lucros gerados pela produção dos hidrocarbonetos (ZABOLOTSKY, 2010, p. 4).

Portanto, conforme aponta Lyra (2017), após sua decisão, Morales foi confrontado por duas vias: nacional e internacional. Esta diz respeito à recepção dos investidores

²¹ O decreto de nº 28.701 de 1º de maio foi pensando com base na constituição, declarando os hidrocarbonetos um patrimônio inalienável do Estado e definindo que qualquer empresa em território boliviano deveria ser submetida à soberania, as leis e às autoridades da República. O decreto foi batizado de “Heroes del Chaco”.

internacionais, países como Brasil, Inglaterra e Espanha não receberam muito bem a investida boliviana. Já no âmbito doméstico, houve uma escalada dos protestos e manifestações dos departamentos “autonomistas”, com a morte de dezenas de pessoas e, depois o decreto de estado de sítio (LYRA, 2017). Como agravante, governo e oposição não chegavam a um acordo sobre a nova constituição, e o novo texto foi aprovado sem a participação da oposição.

Para agravar a crise em maio de 2008, o departamento de Santa Cruz aprovou, em referendo, seu Estatuto de Autonomia. O resultado do referendo foi prontamente rejeitado pelo presidente Evo, que alegou tratar-se de ato inconstitucional, pois não havia sido aprovado pelo Congresso Nacional Boliviano. Outros departamento (Pando, Beni e Tarija) também levaram a cabo referendos em busca de autonomia ao governo central e, em todos eles, o apoio da população local foi expressivo. A intenção de tais referendos era incitar embates ente governo e população (LYRA, 2017; ZABOLOTSKY, 2010; AYERBE, 2010).

O presidente Evo Morales, em resposta a toda essa situação, foi submetido, em agosto de 2008 à realização de um referendo revogatório que buscava demonstrar sua legitimidade no poder. O resultado foi favorável à sua permanência enquanto presidente, 67,41% dos votos, e Morales foi reconduzido ao cargo pelo voto popular (LYRA, 2017; ZABOLOTSKY, 2010; AYERBE, 2010).

A resposta dos departamentos “autonomistas” foi o aumento dos protestos violentos, invasão a prédios públicos, bloqueios de estradas e, no dia nove de setembro, uma instalação de produção de gás foi tomada por manifestantes. No dia seguinte à invasão, uma explosão atingiu um gasoduto, que provocou um corte de 10% no envio de gás para o território brasileiro (ZABOLOTSKY, 2010). Sobre o referendo, Antônio Mitre (2008) pondera:

O referendo boliviano, um instrumento democrático para legitimar o governo do presidente boliviano, não resolveu os problemas enfrentados pelo país. O ato, realizado em agosto passado, contribuiu apenas para radicalizar ainda mais as posições entre o governo de Evo Morales e a oposição (...) a melhor alternativa para resolver a crise seria criar pontes de comunicação entre os departamentos e o governo federal para abrir caminhos em busca de uma futura negociação (MITRE, 2008, p. 2).

O crescimento da violência não cessou e o estopim da crise interna da Bolívia foi o episódio que ficou conhecido como “massacre do pando”, ocorrido no dia 11 de setembro, em Porvenir, no departamento de Pando. O conflito aconteceu entre manifestantes do governo e oposição, deixando, pelo menos, 30 mortos, 106 desaparecidos e cerca de 25 feridos. Para

conter o conflito, foi necessária a decretação do estado de sítio do país e a intervenção das forças armadas (ZABOLOTSKY, 2010; COSTA, 2010).

Em meio à turbulência do cenário boliviano e com vistas a impedir que o conflito tomasse proporções regionais, uma vez que o Presidente da Venezuela ameaçou intervir com as forças armadas venezuelanas caso houvesse tentativa de golpe contra o governo boliviano, além disso, os fornecimentos de gás para o Brasil e Argentina estavam prejudicados, a presidente *pro-tempore* – Michele Bachelet convocou uma reunião de emergência com os países membros da UNASUL visando discutir formas de contornar a crise na Bolívia (COSTA, 2010; KERSFFELD, 2013). De acordo com Michelle Bachelet, Presidente do Chile:

He decidido convocar a una reunión de emergencia para mirar cómo, desde UNASUR, podemos tener una actitud positiva y constructiva, que permita acercar las partes, buscar apoyar los esfuerzos del pueblo boliviano y del gobierno boliviano para ir en pos de una garantía de su proceso democrático y la estabilidad y la paz em Bolivia (UNASUL, 2008, p. 1).

Conforme defendido em nosso trabalho, a defesa da democracia é um pilar fundamental da integração, e o modelo de regionalismo pensado nos pós-2000 veio reforçar essa afirmação. Tendo isso por base, os acontecimentos na Bolívia, seus desdobramentos e suas possíveis consequências para o país e para a região foram o primeiro desafio de fato da recém-fundada UNASUL. Nesse sentido, é interessante perceber que a organização toma as rédeas da mediação do conflito e se posiciona antes mesmo da Organização dos Estados Americanos (OEA).

O posicionamento da UNASUL se pautou em três documentos oficiais: o primeiro foi emitido no dia 12 de Setembro de 2008, um dia após os acontecimentos no departamento do Pando e foi denominado “Declaración de la UNASUR”²². O Objetivo do documento era reconhecer a gravidade da situação na Bolívia e condenar os atos contra a população civil, o documento ainda demandava o reestabelecimento da ordem democrática no país e deixava clara a disposição da UNASUL em colaborar com o governo boliviano na busca de mediar o conflito com a oposição e chegar a uma resolução pacífica para a situação. Abaixo, está um trecho da nota:

²² O documento pode ser encontrado no anexo A, assim como está disponível em: <http://walk.sela.org/attach/258/EDOCs/SRed/2010/09/T023600004331-0-Declaracion_de_la_UNASUR_-_Sucesos_de_Bolivia_-_12_de_septiembre_de_2008.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2017.

Es el deber de esta Presidencia Pro Témpace señalar la total disposición de UNASUR de colaborar com el Gobierno de Bolívia em el esfuerzo por identificar e implementar vías de diálogo y entendimiento que, bajo la conducción de las legítimas autoridades de la nación boliviana, permitan a las fuerzas políticas sociales retomar la senda pacífica, institucional y democrática, de solución de problemas e impulso al desarrollo. Em definitiva, es ciertamente al pueblo boliviano a quien corresponderá, como en toda democracia, identificar las vías de solución a las dificultades por las que atraviesa (UNASUL, 2008, p. 1).

O segundo documento, denominado “Declaración de La Moneda”, foi emitido no dia 15 de setembro de 2008, logo após a finalização da reunião emergencial convocada pela presidência *pro-tempore*, que ficou conhecida como “Cumbre Santiago”. Participaram da reunião os presidentes da Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Peru, Venezuela, Uruguai, o ministro das relações exteriores do Peru e representantes da Guiana e Suriname. Depois de uma intensa jornada de trabalho, discussão e negociação, que durou cerca de 6 horas, os participantes da reunião ratificaram a “Declaración de la Moneda”, documento de caráter prescritivo, que repousa suas raízes nos princípios basilares do Tratado Constitutivo da UNASUL, a saber: respeito à soberania, a não ingerência nos assuntos internos, a integridade e inviolabilidade territorial, a democracia e suas instituições e o irrestrito respeito aos direitos humanos.

Em resumo, o documento reafirma o pleno respaldo da UNASUL ao governo de Morales, assim como o rechaço enérgico aos atos de violência ocorridos em território boliviano, reforçando que qualquer tentativa de ameaça à democracia e às instituições democráticas na região serão prontamente condenados pela UNASUL. Tal documento possui nove pontos²³, são eles:

- 1) os países integrantes da UNASUL expressam seu mais pleno e decidido respaldo ao Governo constitucional do Presidente da República Evo Morales, cujo mandato foi ratificado por uma ampla maioria em referendo popular;
- 2) advertem que seus respectivos governos rechaçam energicamente e não reconhecem qualquer situação que implique tentativa de golpe civil, ruptura da ordem institucional ou que comprometa a integridade territorial da república da Bolívia;
- 3) de acordo com o ponto anterior e em consideração à grave situação que afeta a república irmã da Bolívia, condenam o ataque a instalações governamentais e a força política por parte dos grupos que buscam a desestabilização da democracia boliviana, exigindo a pronta devolução dessas instalações como condição para o início das negociações;

²³ O documento pode ser encontrado no Anexo B, assim como está disponível em: <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION_DE_LA_MONEDA.pdf?noderef=b0907e28-1d94-4ec3-9861-70739a8e6397>. Acesso em: 17 nov. 2017.

- 4) por sua vez, fazem um chamado a todos os atores políticos e sociais envolvidos para que tomem as medidas necessárias para que cessem imediatamente as ações de violência, intimidação e desacato à institucionalidade democrática e à ordem jurídica estabelecida;
- 5) a partir desse contexto, expressam sua mais firme condenação ao massacre que aconteceu no Departamento do Pando e respaldam o convite realizado pelo governo boliviano para que uma comissão da UNASUL possa se constituir no país para realizar uma investigação imparcial que permita esclarecer, rapidamente, este lamentável sucesso e formular recomendações de uma forma que garanta que o episódio não fique impune;
- 6) convidam a todos os membros da sociedade boliviana que preservem a unidade nacional e a integridade territorial do país, fundamentos básicos de todo Estado, e a rechaçar qualquer intento de minar estes princípios;
- 7) fazer um chamado ao diálogo para estabelecer as condições que permitam superar a atual situação e concertar a busca de uma solução sustentável no marco do pleno respeito ao estado de direito e ordem legal vigente;
- 8) nesse sentido, os presidentes da UNASUL acordam criar uma comissão aberta a todos seus membros, coordenada pela presidência *pro-tempore* para acompanhar os trabalhos de uma mesa de diálogo conduzida pelo governo legítimo da Bolívia;
- 9) criam uma comissão de apoio e assistência ao governo da Bolívia em sua função de seus requerimentos, incluindo recursos humanos especializados (UNASUL, 2008, p. 2, tradução nossa).

O terceiro documento²⁴ disponibilizado no repositório de documentos oficial no site da UNASUL é a ata da “Cumbre de Santiago”, que sintetiza os principais pontos da reunião da “Declaración de La Moneda” e coloca duas observações muito interessantes:

La declaración surgida de la discusión de los Jefes de Estado y ratificada por unanimidad por los mismos, “es una muestra concreta de que estas reuniones, que muchas veces son criticadas sin fundamento, son el camino posible para afianzar la paz y la democracia em nuestros pueblos”. La presidencia pro tempore Añadio que, “los países del continente, tras la Declaración de la Moneda hemos reafirmado nuestra vocación y voluntad de naciones hermanas, que quieren trabajar juntas por un futuro mejor.

[...]

America del Sul le ha dado un ejemplo al mundo, al mostrar la rapidez, la celeridade con que los líderes de UNASUR unimos nuestras voluntades para defender la democracia de un pueblo hermano, defender sua autonomia, fortalecer la institucionalidad y enviar un mensaje de unidad y de compromiso por los países de la región (UNASUL, 2008, p. 1).

Os dois excertos vão ao encontro do objetivo do nosso trabalho, uma vez que temos a intenção de demonstrar como a virada do regionalismo dos anos 2000 trouxe uma nova forma de se pensar a integração regional, em especial com a criação da UNASUL. Portanto, as duas

²⁴ O documento pode ser encontrado no Anexo C, assim como está disponível em: <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/INFORME_DE_LA_CUMBRE_DE_SANTIAGO.pdf?noderef=47231fe9-ba3c-4c50-b5a8-0ebef2eac29d>. Acesso em: 17 nov. 2017.

passagens acima tem a intenção de deixar claro que a América do Sul está buscando se fortalecer e resolver seus próprios problemas em conjunto, de forma autônoma e pacífica, buscando fortalecer a democracia na região. Destarte, nas palavras de Michele Bachelet:

La certeza de que em América Latina hemos vivido dolorosas experiencias anteriores de crisis políticas y estas nos han enseñado la importancia de evitar la violencia como forma de resolución de conflictos en democracia. Que siempre es posible realizar un esfuerzo más para construir acuerdos y mantener la convivencia pacífica y democrática, y que no existe circunstancia alguna que justifique la violación a los derechos humanos, especialmente el derecho a la vida, para conseguir un objetivo político (UNASUL, 2008, p. 1).

A “Declaración de La Moneda” teve amplo respaldo internacional, foi apoiada pela União Européia (UE), grupo do Rio, a comunidade Andina de Nações (CAN) e pelo Mercosul (ZABOLOTSKY, 2010). Morales recebeu, com boa vontade, a ajuda internacional, assim como as resoluções da UNASUL. A oposição aceitou negociar com o governo central formas de pacificar os conflitos na mesma semana.

O representante dos departamentos da Meia Lua, Mario Cossío, comprometeu-se a buscar reestabelecer os canais de diálogo com o governo de Morales, a desocupação dos prédios públicos e a reabertura de estradas. Além disso, também as comissões estruturadas no âmbito da UNASUL foram instauradas para verificar os acontecimentos no departamento do Pando (ZABOLOTSKY, 2010).

Por fim, em dezembro, o relatório da comissão especial da UNASUL, liderada por Rodolfo Mattarolo, concluiu que as 22 mortes no departamento do Pando em setembro foram de fato um “massacre” de camponeses simpatizantes do governo Morales. De acordo com o relatório, os agressores agiram de forma organizada, respondendo a uma cadeia de comando com a participação de setores do governo. Ainda, o relatório ressaltou que, em Pando, a polícia não cumpriu sua obrigação de evitar a violência e sugere que os delitos sejam julgados pela justiça comum. Entretanto, a aceitação do relatório não foi unânime entre os países da UNASUL, pois Peru, Colômbia, Uruguai e Paraguai acreditam que o relatório foi parcial e apressado (MARIN, 2008).

O ex-prefeito de Pando, Leopoldo Fernández, foi responsabilizado pelas mortes e foi preso em La Paz. Contudo, a oposição não recebeu bem o relatório e acusava o ministro da presidência da Bolívia, Juan Ramón Quintana, como sendo o responsável pelas mortes em Pando, visto que ele foi o primeiro a chegar ao local, o que teria exaltado os ânimos da população (CARMO, 2010).

Outro ponto que deve ser mencionado é a participação brasileira na “Cumbre de Santiago”. Lula, assim que foi convocado para a reunião emergencial no Chile, não tinha certeza sob sua participação, primeiramente, porque não fora o Presidente Evo Morales quem convocara a reunião. A maior preocupação de Lula era evitar qualquer tipo de iniciativa que pudesse parecer intervenção nos assuntos internos da Bolívia. Todavia, a partir de recomendação do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, com medo de que a situação na Bolívia pudesse se agravar e com o receio de ficar fora das negociações e passar a imagem de apatia em relação ao país vizinho, Lula decide atender à reunião (BITTAR; ULHOA, 2008).

De acordo Clóvis Rossi (2008), a mediação brasileira na reunião foi fundamental. Evo Morales só aceitou a participação internacional na crise devido ao pedido do Presidente Lula. Clóvis Rossi (2008) aponta que:

O “sim” de Morales à mediação veio depois da intervenção do presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva. Lula disse que, se Morales optasse por reprimir os opositores, não havia nada que a UNASUL pudesse fazer. O bloco regional criado há apenas quatro meses, atuaria se a opção pelo diálogo fosse de Morales (ROSSI, 2008, online).

Ainda, em matéria publicada pelo periódico “El País”, intitulada “Lula toma as rédeas da crise boliviana”, destaca-se a participação brasileira. De acordo com o jornal, foi a presidente Bachelet quem convocou a reunião, mas foi o presidente Lula quem deu transcendência a ela. Lula teria feito exigências para que pudesse participar da reunião e foi atendido, entre elas: a participação do presidente Evo Morales, que houvesse uma trégua prévia entre governo central e oposição e a aceitação expressa de La Paz para que ele intercedesse na crise (BBC Brasil, 2008b).

Podemos entender que, de fato, o presidente Lula teve uma participação estratégica para o sucesso da negociação e no resultado da reunião em Santiago. Acreditamos que o interesse de Lula em apaziguar os ânimos no estado vizinho reflete, em grande medida, a preocupação, primeiramente, com o fornecimento do gás para o Brasil e, além disso, o fato de que a Bolívia tem o Brasil como o seu maior sócio comercial e de dividimos uma fronteira de 3.400 quilômetros (BBC Brasil, 2008b). Mas, mais que isso, a atuação brasileira no âmbito da negociação da crise boliviana mostrava o interesse do Brasil de atuar como representante da América do Sul e líder regional.

A partir desse cenário, podemos entender que a atuação da UNASUL na mediação da crise boliviana foi exitosa no sentido de que conseguiu colocar as partes (governo e oposição)

em diálogo. Como apresentado, a crise foi desencadeada por problemas que são bastante complexos e arraigados na sociedade boliviana, os quais acabaram sendo exacerbados pela eleição do presidente Evo Morales e as questões em torno da aprovação da nova constituição e da redistribuição dos lucros da nacionalização dos hidrocarbonetos.

Mediante a possibilidade de que o conflito se intensificasse e ultrapasse as fronteiras, a UNASUL atuou de forma ágil e certa ao reconhecer que o grande problema era reestabelecer os canais de diálogo entre o governo central e a oposição, e não através da convocação de referendos ou ações que incentivassem ainda mais a polaridade na Bolívia. É importante destacar a participação da brasileira e, mais do que isso, deixar claro que, em seu primeiro desafio, a UNASUL conseguiu executar, minimamente, seu mandato conforme pensado: ser uma instituição de caráter político, de concertação e diálogo entre os países sul-americanos. Ademais, outro ponto positivo é a legitimidade que a UNASUL consegue alçar a partir de sua participação na crise boliviana, uma vez que, além de mediar, foi capaz de traçar linhas de ação para as resoluções de conflito.

4.2 INSURREIÇÃO DA POLÍCIA NACIONAL NO EQUADOR (2010)

O Equador é um país multicultural, com uma população composta, majoritariamente, por indígenas, descendentes de colonizadores espanhóis e de escravos africanos. Tradicionalmente, é um país agrário, embora, na década de 1960, tenham sido descobertas jazidas de petróleo, o que conferiu um rápido crescimento econômico, que só foi interrompido no final dos anos 1990 com a queda no preço do petróleo e a passagem de um furacão *el niño* em 1998. Destarte ao crescimento e desenvolvimento da economia, o país ainda luta contra a má distribuição social de riqueza (BBC BRASIL, 2002).

De forma bastante semelhante, a história da democracia no Equador é cheia de percalços. Apesar de ser o primeiro país da América Latina a se livrar das ditaduras que assolaram a região (1979), sua história tem se caracterizado por uma forte instabilidade político institucional.

Entre os anos de 1996 até 2006, o país teve, ao todo, sete presidentes e nenhum conseguiu completar seu mandato presidencial, sendo que apenas três deles foram eleitos pelo voto popular. A crise que se desencadeia no Equador a partir dos anos 2010 é resultado, também, de disputa de poderes entre setores da sociedade, tendo iniciado com a Eleição de Rafael Correa em 2006 (SEVERGININI, 2017).

Para ajudar na compreensão dos fatores que desencadearam a crise equatoriana de 2010, faremos um breve retrospecto do desenvolvimento econômico e político do país, buscando demonstrar que as fragilidades institucionais são, também, problemas endógenos e fruto do subdesenvolvimento do país.

A redemocratização no Equador acontece em 1979 e, desde então, o sistema político equatoriano, que perdeu até o ano 2006, foi caracterizado por um alto grau de conflictividade institucional entre os poderes executivo e legislativo. Em grande medida, isso ocorreu pela forma como foram pensadas a Lei de Partidos Políticos e a Lei das Eleições. Tais leis foram responsáveis por pulverizar e descentralizar a participação popular (SEVERGININI, 2017).

Conforme classificação presente no trabalho de Severginini (2017), adaptada de Verdesoto (2015), o ciclo democrático no Equador pode ser caracterizado e dividido em três fases: a primeira, que vai de 1979 a 1995, é descrita como regime de partidos; a segunda é denominada crise geral (1996-2006); a terceira é denominada fase neopopulista, que se estende de 2007 a 2011. Concentraremos nossa análise a partir da segunda fase, denominada de crise geral (SEVERGININI, 2017).

A instabilidade política tornou-se uma variável constante na história do país. Em 1996, Abdalá Bucaran é eleito presidente e, embora fosse representante de setores tradicionais da sociedade equatoriana, buscou incitar formas de criticar o sistema político vigente. Rafael Affonso de Miranda Alonso (2005) conclui:

Com essa estratégia ele buscava lançar um apelo direto aos excluídos e marginalizados, prescindindo da intermediação dos partidos políticos. Terminou deposto pelo Congresso depois de um levante popular e em meio a acusações de corrupção. Seus sucessores tiveram de lidar com o mesmo tipo de instabilidade, já que reproduziram cada um à sua maneira, as mesmas práticas que haviam levado o sistema político a ingressar em uma profunda crise de legitimidade, fragilizando terrivelmente a representatividade dos políticos tradicionais (ALONSO, 2005, p. 2).

A instabilidade política era proporcional ao aumento do número e à intensidade dos protestos populares e das rebeliões. Isso abriu margem para o fortalecimento das forças armadas, que se tornam atores nacionais fundamentais. As forças armadas tiveram papel fundamental na deposição parlamentar de três presidentes: Bucaram (1996-1997), Mahuad (1998-2000) e Gutierréz (2003-2005), sempre atuando como agentes de estabilização institucional (SEVERGININI, 2017; ALONSO, 2005).

No campo econômico, a situação do Equador não era diferente da região latino-americana. Na esperança de sair da profunda crise da década de 1980, o país apostou nas políticas neoliberais, como privatizações, redução do tamanho do estado e duras metas fiscais (JUSTEN; GURGEL, 2017). O país chega ao início dos anos 2000 com altas taxas de desemprego, de desigualdade social e com uma população extremamente fragilizada e descrente em relação às suas instituições políticas e econômicas.

É neste contexto que a Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador (CONAIE), fundada em 1986, torna-se um ator relevante no cenário político equatoriano, buscando apresentar-se como uma alternativa de organização do Estado. De acordo com Severginini (2017), as demandas do CONAIE podem ser divididas em quatro pontos:

En el ámbito agrario, era reivindicada la legalización, desapropiación y distribución de territorios indígenas localizados en lá región amazónica de Ecuador. En el área vinculada à la educación, el movimiento tenía como principal pautas la mejoría del sistema bilingüe e intercultural mediante el aumento del financiamiento público (...). En el ámbito jurídico-político las demandas se constituían en una verdadera reforma al modelo de estado vigente, mediante el establecimiento de un Estado Plurinacional que incluya el respeto a la diversidad cultural e histórica (SEVERGININI, 2017, p. 72).

Gustavo Noboa assume a presidência nos anos 2000 diante do difícil cenário econômico deixado pelo seu antecessor, oferecendo à população um pacote ortodoxo que incluiu a dolarização da economia equatoriana. Seu objetivo foi tentar estabilizar a economia, aprofundando, ainda mais, as diretrizes neoliberais para o país. A duras penas, Noboa conseguiu finalizar seu mandato. Seu governo foi marcado por inúmeros protestos no país, principalmente por parte da população indígena.

Em 2002, é eleito Gutiérrez, com um discurso mais à esquerda e com respaldo do Movimento Indígena Equatoriano (MIE). Entretanto, em seu governo, Gutiérrez foi se afastando de suas promessas eleitorais e acabou, também, por seguir a cartilha neoliberal que já vinha sendo perseguida. Rapidamente, o presidente perdeu apoio popular. Conforme aponta Alonso (2005):

A intervenção do poder judiciário – tentativa de impor uma reforma da Corte Suprema de Justiça – por parte do executivo foi um dos motivos que levaram a “rebelião de abril” (2005). As manifestações, concentradas nas partes montanhosas do país, sobretudo na capital Quito, foram compostas por diferentes grupos sociais, que incluíam desde setores mais populares à classe média conservadora. Gutiérrez, em pouco tempo, havia conseguido desagradar a todos: à esquerda, ao não cumprir as promessas de mudança,

aos setores mais conservadores, por seu estilo autoritário e voluntarista (ALONSO, 2005, p. 4).

A reforma do Judiciário foi o estopim da crise para depor o presidente Gutiérrez. Os funcionários do poder judiciário entraram em greve e houve a adesão de outros setores da sociedade. Em 31 de março, os novos ministros anularam as sentenças contra o exílio dos ex-presidentes Noboa e Mahuad e, assim, a situação no país, que já estava tensa, entrou em colapso (ALONSO, 2005).

Foram oito dias de protestos ininterruptos e os manifestantes eram de todas as classes políticas, não havia comunicados ou convocações, a população ia às ruas por vontade própria. Isso reforça nosso argumento de que o sistema político equatoriano era falho e não possuía legitimidade. Gutiérrez é deposto em abril de 2005 e seu vice-presidente, Alfredo Palácio, assume o cargo e convoca eleições (ALONSO, 2005).

O cenário das eleições de 2006 era caótico e, devido a todos os problemas acima mencionados, havia uma fragmentação política e social grande, que pode ser comprovada pelo grande número de candidatos à presidência e pela indefinição das alianças e frentes políticas (ALONSO, 2005). Rafael Correa ganha força neste período, ex-ministro da Economia do governo interino de Alfredo Palácio e representante do Movimiento Alianza País. Este movimento era composto, em sua maioria, por um grupo reduzido de intelectuais e acadêmicos que buscaram fortalecer uma frente política de esquerda para enfrentar as candidaturas de direita (SEVERGININI, 2017; ALONSO, 2015).

Rafael Correa e seu vice, Lenín Moreno Gárces, vencem as eleições em 2006 com 52% dos votos e encontram um país marcado pela instabilidade institucional, com uma permanente crise econômica e uma população pobre e descrente de suas instituições e representantes políticos (KERSFFELD, 2013). Suas propostas eram de caráter progressista e agradaram às classes trabalhadoras e indígenas, suas políticas sociais e de redistribuição de riquezas com forte indução do Estado ficaram conhecidas como a Revolução Cidadã.

Podemos destacar, como principal ação do governo, a redação de uma nova Constituição. Apesar da oposição do poder legislativo, em abril de 2007, 81% dos equatorianos disseram sim em favor da redação de uma nova constituição, esta foi a primeira vitória política do partido de Correa (FOLHA ONLINE, 2008).

Assim como na Bolívia, a nova Carta Magna incluía o reconhecimento do Equador enquanto um Estado Plurinacional²⁵, inclusive com a incorporação do conceito indígena de “Buen Vivir”. A despeito de ter sido aprovado pela maioria, a aplicação da nova constituição foi um desafio para o governo equatoriano (SEVERGININI, 2017).

Correa procurou, também, empreender um novo redirecionamento para a política externa equatoriana que, até então, como na maioria dos países andinos, era muito vinculada aos Estados Unidos. Sem abrir mão da grande potência e a Comunidade Andina (CAN), o presidente apostou em uma estratégia multidimensional de vinculação com o resto dos países sul-americanos. A partir disso, o Equador entrou para a ALBA-TCP, apostou na UNASUL. Nesse sentido, conclui Kersffeld (2013):

De este modo y en no más de un lustro, Ecuador pasó de ser un país unicamente dependiente de los Estados Unidos, con una política exterior centrada en la agenda comercial y en la lucha contra el narcotráfico, a una Nación con un mayor despliegue de relaciones motivadas, tanto en elementos de estrategia política como de afinidad ideológica (KERSFFELD, 2013, p. 198).

As reformas implantadas pelo presidente Correa sofreram grande oposição entre partidos políticos, meios de comunicação, opinião pública, sindicatos e organizações indígenas. Tendo este cenário por base, em 30 de Setembro, um movimento de desestabilização por parte da polícia nacional, que ficou conhecido como 30S, foi o responsável por protagonizar o maior movimento de contestação do governo de Rafael Correa (KERSFFELD, 2013; SÁBIA, 2016; LYRA, 2017). Este movimento consistia em uma resposta à proposta que Correa enviara ao Parlamento para alteração no serviço público, a chamada *Lei Orgânica do Serviço Público*. A polícia nacional e os militares são subordinados a essa lei e a proposta reduzia benefícios e promoções, impactando, diretamente, os salários dos agentes, o que gerou insatisfação por parte dos militares e policiais. O congresso equatoriano tentou negociar com os protestantes, mas o presidente Correa vetou a negociação (LYRA, 2017, p. 13).

No dia 30 de setembro, os policiais do Regimento nº 1 de Quito entraram em greve e se recusaram a sair das instalações e executar seus trabalhos. Outros regimentos de Quito e

²⁵ A ideia de um Estado Plurinacional tem o objetivo de fazer uma crítica ao modelo perseguido ao longo da história de Estado Nação, portanto, um Estado Plurinacional é aquele que reconhece o pluralismo cultural, político, jurídico e econômico de sua população. A nova constituição equatoriana insere em um movimento denominado pelos estudiosos: “novo constitucionalismo latino-americano”, encabeçado pela Venezuela em 1999, Bolívia 2008 e Equador em 2010. Este movimento busca sua legitimidade em um poder constituinte popular, por meio de assembleias constituintes e tenta incluir reivindicações de setores até então marginalizados pela sociedade (OTTH, 2017, p. 11).

outras regiões também aderiram ao protesto. Com isso, os militares bloquearam a ponte da Unidade Nacional, em Guayaquil, e fecharam o aeroporto de Quito, detendo, inclusive, o avião presidencial. Avenidas, escolas e comércios enceraram suas atividades, assim como o transporte público parou por causa da violência devido à falta de policiamento (LYRA, 2017, p. 13).

Para tentar amenizar a situação, Rafael Correa foi ao quartel de polícia onde estavam os manifestantes para negociar e afirmou que não iria ceder sob pressão. O presidente acabou sendo agredido com gás lacrimogêneo e encaminhado para um hospital no centro de Quito (LYRA, 2017).

Pouco depois, o prédio do hospital foi cercado pelos manifestantes e houve troca de tiros entre o Exército do Equador e a polícia nacional, pois o exército tentava furar o cerco em torno do hospital. Correa chegou a declarar que estava sequestrado dentro do hospital. Em reação à violência dos protestos e de toda a situação, o governo decretou estado de exceção por uma semana em todo território nacional e delegou o policiamento e a segurança interna e externa do país às forças armadas. Ao todo, foram contabilizadas 11 mortes (KERFFELD, 2013; LYRA, 2017).

Para o presidente Correa, a revolta da polícia nacional deve ser enquadrada como uma tentativa de golpe de Estado, enquanto que, para os setores da oposição, não passou de uma rebelião mal planejada. Portanto, não há consenso se houve tentativa de golpe ou não. Contudo, em se tratando de um país com uma história tão problemática e com uma democracia tão fragilizada, a crise de 2010 e a forma como os fatos foram se desencadeando se apresentou, de fato, como um perigo ao mandato de Correa e como uma possível ameaça à ordem democrática do país (LYRA, 2017; SEVERGININI, 2017). Assim, Kersfeld (2013) conclui:

En el plan local, el 30S trajo también a la memoria el proceso de inestabilidad que tuvo lugar en el país desde 1997 y por un período de diez años, contribuyendo de ese modo a reforzar las dudas sobre las reales condiciones de gobernabilidad del mandato de Correa pero, más aún, en torno a la solidez del régimen democrático y su compenetración real y en profundidad frente a la ciudadanía ecuatoriana (KERSFFELD, 2013, p. 199).

Reações internacionais aos acontecimentos chegaram de toda parte, sobretudo da América do Sul, uma região que possui um histórico extenso de movimentos desestabilizadores e, portanto, qualquer ameaça à ordem democrática de qualquer país da região é recebida com mais intensidade (KERSFFELD, 2013). Com relação à reação da

UNASUL, o Secretário Geral, Néstor Kirchner, e a presidente Cristina Kirchner convocaram uma reunião extraordinária do Conselho de Chefes e Chefas de Estado e de Governo na madrugada do dia 30 de setembro para discutir a situação no Equador. Estavam presentes os presidentes do Uruguai, Venezuela, Colômbia, Bolívia, Chile, Peru. O Brasil enviou o ministro interino das relações exteriores, Antônio Patriota, e o Presidente do Paraguai não pode comparecer por problemas de saúde.

Desta reunião, foi apresentada, no dia 1º de Outubro, a “Declaração de Buenos Aires”²⁶, que contem seis pontos principais:

1. Os países membros da UNASUL reafirmam seu forte compromisso com a preservação da institucionalidade democrática, o Estado de direito, a ordem constitucional, a paz social e o irrestrito respeito aos direitos humanos, condições essenciais do processo de integração regional;
2. Condenam energicamente a tentativa de golpe de Estado e o posterior sequestro do Presidente Rafael Correa Delgado;
3. Celebram a liberação do Presidente Correa Delgado assim como a imediata volta da normalidade institucional e democrática no país vizinho. Expressam a necessidade de que os responsáveis pela tentativa golpista sejam julgados e condenados. Assim, reiteram seu mais pleno e decidido respaldo ao governo institucional e destacam o trabalho desempenhado pelas instituições para o restabelecimento da ordem democrática;
4. Afirma que seus respectivos governos rechaçam energicamente e não tolerarão, qualquer novo desafio à autoridade institucional, tentativas de golpe ao poder civil legitimamente eleito e advertem que em caso de novas rupturas da ordem democráticas adotaram medidas concretas e imediatas como: fechamento de fronteiras, suspensão do comércio, do tráfego aéreo e de fornecimento de energia, serviços dentre outros;
5. Decidem que seus ministros das relações exteriores seguirão ainda no dia de hoje à Quito para expressar o apoio ao Presidente Constitucional do Equador, Rafael Correa Delgado e ao povo equatoriano, participantes indispensáveis do pleno restabelecimento da institucionalidade democrática do país;
6. Acordam que durante a realização da IV Reunião Ordinária de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL que irá realizar-se no dia 26 de novembro na Guiana será incorporado o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL que estabelecerá a Cláusula Democrática (UNASUL, 2010, p. 1, tradução nossa).

O documento tem o objetivo de dar apoio ao Presidente Rafael Correa, afirmando que os episódios do dia 30 de setembro devem ser entendidos enquanto um golpe de Estado. Além disso, condenar, fortemente, os acontecimentos e incentivar que os agentes causadores sejam punidos e julgados. Ademais, conforme o ponto quatro da declaração, demonstrar que

²⁶ O documento pode ser encontrado no Anexo D, assim como está disponível em: <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION_DE_BUENOS_AIRE_S_SOBRE_LA_SITUACION_EN_ECUADOR.pdf?noderef=b84a1147-9c8f-411f-b70a-344f688b9609>.

qualquer tentativa de golpes ou qualquer manifestação de ruptura democrática serão veementemente condenadas, com uso, inclusive, de sanções econômicas e políticas por parte da UNASUL.

Com base nos pontos apresentados pela Declaração de Buenos Aires, devemos, mais uma vez, nos atentar ao esforço dos países sul-americanos pela defesa da democracia e suas instituições, reafirmando que são condições primordiais para a integração. Desse modo, o grande avanço da declaração é a decisão de incorporar o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL e a criação da Cláusula democrática. A mensagem que os países membros querem passar para o continente e para a comunidade internacional é de que eles estão dispostos a colocar a democracia como princípio fundamental do processo integrador da região.

Entendemos que a UNASUL saiu vitoriosa da reunião de Buenos Aires, primeiramente, pela rapidez com a qual a reunião foi convocada e pela aderência e disponibilidade de participação dos países membros, os quais, mesmo antes de Correa conseguir sair do hospital, já estavam em reunião para discutir a situação no país vizinho (TERRA, 2010).

Para mais que isso, a UNASUL deixou claro que é capaz de superar divergências ideológicas para se unir em prol de um objetivo maior, como é a proteção da democracia na região. Isso porque, no ano de 2009, Equador e Colômbia entraram em discordância sobre a instalação de bases norte-americanas no Estado colombiano, e o imbróglio foi levado para discussão também no âmbito da UNASUL. O presidente da Colômbia, Juan Manuel Santos, não pensou duas vezes ao ser convocado à reunião e expressou todo seu apoio a Rafael Correa.

A OEA aprovou, também, uma resolução que repudia qualquer tentativa de alterar a ordem democrática e institucional no Equador. O documento foi aprovado por unanimidade em sessão extraordinária do Conselho Permanente da OEA, realizada em Washington (CORRÊA, 2010). Por sua vez, Estados Unidos, União Europeia, a Organização das Nações Unidas, MERCOSUL e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos também lançaram notas de apoio ao mandato do presidente Rafael Correa e condenando os acontecimentos no Equador (CORRÊA, 2010).

Em relação ao posicionamento brasileiro, o Itamaraty divulgou uma nota em que condena os atos de violência e desrespeito às instituições e oferece total apoio ao governo de Correa. Ao desenrolar da crise, o Presidente Lula e o assessor especial do Presidente, Marco

Aurélio Garcia, já estavam atentos à situação e já adiantavam que haveria, se fosse necessária, mobilização da UNASUL, do MERCOSUL e da OEA.

Portanto, podemos avaliar que a UNASUL saiu fortalecida da crise do Equador em 2010, uma vez que a rapidez demonstrada pela organização em se organizar e dar uma resposta conjunta e assertiva mostrou força e capacidade para resolver os problemas da região. Mais do que isso, comprovou que os países sul-americanos estão apostando na UNASUL enquanto instituição pensada para resolver nossos problemas.

A inclusão da cláusula democrática também é uma escolha interessante, pois vem para sistematizar a atuação da UNASUL, uma vez que ela vai agora tornar os procedimentos e protocolos para possíveis ações da organização caso haja outros atentados à democracia na região, o que confere mais respaldo e legitimidade em suas ações. A partir do exposto acima, entendemos que a intervenção da UNASUL na crise equatoriana em 2010, embora de menores proporções do que o caso analisado anteriormente na Bolívia, teve papel importante na mediação do conflito e na busca por soluções conjuntas.

4.3 A CRISE PARAGUAIA EM 2012

A crise Paraguaia de 2012 está profundamente ligada à questão agrária, considerando que conflitos entre camponeses, o movimento sem-terra e os grandes latifundiários são o pano de fundo na história do país. Somado a isso, uma forte instabilidade política e a hegemonia do Partido Colorado tornaram o cenário propício para o surgimento de novas figuras políticas como a de Fernando Lugo em 2008.

A vitória da Frente de Esquerda, liderada por Fernando Lugo, colocou fim aos 60 anos de domínio do Partido Colorado. Sua plataforma política progressista tinha como principal bandeira a inclusão das populações mais pobres, o que não agradava aos setores tradicionais paraguaios. Todavia, o que vai provocar a queda de Lugo é sua busca por realizar a tão temida reforma agrária no país. De acordo com Soares (2016), no Paraguai, 85% das terras estão concentradas nas mãos de 2% da população, tornando o tema da reforma agrária é bastante sensível.

O Paraguai localiza-se na América do Sul, especificamente no centro do continente, fazendo fronteira com a Argentina (a sudeste), Bolívia (ao norte) e Brasil (a nordeste). Sua posição, o faz um país importante, estrategicamente, para seus vizinhos, assim como o coloca em uma relação de interdependência com os mesmos – como exemplo, há os tratados

bilaterais para a construção das usinas hidrelétricas de Itaipu (com o Brasil) e Yacyretá (com a Argentina).

O Paraguai é considerado um país mediterrâneo e mesopotâmico. Essa classificação está relacionada ao fato de o país não possuir uma saída para o mar – o que gera conflito com seus vizinhos e o torna dependente dos mesmos – e por ser cortado por vários rios (principalmente, os rios Paraná e Paraguai), que garantem o desenvolvimento da agricultura – sua principal fonte de economia (ROLON, 2010).

A economia do país é uma das menos desenvolvidas da América do Sul. O Paraguai possui o terceiro menor PIB *per capita* do subcontinente, ficando atrás apenas da Bolívia e da Guiana. Suas atividades são constituídas, basicamente, de agricultura, com destaque à produção de soja, e do setor de serviços e comércio, em especial o comércio ilegal de mercadorias nas fronteiras. A indústria compõe 16% do PIB do país, sendo que está voltada para produtos de baixo valor agregado, além de necessitar de capital estrangeiro para o seu financiamento (ROLON, 2010).

O que se vê no Paraguai é uma história política marcada por corrupções, deposições e mandatos ditatoriais. Desde a Guerra da Tríplice Aliança, travada por Argentina, Brasil e Uruguai - com o apoio da Grã-Bretanha - contra o Paraguai, em 1864, este último não conseguiu se estabilizar econômica, nem politicamente.

O país é marcado pelo bipartidarismo, em que o Partido Liberal e o Partido Colorado disputam o governo há décadas. De 1887 a 1904, o Partido Colorado esteve à frente do governo; de 1904 a 1940, foi a vez do Partido Liberal; e, em 1954, o poder voltou às mãos do Partido Colorado com o golpe que levou Alfredo Stroessner a comandar o país durante 35 anos (ROLON, 2010). Esse período ditatorial ficou conhecido como stronismo devido às peculiaridades que impediram de encaixar o governo de Stroessner em outro regime governamental, que se baseava no tripé: Forças Armadas, Partido Colorado e Burocracia. O ditador governava com rigidez, impedindo qualquer manifestação contra si, além de nomear oficiais militares para cargos públicos (ESPÓSITO, 2011). Seus mandatos foram marcados por um pequeno avanço econômico do país, porém, em razão dos altos índices de corrupção e da falta de instituições sólidas, esses avanços beneficiaram apenas uma parcela da população, os latifundiários e os “brasiguaios²⁷”, aumentando a discrepância entre pobres e ricos (ROLON, 2010).

²⁷ Os brasiguaios são os brasileiros que imigraram para o Paraguai na época de construção de Itaipu e se estabeleceram no país, dinamizando a economia na produção de soja e o desenvolvimento. Atualmente, os

No âmbito da política externa, durante o governo de Stroessner, o Paraguai manteve relação próxima com os Estados Unidos da América – relação esta que foi se enfraquecendo nos últimos anos do governo –, garantindo a entrada de recursos financeiros para fomentar a indústria interna e o apoio ao regime político. Os EUA identificavam, no governo de Stroessner, uma barreira para os avanços dos ideais esquerdistas na região. Houve, também, uma aproximação com o Brasil a fim de diminuir a dependência que o Paraguai possuía com a Argentina. Nesse sentido, o Brasil percebia, numa relação com esse país, a possibilidade de uma maior influência na região. Assim, vários acordos foram assinados entre ambos para a construção de rodovias ligando os países. Como marco dessa relação bilateral, houve a assinatura, em 1973, do Tratado de Itaipu, que levou à construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu na fronteira dos dois países. Nota-se que muitos conflitos surgiram, e ainda surgem, devido à hidrelétrica, porque o Paraguai reclama sair prejudicado em relação ao Brasil (ESPÓSITO, 2011).

Em 1989, com a deposição de Alfredo Stroessner através de um novo golpe de Estado, encabeçado pelo General Andrés Rodríguez e com o apoio do Partido Colorado, se dá início ao período de “transição democrática”. Durante esse período, que marca a década de 1990, muito pouco se alterou no quadro político e econômico do Paraguai. O Partido do Colorado manteve sua dominação e influência no país, a instabilidade no governo continuou, sendo que, desde a deposição de Stroessner, houve a condenação de dois ex-presidentes por corrupção e fraude, o assassinato de um vice-presidente e mais dois golpes de Estado, até em 2003 quando foi eleito Nicanor Duarte Frutos, último presidente colorado antes da eleição de Fernando Lugo, que viria para romper – como se sabe, temporariamente – com o domínio do Partido Colorado na presidência²⁸ do país (GONÇALVES, 2010).

No ano de 2008, a população paraguaia parecia vislumbrar o começo de uma nova era em sua história com a eleição de Fernando Lugo. O ex-bispo católico foi eleito com 41% dos votos, fato que encerrou a hegemonia do Partido Colorado, que se prolongava por mais de 60 anos, na condução da política paraguaia. Sua eleição foi recebida com grande entusiasmo pelas esquerdas latino-americanas e, principalmente, pelo povo paraguaio. Entretanto, Lugo não conseguiu chegar até o fim de seu mandato, que se encerraria em 2012. Enfrentando duras

brasiguaios representam uma classe bem distinta que vai desde pequenos proprietários de terras a grandes empresários (ALBUQUERQUE, 2009).

²⁸ Faz-se essa ressalva, pois, mesmo não possuindo um representante na presidência, o Partido Colorado, durante o governo Lugo, se encontrava em maioria no Senado – o que permitiu a sua deposição.

críticas ao seu governo e uma forte oposição no Senado²⁹, o presidente foi deposto em um *impeachment* “relâmpago” no dia 22 de junho de 2012 (LHANOS; NOLTE; WEBER, 2012).

Tendo em vista isso, mais uma vez, a população paraguaia ficou à mercê de uma elite oligárquica opressora que usou de fatos de cunho duvidoso e vagas acusações para justificar a deposição do então presidente Fernando Lugo.

O estopim do golpe se deu com a reintegração de posse de uma fazenda na cidade de Curuguaty, no distrito de Canindeyú, que faz fronteira com o Brasil. A Intervenção policial na fazenda foi tratada como massacre pela opinião pública no Paraguai. O conflito aconteceu no dia 15 de junho de 2012, deixando 17 mortos, sendo seis policiais e 11 integrantes do movimento à favor da reforma agrária. (GAIO, 2012). Como foi dito, o mandato do presidente já estava engessado devido à forte oposição imposta pelo partido colorado (ANR) no Congresso. Após o conflito de Curuguaty, a pressão sobre o governo de Lugo se intensificou. Os opositoristas responsabilizaram o presidente pelo conflito, visto que o Presidente apoiava os trabalhadores rurais, que clamavam por reforma agrária.

No dia 20 de junho, um dia antes da abertura do processo de *impeachment* pelo congresso nacional, o presidente Lugo criou uma comissão de investigação para averiguar os acontecimentos de Curuguaty. Neste mesmo dia, o Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) decide abandonar o governo e apoiar a proposta de *impeachment* do Partido Colorado. Este momento é decisivo para a queda do governo de Lugo, uma vez que o PLRA era o partido de seu vice-presidente e, também, sua principal base de apoio no governo (SOARES, 2017).

No dia seguinte, a Câmara dos Deputados deu abertura ao processo de *impeachment*, acusando Lugo de má-condução política do país. Na Câmara dos Deputados, o presidente perdeu por 76 votos a favor do processo e um contra, sendo a votação automaticamente passada para o Senado, que, por sua vez, notificou o presidente Lugo de que ele teria duas horas para fazer a sua sustentação oral no dia seguinte (SOARES, 2016). Lugo, em pronunciamento oficial no dia 21 de junho, em rede nacional, negou a possibilidade de renunciar ao mandato, declarando que faria sua defesa e que queria um “julgamento justo”, denunciando um “(...) ataque implacável dos setores que sempre foram contra as mudanças e se opuseram à participação do povo como protagonistas de suas democracias” (MAIA, 2012, p. 23).

²⁹ Fernando Lugo contava apenas com 3 deputados aliados dentro os 80 que compunham a Câmara e apenas 3 senadores eram da Frente Guazú, entre 45 (Opera Mundi). VIANA, Natalia. O golpe do Paraguai visto de dentro do palácio presidencial. **OperaMundi**, Assunção, 2012. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/25546/o+golpe+no+paraguai+visto+de+dentro+do+palacio+presidencial.shtml>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

Na manhã do dia 22 de junho, a defesa do presidente Lugo protocolou uma ação junto à Corte Suprema de Justiça para que fosse reconhecido o caráter inconstitucional do processo de impeachment. A UNASUL e a OEA já estavam convocando reuniões para tentar deter os acontecimentos no Paraguai (SOARES, 2016).

A audiência no Senado começou por volta do meio dia do dia 22 de junho de 2012 e já era uma crônica de morte anunciada. A defesa começou por desqualificar o processo por falta de provas e pelo curto tempo dado para a defesa do Presidente. Os Senadores negaram a extensão do prazo e qualquer tipo de acordo, o que deixa claro que o Congresso paraguaio já havia tomado a sua decisão. Assim, no mesmo dia, por 39 votos a favor e quatro contrários, Fernando Lugo foi destituído do cargo e o seu vice-presidente Frederico Franco, do Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA), foi empossado como novo presidente (GAIO, 2012). O julgamento durou cinco horas, o que abriu margem para todo tipo de questionamento sobre sua veracidade e legalidade (SOARES, 2016).

A partir de quadro elaborado por Soares (2016), que compara os processos de impeachment sofridos por presidentes paraguaios, podemos verificar o caráter desalinhado entre as três ocasiões.

Quadro 3 – Comparação da duração entre o juízo político dos presidentes que sofreram impeachment no Paraguai

	Raúl Cubas Grau	Luis González Macchi	Fernando Lugo
Tempo entre a chegada do pedido de <i>juicio político</i> na Câmara dos Deputados e o início do julgamento	Sete meses	Cerca de 15 dias	Imediato
Data do início do julgamento na Câmara dos Deputados	26 de março de 1999	5 de dezembro de 2002	21 de junho de 2012
Tempo concedido para a preparação da defesa	Cinco dias	Onze dias	Menos de 24h
Tempo entre o início do julgamento no Senado e a decisão final do processo	<i>Não se aplica</i>	Dois meses	Cerca de 5h
Data da decisão final do processo de <i>impeachment</i>	<i>Não se aplica</i>	11 de fevereiro de 2003	22 de junho de 2012
Duração total do processo	Sete meses	Três meses	Menos de 48 horas

Fonte: Soares (2016, p. 65).

Os deputados, responsáveis pelo pedido de *impeachment* pautaram-se em cinco principais pontos a fim de acusar Lugo de mau desempenho político: partidarização do presidente com movimentos sociais; apoio a movimentos esquerdistas contra determinados setores da sociedade, como as forças armadas; incentivo e não punição aos “sem terras”; responsável por aumentar a insegurança dentro do país; a ratificação do Tratado de Ushuaia II³⁰.

Desde o início de seu mandato, Lugo incomodava não só pelo fato de buscar romper com a herança política deixada pelo governo colorado, como pela falta de estabilidade de seu governo de coalizão. É interessante perceber que foi a formação da aliança com o PLRA de Franco, seu vice, que possibilitou a eleição de Lugo. Entretanto, as divergências ideológicas e quanto às perspectivas políticas entre ambos levaram a desentendimentos desde o início do mandato, o que inviabilizou a elaboração de leis, políticas públicas e até a aprovação de emendas no congresso. Aos poucos, Lugo foi tragado pelo complexo jogo político e econômico paraguaio e, assim, suas ações foram se tornando cada vez mais engessadas e descoordenadas (SOARES, 2016; MILANI, 2012).

Analisando as acusações, podemos perceber como o Partido Colorado conseguiu manipular os fatos contra Fernando Lugo, pois todas as acusações convergem para os mesmos pontos: reforma agrária e maior atenção aos movimentos sociais. Aqui, é relevante ressaltar que essas ações foram as principais promessas da campanha eleitoral do ex-presidente, as quais vão de encontro aos interesses das velhas elites oligárquicas paraguaias. É importante, também, salientar que Lugo só conseguiu chegar ao poder através de um complexo sistema de alianças políticas, que, no transcorrer do seu governo, foram sendo enfraquecidas e desfeitas, principalmente após a saída do PLRA de sua base de apoio.

Essas acusações expressam a realidade política do Paraguai, na qual, a partir do momento em que Lugo não contemplou os interesses do Partido Colorado, era preciso reestabelecer o *status quo* anterior à eleição. Com isso, o golpe foi articulado sob as premissas da constitucionalidade de uma má gestão do presidente. Porém, analisando os dados econômicos do Paraguai na gestão de Lugo, verificamos um crescimento recorde do país – o PIB que, em 2009, era 29.58 bilhões de dólares, em 2011, passou para 35,8 bilhões de dólares –, o que desmente as acusações da oposição (GAIO, 2012).

³⁰ O Protocolo de Ushuaia, ou cláusula democrática, é o documento que oficializa o compromisso dos países do MERCOSUL com a democracia. Segundo o Congresso Paraguaio, a assinatura do mesmo era um atentado à soberania do país.

Dentre as principais críticas à deposição de Lugo está o pequeno intervalo de tempo que o ex-presidente teve para articular sua defesa, 12 horas aproximadamente³¹. Os advogados ainda tentaram pedir a dilação do prazo do julgamento para que pudessem melhor organizar-se, mas tudo foi em vão. Nas palavras de um dos advogados, Emílio Camacho, o caso de Fernando Lugo “(...) era quase uma tragédia grega, porque Lugo decidiu submeter-se a um juízo político, no qual sua sentença já estava definida” (MARCELINO, 2012, p. 8).

A postura do ex-presidente perante o juízo foi pacífica, não no sentido de aceitação total da sentença, pois o presidente não quis renunciar, mas sim a não utilização da força. Lugo conclamou a população a aceitar o resultado do julgamento, porque se tratava de um instrumento legítimo, porém informou que criaria um “governo paralelo” como forma de demonstrar a sua insatisfação sobre o caráter do golpe e continuar mobilizado contra o novo governo.

Durante o julgamento, uma parte da população Paraguaia foi às ruas para protestar contra a ilegalidade do ato, o maior movimento foi o da Praça das Armas, em frente ao Congresso Paraguaio, que chegou a reunir cinco mil pessoas (GAIO, 2012). Com o fim do julgamento e a sentença declarada, houve choque entre policiais e manifestantes.

A UNASUL também se posicionou sobre a destituição do Presidente Fernando Lugo, com uma ação mais coordenada e pautada no não respeito à cláusula democrática da UNASUL. Vale lembrar que o Paraguai ocupava a presidência *protempore* no ano de 2012. Nesse sentido, a UNASUL, que já vinha ocupando um papel importante nas resoluções de crises institucionais, precisava se posicionar de maneira contundente para responder ao cenário político no Paraguai. Na ocasião, boa parte dos presidentes sul-americanos encontravam-se reunidos na cidade do Rio de Janeiro para a realização da Rio + 20.

Assim que os presidentes tomaram conhecimento da abertura do processo de impeachment de Fernando Lugo, houve a convocação de uma reunião extraordinária no dia 21 de Junho com os mandatários presentes no Rio de Janeiro. Participaram os seguintes presidentes: Evo Morales da Bolívia, Dilma Rousseff do Brasil, Sebastián Piñera do Chile, Juan Manuel Santos da Colômbia, Rafael Correa do Equador e José Mujica do Uruguai. Ao término da Reunião, os chefes de Estados presentes decidiram enviar, imediatamente, uma missão diplomática à capital paraguaia, chefiada pelo secretário geral da UNASUL, Alí Rodríguez, e composta por chanceleres dos países membros. O chanceler brasileiro Antônio Patriota declarou, em entrevista oficial, que o objetivo da missão seria: “Os presidentes

³¹ Pela constituição do Paraguai, o presidente teria direito a 18 dias para preparar sua defesa.

expressaram a convicção de que se deve preservar a estabilidade e o pleno respeito à ordem democrática paraguaia, conservar o pleno cumprimento dos dispositivos constitucionais e assegurar a defesa do devido processo”. Os presidentes consideram que os países da UNASUL conquistaram a democracia com muito esforço e, nesse sentido, nós devemos ser defensores extremos da integridade democrática (UNASUL, 2012).

No dia 22 de junho de 2012, os Chanceleres e Representantes dos países da UNASUL, junto ao Secretário Geral, lançaram um comunicado³², no qual afirmam que mantiveram reuniões com o presidente Lugo e, também, com o vice-presidente Frederico Franco, com dirigente de partidos políticos e autoridades legislativas dos quais não receberam respostas favoráveis às garantias processuais e democráticas que foram solicitadas a eles (SOARES, 2016).

Destarte, com base no respeito à cláusula democrática, os chanceleres consideraram que as ações em curso podem ser compreendidas nos artigos 1,5 e 6 do Protocolo Adicional do Tratado Constitutivo da UNASUL sobre o compromisso democrático. São eles:

Quadro 4 – Artigos do Protocolo Adicional do Tratado Constitutivo da UNASUL sobre o compromisso democrático que foram usados na missão diplomática da UNASUL para justificar a ruptura da ordem democrática

Artigo 1	Artigo 5	Artigo 6
O presente protocolo se aplicará em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, de uma violação da ordem constitucional ou de qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos.	Conjuntamente com a adoção das medidas indicadas no artigo 4, o Conselho de Chefes e chefes de Estado e de Governo, ou na sua falta, o Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores trabalharão e realizarão gestões diplomáticas para promover o reestabelecimento da democracia no país afetado. Tais ações serão levadas a cabo em coordenação com as que se realizem em aplicação de outros instrumentos internacionais, sobre defesa e democracia.	Quando o governo constitucional de um Estado-membro considerar que existe uma ameaça de ruptura ou de alteração da ordem democrática que o afete gravemente, poderá recorrer ao Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo ou ao Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores, por meio da presidência <i>pro tempore</i> e/ ou da Secretaria Geral, a fim de tornar pública a situação e requerer ações concretas concertadas de cooperação, além do pronunciamento da UNASUL para a defesa e preservação da sua institucionalidade democrática.

Fonte: elaborado por Soares (2016, p. 78) com base em UNASUR (2014).

³² O documento pode ser encontrado no Anexo E, assim como está disponível em: <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/COMUNICADO_SOBRE_SITUACION_EN_PARAGUAY.pdf?noderef=ded7d5fc-fee4-4c75-984b-924d5014c5f9>. Acesso em: 04 abr. 2018.

Por fim, o documento reafirma toda sua solidariedade ao povo paraguaio e o respaldo ao presidente Fernando Lugo. Em tom categórico, ainda afirma que os governos dos países membros da UNASUL avaliaram em que medida será possível continuar a cooperação com o Paraguai nos marcos da integração sul-americana (SOARES, 2016; UNASUL, 2012).

No dia 29 de junho de 2012, em Mendoza na Argentina, foi convocada uma nova reunião extraordinária do Conselho de Chefes e Chefas de Estado e Governo da UNASUL para discutir a questão paraguaia, oportunidade em que foi emitida a decisão nº 26/2012³³. O documento possui um tom enérgico e incisivo, condenando, com veemência, os acontecimentos no país vizinho e deixando claro que a UNASUL entendeu que houve ruptura democrática no país (SOARES, 2016; UNASUL, 2012).

Primeiramente, a decisão busca respaldar suas resoluções/ações no Tratado Constitutivo da UNASUL, o qual estabelece que a plena vigência das instituições democráticas e o respeito irrestrito aos direitos humanos são condições essenciais para a construção de um futuro comum de paz e prosperidade econômica e social na região. Ainda nesse sentido, reitera que o papel da UNASUL é:

Recordando el papel crucial de UNASUR para contrarrestar los intentos contra la democracia; así como para promover la preservación de la institucionalidad democrática, el estado de derecho, el orden constitucional y la paz social de nuestros pueblos (UNASUR, 2012, p. 1).

Além disso, a decisão se pauta, também, no comunicado emitido pelos chanceleres no dia 22 de junho, constatando que houve uma clara violação dos princípios e valores que sustentam o processo de integração dos estados membros da UNASUL, uma vez que o direito de defesa do Presidente Lugo foi comprometido pela maneira e celeridade com as quais o processo de impeachment foi julgado. A decisão possui sete pontos principais:

- 1) Os países membros da UNASUL expressam sua condenação enérgica a ruptura da ordem democrática no Paraguai executado mediante um procedimento sumaríssimo que evidenciou uma clara violação do direito ao devido processo e, em consequência, das mínimas garantias à uma defesa adequada;
- 2) **Adotar a decisão política baseada no tratado constitutivo da UNASUL de suspender o Paraguai de participar dos órgãos e instâncias da UNASUL até que a decisão seja revogada pelo conselho;**

³³ O documento pode ser encontrado no Anexo F, assim como está disponível em: <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECISION_No_26_2012_REUNION_EXTRAORDINARIA_DEL_CONSEJO_DE_JEFAS_Y_JEFES_DE_ESTADO_Y_DE_GOBIERNO_DE_UNASUR.pdf?noderef=53d2a27e-1bf5-434c-8c94-0b1e721a832e>. Acesso em: 04 abr. 2018.

- 3) Dar por concluída o exercício da Presidência *protempore* do Paraguai, de acordo com o consenso alcançado pelos chanceleres na reunião do dia 22 de Junho de 2012 em assunção;
- 4) Designar a república do Peru para que assuma a partir desta data a presidência *protempore* da UNASUL, pelo período de um ano e oferecendo todo o apoio e vontade de continuar confiando juntos a consolidação da região sul-americana como zona de paz, sustentada em valores e princípios democráticos;
- 5) Promover a suspensão do Paraguai nos foros e mecanismos de diálogo e concertação política e integração da região, de acordo com seus próprios estatutos e regulamentos;**
- 6) Formar um grupo de alto nível da UNASUL para acompanhar e avaliar a situação do Paraguai em particular dirigida à pronta normalização de sua ordem democrática institucional;
- 7) Reafirmar a solidariedade irrestrita com o povo paraguaio e velar para que os efeitos de esta decisão não causem prejuízos ao povo paraguaio (UNASUL, 2012, p.1, tradução nossa, grifo nosso).

Esse documento tem um papel muito significativo no que tange o esforço de transformar as iniciativas de integração regionais em fomentadoras da democracia no espaço sul-americano. Em primeiro lugar, por colocar em prática e sistematizar as ações da UNASUL com base no Protocolo Adicional do Tratado Constitutivo da UNASUL sobre o compromisso democrático e sua cláusula democrática.

Conforme os pontos dois e cinco em destaque, a UNASUL tomou a decisão de suspender o Paraguai da UNASUL e dos Foros e mecanismos de concertação política regionais, que é uma decisão política muito séria e incisiva. A suspensão pode ser entendida como uma ação positiva com objetivo de constranger o estado paraguaio e sinalizar ao país e à comunidade regional e internacional de que o país cometeu uma grave infração que vai contra os princípios fundadores da UNASUL e das demais instituições regionais. Embora a sanção política esteja sendo utilizada, a organização tem a preocupação com o bem estar da sociedade paraguaia, conforme ponto sete da decisão, e optou por não recorrer a nenhuma sanção econômica.

Ainda, o documento, conforme ponto seis, instaura um Grupo de Alto Nível da UNASUL (GAN) para acompanhar e avaliar o desenrolar político nos meses seguintes até as próximas eleições no país. Ao todo, foram realizadas sete reuniões sob a presidência do peruano Salomón Lerner e todas aconteceram na cidade de Lima no Peru. De acordo com Lerner, o trabalho do GAN devia ser entendido como uma “presença amiga”, que, antes de trabalhar “pelo” Paraguai, trabalhe “com” o Paraguai, tendo plena autonomia para o retorno mais breve possível da institucionalidade democrática no país (UNASUL, 2012).

A primeira reunião aconteceu no dia 23 de julho de 2012 e foi registrada através da *Acta de la Sesión de Instalación y Primera Reunión de Trabajo del Grupo de Alto Nivel de UNASUR sobre la situación en Paraguay*³⁴ e teve por objetivo instaurar o grupo de trabalho e sistematizar as ações do mesmo em três etapas:

1ª Etapa: criar uma ação coordenada entre as chancelarias dos Estados membros da UNASUL com o objetivo de levantar o maior número possível de informações confiáveis sobre a situação política atual do Paraguai, as liberdades públicas, a liberdade de expressão e as condições do processo político, o respeito aos direitos do Presidente Fernando Lugo e das forças políticas que o acompanharam e sobre as condições para a realização de eleições limpas e transparentes. Tal levantamento tem o intuito de orientar os trabalhos e decisões do grupo, e será tarefa da embaixada do Peru compilar os relatórios e organizar as informações;

2ª Etapa: buscar aproximações sobre a situação do Paraguai com outros organismos e mecanismos políticos de integração regional, mantendo a autonomia do rol que corresponde a UNASUL, com base no artigo 15 do tratado constitutivo que versa sobre os relacionamentos externos da organização;

3ª Etapa: Coordenar propostas que possam fortalecer aspectos institucionais do Paraguai, especialmente no que tange às relações legislativas e eleitorais (UNASUL, 2012, p. 2-3, tradução nossa).

A segunda reunião ocorreu no dia 13 de agosto de 2012 e buscou focar na consecução da primeira etapa das atividades estabelecidas pelo GAN, ou seja, no levantamento de dados diretos e confiáveis fornecidos pelas embaixadas presentes em Assunção. Esse esforço se constituiu como um insumo importante para orientar o trabalho do GAN e para esclarecer a situação política do Paraguai e elevar tais informações às instâncias pertinentes da UNASUL.

A *Acta de la II Reunion del Grupo de Alto Nivel de UNASUR para el seguimiento y evaluación de la situación en Paraguay*³⁵ foi o documento oficial emitido pela UNASUL. Nessa ata, é possível visualizar a preocupação em sistematizar as informações levantadas pela UNASUL por meio de um informe e, também, a intenção de torná-las públicas para a comunidade em geral.

Além disso, a ata faz menção a outros dois assuntos importantes debatidos na reunião. O primeiro versa sobre a garantia das eleições no Paraguai, visto que o calendário

³⁴ O documento pode ser encontrado no Anexo G.

³⁵ O documento pode ser encontrado no Anexo H, assim como está disponível em: <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/ACTA_DE_LA_SEGUNDA_REUNION_DEL_GRUPO_DE_ALTO_NIVEL_DE_UNASUR_PARA_EL_SEGUIMIENTO_Y_EVALUACION_DE_LA_SITUACION_EN_PARAGUAY.pdf?noderef=713f2c31-be65-491e-bbed-9e35d2484383>. Acesso em: 23 nov. 2017.

eleitoral no país se iniciaria em 21 de agosto de 2012 com a convocatória oficial e culminaria com as Eleições Gerais em 21 de abril de 2013 e, portanto, o GAN recomendou a possibilidade da UNASUL participar em todo o processo de acompanhamento e observação das eleições. Conforme ponto oito:

8) Os integrantes do Grupo de Alto Nível reconheceram a necessidade de verificar que as condições e regras do processo eleitoral no Paraguai sejam claras e confiáveis, assegurando que seu resultado goze de plena legitimidade. Dessa forma, consideraram de especial importância o apoio que a comunidade internacional ofereça ao Paraguai e também ao fortalecimento de suas instituições democráticas. Reforçaram que devem ser avaliadas as condições que tornem viável a presença de uma missão do Conselho Eleitoral da UNASUL como garantia da normalização da ordem democrática institucional no Paraguai (UNASUL, 2013, p. 2-3, tradução nossa).

Outro ponto interessante trata sobre a necessidade de confluir as posições dos países membros da UNASUL como uma forma de fortalecer a posição da organização como um todo frente aos demais organismos e foros internacionais. Essa seria uma forma de garantir maior legitimidade às decisões tomadas pela UNASUL e de demonstrar a força da instituição. Conforme ponto nove da Ata em tela:

9) Os participantes da reunião do Grupo de Alto Nível reafirmaram a sua vontade categórica de que os Estados membros da UNASUL coordenem suas posições em todos os foros e organismos regionais e apoiem as gestões da Presidência *protempore* no sentido de ratificar frente aos nossos representantes permanentes ante a Organização dos Estados Americanos (OEA) a posição adotada pelo Conselho de Chefes e Chefas de Estado e de governo da UNASUL, a partir da decisão 26/2012 do dia 29 de junho, com a intenção de que prevaleça a unidade da UNASUL e a defesa dos princípios democráticos na região e contribuir de maneira efetiva ao reestabelecimento do diálogo e da concórdia entre os setores políticos e sociais do Paraguai, cuidando para que sejam observados os pressupostos democráticos, a vigência irrestrita dos direitos humanos e a realização de eleições limpas e transparentes neste país. Condições essas indispensáveis para a normalização da participação do Paraguai na UNASUL (UNASUL, 2013, p. 3, tradução nossa).

Em sequência, a terceira reunião ocorreu no dia 7 de setembro de 2012 e, de acordo com a *Acta de la III reunion del Grupo de Alto Nivel de UNASUR para el seguimiento e evaluación de la Situación en Paraguay*³⁶, o objetivo da reunião foi passar do diagnóstico e

³⁶ O documento pode ser encontrado no Anexo I, assim como está disponível em: <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/ACTA_DE_LA_TERCERA_REUNION_DEL_GRUPO_DE_ALTO_NIVEL_DE_UNASUR_PARA_EL_SEGUIMIENTO_Y_LA_EVALUACION_

levantamento de informações para buscar formas e métodos possíveis que permitam que a UNASUL se posicione e desempenhe o papel que lhe é correspondente no processo de recuperação da ordem democrática no Paraguai. Ainda nessa reunião, fica estabelecido que será entregue a versão final do “Documento de Trabalho do Grupo de Alto Nível”, o documento resultante da primeira etapa de trabalho do GAN.

Ademais, é interessante notar que o anexo III da Ata em tela traz um resumo das entrevistas concedidas ao Embaixador Júlio Garro pelo presidente Fernando Lugo e seu ministro das Relações Exteriores, José Felix Fernandez. O intrigante é perceber o contraste de visões acerca da realidade no país: enquanto a entrevista de Fernando Lugo tem um caráter de denúncia, o Ministro Fernandez fez questão de afirmar o momento de calma que o país vivia após o processo de impeachment. Para mais, condenou os organismos que suspenderam o Paraguai e, em especial, afirmou que a UNASUL foi muito rápida ao tomar sua decisão. De acordo com Fernandez, a UNASUL se apoiou no mesmo argumento que ela critica para suspender o país.

O ponto mais controverso da entrevista do chanceler foi sua opinião de não ser favorável a uma missão da UNASUL até que as ações impostas ao país sejam canceladas. Contudo, apontou que o Paraguai está aberto para receber qualquer país que queira ajudar no processo de forma independente. Em tom um pouco mais agressivo, Fernandes apontou, ainda, que nem ele, nem o presidente Franco seriam candidatos às próximas eleições. No entanto, mesmo assim, o candidato eleito compartilharia das mesmas posições sobre as atitudes e sanções tomadas pela UNASUL. De acordo com Soares (2016):

Conjuntamente, o primeiro semestre do governo de Frederico Franco (segundo semestre do ano de 2012) foi marcado por um clima de hostilidade por parte dos políticos paraguaios para com a UNASUL. O próprio Franco se manifestou em entrevista a uma rádio local, afirmando que o Paraguai não poderia estar fora do Mercosul por ser sua realidade e parte do seu cotidiano, além de ser um instrumento regional de suma importância para o bom relacionamento com seus vizinhos, em suas palavras “sobretudo quando se tem vizinhos poderosos”, porém explicitamente rechaçando o papel eminentemente político da UNASUL durante seu mandato (SOARES, 2016, p. 55).

Quando questionado sobre o projeto de lei apresentado ao congresso paraguaio para derrubar a lei que aprovou o Tratado Constitutivo da UNASUL internamente, Fernandez declarou que, caso a situação do Paraguai perante a UNASUL não avançasse, o país

consideraria retirar-se do organismo, o que colocaria em risco o custoso processo de integração que a região vem batalhando por anos (GAIO, 2012).

Seguindo para a quarta reunião, realizada no dia 31 de outubro de 2012, resultando na *Acta de la IV Reunión del Grupo de Alto Nivel de UNASUR para el seguimiento e evaluación de la situación en Paraguay*³⁷, foram debatidos quatro tópicos. O primeiro diz respeito à tentativa do Presidente da GAN, Salomón Lerner, com vistas a angariar apoio para que a UNASUL participe efetivamente das eleições paraguaias por meio de uma missão de observação eleitoral.

Em busca desse objetivo, Lerner viajou à Brasília e Caracas, onde entrevistou os respectivos chanceleres Antônio Patriota e Nicolás Maduro e destacou suas posições favoráveis em ajudar para que a UNASUL desempenhe um papel ativo nas eleições paraguaias. Da mesma forma, buscou legitimidade junto à Secretaria Geral da OEA, que, por meio do Secretário Geral, Miguel Insulza, fez uma declaração de que a OEA respeita as decisões de outros organismos internacionais. Ainda, Lerner buscou apoio junto ao Presidente do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral do Paraguai, Ministro Alberto Ramírez Zambonini, que sinalizou não ver nenhum inconveniente na realização de uma missão eleitoral da UNASUL (SOARES, 2016).

O segundo tópico da reunião versou sobre a proposta de enviar uma missão própria do GAN antes de uma possível Missão eleitoral da UNASUL. A proposta teve opiniões divergentes, em especial a do Equador, conforme trecho da ata em tela:

Ecuador solicitó que se registre en actas la necesidad de efectuar consultas con las autoridades de su país a fin de acompañar el consenso, toda vez que hasta el momento la posición de Ecuador ha sido contraria a esta posibilidad, haciendo explícitos sus argumentos y advirtiendo de los riesgos que para el prestigio de UNASUR y el mantenimiento de la decisión de las Jefas e Jefes de Estado implicaría un manejo interesado en Paraguay sobre una misión de esta naturaleza, si no existe previamente una invitación explícita de Paraguay y una aceptación por parte de las máximas autoridades de UNASUR (UNASUL, 2012, p. 2).

Portanto, ficou acordado que cada país levaria o assunto à consulta de seus chanceleres e, depois, transmitiriam as posições à presidência *protempore*. Com relação ao envio da Missão eleitoral da UNASUL, os representantes se mostraram favoráveis e

³⁷ O documento pode ser encontrado no Anexo J, assim como está disponível em: <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/ACTA_DE_LA_CUARTA_REUNION_DEL_GRUPO_DE_ALTO_NIVEL_DE_UNASUR_PARA_EL_SEGUIMIENTO_Y_EVALUACION_DE_LA_SITUACION_EN_PARAGUAY.pdf?noderef=fa456d0e-ff50-4edc-853c-0a5cbaccedb1>. Acesso em: 17 nov. 2017.

acreditavam que tal proposta deve ser enviada ao Conselho de Chefes e Chefas de Estado e Governo da UNASUL para que eles deliberem. Ademais, levantaram a possibilidade de que o Conselho Eleitoral da UNASUL leve em conta os seguintes aspectos, caso seja instalada uma missão eleitoral: confecção de um padrão eleitoral, conhecimento da planta tecnológica eleitoral, confiabilidade das pesquisas eleitorais, sem descartar a contratação de empresas especializadas, e, por fim, ao acesso equitativo aos meios de comunicação.

No que concerne ao terceiro tópico da Ata trata sobre a VI Reunião ordinária do Conselho de Chefes e Chefas de Estado e de Governo da UNASUL, programada para o dia 30 de novembro de 2012, a preocupação do Secretário Geral era convencer os mandatários da UNASUL sobre a necessidade da instalação da Missão eleitoral no Paraguai e, também, garantir a aprovação do documento de trabalho que será enviado. Por fim, o último tópico discutido foi a aprovação do “Documento de trabalho do Grupo de Alto Nível”.

A quinta reunião do GAN, realizada no dia 19 de dezembro de 2012, teve como documento oficial a *Acta de la V Reunión del Grupo de Alto Nivel de UNASUR para el seguimiento y evaluación de la situación em Paraguay*³⁸.

Em geral, o documento tem como objetivo posicionar sobre a participação do Secretario Geral da GAN durante a VI Reunião ordinária do Conselho de Chefes e Chefas de Estado e de Governo da UNASUL, oportunidade em que posicionou os mandatários da UNASUL acerca de sua viagem à Assunção e de sua intermediação junto aos vários setores da sociedade paraguaia, que demonstraram serem favoráveis à participação da UNASUL nas eleições de Abril no Paraguai. Por fim, com o aval positivo dos chefes e chefas de Estado e governo da UNASUL, através da decisão nº 16/2012 de 30 de novembro de 2012, tornou-se necessário avaliar e propor a forma de participação da UNASUL no processo eleitoral do Paraguai. Nesse contexto, Lerner considerou três cenários: 1) realizar uma missão eleitoral da UNASUL no Paraguai a convite do governo paraguaio; 2) realizar uma missão eleitoral da UNASUL ao Paraguai a convite do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral (TSJE) do Paraguai; 3) não realizar uma missão eleitoral da UNASUL no Paraguai.

A proposta de número três foi prontamente rejeitada e a segunda opção foi a escolhida, visto que o TSJE é um interlocutor de grande importância e credibilidade no Paraguai. Tendo isso em vista, de comum acordo, foi solicitado ao Presidente Lerner que

³⁸ O documento pode ser encontrado no Anexo K, assim como está disponível em: <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/ACTA_DE_LA_QUINTA_REUNION_DEL_GRUPO_DE_ALTO_NIVEL_DE_UNASUR_PARA_EL_SEGUIMIENTO_Y_EVALUACION_DE_LA_SITUACION_EN_PARAGUAY.pdf?noderef=c4b6ae76-9362-4beb-8e80-4306d358703d>. Acesso em: 23 dez. 2017.

continue fortalecendo o contato com o Tribunal a fim de analisar as condições sobre as quais a missão eleitoral poderia ser enviada.

A VI reunião foi realizada no dia 12 de março de 2013 e foi registrada por meio de dois documentos: *Informe del Presidente del Grupo de Alto Nivel para el Seguimiento de la Situación en la República del Paraguay (GAN)*, Ing.Salomón Lerner, en la VI Reunión del GAN³⁹ e *Acta de la VI Reunion del Grupo de alto nivel de UNASUR para el seguimiento y evaluación de la situación en la Republica del Paraguay*⁴⁰. A função dessa reunião era determinar a participação da UNASUL no processo de acompanhamento das eleições do dia 21 de abril no Paraguai, sua estrutura, metodologia e natureza.

Lerner destacou sua viagem ao Paraguai, entre os dias 19 a 22 de fevereiro de 2013, onde se reuniu com diversas forças políticas paraguaias, autoridades políticas, representantes de outras missões eleitorais (OEA e da União Europeia) e com a imprensa. Nesses encontros, todos sustentaram uma opinião favorável à missão de segmento eleitoral da UNASUL nas eleições paraguaias. Portanto, a viagem também serviu para que o presidente da GAN firmasse o acordo com o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral do Paraguai para que a missão seja enviada (UNASUL, 2013).

Os documentos decidem/informam que cada Estado membro poderá enviar dois representantes para participar da missão eleitoral no Paraguai, e designam Alejandro Túllio, Diretor Nacional Eleitoral da Argentina, como coordenador do grupo. Com relação ao caráter da missão, foi consenso de que se trata de uma missão com natureza diferente das anteriores visto que tem um caráter político muito forte, além do técnico eleitoral (UNASUL, 2013).

Com base nisso, fica decidido que o informe final da missão não deverá ser somente um relatório sobre o acompanhamento das eleições, mas também um documento que forneça e analise as condições democráticas que os países membros da UNASUL utilizarão para decidir ou não sobre a reincorporação do Paraguai à organização ao final dos trabalhos. Por

³⁹ O documento pode ser encontrado no Anexo L, assim como está disponível em: <[https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/INFORME_DEL_PRESIDENTE_DEL_GRUPO_DE_ALTO_NIVEL_PARA_EL_SEGUIMIENTO_DE_LA_SITUACION_EN_LA_REPUBLICA_D_EL_PARAGUAY_\(GAN\)_ING_SALOMON_LERNER_EN_LA_SEXTA_REUNION_DEL_GAN.pdf?noderef=76bed0e7-23f8-4970-b512-94623f0411b3](https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/INFORME_DEL_PRESIDENTE_DEL_GRUPO_DE_ALTO_NIVEL_PARA_EL_SEGUIMIENTO_DE_LA_SITUACION_EN_LA_REPUBLICA_D_EL_PARAGUAY_(GAN)_ING_SALOMON_LERNER_EN_LA_SEXTA_REUNION_DEL_GAN.pdf?noderef=76bed0e7-23f8-4970-b512-94623f0411b3)>. Acesso em: 23 dez. 2017.

⁴⁰ O documento pode ser encontrado no Anexo M, assim como está disponível em: <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/ACTA_DE_LA_SEXTA_REUNION_D_EL_GRUPO_DE_ALTO_NIVEL_DE_UNASUR_PARA_EL_SEGUIMIENTO_Y_EVALUACION_DE_LA_SITUACION_EN_LA_REPUBLICA_DEL_PARAGUAY.pdf?noderef=c93357d2-070e-426b-b839-07e040fbeb2>. Acesso em: 24 dez. 2017.

fim, a aprovação do “Documento de Trabalho do Grupo de Alto Nível”⁴¹ também foi destaque nos documentos em tela (UNASUL, 2013).

Por fim, temos a última reunião do GAN, ocorrida no dia 22 de maio de 2013, após as eleições no Paraguai. Nessa ocasião, o documento produzido a partir da reunião foi a *Acta de la VII Reunion del grupo de Alto Nivel de UNASUR para el Seguimiento y evaluación de la situación en la Republica del Paraguay*⁴². A ata possui a intenção de informar sobre o desenvolvimento da missão e seus resultados e busca apontar que o relatório final está em fase de finalização.

O documento ressalta que a presença da UNASUL no Paraguai pode comprovar que o processo eleitoral transcorreu com toda normalidade, com uma ampla participação cidadã, respeitando o calendário eleitoral e com apego ao marco normativo que a regula. A partir disso, o documento indica que as ações políticas que a UNASUL tomou, juntamente com seus estados membros, deveriam facilitar a reincorporação deste país irmão ao processo de integração sul-americano (UNASUL, 2013). Por fim, esclarece que o resultado das eleições gerais do dia 21 de abril de 2013 levou à normalização da ordem democrática no Paraguai. Dessa forma, estariam dadas as condições para que o Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL defina seu retorno do Paraguai à UNASUL (UNASUL, 2013). Tendo isso por base, no dia 9 de agosto de 2013, por meio da decisão nº 001/2013⁴³, o Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL, com base no relatório final fornecido pela missão eleitoral que reconhece o caráter legal da eleição de Horácio Cartes e do novo Parlamento, aprovou a reincorporação do Paraguai à UNASUL a partir do dia 15 de agosto de 2013.

A partir da extensa análise das Atas das reuniões do Grupo de Alto Nível para acompanhamento da situação na República do Paraguai (GAN), buscamos, em nosso trabalho, demonstrar que a ação da UNASUL, em todo o processo, se deu de forma organizada, sistematizada e comprometida com seus objetivos e seu mandato. O esforço do

⁴¹ O “Documento de Trabalho do Grupo de Alto Nível”, que foi aprovado pelos chefes de Estado da UNASUL, está disponível como anexo III da *Acta de la VI Reunion del Grupo de alto nivel de Unasur para el seguimiento y evaluación de la situación en la Republica del Paraguay*.

⁴² O documento pode ser encontrado no Anexo N, assim como está disponível em: <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/ACTA_DE_LA_SEPTIMA_REUNION_DEL_GRUPO_DE_ALTO_NIVEL_DE_UNASUR_PARA_EL_SEGUIMIENTO_Y_EVALUACION_DE_LA_SITUACION_EN_LA_REPUBLICA_DEL_PARAGUAY.pdf?noderef=d35d9e6d-be1f-43c7-85fd-834398e17064>. Acesso em: 27 dez. 2017.

O documento pode ser encontrado no Anexo O, assim como está disponível em: <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNASUR_CJEG_DECISION_No_001_2013_PARTICIPACION_DE_PARAGUAY_EN_UNASUR.pdf?noderef=0e1104ec-2d8d-4671-b2a4-68aa5f45b27a>. Acesso em: 30 dez. 2017.

secretário Salomón Lerner em instaurar a missão eleitoral da UNASUL, indo à Assunção, negociando com as forças políticas e com o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral do Paraguai (TSJS), mesmo tendo o ministro das relações exteriores paraguaia contra a ação da UNASUL, também demonstra a determinação de cumprir com objetivos da organização.

Ao todo, o grupo de alto Nível reuniu-se sete vezes entre os meses de julho de 2012 e agosto de 2013. Ou seja, houve pouco mais de um ano de trabalho intenso por parte dos chanceleres e do Secretário Geral do GAN e da UNASUL.

Com base no exposto acima e pela análise das atas e comunicados, podemos observar que a ação da UNASUL na crise paraguaia foi de fundamental importância. Considerando que não conseguiu evitar o impeachment, a organização, com base no seu tratado constitutivo e em seu protocolo adicional, optou por implementar uma sanção política de suspensão do país. Assim, acreditamos que o posicionamento da UNASUL conseguiu constranger e demonstrar, portanto, que, apesar de ser uma instituição jovem, sua capacidade de ajudar na gestão e superação de crises regionais foi relevante.

É possível que se questione a força de uma sanção política para constranger um país. Nessa seara, acreditamos que a escolha por esse tipo de sanção tem o objetivo de não interferir no bem-estar da população. Todavia, em uma comunidade internacional cada vez mais interdependente, onde as organizações ganham cada dia mais peso, a aplicação de uma sanção política possui, sim, a capacidade de constranger e mudar o comportamento de um país.

Em suma, a atuação da UNASUL na crise Paraguaia traduz-se como o coroamento da organização enquanto entidade capaz de responder, positivamente, às crises regionais, assim como buscar defender a democracia e as instituições regionais efetivamente. Entendemos que o grande objetivo da UNASUL é ser uma organização de/para os países sul-americanos, evitando que outras organizações como a OEA, por exemplo, tenham espaço para se posicionar e interferir no âmbito regional.

Quadro 5 – Atuação da UNASUL nas crises democráticas da região (2008-2012)

País	Ano	Principais atores envolvidos	Principais motivações	Principais ações da UNASUL	Principais ações do Brasil
Bolívia	2008	Manifestante pró e contra o governo de Evo Morales	Desacordo com a divisão dos lucros dos hidrocarbonetos	- Mediação do Conflito; - Apoio à ordem democrática; - Declaração de La Moneda;	- Mediação do conflito (chama o presidente Evo Morales para negociar); - Apoio à ordem democrática;
Equador	2010	Militares insatisfeitos e setores contra o governo de Rafael Correa	Alteração na Lei dos funcionários públicos no Equador;	- Convocação de reunião extraordinária dos presidentes sul-americanos; - Declaração de Buenos Aires; - Apoio ao presidente Rafael Correa; - Elaboração do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL;	- Apoio ao presidente Rafael Correa; - Envio do Ministro das Relações Exteriores para acompanhar Rafael Correa;
Paraguai	2012	Setores pró e contra o governo de Evo Morales	Reforma Agrária	- Reunião extraordinária dos presidentes; - suspensão do Paraguai; - Envio de missão eleitoral em 2013;	- Apoio as sanções políticas da UNASUL;

Fonte: elaborado pela autora a partir de Lyra (2017).

4.4 O POSICIONAMENTO BRASILEIRO PERANTE A CRISE PARAGUAIA, O QUE EXPLICA A DIFERENÇA DE ENGAJAMENTO ENTRE BRASIL E UNASUL

O Brasil liderou a missão diplomática enviada pela UNASUL ao Paraguai logo após o anúncio da abertura do impeachment contra Lugo, representado pelo Ministro das Relações Exteriores – Antônio Patriota. A missão contou com a participação de outros chanceleres da Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela e tinha a intenção de averiguar a situação política no Paraguai (SOARES, 2016). No entanto, diferentemente dos demais países latino-americanos, o Brasil não se posicionou de imediato, embora tenha se declarado contra o governo de Franco. Só após realizar consultas a embaixadores que estavam em Assunção e convocar o embaixador Brasileiro, Eduardo dos Santos, para uma reunião em Brasília com os ministros das Relações Exteriores (Antônio Patriota), da Defesa (Celso Amorim) e de Minas e Energia (Edison Lobão), que o Brasil se pronunciou oficialmente, sendo assim um dos últimos países da região a se manifestar oficialmente (GAIO, 2012; SOARES, 2016).

O embaixador Eduardo dos Santos não foi enviado de volta ao Paraguai, a embaixada brasileira ficou até as eleições presidenciais de abril de 2013 sem representante oficial, somente com um encarregado de negócios para prestação de demais serviços, o que, para a diplomacia, demonstra reprovação ou não concordância com alguma questão do país envolvido (BRASIL, 2013).

No lado oposto, o novo presidente Paraguaio, em seu primeiro pronunciamento oficial, fez questão de direcionar sua fala ao Brasil, quando ressaltou a necessidade de manter boas relações com o país vizinho, visto que os dois países compartilham muitos interesses em comum. Nas palavras dele: “(...) temos esperança de manter relações harmônicas e proporcionais com o Brasil. Não acredito que o Brasil aplicará sanções, pois os mais afetados seriam os empresários brasileiros que investem no Paraguai, principalmente, em Ciudad del este” (NOVO, 2012). Em congruência com as palavras do presidente paraguaio, o ministro das relações exteriores, Fernandéz Estigarribia, também fez um pronunciamento e deixou uma clara mensagem ao governo brasileiro, mencionou a situação dos brasiguaios e os interesses dos empresários instalados no Paraguai. De acordo com suas palavras: “(...) vamos cumprir todos os compromissos e obrigações internacionais” destacou. Espero do Brasil uma extraordinária relação. Às vezes, os vizinhos têm diferentes pontos de vista (...) faremos de tudo para que os brasiguaios sigam trabalhando. Cerca de seis mil “brasiguaios” (agricultores brasileiros que moram em território paraguaio) trabalham atualmente no Paraguai (FELLETT, 2012, online).

Nota-se, portanto, a relação de interdependência, embora assimétrica, existente entre os dois países (Brasil e Paraguai), cuja ruptura nas relações causaria perdas para ambos. Em um primeiro momento, como já assinalado, o governo brasileiro buscou agir seguindo o posicionamento da UNASUL, condenando a destituição sumária de Lugo – no caso brasileiro, criticou-se como antidemocrática a falta de tempo que o presidente teve para se defender – e apoiando sanções [políticas] ao Paraguai. A suspensão deste último dos blocos regionais (UNASUL e MERCOSUL) foi uma sanção que possuiu o aval brasileiro, pois o Brasil é considerado uma liderança dentro dessas organizações regionais e por ter entendido que o golpe rompeu com a ordem democrática do país.

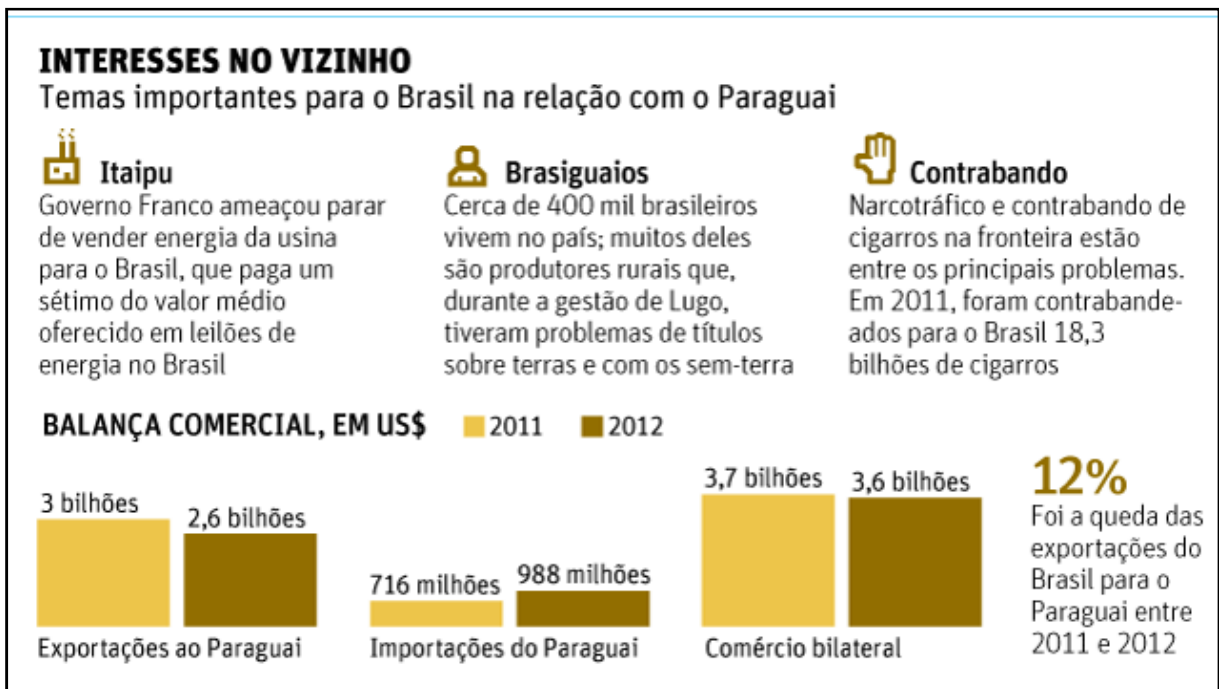
Porém, ao se tratar de sanções econômicas, a postura do governo brasileiro foi divergente de alguns países sul-americanos. A Argentina, por exemplo, rompeu as relações com o Paraguai por não aceitar o novo governo como legítimo e a Venezuela, além de retirar o embaixador venezuelano de Assunção, suspendeu o envio de petróleo para o país (JARDIM, 2012). Diferentemente desses países, o Brasil não propôs nenhum embargo ao Paraguai a fim

de não prejudicar as relações comerciais com este país. Os brasiguaios, o empresariado brasileiro e a dependência energética são as principais preocupações brasileiras. Essas são as variáveis que o governo brasileiro coloca em jogo no momento da formulação de sua Política Externa em relação ao novo governo paraguaio.

A questão dos brasiguaios, que somam, hoje, aproximadamente, 400 mil pessoas e representam 90% da produção e exportação de soja do Paraguai, é um dos fatores considerados pelo governo brasileiro ao se posicionar frente ao governo paraguaio (G1, 2012). Uma postura restritiva e radical por parte do Brasil frente ao golpe geraria consequências para essa população, que depende do aval (e benefícios) do governo do Paraguai para manter-se na região.

Os empresários brasileiros que possuem muitos investimentos nas cidades de Assunção e *Ciudad del Leste*, por exemplo, nos setores de soja, também demonstram preocupação. Contudo, sobretudo está a preocupação do Brasil ligada à Itaipu, que é o maior laço entre os dois países. A aplicação de alguma sanção econômica ao Paraguai geraria uma retaliação por parte desse país, aumentando o valor a ser pago pelo Brasil na compra do excedente de energia produzida pela Usina.

Figura 3 – Temas importantes para o Brasil na relação com o Paraguai



Fonte: Yanakiew (2013, online).

Sendo assim, ao observar a reação brasileira frente ao acontecido no Paraguai, tem-se que esta atitude reflete uma tendência chamada de “politização da política externa”, onde o

Estado não é mais o ator único e racional na condução da política externa de um país, pois há a incorporação de outros atores domésticos, fazendo com que os interesses da nação, como um todo, sejam representados no âmbito internacional (SOARES LIMA, 2000).

O Brasil passou por um processo de redemocratização em seu sistema político, descentralizando o processo decisório das mãos do Itamaraty, que possuía uma estrutura racional e burocrática com um alto nível de complexidade e profissionalismo, os quais conferiram a possibilidade de manter o controle sobre a formulação e condução da Política Externa, que seguia sempre uma linha de ação e possuía uma grande credibilidade nacional e internacional (SOARES LIMA, 2000)

Segundo Letícia Pinheiro (2006), com a mudança no contexto internacional, foi possível verificar, gradualmente, uma maior participação de outros atores no processo de formulação da Política Externa Brasileira (PEB), porque a globalização, a liberalização econômica e, principalmente, o fim da guerra fria, possibilitaram uma maior discussão de alguns temas antes desconhecidos, bem como uma maior interação entre os planos interno e externo. Tendo em vista essa mudança, podemos perceber a maior participação dos atores domésticos na formulação da PEB, obtendo sucesso na concessão de suas demandas.

Esta é a tendência que se observa na posição que o Brasil tomou em relação à deposição sumária – levando em consideração os interesses dos atores internos (os empresários do setor agrícola e energético) com relação ao Paraguai e, portanto, não impondo sanções econômicas a este. Para explicar melhor as ações do governo brasileiro, recuperamos o que Andrew Moravcsik (1997), em seu texto “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics” denomina como abordagem *bottom-up*, em que as demandas dos indivíduos são processadas pelas instituições de representação do Estado, ou seja, ao tratar de um assunto no âmbito internacional, o Estado busca atender às demandas e aos interesses dos atores nacionais – uma relação doméstico/internacional.

Dessa feita, entendemos que a postura brasileira perante a crise paraguaia em 2012, no que concerne ao trato bilateral, foi de ponderação e cautela devido aos fatores mencionados (Itaipu e os brasiguaios); já no âmbito regional, o país não assumiu o protagonismo na condução dos processos junto à UNASUL e ao Mercosul, mas concordou com a suspensão do país guarani dos dois blocos. Com base nisso, podemos recuperar a visão defendida por Matias Spektor (2010) de que, apesar do envolvimento progressivo do Brasil com a região nos últimos anos e do esforço brasileiro em fomentar o regionalismo, o Brasil apresenta um comportamento paradoxal e não pode ser entendido enquanto uma potência regional típica. O autor entende que o Brasil não está disposto a assumir uma posição de

principal agente indutor da ordem regional e hesita diante de situações em que é forçado a se impor ou onde tenha que pressionar seus vizinhos menores a agir de determinada forma.

Entendemos que o papel do Brasil junto à UNASUL, no caso da crise paraguaia, deveria ter sido mais proeminente. Esperava-se, do principal ator regional, mais disposição nas ações, negociações, medidas e possíveis sanções, bem como mais envolvimento para pressionar o país vizinho em não dar prosseguimento ao processo de impeachment e, depois, em aceitar a missão eleitoral da UNASUL. Entretanto, a postura brasileira se resumiu à passividade e à minimização de danos.

Por sua vez, Soares (2016) tem uma percepção diferente. O autor não concorda com a avaliação de que o Brasil não desempenhou um papel de relevância na crise por não sustentar ações no plano bilateral. Segundo Soares (2016), o Brasil fez uma escolha clara de atuar em âmbito multilateral com a UNASUL, o que corroboraria a ideia de que tal organismo de cooperação possui primazia quando o assunto é gestão de crises democráticas. Conforme o autor aponta:

Pode-se interpretar a reação brasileira à deposição de Lugo como “a articulação de uma nova compreensão da liderança brasileira sobre a região”. Essa compreensão seria a de um Brasil que avança nas discussões políticas sempre nos fóruns multilaterais, evitando assim possíveis desgastes diplomáticos nas relações bilaterais (SOARES, 2016, p. 82).

Apesar da argumentação de Soares (2016) ser interessante, não concordamos com seu ponto de vista, visto que existe uma contradição. Se o Brasil acredita na capacidade de resolução da UNASUL, o país precisa investir em mecanismos que sejam capazes de fortalecer e conferir credibilidade à organização e, para que isso ocorra, o Brasil precisa atuar como indutor do processo e protagonista de ações.

Com isso, o que queremos explicar com essas considerações é que o regionalismo brasileiro avança conforme sua necessidade, o que ajuda a explicar o comportamento paradoxal do Brasil para com o regionalismo sul-americano, o que impacta no desenvolvimento da integração como um todo. Sanahuja (2012) também reflete sobre nosso argumento:

Como líder regional, Brasil mantiene una relación ambivalente com UNASUR. En ocasiones pareciera reconocer que asumir un rol de líder regional – y asumir los costos políticos y económicos de este liderazgo es un pre-requisito para convertirse en un líder internacional y en otras, el país actúa como un actor internacional único, sin representar (formal e informalmente) a UNASUR y sus socios (SANAHUJA, 2012, p. 42).

Nesse sentido, o Brasil se comporta incentivando, por um lado, o multilateralismo e, de outro, o regionalismo. Todavia, quando existe menção de que qualquer um deles possa constranger sua ação, o país prefere agir unilateralmente. Este posicionamento acaba sendo prejudicial para a integração regional como um todo, porque, como maior país seja em termos econômicos, sociais ou demográficos, esperava-se que o Brasil agisse como um *paymaster*, ou seja, aquele país que está disposto e tem condições de arcar com o ônus da integração. Em um contexto muito assimétrico e desigual como o da América do sul, a existência do *paymaster* é essencial para o sucesso do processo (PEDROSO, 2013).

Refletindo sobre o comportamento brasileiro, Mariano (2007) assume que a política externa brasileira possui um padrão de comportamento baseado na busca por autonomia (ampliação das margens de manobra no sistema internacional) enquanto princípio norteador e do desenvolvimento enquanto objetivo central. Esse comportamento, em grande medida, ajuda a política externa brasileira a manter uma coerência, legitimidade e, principalmente, continuidade em suas ações ao longo do tempo. Tendo isso por base, o autor acredita que a consecução desses objetivos condicionou um comportamento específico do Brasil perante a integração⁴⁴, que é a defesa do princípio da intergovernamentalidade. Este princípio não aparece publicamente no discurso diplomático, mas está presente e estrutura as escolhas do Brasil no que tange a integração (MARIANO, 2007).

O autor parte do pressuposto de que, ao longo do tempo, os processos de integração tendem a se aprofundar e criar mecanismos para aumentar seu escopo de atuação, o que vai de encontro ao princípio da intergovernamentalidade presente na ação brasileira. Portanto, Mariano (2007) conclui que não é possível compatibilizar a evolução das necessidades dos processos de integração e o padrão de comportamento brasileiro:

(...) a diplomacia brasileira procurou sempre fortalecer-se acentuando o caráter pragmático de suas escolhas, então a intergovernamentalidade seria a forma correta de lidar com a integração regional, pois estaria amparada na tradição diplomática, ou realista, que em diversos momentos históricos caracterizou a atuação externa do Brasil e fortaleceu o próprio corpo diplomático na estrutura governamental (MARIANO, 2007, p. 197).

Nosso trabalho ilustra esse padrão de comportamento defendido pelo Brasil ao longo do tempo. Embora faça parte dos organismos regionais e incentive sua expansão, não há o

⁴⁴ É importante destacar que Mariano (2007) está discutindo, em seu trabalho, o posicionamento do Brasil perante o MERCOSUL. O período analisado pelo autor vai da redemocratização até o início do governo Lula. Entretanto, acreditamos que a análise do autor pode ser estendida à participação do Brasil em outros mecanismos de cooperação e no processo de integração na região como um todo.

menor sinal de que governo brasileiro esteja disposto a mudar seu padrão de ação. Isso leva à reprodução de resultados entre os organismos de cooperação regional. Mariano (2007) sustenta, em sua pesquisa, que a superação dos limites da integração regional como um todo estaria condicionada a uma mudança no padrão de comportamento do Brasil.

Outro ponto que corrobora nosso argumento acima é a diferença no papel desempenhado pelo Brasil diante das crises na Bolívia, no Equador e no Paraguai. Em relação à primeira, conforme apontado acima, o Brasil assumiu liderança no processo negociador, chamando o presidente Evo Morales para conversar, dando apoio para a resolução do caso. Em relação à crise de 2010, houve o envolvimento brasileiro, ainda que em menor escala. Já quando comparamos o envolvimento com o processo no Paraguai, vemos que o Brasil optou por relegar o protagonismo da ação para a Argentina e Venezuela, limitando-se a proteger seus próprios interesses em face das mudanças no vizinho.

Nesta mesma linha de raciocínio, a ação do Brasil no Mercosul logo após o impeachment de Lugo corrobora nosso argumento sobre o caráter pragmático de Brasília perante os organismos de cooperação regional. Logo após o impeachment de Fernando Lugo, os membros do Mercosul, com base no Protocolo de Ushuaia e entendendo que houve rompimento com a ordem democrática no Paraguai, resolveram, também, suspender o país do bloco até que fossem convocadas novas eleições em 2013. Aproveitando a deixa e o afastamento do país guarani, na mesma cúpula, foi aprovada a entrada da Venezuela ao bloco, que só era travada pela não aprovação de Assunção (SOARES, 2016; DESIDERÁ NETO, 2017). O Paraguai condenou as ações do Mercosul, tanto sua suspensão quanto a adesão da Venezuela, e o Presidente Frederico Franco despendeu muita energia em uma campanha internacional contra a legalidade das decisões tomadas pelos membros do Mercosul (DESIDERÁ NETO, 2017).

Quando trazemos essas questões para o âmbito da UNASUL, o quadro se complica um pouco mais, tendo em vista que estamos tratando de uma instituição jovem com baixa institucionalidade, minimalista e que precisa disputar margem de ação com outras instituições já existentes e um pouco mais consolidadas. Destarte, a UNASUL fica um pouco dependente dos interesses brasileiros, ou seja, onde é do interesse do Brasil avançar, ela consegue, caso contrário, ela não avança (MEDEIROS; TEIXEIRA JÚNIOR; REIS; 2017; SPEKTOR, 2010).

Esse ponto também é discutido por Spektor (2010). Para o autor, a ambivalência do comportamento brasileiro está calcada no padrão de institucionalização das instituições de cooperação regional que é promovido pelo Brasil (arquiteturas regionais minimalistas, frágeis

e forte apelo à intergovernamentalidade), o que, em grande medida, é do interesse brasileiro, pois acaba por não constranger a ação brasileira (SPEKTOR, 2010).

Para Medeiros, Teixeira Júnior e Reis (2017), a atuação brasileira no âmbito da UNASUL pode ser entendida como uma estratégia que se define pela “cooperação para a autonomia”:

Por essa expressão entendemos um comportamento racional e estratégico da Presidência e do Itamaraty que visa, através da cooperação multilateral, garantir os ganhos provenientes das políticas regionalistas, reduzindo o custo de engajamento através da criação de instituições (sub) regionais. Tal cooperação procura não cercear as opções do Brasil em outras arenas internacionais, em particular as extrarregionais. O mecanismo pelo qual alcança tal resultado seria a cooperação e coordenação através de instâncias intergovernamentais e pouco institucionalizadas (MEDEIROS; TEIXEIRA JÚNIOR; REIS, 2017, p. 104).

Acreditamos que os autores sinalizam que o Brasil faz um uso instrumental do regionalismo, ou ainda, que o Brasil persegue uma estratégia de relacionamento cooperativo com a região para atender aos seus anseios autonomistas, pois, a partir desta estratégia, os ganhos obtidos com o regionalismo são mantidos sem comprometer os objetivos de inserção internacional maiores. À guisa de conclusão, podemos entender que, de fato, depois dos anos 2000, o Brasil vem construindo um projeto estratégico para América do Sul. Contudo, o objetivo brasileiro com isso não foi exercer liderança, uma vez que o Brasil não possui disposição, nem recursos materiais para isso. Assim, podemos nos questionar: se não é liderança, o que motivou o Brasil, nesses últimos anos, a investir na região? Quais são seus interesses, afinal?

De acordo com Spektor (2017), o projeto regional brasileiro buscou atender as necessidades do sistema político brasileiro. Primeiramente, serviu para reduzir os custos e os danos causados pela fricção com uma vizinha complexa e difícil; depois, para ajudar a regionalizar o capitalismo brasileiro a favor das grandes empresas nacionais como BRF, Odebrecht entre outros; por último, o autor aponta que a diplomacia sul-americana foi um instrumento a serviço do poder executivo para angariar apoio e legitimidade nas disputas de poder em Brasília (SPEKTOR, 2017).

Por fim, gostaríamos de concluir que, apesar das críticas levantadas em nosso trabalho sobre o comportamento brasileiro perante a integração regional e como isso impacta no aprofundamento e institucionalização de organismos de cooperação regional como a

UNASUL, não podemos deixar de mencionar a importância que esta adquiriu nos últimos anos enquanto mediadora de crises políticas na região.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nossa pesquisa demonstrou a relação existente entre a ascensão dos governos progressistas na América Latina, a partir dos anos 2000, com o redimensionamento do regionalismo de um caráter estritamente econômico para um viés multidimensional, com ênfase no âmbito político, e como isso possibilitou o surgimento de organizações de cooperação regional complexas como a UNASUL. A UNASUL nasce a partir desse contexto e representa uma iniciativa inédita de articulação de todos os países da América do Sul. A organização é destinada à ênfase na dimensão política, sendo que, desde sua criação, tem se consolidado como uma instância para a negociação e mediação de crises regionais.

Discutimos, também, como esse novo cenário regional se conectou ao direcionamento da política externa brasileira, também nos anos 2000, com a eleição de Lula da Silva, momento em que a região sul-americana adquiriu fundamental importância enquanto uma estratégia para ajudar o Brasil, que, a partir de um contexto interno e externo favoráveis, alçava voos mais longos, ao almejar ser uma potência global.

Nesta pesquisa, analisamos a mediação de três crises político institucionais por parte da UNASUL na região latino-americana: a crise boliviana em 2008, a insurreição da polícia nacional em 2010 no Equador e o impeachment de Fernando Lugo em 2012 no Paraguai. O objetivo, a partir dessa análise, foi compreender a atuação da UNASUL como mediadora de tais conflitos. Chegamos à conclusão de que, apesar de ser uma organização jovem e do *overlapping* de instituições na região, a UNASUL conseguiu, de fato, ter relevância e protagonismo na busca por soluções conjuntas regionais. Para além disso, concluímos que a organização tem sido um importante instrumento na busca pela proteção à democracia na região, uma vez que procurou acrescentar, em sua estrutura, mecanismos como a “cláusula democrática” para tornar sua atuação mais robusta diante de possíveis ameaças à democracia na região.

Ademais, analisamos quais instrumentos foram utilizados pela UNASUL para responder às crises institucionais. Por meio da análise da documentação emitida pela organização, percebe-se o compromisso da UNASUL com o fortalecimento da democracia. Foi possível enxergar sua evolução para responder às crises, em especial, a crise paraguaia, quando optou pela suspensão do país do bloco e pela instalação de um Grupo de Alto Nível para acompanhar a situação.

Ainda, trouxemos a discussão da importância de uma instituição como a UNASUL, que é pensada de dentro para fora, considerando que é uma organização criada por demandas

dos próprios países sul-americanos para pensar as suas realidades e tomar medidas de acordo com isso, sem precisar buscar a ingerência de outras instituições como a Organizações dos Estados Americanos.

Com relação ao papel do Brasil, concluímos que houve um alinhamento de posicionamento entre o Brasil e a UNASUL no que tange a crise boliviana e do Equador. Entretanto, quando olhamos para o engajamento de ambos em relação à crise paraguaia, verificamos que o engajamento do Brasil para a resolução da mesma foi menor, visto que existe, entre Brasil e Paraguai, uma forte relação de interdependência. Além disso, a explicação para essa diferença de engajamento está calcada no padrão de comportamento ambivalente do Brasil em relação à integração regional. Tal comportamento se resume no alargamento dos compromissos regionais brasileiros e no envolvimento com a região sul-americana com a intenção de promover a cooperação regional sem que isso signifique uma postura de liderança na região, uma vez que o Brasil não está disposto a arcar com os custos de ser o líder regional.

Foi possível verificar, em nossa pesquisa, que o Brasil possui princípios norteadores em sua política externa: a autonomia e o desenvolvimento. Tais princípios condicionaram o padrão de ação brasileiro no que tange a integração, que é a defesa da intergovernamentalidade. Portanto, com base nos casos analisados, conseguimos averiguar, na prática, o comportamento paradoxal brasileiro, uma vez que não houve uma resposta padrão diante das crises regionais, mas sim uma resposta condicionada aos interesses do Brasil. Além disso, verificamos que a estrutura da UNASUL reproduz, mais uma vez, a arquitetura regional minimalista e intergovernamental que o Brasil defende para a consecução de seus objetivos maiores.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASIL. Franco ironiza saída do Paraguai do Mercosul e Unasul. **Correio Do Estado**, [S.l.], jun. 2012. Disponível em: <<https://www.correiodoestado.com.br/noticias/franco-ironiza-saida-do-paraguai-do-mercosul-e-unasul/153437/>>. Acesso em: 23 dez. 2017.
- ALBUQUERQUE, José Lindomar C. Os Brasiguaios e os conflitos sociais e nacionais na fronteira Brasil-Paraguai. **Horizontes Antropológicos**, ano 15, n. 31, p. 137-166, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ha/v15n31/a06v1531.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2018.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 1, p. 162-184, jun. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000100008>. Acesso em: 06 mar. 2017.
- ALTEMANI, Henrique. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- AMORIM, C. Brazilian foreign policy under president Lula (2003-2010): an overview. **Revista brasileira de política internacional**, v. 53, edição especial, p. 214-240, dez. 2010.
- AYERBE, Luis Fernando. Crise de Hegemonia e emergência de novos atores na Bolívia: o governo de Evo Morales. **Lua Nova**, São Paulo, v. 83, p. 179-2016, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n83/a07n83.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2017.
- BBC BRASIL. “LULA toma as rédeas na crise boliviana”, diz El País. **Estadão**, São Paulo, set. 2008. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lula-toma-as-redeas-na-crise-boliviana-diz-el-pais,242533>>. Acesso em: 30 dez. 2017.
- BBC BRASIL. **Entenda os reflexos da crise política no Paraguai**. jun. 2012. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/06/120625_qa_paraguai_jp>. Acesso em: 30 dez. 2017.
- BÉLEM LOPES, Dawisson. Titubeios e tergiversações: epitáfio para a era Patriota. **Revista Inteligência**, v. 16, n. 62, p. 72-81, jul./set. 2013.
- BRAGATTI, Milton Carlos; SOUZA, Nilson Araújo. Unasul: Iniciativa de Integração Regional? Instituição de Regionalismo pós-liberal ou contra-hegemônico? Concertación ou coordenação de interesses comuns? Os debates conceituais sobre um processo em construção. **Conjuntura Austral**, v. 7, n. 35, p. 43-51, abr./mai. 2016.
- BRASIL. **Balço de Político Externa 2003/2010**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2010.
- BRESSAN, Regiane N. O espaço da América Latina na Política Externa Brasileira. In: SÉRBIN, Andrés (coord.). Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos. **Anuário de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**, Edición Especial. Buenos Aires: CRIES, 2016, p. 311-332.

BRICEÑO, José. Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. **Estudios Internacionales**, Santiago: Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, n. 175, p. 9-39, jun. 2013.

BRICEÑO, José; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Post-hegemonic regionalism, UNASUR, and the reconfiguration of regional cooperation in South America. **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies**, v. 40, n. 1, p. 48-62, mai. 2015.

CARMO, Gécica Fernanda. A Política Externa durante os Governos Lula da Silva: A saúde na América do Sul. In: II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina, 2016. São Paulo. **Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina**, PROLAM, 2016. Disponível em: <https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/Gessica_Carmo_II-Simposio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-America-Latina.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2017.

CARMO, Marcia. Cristina Kirchner convoca Unasul para discutir crise no Equador. **BBC Brasil**, Buenos Aires, out. 2010. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/09/100930_equador_unasul_mc_rc>. Acesso em: 30 dez. 2017.

CASARÕES, Guilherme. Uma política externa à altura do Brasil. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 09 de Setembro de 2013. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,uma-politica-externa-a-altura-do-brasil-imp-1072775>>. Acesso em: 18 set. 2017.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

CEVO, A. L.; LESSA, A. C.. declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 133-151, dez. 2014.

COMINI, Nicolás; FRENKEL, Alejandro. Una Unasur de Baja Intensidad. **Nueva Sociedad**, n. 250, mar./abr. 2014. Disponível em: <<http://nuso.org/articulo/una-unasur-de-baja-intensidad-modelos-en-pugna-y-desaceleracion-del-proceso-de-integracion-en-america-del-sur/>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

CORNETET, João Marcelo Conte. A política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na Continuidade. **Conjuntura Austral**, v. 5, n. 24, p. 111-150, jun./jul. 2014.

CORREA, Alessandra. OEA repudia tentativa de “alterar ordem democrática” no Equador. **BBC Brasil**, Washington, set. 2010. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/09/100930_equador_repercussao_rp>. Acesso em: 06 mar. 2018.

COSTA, Camila. Com Dilma, o Brasil perdeu força na política internacional. **BBC BRASIL**, São Paulo, fev. 2014. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/02/140210_politica_externa_dilma_cc.shtml>. Acesso em: 30 out. 2017.

COSTA, Camilla. Com Dilma, o Brasil perdeu força na política internacional? **BBC Brasil**, São Paulo, 01 fev. 2014. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/02/140210_politica_externa_dilma_cc>. Acesso em: 30 dez. 2017.

DESIDERÁ NETO, Walter Antônio. **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

DESIDERÁ NETO, Walter Antônio. O Brasil e o Mercosul no governo Dilma (2011-2016). **Anuário da integração regional do CRIES**. N.14, 2017. NO PRELO.

DESIDERÁ NETO, Walter Antônio; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. **Perspectivas para a integração na América Latina**. Brasília: IPEA, 2014.

DORATIOTO, Francisco. **Relações Brasil-Paraguai: afastamento, tensões e reaproximação (1889-1954)**. Brasília: FUNAG, 2012.

EM. UNASUL convoca reunião presidencial de emergência sobre Paraguai. **EM**, [S.l.], jun. 2012a. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2012/06/21/interna_internacional,301569/unasul-convoca-reuniao-presidencial-de-emergencia-sobre-paraguai.shtml>. Acesso em: 30 dez. 2017.

EM. UNASUL envia missão de chanceleres ao Paraguai. **EM**, [S.l.], jun. 2012b. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2012/06/21/interna_internacional,301639/unasul-envia-missao-de-chanceleres-ao-paraguai.shtml>. Acesso em: 23 jun. 2017.

ESPÓSITO, Tomaz N. As possibilidades e os limites do “realismo periférico”: a Política Externa do Paraguai de 1954 a 1989. In: III Encontro Nacional Da Associação Brasileira De Relações Internacionais (ABRI), **Anais do III Encontro Nacional Da Associação Brasileira De Relações Internacionais (ABRI)**, São Paulo, 2011.

FARIAS DE SOUZA, André Luiz Coelho; SANTOS, Vinicius Silva. A análise da política externa do governo Dilma Rousseff na perspectiva dos pronunciamentos oficiais da ONU. **Mural Internacional**, v. 5, n. 2, p. 128-138, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/10760/10877>>. Acesso em: 06 mar. 2018.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Entenda a crise gerada pelos violentos protestos no Equador**. Folha de São Paulo, set. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2010/09/807259-entenda-a-crise-gerada-pelos-violentos-protestos-no-equador.shtml>>. Acesso em: 8 dez. 2017.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Exército e polícia se enfrentam perto de hospital onde está o presidente do Equador**. São Paulo, set. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2010/09/807568-exercito-e-policia-se-enfrentam-perto-de-hospital-onde-esta-presidente-do-equador.shtml>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

FOLHA ONLINE. UNASUL apoia Morales; governo e oposição tentam acordo na Bolívia. **Folha de São Paulo**, São Paulo, Set. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2008/09/445356-unasul-apoia-morales-governo-e-oposicao-tentam-acordo-na-bolivia.shtml>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

FOLHA ONLINE. Saiba mais sobre a nova Constituição do Equador. **Folha Online**, [S.l.], 29 set. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u450099.shtml>>. Acesso em: 04 abr. 2018.

FUCILLE, Alexandre; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; ALMEIDA, Rafael Augusto Ribeiro. O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014). **Colômbia Internacional**, v. 92, p. 43-72, out./dez. 2017.

G1 MUNDO. No Equador, “sim” à constituinte vence com 81,70 % dos votos. **G1 Mundo**, São Paulo, abr. 2007. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL22936-5602,00-NO+EQUADOR+SIM+A+CONSTITUINTE+VENCE+COM+DOS+VOTOS.html>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

G1. Paraguai é suspenso do bloco da Unasul. **G1**, [S.l.], jun. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/06/paraguai-e-suspenso-do-bloco-da-unasul.html>>. Acesso em: 18 dez. 2017.

G1. OEA convoca reunião extraordinária sobre a crise política no Paraguai. **G1 Mundo**, [S.l.], 22 jun. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/06/oea-convoca-reuniao-extraordinaria-sobre-o-paraguai-1.html>>. Acesso em: 04 abr. 2018.

GAIIO, Gabrieli. A destituição de Lugo: atores e eventos. **Dossiê Paraguai**, v. 7, n. 6, p. 04-12, jun. 2012. Disponível em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/observador_v_7_n_06_2012.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2018.

GAMA, Carlos Frederico Pereira da Silva. Conquistas e Desafios da Política Externa de Dilma Rousseff. **Carta Maior**, São Paulo, nov. 2014. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Conquistas-e-Desafios-da-Politica-Externa-de-Dilma-Rousseff/4/32244>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

GARDINI, Gian Luca. Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation. **Rev.bras.polít.int.**, Brasília, v. 58, n. 1, p. 210-229, jun. 2015.

GARDINI, Gian Luca. Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation. **Rev.bras.polít.int.**, Brasília, v. 58, n. 1, p. 210-229, jun. 2015.

GONÇALVES, José A. Conjuntura do Poder da República Paraguaia no Cenário Sul-Americano a partir de 1950 e seu Significado Regional. **Revista de Geopolítica**, Ponta Grossa/PR, v. 1, n. 1, p. 72-89, jan./jun. 2010.

JARDIM, Cláudia. Chávez suspende envio de petróleo ao Paraguai e retira embaixador em Assunção. **BBC Brasil**, Caracas, jun. 2012. Disponível em:

<http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/06/120624_chavez_paraguai_cj>. Acesso em: 30 dez. 2017.

JARDIM, Cláudia. Presidente do Equador vê tentativa de Golpe em protestos no país. **BBC**, Brasília, 30 set. 2010. Disponível em:

<http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/09/100930_equador_correa_hospital_cj.shtml>. Acesso em: 30 dez. 2017.

JUSTEN, Agatha; CLAUDIO, Gurgel. Mecanismos Institucionais de Participação Social e Barreiras Estruturais: o Caso do Equador. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 9, n. 3, p. 82-100, 2017.

KERSFFELD, Daniel. El papel de la Unasur ante los conflictos internacionales: dos estudios de caso. **Revista Mexicana de Ciências Políticas y Sociales**, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva época, Año LVIII, n.218, p. 193-208, 2013.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 48, n. I, p. 24-59, jun. 2005.

LIMA, Maria Regina Soares de. As Américas na Política Externa do Governo Lula. **Anuario Social y Político de America Latina y el Caribe**, Caracas, n. 6, p. 49-54, 2003.

LIMA, Maria Regina Soares de. Aspiraçoão Internacional e Política Externa. **RCBE**, v. 82, p. 4-19, jan./mar. 2005. Disponível em:

<<http://www.funccex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/82-MRSL.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2018.

LIMA, Maria Regina Soares de. Dossiê Paraguai. **Observador On-line**, v. 7, n. 06, jun. 2012.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 265-303, jul./dez. 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de: Relações Interamericanas: A nova agenda Sul-Americana e o Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, v. 90, p. 167-201, 2013.

LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo. Uma versão estrutural do regionalismo. In: DINIZ, Eli (org.). **Globalização, Estado e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

LLANO, M.; NOLTE, D.; TIBI WEBBER, C. Paraguai: golpe ou voto de desconfiança? **Revista Conjuntura Austral**, v. 3, n. 14, out./nov. 2012.

LOCKHART, Nicolás Falomir. La identidad de Unasur: Regionalismo post-neoliberal o post-hegemônico?. **Rev. Ciencias Sociales**, v. 140, p. 97-109, 2013.

LYRA, Mariana. O. P de. A atuação da Unasul nas crises democráticas sul-americanas (2008-2015). In: 9º Congresso Latino-Americano de Ciência Política (ALACIP). **Anais do 9º Congresso Latino-Americano de Ciência Política (ALACIP)**, Montevideo, 26 a 28 de julho de 2017. Disponível em:

<<http://www.congresoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFt>>

[cyI7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSVZPIjtzOjQ6IjI4NDQiO30iO3M6MTToiaCI7czozMjoiMjI1Njk1YWUwM2QzMDgzZGRhMjQ4YmFjNTA1ZTU5ZWUjO30%3D>](http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v25n61/0104-4478-rsocp-25-61-0097.pdf). Acesso em: 14 set. 2017.

MALAMUD, A. A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. **Latin American Politics and Society**, v. 53, n. 3, p. 1-24, ago. 2011.

MARIANO, Marcelo P. **A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul**. 2018f. 2007. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras, São Paulo, Unesp, 2007.

MARIN, Denise Chrispim. Sócios Contestam relatório sobre Bolívia e dividem UNASUL, **Estadão**, São Paulo, dez. 2008. Disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,socios-contestam-relatorio-sobre-bolivia-e-dividem-unasul,293260>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto Wagner Menezes; REIS, Elton Gomes dos. Cooperação para autonomia? Explicando o paradoxo da política Externa brasileira para a UNASUL. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 61, p. 97-123, mar. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v25n61/0104-4478-rsocp-25-61-0097.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2018.

MIRANDA, Samir Perrone; RIBEIRO, Camille Amorim Leite. A América do Sul na política externa de Dilma Rousseff: continuidades e rupturas. **Anais do I Seminário Internacional de Ciência Política**, Porto Alegre, set. 2015. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/PERRONE-MIRANDA-2015-A-Am%C3%A9rica-do-Sul-na-pol%C3%ADtica-externa-de-Dilma-Rousseff.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

MOURA, Nayanna Sabiá. **Condução da política externa brasileira na UNASUL: o modus operandi do Brasil nas reuniões extraordinárias de 2008 e 2014**. 160f. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

NASCIMENTO JÚNIOR, Wanderley dos Reis Nascimento. Direita, volver: o governo Piñera (2010-2014) e a promoção do “Cisma do Pacífico”. **Conjuntura Global**, v. 4, n. 3, p.333-350, set./dez. 2015.

NERY, Tiago. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. **Caderno CHR**, Salvador, v. 29, n. SPE 03, p. 59-75, 2016.

NOLTE, Detlef; COMINI, Nicolás Matías. UNASUR: Regional Pluralismas a Strategic Outcome. **Contexto Internacional**, v. 38, n. 2, p. 545-565, mai./ago. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v38n2/0102-8529-cint-38-02-00545.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2018.

O GLOBO ONLINE. GOVERNADOR de Pando acusado de massacre de camponeses é preso na Bolívia, ameaçando acordo entre Evo Morales e a oposição. **Extra**, [S.l.], set. 2008. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/mundo/governador-de-pando-acusado-de-massacre-de-camponeses-presos-na-bolivia-ameacando-acordo-entre-evo-morales-a-oposicao-576593.html>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

PEDROSO, Carolina Silva. O Brasil de Lula da Silva: entre o regional e o global, o caso da UNASUL. **Monções**, Dourados, v.2, n.3, jan./jun. 2013.

PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2004.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Uma análise da Política Externa do Governo Lula. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 60-80, jul./dez. 2010.

RIBEIRO, C. C. N. **Overlapping Regionalism e Proliferação de instituições na América Latina: complementariedade e fragmentação nas agendas regionais**. 131f. 2016. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo, 2016.

RIGGIROZZI, Pia; TUSSIE, Diana. **The rise of post-hegemonic Regionalism**. The case of Latin America. New York: United Nations University Series on Regionalism, v. 4, 2012, XVII.

RÍOS, Sandra; VEIGA, Pedro da Mota P. **O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas**. Santiago: CEPAL, 2007 (Série Comércio Internacional, n. 82), 2007.

ROLON, José A. **Paraguai: Transição Democrática e Política Externa**. 2010. 186f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SANAHUJA, J. A. Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. **Anuário de la integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**, n. 7, p. 11-54, 2009.

SANAHUJA, J. A. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de Unasur. **Anuário de la integración regional de América Latina y el grand Caribe**, n. 9, p. 19-71, 2012.

SARAIVA, Miriam Gomes; VELASCO JÚNIOR, Sebastião. A política externa brasileira e o “fim do ciclo” na América do Sul: Para onde vamos? **Pensamiento Proprio**, v. 44, p. 295-324, 2016.

SARAIVA, Mirian Gomes. Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. **Carta Internacional**, v. 8, n. 1, p. 3-21, jan./jun. 2013.

SERBIN, Andrés. A América do Sul em um mundo multipolar. A Unasul é uma alternativa? **Nueva Sociedad**, n. 219, dez. 2009. Disponível em: <<http://nuso.org/articulo/a-america-do-sul-em-um-mundo-multipolar-a-unasul-e-a-alternativa/>>. Acesso em: 06 mar. 2018.

SERBIN, Andrés. **Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos**. Buenos Aires: Nueva Sociedad, 2010. Disponível em: < <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/09/Documentos-15-web.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

SÉRBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. **Anuário de la integración regional de América Latina y el grand Caribe**, n. 9. p. 7-16, 2012.

SEVERGININI, Nastacia Valetina Barceló. **Democracia e integração na América do Sul: a ação da UNASUL na crise política e institucional na Bolívia (2008) e no Equador (2010)**. 80f. 2017. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo, 2017.

SIERRA, Jerónimo Ríos. La unión de Naciones suramericanas y La Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América: otra década Perdida? **Revists**, Colômbia, v. 12, n. 2, nov. 2016.

SOARES, Arthur Felipe Murta Rocha. **Paraguai 2012: o papel do Brasil e a ação da UNASUL**. 123f. 2016. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo, 2016.

SOUZA, André Luiz Coelho Farias de Souza; DELGADO, Ana Carolina Teixeira; SANTOS, Vinicius. Mudanças na Política Externa da Bolívia e do Equador: entrecondicionantes domésticos e internacionais. IV CONGRESSO LATINO AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, **Anais IV Congresso Latino Americano De Ciência Política**, Montevideo, 2017.

SPEKTOR, Matias. A crise da liderança brasileira na América do Sul não é o que você pensa. **Folha de São Paulo**, [S.l.], jun. 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2017/06/1889165-a-crise-da-lideranca-brasileira-na-america-do-sul-nao-e-o-que-voce-pensa.shtml>>. Acesso em: 08 jan. 2018.

SPEKTOR, Matias. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras na região. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. 1, p. 25-44, jul. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000100002&script=sci_abstract>. Acesso em: 10 abr. 2018.

STUENKEL, Oliver. Como a volta de Lula mudaria a política exterior do brasileira? **Huff Post Brasil**, [S.l.], jun. 2014. Disponível em: <http://www.brasilpost.com.br/oliver-stuenkel/como-a-volta-de-lula-mudaria-politica-externa_b_5496865.html>. Acesso em: 01 set. 2014.

TERRA. UNASUL sai fortalecida da crise equatoriana. **Terra**, [S.l.], out. 2010b. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/mundo/america-latina/unasul-sai-fortalecida-da-crise-equatoriana,9058c710c83ea310VgnCLD200000bbceeb0aRCRD.html>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

UNASUL. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. Brasília: 2008. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

UOL NOTÍCIAS. **Equador declara estado de exceção; presidente denuncia tentativa de golpe**. São Paulo, set. 2010. Disponível em:

<<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2010/09/30/equador-declara-estado-de-excecao-presidente-denuncia-tentativa-de-golpe.htm>>. Acesso em: 06 mar. 2018.

VIANNA, Marcus Vinícius Martins. O governo Lula frente à nacionalização do gás boliviano em 2006: uma análise a partir da teoria do subimperialismo brasileiro. **Revista Historiador**, n. 3, ano 3, p. 219-249, dez. 2010.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, ago. 2007.

YANAKIEW, Monica. Brasiguaios são desafio para presidente que Paraguai elege domingo. **UOL Notícias**, Buenos Aires, abr. 2013. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2013/04/15/brasiguaios-sao-desafio-para-presidente-que-paraguai-elege-domingo.htm>>. Acesso em: 27 dez. 2017.

ZABOLOTSKY, Boris Perius. Uma nova arquitetura de segurança regional? O papel da Unasul na Resolução da Crise de Meia Lua na Bolívia em 2008. **Conjuntura Global**, v. 6, n. 3, p.461-478, set./dez. 2017.

ANEXO A

Declaración de la UNASUR

Santiago de Chile, 12 de septiembre de 2008

"La Unión de Naciones Suramericanas lamenta la prolongación en la hermana República de Bolivia de las acciones de grupos civiles que conducen a pérdidas de vidas humanas, personas heridas, destrucción de bienes públicos y privados, debilitamiento institucional y riesgos para la democracia, y pueden amenazar su unidad e integridad territorial".

"Las Naciones Suramericanas anhelan fervientemente que, a la brevedad posible, se restablezca el orden y la convivencia ciudadana pacífica, y el diálogo orientado a normalizar el funcionamiento de la vida democrática".

"Es el deber de esta Presidencia Pro Témpore señalar la total disposición de UNASUR de colaborar con el Gobierno de Bolivia en el esfuerzo por identificar e implementar vías de diálogo y entendimiento que, bajo la conducción de las legítimas autoridades de la nación boliviana, permitan a las fuerzas políticas sociales retomar la senda pacífica, institucional y democrática, de solución de problemas e impulso al desarrollo".

"En definitiva, es ciertamente al pueblo boliviano a quien corresponderá, como en toda democracia, identificar las vías de solución a las dificultades por las que atraviesa".

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE

Tomado de:

http://www.comunidadandina.org /unasur/12-9-08com_bolivia.htm

ANEXO B



Declaración de La Moneda
Santiago, 15 de septiembre de 2008

Las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, reunidos en el Palacio de La Moneda, en Santiago de Chile el 15 de Septiembre de 2008, con el propósito de considerar la situación en la República de Bolivia y recordando los trágicos episodios que hace 35 años en este mismo sitio conmocionaron a toda la humanidad.

Considerando que el Tratado Constitutivo de UNASUR, firmado en Brasilia el 23 de mayo de 2008, consagra los principios del irrestricto respeto a la soberanía, a la no injerencia en asuntos internos, a la integridad e inviolabilidad territorial, a la democracia y sus instituciones y al irrestricto respeto a los derechos humanos.

Ante los graves hechos que se registran en la hermana República de Bolivia y en pos del fortalecimiento del diálogo político y la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, los países integrantes de la UNASUR:

1. Expresan su más pleno y decidido respaldo al Gobierno Constitucional del Presidente de la República de Bolivia Evo Morales, cuyo mandato fue ratificado por una amplia mayoría en el reciente Referéndum.
2. Advierten que sus respectivos Gobiernos rechazan enérgicamente y no reconocerán cualquier situación que implique un intento de golpe civil, la ruptura del orden institucional o que comprometa la integridad territorial de la República de Bolivia.
3. Consecuente con lo anterior, y en consideración a la grave situación que afecta a la hermana República de Bolivia, condenan el ataque a

instalaciones gubernamentales y a la fuerza pública por parte de grupos que buscan la desestabilización de la democracia boliviana, exigiendo la pronta devolución de esas instalaciones como condición para el inicio de un proceso de diálogo.

4. A la vez, hacen un llamado a todos los actores políticos y sociales involucrados a que tomen las medidas necesarias para que cesen inmediatamente las acciones de violencia, intimidación y de desacato a la institucionalidad democrática y al orden jurídico establecido.

5. En ese contexto, expresan su más firme condena a la masacre que se vivió en el Departamento de Pando y respaldan el llamado realizado por el Gobierno boliviano para que una Comisión de UNASUR pueda constituirse en ese hermano país para realizar una investigación imparcial que permita esclarecer, a la brevedad, este lamentable suceso y formular recomendaciones de tal manera de garantizar que el mismo no quede en la impunidad.

6. Instan a todos los miembros de la sociedad boliviana a preservar la unidad nacional y la integridad territorial de ese país, fundamentos básicos de todo Estado y a rechazar cualquier intento de socavar estos principios.

7. Hacen un llamado al diálogo para establecer las condiciones que permitan superar la actual situación y concertar la búsqueda de una solución sustentable en el marco del pleno respeto al estado de derecho y al orden legal vigente.

8. En ese sentido, los Presidentes de UNASUR acuerdan crear una Comisión abierta a todos sus miembros, coordinada por la Presidencia *Pro Tempore* para acompañar los trabajos de una mesa de diálogo conducida por el legítimo Gobierno de Bolivia.

9. Crean una Comisión de apoyo y asistencia al Gobierno de Bolivia en función de sus requerimientos, incluyendo recursos humanos especializados.

15 SEPTIEMBRE DE 2008

ANEXO C

Sección 3 – 2.3. 15 de septiembre Santiago, Chile

CUMBRE SANTIAGO **15 septiembre 2008**

La Presidenta *Pro Tempore* del organismo, Michelle Bachelet, convocó el lunes 15 de septiembre en Santiago a una reunión extraordinaria de Mandatarios miembros de UNASUR, a objeto de contribuir en los esfuerzos por conseguir la estabilidad y la paz en Bolivia. "He decidido convocar a una reunión de emergencia para mirar cómo, desde UNASUR, podemos tener una actitud positiva y constructiva, que permita acercar las partes, buscar apoyar los esfuerzos del pueblo boliviano y del gobierno boliviano para ir en pos de una garantía de su proceso democrático y la estabilidad y la paz en Bolivia".

Al encuentro asistieron los Jefes de Estado de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela, Uruguay, además del canciller de Perú y representantes de Guyana y Surinam.

Tras una intensa jornada de trabajo, que se prolongó por más de seis horas, los mandatarios ratificaron **La Declaración de La Moneda**, documento que confirma el pleno respaldo de UNASUR al gobierno constitucional boliviano, así como el enérgico rechazo a los hechos de violencia ocurridos en el vecino país y a "cualquier situación que implique un intento de golpe civil, la ruptura del orden institucional o que comprometa la integridad territorial de la República de Bolivia".

La declaración surgida de la discusión de los Jefes de Estado y ratificada por unanimidad por los mismos, "es una muestra concreta de que estas reuniones, que muchas veces son criticadas sin fundamento, son el camino posible para afianzar la paz y la democracia en nuestros pueblos". La Presidencia *Pro Tempore* Añadió que, "los países del continente, tras la Declaración de la Moneda hemos reafirmado nuestra vocación y voluntad de naciones hermanas, que quieren trabajar juntas por un futuro mejor".

América del Sur le ha dado un ejemplo al mundo, al mostrar la rapidez, la celeridad con que los líderes de UNASUR unimos nuestras voluntades para defender la democracia de un pueblo hermano, defender su autonomía, fortalecer la institucionalidad y enviar un mensaje de unidad y de compromiso por los países de la región",

Antes de dar a conocer la declaración, la Presidenta Bachelet reiteró su confianza en que Bolivia, apoyada por los países de la región, superará esta contingencia. "La certeza de que en América Latina hemos vivido dolorosas experiencias anteriores de crisis políticas y éstas nos han enseñado la

importancia de evitar la violencia como forma de resolución de conflictos en democracia. Que siempre es posible realizar un esfuerzo más para construir acuerdos y mantener la convivencia pacífica y democrática, y que no existe circunstancia alguna que justifique la violación a los derechos humanos, especialmente el derecho a la vida, para conseguir un objetivo político".

ANEXO D

Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador

Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas

Las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, reunidos en el Palacio San Martín, en Buenos Aires, República Argentina el 1º de octubre de 2010,

- 1.- Reafirman su fuerte compromiso con la preservación de la institucionalidad democrática, el estado de derecho, el orden constitucional, la paz social y el irrestricto respeto a los derechos humanos, condiciones esenciales del proceso de integración regional;
- 2.- Condenan enérgicamente el intento de Golpe de Estado y el posterior secuestro del Presidente Rafael Correa Delgado registrado en la hermana República del Ecuador el 30 de septiembre.
- 3.- Celebran la liberación del Presidente Correa Delgado así como la pronta vuelta a la normalidad institucional y democrática en la hermana República. Expresan la necesidad de que los responsables de la asonada golpista sean juzgados y condenados. En ese marco, reiteran su más pleno y decidido respaldo al Gobierno Constitucional y destacan el rol desempeñado por las instituciones para el restablecimiento del orden constitucional.
- 4.- Afirman que sus respectivos Gobiernos rechazan enérgicamente y no tolerarán, bajo ningún concepto, cualquier nuevo desafío a la autoridad institucional ni intento de golpe al poder civil legítimamente elegido y advierten que en caso de nuevos quiebres del orden constitucional adoptarán medidas concretas e inmediatas tales como cierres de fronteras, suspensión del comercio, del tráfico aéreo y de la provisión de energía, servicios y otros suministros.
- 5.- Deciden que sus Cancilleres se trasladen en el día de hoy a la ciudad de Quito para expresar el pleno respaldo al Presidente constitucional de la República del Ecuador, Don Rafael Correa Delgado y al pueblo ecuatoriano, partícipe indispensable del pleno restablecimiento de la institucionalidad democrática en ese país.
- 6.- Acuerdan adoptar, en la IV Reunión Cumbre Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, a celebrarse el 26 de noviembre en Guyana, un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR que establezca la Cláusula Democrática.

ANEXO E



Manuel Rodríguez

COMUNICADO

Asunción, 22 de junio de 2012

Los Cancilleres y Representantes de los países de UNASUR, junto al Secretario General de la Organización, viajaron a la República del Paraguay en cumplimiento del mandato de los Jefes y Jefas de Estados de UNASUR reunidos en la ciudad de Río de Janeiro, el 21 de junio de 2012, con el objeto de conocer in situ todos los aspectos de la situación política del país.

Para ello, mantuvieron reuniones con el Presidente Fernando Lugo.

Adicionalmente, se reunieron con el Vicepresidente Federico Franco, con dirigentes políticos de diversos partidos y autoridades legislativas, de quienes lamentablemente no obtuvieron respuestas favorables a las garantías procesales y democráticas que se les solicitaron.

Los Cancilleres reafirman que es imprescindible el pleno respeto de las cláusulas democráticas del MERCOSUR, la UNASUR y la CELAC.

Los Cancilleres consideran que las acciones en curso podrían ser comprendidas en los artículos 1, 5 y 6 del Protocolo Adicional del Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, configurando una amenaza de ruptura al orden democrático, al no respetar el debido proceso.

Los Gobiernos de UNASUR evaluarán en qué medida será posible continuar la cooperación en el marco de la integración suramericana.

La misión de Cancilleres reafirma su total solidaridad al pueblo paraguayo y el respaldo al Presidente constitucional Fernando Lugo.

Manuel Rodríguez *Aguiar* *Estigarribia*
noach *L'laturo*
Wander Roberto *Amélie* *Francisco*
Amich *Juan*

ANEXO F



Decisión N° 26 /2012

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

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

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

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

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

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

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

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

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

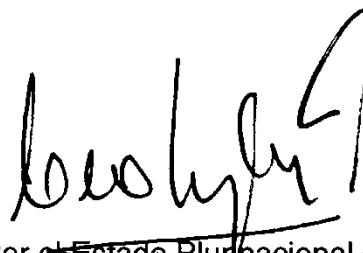
Convencido que es vital para UNASUR preservar la continuidad de su desarrollo institucional y el ejercicio de la Presidencia Pro Tempore.

DECIDE:

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



Por la República Argentina



Por el Estado Plurinacional de
Bolivia

Por la República Federativa del Brasil

Por la República de Chile

Por la República de Colombia

Por la República del Ecuador

Por la República Cooperativa de Guyana

Por la República del Perú

Por la República de Suriname

Por la República Oriental del Uruguay

Por la República Bolivariana de Venezuela

Mendoza, 29 de junio de 2012

ANEXO G

ACTA DE LA SESION DE INSTALACION Y PRIMERA REUNION DE TRABAJO DEL GRUPO DE ALTO NIVEL DE UNASUR SOBRE LA SITUACION EN PARAGUAY

Lima, 23 de julio de 2012

En la ciudad de Lima, República del Perú, se realizó el 23 de julio de 2012, la instalación y primera reunión del Grupo de Alto Nivel de UNASUR para la evaluación y seguimiento de la situación en Paraguay, conformado en cumplimiento del mandato establecido por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR mediante la Decisión N° 26/2012.

La reunión fue presidida por el Ing. Salomón Lerner, representante del Perú, en su calidad de presidente del Grupo de Alto Nivel, y conformada por representantes de la República Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, República Federativa del Brasil, República de Chile, República de Colombia, República del Ecuador, República de Surinam (representando asimismo a la República Cooperativa de Guyana), República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. La reunión fue acompañada por representantes de la Secretaría General de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). La nómina de los representantes figura como ANEXO I de la presente Acta.

El señor Canciller del Perú, Rafael Roncagliolo, inició la reunión recordando el mandato contenido en la Decisión N° 26/2012 de Mendoza. Informó asimismo sobre el proceso de consultas que llevaron a la conformación del Grupo de Alto Nivel y agradeció la unánime designación del ingeniero Lerner como Presidente de este Grupo. Recordó que el criterio original propuesto por la PPT Perú de representación por subconjuntos geográficos había quedado superado, destacando la participación de representantes de la totalidad de países de la UNASUR. Saludó igualmente la presencia de representantes de la Secretaría General. De otro lado, contextualizó las reacciones y desarrollos en otros ámbitos y foros regionales respecto a la situación en Paraguay y exhortó al Grupo de Alto Nivel a la permanente búsqueda del consenso y a la preservación de la unidad de la UNASUR. Anunció finalmente el próximo lanzamiento en Lima del Centro de Estudios sobre la Democracia (CEDEM).

El Ingeniero Salomón Lerner agradeció la presencia en Lima de los participantes y expresó su determinación de trabajar en el mantenimiento de la unidad de UNASUR, en torno a la tarea encomendada por mandato del Consejo de Jefas y Jefes de estado y de Gobierno y orientar las labores del Grupo de Alto Nivel para la promoción y vigencia de los estándares democráticos que deben prevalecer en nuestra región. Esbozó asimismo algunos criterios generales para la organización de los trabajos que permitan la efectiva evaluación y seguimiento de la situación en Paraguay, incluyendo la necesidad de contar con información adecuada y actualizada sobre los desarrollos de la situación en Paraguay sobre la base, entre otros elementos, del trabajo coordinado que puedan efectuar los representantes de los países miembros en Asunción.

En cuanto al seguimiento y evaluación de la situación política en la República del Paraguay, y al aporte sustantivo del Grupo de Alto Nivel y la UNASUR, con miras a la normalización del orden democrático que lleve al levantamiento de la suspensión de la participación de dicho país al seno de UNASUR, ofreció circular entre los participantes algunos elementos específicos vinculados a estándares democráticos y referencias de orientación para la adecuada realización de procesos electorales, documento que será circulado posteriormente y que podría ser discutido en la próxima reunión. Acto seguido, solicitó a los participantes sus opiniones sobre el cronograma y modalidades de trabajo que tendría el Grupo de Alto Nivel.

Todos los participantes expusieron sus puntos de vista, destacando la actitud constructiva orientada al consenso. Es de resaltar que todos hicieron referencia a la necesidad de mantener la unidad de UNASUR, enfatizando que lo decidido por los Jefes de Estado, el 29 de junio en la ciudad de Mendoza, es el marco en el que se debe circunscribir las funciones del Grupo de Alto Nivel, sin necesidad de una mayor interpretación, estableciéndose primero el seguimiento y evaluación de la situación de Paraguay y posteriormente, las acciones dirigidas a la pronta normalización del orden democrático en ese país hermano. En tal sentido, se expresó que la labor del Grupo de Alto Nivel debía traducirse en una "presencia amiga", que antes que trabajar "por" Paraguay, trabaje "con" Paraguay con plena autonomía para su retorno a la institucionalidad democrática. De allí que sea importante dar claras señales del inicio de las labores del Grupo, en cumplimiento del mandato establecido en la Decisión N° 26/2012.

Se resaltó también la naturaleza eminentemente política de UNASUR, por lo que su trabajo debía tener un impacto y alcance mayor que el que pudieran tener otros bloques extra-regionales u otras instancias regionales.

Se mencionó la conveniencia de disponer de referencias acerca de las circunstancias que dieron lugar a los sucesos en Paraguay, incluyendo consideraciones políticas, históricas e institucionales, como un precedente que ha generado consecuencias para la región en su conjunto. Sin embargo, existió consenso en que lo anterior no debe suponer que el Grupo de Alto Nivel se constituya en una instancia investigadora o en una comisión de la verdad, sino que debe orientar sus trabajos de manera proactiva hacia adelante, en procura de la normalización de la situación del orden democrático en Paraguay.

Luego de varias rondas de intervenciones y recogiendo el sentir de las diversas consideraciones expuestas por los asistentes, el Ing. Lerner resumió los consensos sobre las acciones inmediatas respecto a los trabajos del Grupo de Alto Nivel bajo los siguientes términos:

La labor del Grupo de Alto Nivel se organizará en tres etapas:

1. **Primera etapa:** Acción coordinada de las Cancillerías de los Estados miembros de UNASUR, por intermedio de sus Embajadas en la República del Paraguay para que se constituyan en fuente primaria de información confiable que permita, entre otros elementos, orientar las labores y decisiones del grupo. En ese sentido, se solicitará a las Embajadas que elaboren un Informe inicial antes del jueves 9 de

agosto, labor cuya coordinación recaerá en la Embajada del Perú en Paraguay, en calidad de Presidencia Pro Tempore de UNASUR.

En la elaboración del informe, las Embajadas tendrán en cuenta los criterios consensuados por los miembros del Grupo de Alto Nivel junto a los aportes de la Secretaría General que son, entre otros aspectos de la situación política actual en Paraguay, las libertades públicas, la libertad de expresión, las condiciones del proceso político, respeto de los derechos políticos del Presidente Fernando Lugo y de las fuerzas políticas que lo acompañaron y las condiciones para la realización de elecciones limpias y transparentes. Complementariamente, las Embajadas deberán referir como antecedente, los elementos políticos que condujeron a la ruptura del orden constitucional y determinaron la decisión de suspender al Paraguay de UNASUR.

2. **Segunda etapa:** Buscar aproximaciones sobre la situación en Paraguay con otros organismos y mecanismos políticos de integración regional, manteniendo la autonomía en el rol que corresponde a UNASUR, en el marco de sus normas vigentes respecto al relacionamiento externo (artículo 15 del Tratado Constitutivo).
3. **Tercera etapa:** Acordar propuestas que aporten al fortalecimiento de diversos aspectos institucionales de la República del Paraguay, particularmente en el marco legislativo y electoral.

Finalmente, se acordó que la próxima reunión del Grupo de Alto Nivel se efectuará en Lima, el lunes 13 de agosto.

ANEXO I : CONFORMACIÓN GRUPO ALTO NIVEL DE UNASUR A PARAGUAY

PAIS	REPRESENTANTE
PRESIDENTE	Ing. Salomón Lerner Ghitis Ex Presidente del Consejo de Ministros del Perú
ARGENTINA	Embajador Rodolfo Mattarollo Secretario Técnico de UNASUR en Haití – Argentina
BOLIVIA	Embajador Jorge Ledezma Embajador de Bolivia en el Perú
BRASIL	Embajador Guillermo Patriota Asesor de la Presidenta de la República Federativa de Brasil
COLOMBIA	Consejero Germán Castañeda Embajada de Colombia en el Perú - Jefe de Relaciones Exteriores
CHILE	Embajador Arturo Femandois Ex Embajador de Chile en los Estados Unidos de América
ECUADOR	Señora Lorena Escudero Delegada de Ecuador en UNASUR
GUYANA – SURINAM	Embajador Glenn Alvares Delegado de Surinam en UNASUR
URUGUAY	Embajador Juan José Arteaga Embajador del Uruguay en el Perú
VENEZUELA	Señor Elvis Urbina Delegado de Venezuela en UNASUR

Acompañan a la Comisión de Alto Nivel:

SECRETARIA GENERAL DE UNASUR	Señor Pedro Sassone Señor Pablo Avilés
---	---

ANEXO H

ACTA DE LA II REUNION DEL GRUPO DE ALTO NIVEL DE UNASUR PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN EN PARAGUAY

El Grupo de Alto Nivel de UNASUR para la Evaluación y Seguimiento de la Situación en Paraguay, sostuvo su Segunda Reunión de Trabajo el 13 de agosto de 2012 en la ciudad de Lima, Perú, con el propósito de proseguir con la implementación del mandato contenido en la Decisión N° 26/2012 del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR en la que se expresa “su más enérgica condena a la ruptura del orden democrático en la República del Paraguay”. En la Reunión además de los miembros del Grupo de Alto Nivel, participaron el Secretario General de UNASUR, señor Alí Rodríguez, y el Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, señor Rafael Roncagliolo, en representación de la Presidencia Pro Tempore de UNASUR.

El Presidente del Grupo de Alto Nivel dio la bienvenida a los participantes en la Reunión, cuya relación figura en el Anexo 1. Seguidamente puso a consideración el Proyecto de Agenda de la reunión el cual, con los comentarios de las delegaciones, fue aprobado y cuya copia se adjunta como Anexo 2.

Luego de varias rondas de intervenciones y debate, el Ingeniero Salomón Lerner Ghitis, en su calidad de Presidente del Grupo de Alto Nivel de UNASUR, sintetizó los siguientes puntos de consenso:

- 1) Como paso previo, se acordó que, en aplicación del mandato de la Decisión N°26/2012 y de lo establecido en el artículo 5 de Tratado Constitutivo de UNASUR, las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel se harán llegar a través del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores para la consideración y decisión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR de conformidad con su Tratado Constitutivo y reunidos en una próxima Cumbre.
- 2) En la formación de un juicio sobre los acontecimientos y la situación política en Paraguay, el Grupo observará criterios de objetividad sobre los hechos y privilegiará los elementos fácticos, sustentados en fuentes confiables, aunque sin descartar las necesarias apreciaciones que orienten el consenso de UNASUR.
- 3) Se tomó nota y se agradeció el trabajo efectuado por las Embajadas de los países miembros de UNASUR representados en Asunción, el mismo que constituye un insumo importante para contar con una fuente de información directa y confiable en Asunción para que el Grupo de Alto Nivel pueda formarse un criterio sobre la situación política en Paraguay y elevarlo a las instancias pertinentes de la organización. A ese fin, el Grupo procurará contar con otras fuentes adicionales de información, de preferencia de origen regional, tales como el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, pudiendo discutirse en la próxima reunión la posibilidad de considerar información por parte de actores relevantes dentro de Paraguay.

Considerando que el ordenamiento y sistematización de la información de carácter público proveniente de fuentes confiables es un requisito para que el Grupo de Alto Nivel pueda cumplir con su mandato de seguimiento y evaluación de la situación en la República del Paraguay, se estimó que la Secretaría General de UNASUR podría elaborar y difundir por medios electrónicos, un Boletín de Monitoreo con información de prensa acerca de las principales noticias vinculadas a la evolución y pronunciamiento internos y externos acerca de la situación política y proceso eleccionario en el Paraguay, el cual será de uso exclusivo de los miembros del Grupo de Alto Nivel de UNASUR, sin perjuicio de acudir a otros medios de comunicación.

Al mismo tiempo y de acuerdo con la joven pero bien definida tradición de UNASUR en su contribución a la superación de situaciones críticas en nuestra región, se planteó la necesidad de examinar formas y métodos de acompañamiento al país hermano, con un mínimo aparato burocrático, que puedan facilitar los contactos directos necesarios para el seguimiento y la evaluación de la situación. No obstante sus diferencias se citó, entre otros, el antecedente del establecimiento de la Secretaría Técnica de UNASUR en Haití y el papel activo que podrían desempeñar en misión tanto el Secretario General de UNASUR como el Presidente del Grupo de Alto Nivel.

- 4) El Grupo de Alto Nivel consideró dos Proyectos de Informe preparados por las Embajadas de los países de UNASUR en Asunción. Luego de escuchar una breve presentación sobre los mismos, los Representantes expresaron sus opiniones al respecto y se llegó al consenso de tomar como base inicial para el seguimiento y evaluación de la situación en Paraguay el documento en cuya elaboración participaron las Embajadas de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Guyana, Surinam y Uruguay, al cual se incorporaron las conclusiones del proyecto presentado por Colombia. El Grupo avanzó en la revisión de dicho proyecto y en particular, el representante de Chile planteó siete pasajes que a su juicio debieran ser corregidos en ese texto, produciéndose consensos parciales. El Presidente invitó a los representantes de los Estados miembros a presentar a la Presidencia las precisiones u observaciones que consideran deberían incorporarse en el texto, para lo cual se acordó otorgar un plazo de 72 horas. Se decidió denominar al nuevo texto "Documento de Trabajo del Grupo de Alto Nivel" (Anexo 3).
- 5) El Grupo coincidió en afirmar que los informes tienen un valor preliminar y no definitivo habida cuenta del carácter evolutivo y dinámico de la situación política del Paraguay. En ese sentido, el Informe que elabore el Grupo será ajustado progresivamente en función de nuevas variables en el curso del seguimiento y evaluación de los acontecimientos en Paraguay sin menoscabo de la realización de nuevos Informes que el proceso de seguimiento y evaluación así lo exija. Recordaron que los Jefes de Estado establecieron la caracterización de los acontecimientos ocurridos en Paraguay en la Decisión N° 26/2012 de Mendoza y señalaron la necesidad de trabajar sobre dicha base.
- 6) La Secretaría General de UNASUR aportó con algunas sugerencias de aspectos orientadores y metodológicos para la elaboración del Informe del Grupo de Alto Nivel los cuales fueron expuestos durante el debate y recogidos en parte en el Documento de Trabajo.
- 7) Teniendo presente que el calendario electoral en Paraguay se iniciará el 21 de agosto con la Convocatoria Oficial y culminará con las Elecciones Generales de 21 de abril de 2013, el Grupo inició la consideración de futuros escenarios sobre la posibilidad de privilegiar la participación de UNASUR en eventuales actividades de observación o acompañamiento electoral en Paraguay que contribuyan al objetivo de procurar amplias garantías de transparencia e imparcialidad en dicho proceso, al tiempo que pudieran servir de base para la futura evaluación de la normalización de su orden democrático institucional.
- 8) Los integrantes del Grupo de Alto Nivel coincidieron en la necesidad de verificar que las condiciones y reglas para el proceso electoral en Paraguay sean claras y confiables, asegurando que su resultado goce de plena legitimidad. Asimismo, consideraron de especial importancia el apoyo que la comunidad internacional brinde al Paraguay, el mismo que debe estar orientado al fortalecimiento de sus instituciones democráticas. Añadieron que deben evaluarse las condiciones que hagan viable la presencia de una misión del Consejo Electoral de la UNASUR como garantía de un

seguimiento directo de la normalización del orden democrático institucional paraguayo.

- 9) Los participantes en la reunión del Grupo de Alto Nivel reafirmaron la categórica voluntad de los Estados miembros de UNASUR de coordinar sus posiciones en todos los foros y organismos regionales y apoyan las gestiones de la Presidencia Pro Tempore en el sentido de ratificar frente a nuestros representantes permanentes ante la Organización de Estados Americanos (OEA) la posición adoptada por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, en su Decisión 26/2012 del pasado 29 de junio, con el fin de que prevalezca la unidad de UNASUR y la defensa de los principios democráticos en la Región y contribuir de manera efectiva, al restablecimiento del diálogo y la concordia entre los distintos sectores políticos y sociales del Paraguay, cuidando la plena observancia de los estándares democráticos, la vigencia irrestricta de los derechos humanos y la realización de elecciones limpias y transparentes en ese país. Condiciones indispensables para la normalización de la participación de la hermana República del Paraguay en UNASUR.

10) Se acordó que la vocería del Grupo de Alto Nivel recaerá exclusivamente en su Presidente, Ing. Salomón Lerner Ghitis. Las declaraciones que se realicen sobre el trabajo del Grupo deben enmarcarse en los parámetros de acción del Grupo de Alto Nivel establecidos en la Decisión N° 26/2012 del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno y en lo establecido en el artículo 5 del Tratado Constitutivo de UNASUR.

- 11) Se acordó organizar las labores del Grupo de Alto Nivel de UNASUR, teniendo en cuenta un cronograma operativo que se ajustará periódicamente.
- 12) Finalmente, se convino que la próxima reunión del Grupo de Alto Nivel consistirá en un día completo de trabajo, en la ciudad de Lima y se efectuará después de la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados Asociados, a realizarse en Porto Alegre del 3 al 6 de setiembre próximo.

Lima, 13 de agosto de 2012.

ANEXO 1:

LISTA DE PARTICIPANTES EN LA II REUNION DEL GRUPO ALTO NIVEL DE UNASUR PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE LA SITUACION EN LA REPUBLICA DEL PARAGUAY

PAIS	REPRESENTANTE
PRESIDENTE	Señor Salomón Lerner Ghitis Ex Presidente del Consejo de Ministros del Perú
ARGENTINA	Embajador Rodolfo Mattarollo Secretario Técnico de UNASUR en Haití – Argentina
BOLIVIA	Señor Juan Carlos Alurralde Viceministro de Relaciones Exteriores de Bolivia
BRASIL	Embajador Guillermo Patriota Asesoría Especial de la Presidencia de la República
COLOMBIA	Señor Horacio Serpa Uribe Funcionario de Alto Nivel designado para representar al Gobierno de Colombia
CHILE	Embajador Arturo Fermandois Ex Embajador de Chile en Washington
ECUADOR	Señora Lorena Escudero Delegada de Ecuador en UNASUR
GUYANA – SURINAM	Embajador Glenn Alvares Delegado Titular de Surinam en UNASUR
URUGUAY	Embajador Juan Enrique Fischer Embajador del Uruguay en la República de Paraguay
VENEZUELA	Señor Elvis Urbina Delegado de Venezuela en UNASUR

Acompañan al Grupo de Alto Nivel:

SECRETARIA GENERAL DE UNASUR	Señor Ali Rodríguez Araque, Secretario General Señor Pedro Sassone Señor Pablo Avilés
------------------------------	---

ANEXO 2:

II Reunión Grupo de Alto Nivel de UNASUR para la evaluación y seguimiento de la situación de Paraguay

(Lima, 13 de agosto de 2012)

AGENDA

1. Aprobación de la Agenda.
2. Intervención del Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, señor Rafael Roncagliolo en representación de la Presidencia Pro Tempore de UNASUR.
3. Intervención del Secretario General de UNASUR, señor Ali Rodríguez.
4. Informe del Presidente del GAN, ingeniero Salomón Lerner e intervenciones de los demás miembros del Grupo.
5. Otros temas.
6. Conclusiones y adopción de documentos.

ANEXO I

ACTA DE LA III REUNION DEL GRUPO DE ALTO NIVEL DE UNASUR PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN EN PARAGUAY

El Grupo de Alto Nivel de UNASUR para la Evaluación y Seguimiento de la Situación en Paraguay, sostuvo su tercera reunión en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, el 7 de setiembre de 2012, con el propósito de proseguir las labores que le fueron encomendadas en la Decisión N° 26/2012 del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR.

El señor Viceministro de Relaciones Exteriores José Beraún Aranibar dio la bienvenida a los participantes en la Reunión, cuya relación figura en el Anexo 1. Seguidamente el Presidente del Grupo de Alto Nivel puso a consideración el Programa y Agenda Tentativa de la reunión, documentos que luego de algunas sugerencias, fueron aprobados y cuyas copias se adjunta como Anexo 2.

Dando inicio al desarrollo de la agenda, el Presidente del Grupo de Alto Nivel se refirió a dos gestiones registradas en las últimas semanas. Al respecto el Ingeniero Lerner dio cuenta del paso por Lima del Embajador Hugo De Zela, Jefe de Gabinete del Secretario General de la OEA, camino a cumplir su visita a Asunción y de la información que le proporcionó vía telefónica al finalizar el encargo en Paraguay, sobre las reuniones que sostuvo con representantes de diversos sectores políticos en ese país. Asimismo, hizo mención a las gestiones emprendidas por iniciativa propia de la Cancillería peruana en procura de elementos adicionales de información sobre la situación en Paraguay. En ese sentido, informó sobre las entrevistas sostenidas a título informativo por el Embajador Julio Garro, en representación de Canciller del Perú Rafael Roncagliolo, con el ex mandatario paraguayo Fernando Lugo y con el Embajador José Félix Fernández Estigarribia, Canciller del régimen paraguayo. En ese sentido, el Ingeniero Lerner dio la palabra al Embajador Julio Garro quien hizo una síntesis de las referidas reuniones, la que obra como anexo 3 de la presente Acta.

Los representantes saludaron y agradecieron las gestiones del Perú para obtener información adicional y directa sobre la evolución de la situación en Paraguay y expresaron sus opiniones sobre las mismas.

Al abordar el siguiente punto de la agenda, "Formas y métodos posibles de acompañamiento al Paraguay", los representantes expresaron la conveniencia de que el Grupo de Alto Nivel supere la etapa del diagnóstico para tomar acciones que permitan a UNASUR posicionarse y desempeñar el rol que le corresponde en el proceso de recuperación del orden democrático en Paraguay, constatando que otras organizaciones están en proceso de concretar misiones de observación en el terreno. En ese marco, se coincidió en que cualquier gestión dirigida a tal fin tiene que considerar que el peso internacional de UNASUR hace que su presencia sea de interés para todas las partes. En ese mismo sentido, se recordaron recientes expresiones del ex Presidente Fernando Lugo respecto a la necesidad de facilitar el acceso de todas las misiones internacionales de observación, en particular de UNASUR.

El Grupo se refirió también a la necesidad de mantener vigilancia sobre la situación de los derechos humanos, en especial de los derechos laborales y de contar para ello con fuentes de información confiables. Al respecto, se hizo referencia a la disposición de Amnistía Internacional de compartir información sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay. Asimismo se hizo mención al comunicado que se emitió en la reciente reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados Asociados, en Porto Alegre.

El Ingeniero Lerner acogió la propuesta de considerar las recomendaciones de la OEA como resultado de la misión de observación al proceso electoral de Paraguay del año 2008.

Luego del receso, algunas delegaciones se refirieron a la conveniencia de emitir una declaración pública o comunicado escrito, que dé claras señales de la actividad del Grupo en el marco del mandato de la Decisión 26 de Mendoza. En ese sentido, la Presidencia propuso un texto de nota de prensa el mismo que, luego de su discusión, fue aprobado y figura como anexo 4.

Con relación al "Documento de Trabajo del Grupo de Alto Nivel", los representantes coincidieron que dicho informe es un importante insumo – aún sujeto a aprobación - que debe completarse con desarrollos recientes de la situación política del Paraguay y con otros elementos informativos (reportes de las gestiones efectuadas por la Cancillería peruana; insumos provenientes de organizaciones de derechos humanos, entre otros), con miras a ser presentado en la próxima Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR.

El Grupo de Alto Nivel efectuó una revisión del documento, avanzando en nuevos consensos sobre el texto, en la perspectiva de su permanente actualización, tratando de evitar en lo posible que esto signifique un retroceso a los debates respecto de los párrafos ya aprobados.

Luego de adoptar por consenso un texto de la primera parte del Documento, relativa a los antecedentes, dos delegaciones solicitaron mantenerla entre corchetes, a fin de contar con el tiempo suficiente para solicitar autorización a sus Cancillerías, ya que la posición de las mismas era que las informaciones sobre los antecedentes no eran necesarias en la medida en que la Decisión 26/2012 hace referencia y se basa en ellas, mientras que el encargo del Grupo de Alto Nivel es el de hacer el seguimiento y evaluación a partir de ese momento.

La nueva versión revisada del "Documento de Trabajo del Grupo de Alto Nivel" se adjunta como anexo 5. Sin embargo, en ella figuran observaciones en el sentido que algunas afirmaciones de determinados párrafos del documento requieren de una mención expresa a la fuente en la cual se sustentan. A fin de superar estas atenciones puntuales, se solicitó a la Presidencia obtener e incluir en el texto la información sobre las fuentes que sirvan de sustento a esas afirmaciones, o en su defecto, formular una redacción alternativa. Se encargo a la Secretaría General que colabore con la presidencia en la búsqueda de las fuentes documentales de sustento. Varias delegaciones insistieron en que en todo el documento debía evitarse juicios de valor y afirmaciones sin fundamento. Igualmente se hizo hincapié en los riesgos de incluir resultados de encuestas en el Documento.

Finalmente, se convino que la Presidencia del Grupo de alto Nivel tomará las acciones siguientes:

- 1.- Circulará el próximo 10 de setiembre un proyecto de Acta y del "Documento de Trabajo del Grupo de Alto Nivel" (anexo 5) resultados de esta reunión, acordándose que las observaciones de los miembros del Grupo podrán recibirse hasta el plazo máximo de 48 horas, después de lo cual la Presidencia circulará una nueva versión consolidada del Acta, que será finalmente aprobada en las próximas 48 horas.
- 2.- Asimismo, antes del viernes 14 de setiembre, la Presidencia circulará una versión actualizada del anexo 5, incluyendo los aportes recibidos y luego de cumplir con el encargo de obtener la información de las fuentes de sustento de las afirmaciones observadas, otorgando igualmente un plazo de 48 horas para recibir las

observaciones de los miembros del Grupo.

3.- Evaluará tomar acciones encaminadas a superar la negativa del actual régimen del Paraguay para recibir a una misión de UNASUR, sobre lo que informará oportunamente.

4.- Propondrá una reunión de la Presidencia con los Cancilleres de UNASUR al margen de la Asamblea General de la ONU en Nueva York, o de la próxima Cumbre del ASPA en Lima (1 y 2 de octubre)

5.- Elaborará un proyecto de Declaración de los Cancilleres de UNASUR, para que en caso éstos lo consideren conveniente, se mantenga presente el interés del organismo en la evolución de la situación en el Paraguay.

Lima, 07 de setiembre de 2012.

ANEXO I

LISTA DE PARTICIPANTES EN LA II REUNION DEL GRUPO ALTO NIVEL DE UNASUR PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE LA SITUACION EN LA REPUBLICA DEL PARAGUAY

PAIS	REPRESENTANTE
PRESIDENTE	Señor Salomón Lerner Ghitis Ex Presidente del Consejo de Ministros del Perú
ARGENTINA	Embajador Rodolfo Mattarollo Secretario Técnico de UNASUR en Haití – Argentina
BOLIVIA	Embajador José Crespo Director General de Relaciones Multilaterales Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia
BRASIL	Embajador Guillermo Patriota Asesoría Especial de la Presidencia de la República
COLOMBIA	Señor Horacio Serpa Uribe Funcionario de Alto Nivel designado para representar al Gobierno de Colombia
CHILE	Embajador Arturo Fernandois Ex Embajador de Chile en Washington
ECUADOR	Señora Lorena Escudero Delegada de Ecuador en UNASUR
GUYANA – SURINAM	Embajador Glenn Alvares Delegado Titular de Surinam en UNASUR
URUGUAY	Embajador Juan Enrique Fischer Embajador del Uruguay en la República de Paraguay
VENEZUELA	Señor Elvis Urbina Delegado de Venezuela en UNASUR

Acompañan al Grupo de Alto Nivel:

SECRETARIA GENERAL DE UNASUR	Señor Pedro Sassone Señor Pablo Avilés
------------------------------	---

ANEXO II

III Reunión del Grupo de Alto Nivel de UNASUR para la evaluación y seguimiento de la situación de Paraguay

(Lima, 7 de setiembre de 2012)

AGENDA

1. Palabras del Presidente del Grupo de Alto Nivel, ingeniero Salomón Lerner.
2. Informe sobre el viaje del Jefe de Gabinete del Secretario General de la Organización de Estados Americanos al Paraguay.
3. Gestiones de la Cancillería peruana.
4. Formas y métodos posibles de acompañamiento al Paraguay.
5. Discusión del "Documento de Trabajo del Grupo de Alto Nivel".
6. Otros temas.

**III Reunión del Grupo de Alto Nivel de UNASUR para la evaluación y seguimiento
de la situación de Paraguay
(Lima, 7 de setiembre de 2012)**

PROGRAMA

09: 30 horas: Inicio de la III Reunión del Grupo de Alto Nivel de UNASUR
Sala Plenaria del Edificio Carlos García Bedoya del Ministerio de
Relaciones Exteriores del Perú, Jirón Lampa Nº 545, Centro de Lima.

11:00 horas: Intermedio Café

13:00 horas: Almuerzo
Comedor privado del Edificio Carlos García Bedoya del Ministerio de
Relaciones Exteriores del Perú (Octavo piso).

15:00 horas: Reinicio de la reunión

17:00 horas: Intermedio Café

18:30 horas: Fin de la III Reunión del Grupo de Alto Nivel de UNASUR

ANEXO III

SINTESIS DEL INFORME DEL EMB. JULIO GARRO A LA III REUNION DEL "GRUPO DE ALTO NIVEL DEL UNASUR PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE LA SITUACION EN LA REPUBLICA DE PARAGUAY" SOBRE LAS ENTREVISTAS SOSTENIDAS CON EL EX PRESIDENTE DEL PARAGUAY, SR. FERNANDO LUGO, Y CON EL MINISTRO DE RR.EE. DE PARAGUAY, SR. JOSE FELIX FERNANDEZ

1. En el marco del punto 3 de la agenda de la III Reunión del Grupo de Alto Nivel, titulado "Gestiones de la Cancillería Peruana", el Emb. Julio GARRO, Asesor del Ministro de RR.EE. del Perú, informó respecto a las entrevistas que, por instrucciones del Sr. Canciller Rafael RONCAGLILO, sostuvo con don Fernando LUGO, Ex Presidente del Paraguay, y con el Emb. José Félix FERNANDEZ, Ministro de RR.EE. del Paraguay.

Al comenzar la presentación se indicó que estas gestiones se llevaron a cabo bajo la forma de una misión de carácter informativo en representación del Perú; lo que se indicó a cada uno de los interlocutores al inicio del respectivo encuentro.

2. En el curso de la reunión con el ex Presidente **LUGO**, éste se refirió a algunos de los problemas actuales que estaría experimentando el Paraguay luego de su destitución.

Entre ellos mencionó en particular el caso de los despidos de funcionarios públicos en razón de haber trabajado durante su administración. Según indicó, esta situación afectaría a más de 2300 servidores, incluyendo a 350 monitores de acción social. Se refirió además a una serie de otros asuntos que le parecían relevantes, como el riesgo de la injerencia del narcotráfico en la política; la posibilidad del surgimiento de la violencia en su país, respecto a lo cual hizo referencia al caso hondureño y a las secuelas de violencia que habría dejado la situación política vivida por ese país en el 2009; y la persistencia del descontento y el surgimiento de un deterioro económico del país, indicando que su gobierno dejó previsión presupuestaria para cubrir el año próximo pero que en poco tiempo la nueva administración había ya empezado a emitir bonos.

Igualmente mencionó el tema de la desinformación, al interior del país pero sobre todo en el exterior, respecto de la real situación en el Paraguay. En ese sentido, valoró la misión y resaltó el respeto a la libertad de expresión que hubo durante su gobierno. Se hizo también referencia a una posible judicialización de la persecución, por cuanto el propio Presidente como algunos de sus ministros estarían por ser encausados por la Fiscalía bajo diversos motivos.

Al abordar las posibilidades que asignaba a una resolución en su favor de la moción de inconstitucionalidad que se ha presentado ante la Corte Suprema de Paraguay, indicó que no veía perspectiva de éxito, confirmando que en caso se les niegue la moción, recurrirán al Tribunal Interamericano de San José.

En relación al proceso que se tiene por delante, el ex presidente se refirió a una serie de asuntos a tener en consideración. En ese sentido, destacó que consideraba que el objetivo de la recuperación de la democracia no se puede limitar al aspecto electoral sino que tiene que incluir el funcionamiento de las instituciones democráticas y mencionó que sería necesaria una suerte de "observatorio democrático" del país, que debería tener presente ambos tipos de preocupaciones.

Indicó que la vía electoral era una vía de solución y que ellos participarían, señalando que la observación electoral debería comprender las garantías necesarias del correcto desarrollo del proceso democrático. En ese sentido, mencionó que ya se venían cometiendo irregularidades, por ejemplo en relación a la propaganda electoral que se hace a favor de algunos candidatos cuando las normas electorales indican que ello sólo se puede hacer dos meses antes.

En varias ocasiones se refirió críticamente a la OEA y en particular al informe emitido por el Secretario General luego de su visita a Asunción, pues considera que el mismo es parcializado y no incluye una serie de temas. Con relación a la misión que el SG ha dispuesto enviar a su país, indicó que mantenían un interrogante aunque dijo que hablarían con ella. Se refirió a las Recomendaciones contenidas en el informe que presentó la Misión de OEA luego de las elecciones del 2008 y señaló que la justicia electoral paraguaya no las había implementado, por lo que resultaba urgente hacerlo.

En relación a la participación internacional en el proceso de restauración democrática de su país, el ex Presidente consideró indispensable la presencia del UNASUR, junto con la de otras instancias entre las que mencionó a Mercosur y a instituciones europeas.

De la conversación sostenida con el ex Presidente parecen surgir también algunos asuntos adicionales que le resultan importantes de atender. Entre ellos estarían, además de la ya mencionada situación de los despedidos, el tema de la "tipificación" de los eventos del 21 y 22 de junio -el ex Presidente parece sentir necesario que en alguna instancia o forma se determine que lo ocurrido fue un golpe- y la aclaración de los eventos de Curuguaty, pues señaló que su gobierno conformó una comisión especial para investigarlos pero que ésta había sido disuelta por la nueva administración.

3. En el curso de la reunión con el Canciller **FERNANDEZ**, éste se refirió extensamente al clima de calma que en su opinión se vive en el Paraguay. Indicó que la prensa era libre de criticar al gobierno, que no se han cerrado medios de comunicación y que no existen presos o exiliados.

Un asunto en el que el Canciller y los funcionarios que lo acompañaban insistieron de manera relativamente extensa fue el de la participación del Paraguay en distintos foros internacionales. Parecían particularmente disgustados por la solicitud al Paraguay de no asistir a la Cumbre Iberoamericana de Cádiz. Igualmente, se expresó muy amargamente frente al hecho que su país se hallaría en una situación asimilable a la de Siria por ser los únicos dos países excluidos de la próxima Cumbre del ASPA en Lima. En relación a la Cumbre ASA, señalaron que aspiraban a poder participar.

El Canciller Fernández contrapuso esas actitudes a la de la Unión Europea, de la cual "no hay condena", e inclusive la posición de varios países americanos en la OEA.

Parece interesante notar que al referirse a las sanciones adoptadas por UNASUR, el Canciller se concentró en los argumentos de un supuesto apresuramiento con que se habría adoptado la decisión de los Jefes de Estado en Mendoza ("justamente de lo que nos reprocha a nosotros", en relación al carácter sumario del proceso de destitución) y al hecho de que el régimen del Paraguay no había sido oído antes de adoptarla, contraviniendo la normativa del UNASUR, según él la entiende. Sobre las razones de las sanciones, en determinado momento dijo: "Lo único que se halló fue la brevedad del juicio".

En relación al proceso político que se inicia el Canciller recordó que ni él ni el Presidente actual eran candidatos, lo que en su opinión constituía una garantía de la limpieza del proceso.

En su criterio, la Misión de la OEA debería tener un carácter de observación electoral. En relación al componente de diálogo político en dicha misión, el Canciller refirió que en su país ya había lo que él consideraba un muy amplio diálogo político, por lo que no veía necesidad de que hubiera tal componente, aunque parecía que no se opondría completamente al mismo en determinadas circunstancias.

No es favorable a una eventual Misión de UNASUR hasta que no se levanten las sanciones. En este punto, si bien indicó su desacuerdo con una misión oficial de UNASUR como tal, dijo -algo vagamente- que podrían venir observadores de todas partes, que su país estaba abierto a todos.

En relación a la participación de otros observadores, indicó que vendrán de la Unión Europea y del Centro Carter.

Específicamente en relación a la evolución del proceso político interno paraguayo con miras a los resultados de las próximas elecciones, el Ministro indicó que en abril se elegirá a un nuevo gobierno pero que éste tendrá la misma posición que el actual régimen, por lo que en ese momento no va a ser más fácil "arreglar". Señaló que era mejor arreglar ahora, pero que para ello tenían que haber rectificaciones. Indicó además que eran necesarios gestos y fue reiterativo en subrayar la importancia de las formas al tratar estos asuntos, insistiendo en la presión de la opinión pública frente a las actitudes de UNASUR.

Con respecto al proyecto de ley que se ha presentado en el Congreso paraguayo para derogar la ley que aprobó el Tratado Constitutivo de UNASUR, el Canciller Fernández dijo que esa no es la posición de su Cancillería; pero en determinado momento también indicó que en caso la situación no mejorase tendrían que empezar a considerar la opción de salir del UNASUR, y ello conllevaría la ruptura de ese proceso de integración que tanto trabajo había costado.

Lima, 7 de setiembre de 2012.

ANEXO IV

DECLARAÇÃO DAS ALTAS AUTORIDADES DE DIREITOS HUMANOS DO MERCOSUL E ESTADOS ASSOCIADOS SOBRE A SITUAÇÃO NO PARAGUAI

As Altas Autoridades de Direitos Humanos do MERCOSUL e Estados Associados reafirmam seu compromisso com a plena vigência das instituições democráticas e o respeito irrestrito aos direitos humanos como condições essenciais para a construção de um futuro comum de paz e prosperidade econômica e social e o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Membros.

Nesse contexto, e tendo em conta a expressa condenação à ruptura da ordem democrática na República do Paraguai manifestada pelas Chefas e Chefes de Estado da UNASUL em sua Decisão 26/2012, a RAADH reafirma sua solidariedade irrestrita com o povo paraguaio e seu apoio e confiança nos trabalhos do grupo de alto nível da UNASUL para o seguimento e avaliação da situação do Paraguai, em particular dirigidos à pronta normalização de sua ordem democrática.

A RAADH agradece e toma nota do relato apresentado pelo Embaixador Rodolfo Mattarollo a respeito das atividades do referido grupo de alto nível da UNASUL.

Porto Alegre, 6 de setembro de 2012.

ANEXO V
Nota de Prensa

**Grupo de Alto Nivel de UNASUR para el seguimiento y evaluación de la situación
en Paraguay sostuvo su tercera reunión**

El Grupo de Alto Nivel de UNASUR para la Evaluación y Seguimiento de la Situación en Paraguay, se reunió el día de hoy, bajo la presidencia del Ingeniero Salomón Lerner Ghitis, en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú en su tercera sesión de trabajo, con el propósito de proseguir con el mandato derivado de la Decisión 26/2012 del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, adoptada en la ciudad de Mendoza, Argentina, el pasado 29 de junio, que condena la ruptura del orden democrático en Paraguay.

El Grupo de Alto Nivel, conformado por representantes de los Estados miembros de UNASUR, con el apoyo de la Secretaría General, evaluó la información recogida de diversas fuentes, que permitió actualizar el informe que elaboran sobre la evolución de la situación en Paraguay que será sometida a la consideración del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y más adelante al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR.

Lima, 7 de setiembre de 2012

ANEXO J

ACTA DE LA IV REUNION DEL GRUPO DE ALTO NIVEL DE UNASUR PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN EN PARAGUAY

El Grupo de Alto Nivel de UNASUR para el Seguimiento y Evaluación de la situación en Paraguay sostuvo su cuarta reunión en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, en Lima, el 31 de octubre de 2012, con el propósito de proseguir con la evaluación de la situación política en el Paraguay, así como la consideración del Documento de Trabajo con miras a su presentación en la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR que se realizará en la ciudad de Lima, el 30 de noviembre de 2012.

El Presidente del Grupo de Alto Nivel, ingeniero Salomón Lerner, dio la bienvenida a los representantes, cuya relación figura en el Anexo I y sometió a consideración el Programa y la Agenda Tentativa de la reunión, documentos que fueron aprobados y que se adjuntan como Anexo II. Seguidamente se inició el examen de los temas de la agenda.

I. Informe del Presidente del Grupo de Alto Nivel, ingeniero Salomón Lerner sobre su viaje a las ciudades de Brasilia y Caracas

Dando inicio al desarrollo de la agenda, el Presidente del Grupo de Alto Nivel informó sobre los viajes que efectuó recientemente a las ciudades de Brasilia y Caracas y las entrevistas que sostuvo, en ese marco, con los Cancilleres Antonio Patriota y Nicolás Maduro, respectivamente. En ese sentido destacó la disposición favorable de ambas autoridades para que UNASUR desempeñe un rol y tenga presencia en el proceso de observación electoral en Paraguay. Asimismo el ingeniero Lerner informó sobre el interés de la presidencia del Grupo en continuar realizando visitas a las autoridades de los otros Estados miembros.

De la misma manera, informó sobre las gestiones efectuadas por la Presidencia Pro Tempore de UNASUR con la Secretaría General de la OEA ante las declaraciones de su representante en Asunción, y la subsecuente aclaración del Secretario General, José Miguel Insulza, que ratifica el respeto de la OEA a las decisiones de otros organismos regionales. Asimismo informó que la Unión Europea efectuará una misión de expertos a Asunción, entre el 12 y 22 de noviembre que determinará, a través de un informe, su participación como observadores en el proceso electoral de ese país.

El ingeniero Lerner hizo asimismo un recuento de recientes desarrollos acerca del estado de la situación política paraguaya que parecen configurar un ambiente más favorable a la posible participación de UNASUR en el proceso de observación electoral, mencionando las declaraciones efectuadas por diversas autoridades paraguayas. Entre ellas, destacó las expresiones de apertura del Presidente del Tribunal Superior de Justicia Electoral del Paraguay, Ministro Alberto Ramírez Zambonini, quien señaló que no tenía inconveniente en la realización de una misión electoral de UNASUR. Igualmente se refirió a las declaraciones de un potencial candidato presidencial en el mismo sentido, así como las de un representante de la misión de avanzada de UNIORE sobre la necesidad de que UNASUR participe en el proceso.

II. Propuesta para la realización de una misión de seguimiento del Grupo de Alto Nivel al Paraguay

Al abordar el siguiente punto de la agenda, se registró una significativa mayoría de opiniones de los representantes sobre la importancia de que UNASUR tenga una presencia *in situ* en Paraguay a través de una "Misión de seguimiento", la misma que permitiría recoger de manera directa las opiniones y posiciones de las principales autoridades y sectores políticos de dicho país así como de las organizaciones de la sociedad civil, tales como organizaciones de defensa de los derechos humanos, organizaciones campesinas, sindicatos de trabajadores y gremios empresariales, de manera que se pueda tener una visión más completa del escenario político actual del Paraguay.

Sobre este punto, la representante del Ecuador solicitó que se registre en actas la necesidad de efectuar consultas con las autoridades de su país a fin de acompañar el consenso, toda vez que hasta el momento la posición de Ecuador ha sido contraria a esta posibilidad, haciendo explícitos sus argumentos y advirtiendo de los riesgos que para el prestigio de UNASUR y el mantenimiento de la decisión de las Jefas y Jefes de Estado implicaría un manejo interesado en Paraguay sobre una misión de esta naturaleza, si no existe previamente una invitación explícita de Paraguay y una aceptación por parte de las máximas autoridades de UNASUR. En tal sentido, se acordó brindar un tiempo prudencial para que los representantes realicen las consultas correspondientes a sus respectivas Cancillerías y transmitan su posición definitiva a la Presidencia Pro

Tempore.

Asimismo, los representantes se pronunciaron en el sentido de que una eventual misión de seguimiento, encabezada por el Presidente del Grupo de Alto Nivel, pueda estar integrada por representantes de algunos Estados miembros, a fin de reflejar una posición institucional de la Unión, asegurando que la misma se realice con las debidas garantías. Del mismo modo, hubo consenso sobre la conveniencia de trabajar, previamente, en la identificación de los objetivos de la misión y la agenda de la misma.

Con relación a la posibilidad de concretar una Misión electoral de UNASUR en Paraguay, los representantes se mostraron favorables a esa posibilidad y se coincidió en que la misma debería definirse en una etapa posterior, luego de realizada la misión de seguimiento, decisión que corresponderá a las Jefas y Jefes de Estado en la reunión a celebrarse el 30 de noviembre. Se señaló igualmente la conveniencia de sugerir al Consejo Electoral de UNASUR algunos elementos para los criterios y lineamientos para la misión electoral, así como algunos insumos para el proyecto de Convenio de UNASUR con las autoridades electorales paraguayas. En este propósito la Secretaría General ofreció su colaboración.

Asimismo la presidencia del Grupo sugirió que la eventual Misión Electoral de UNASUR en Paraguay, pudiera trabajar y evaluar las siguientes áreas: (i) Confección del padrón electoral, (ii) Conocimiento de la planta tecnológica electoral, (iii) Confiabilidad de las encuestas electorales sin descartar la contratación de empresas especializadas y, (iv) Acceso equitativo a los medios de comunicación.

III. Acuerdos para la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR (Lima, 30 de noviembre de 2012)

En ese punto, el Presidente del Grupo planteó la necesidad de que las Jefas y Jefes de Estado consideren y aprueben el documento de trabajo que será presentado en la Cumbre de UNASUR del 30 de noviembre a través del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. Asimismo, señaló la importancia de que en dicha Cumbre las Jefas y Jefes de Estado decidan sobre la realización de una Misión electoral de UNASUR en Paraguay. En ese sentido, expresó la necesidad de acelerar el trabajo y las coordinaciones con miras a confirmar la realización de la misión

previa de seguimiento y adoptar el documento de trabajo con la anticipación debida antes de la Cumbre.

IV. Discusión y aprobación del “Documento de trabajo del Grupo de Alto Nivel”

Los representantes prosiguieron la consideración del proyecto de documento de trabajo y llegaron a un consenso en sus términos, el cual se adjunta como Anexo III. A solicitud de Colombia y Chile, el documento será validado por las respectivas Cancillerías.

Al final de la reunión, el Presidente del Grupo agradeció la participación de los representantes, sus valiosos aportes y disposición hacia la búsqueda de consensos.

Lima, 31 de octubre de 2012

ANEXO I

LISTA DE PARTICIPANTES EN LA IV REUNION DEL GRUPO ALTO NIVEL DE UNASUR PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE LA SITUACION EN LA REPUBLICA DEL PARAGUAY

PAIS	REPRESENTANTE
PRESIDENTE	Señor Salomón Lerner Ghitis Ex Presidente del Consejo de Ministros del Perú
ARGENTINA	Embajador Rodolfo Mattarollo Secretario Técnico de UNASUR en Haití – Argentina
BOLIVIA	Señor Juan Carlos Alurralde Viceministro de Relaciones Exteriores de Bolivia
BRASIL	Embajador Guillermo Patriota Asesoría Especial de la Presidencia de la República
COLOMBIA	Señor Horacio Serpa Uribe Funcionario de Alto Nivel designado para representar al Gobierno de Colombia
CHILE	Señor Iván Favereau Funcionario de la Embajada de Chile en el Perú
ECUADOR	Señora Lorena Escudero Delegada de Ecuador en UNASUR
GUYANA – SURINAM	Embajador Glenn Alvares Delegado Titular de Surinam en UNASUR
URUGUAY	Embajador Juan José Arteaga Embajador del Uruguay en el Perú
VENEZUELA	Señor Elvis Urbina Delegado de Venezuela en UNASUR

Acompañan al Grupo de Alto Nivel:

SECRETARIA GENERAL DE UNASUR	Señor Pablo Avilés
------------------------------	--------------------

ANEXO II

IV Reunión del Grupo de Alto Nivel de UNASUR para la evaluación y seguimiento de la situación de Paraguay

(Lima, 31 de octubre de 2012)

AGENDA TENTATIVA

1. Informe del Presidente del Grupo de Alto Nivel, ingeniero Salomón Lerner sobre su viaje a las ciudades de Brasilia y Caracas.
2. Propuesta para la realización de una misión de seguimiento del Grupo de Alto Nivel al Paraguay.
3. Acuerdos para la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR (Lima, 30 de noviembre de 2012).
4. Discusión y aprobación del "Documento de Trabajo del Grupo de Alto Nivel".

**IV Reunión del Grupo de Alto Nivel de UNASUR para la evaluación y seguimiento
de la situación de Paraguay
(Lima, 31 de octubre de 2012)**

PROGRAMA

09: 30 horas: Inicio de la IV Reunión del Grupo de Alto Nivel de UNASUR
Sala Plenaria del Edificio Carlos García Bedoya del Ministerio de
Relaciones Exteriores del Perú, Jirón Lampa N° 545, Centro de Lima.

11:00 horas: Intermedio Café

13:00 horas: Almuerzo
Comedor privado del Edificio Carlos García Bedoya del Ministerio de
Relaciones Exteriores del Perú (Octavo piso).

15:00 horas: Reinicio de la reunión

17:00 horas: Intermedio Café

18:30 horas: Fin de la IV Reunión del Grupo de Alto Nivel de UNASUR

ANEXO K

ACTA DE LA V REUNION DEL GRUPO DE ALTO NIVEL DE UNASUR PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN EN PARAGUAY

El Grupo de Alto Nivel de UNASUR para el Seguimiento y Evaluación de la situación en Paraguay sostuvo su V Reunión en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, en Lima, el 19 de diciembre de 2012, con el propósito de proseguir con sus labores y evaluar la forma de participación de UNASUR en el proceso de seguimiento electoral en la República del Paraguay, de conformidad con lo dispuesto en la Decisión adoptada por las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, en el marco de la VI reunión ordinaria del pasado 30 de noviembre.

El Presidente del Grupo de Alto Nivel, ingeniero Salomón Lerner, dio la bienvenida a los representantes, cuya relación figura en el Anexo I y sometió a consideración el Programa y la Agenda Tentativa de la reunión, documentos que fueron aprobados y que se adjuntan como Anexo II. Seguidamente se inició el examen de los temas de la agenda.

I. Informe del Presidente del Grupo de Alto Nivel, ingeniero Salomón Lerner sobre el reporte efectuado en el marco de la VI Cumbre de UNASUR

Dando inicio al desarrollo de la Agenda, el Presidente del Grupo de Alto Nivel informó sobre el reporte efectuado en el marco de la VI Cumbre de UNASUR en torno al viaje que realizó a Asunción entre el 21 y 23 de noviembre, en calidad de enviado especial de la Presidencia Pro Tempore de UNASUR, detallando las entrevistas que efectuó con las fuerzas políticas y con el Tribunal Superior de Justicia Electoral del Paraguay (en adelante TSJE), así como con las organizaciones de defensa de los Derechos Humanos, Sindicatos y Gremios empresariales de ese país, destacando la opinión generalizada de éstos en favor de la posibilidad que UNASUR participe con una Misión en el proceso electoral del próximo mes de abril. Posteriormente, la Presidencia Pro Tempore dio lectura de la Decisión N° 16-2012 del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, así como el Comunicado que emitió posteriormente el Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay.

Los representantes del Grupo de Alto Nivel concordaron en destacar la importancia y utilidad del viaje realizado por el ingeniero Lerner y de su informe, señalando que la misma contó con la participación de las principales fuerzas políticas y sectores económico y social del Paraguay, con la salvedad de altos funcionarios del poder Ejecutivo, reflejando la gravitación que tiene UNASUR en Paraguay.

II. Decisión N° 16/2012: Análisis sobre la forma de participación de UNASUR en el proceso de seguimiento electoral en la República del Paraguay.

Al abordar el siguiente punto de la agenda, el Presidente del Grupo de Alto Nivel de UNASUR señaló que ante la Decisión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno que encomienda al Grupo de Alto Nivel evaluar y proponer la forma de participación de UNASUR en el proceso de seguimiento electoral en el Paraguay, planteó considerar tres escenarios: (i) Realizar una Misión electoral de UNASUR al Paraguay invitados por el Gobierno de ese país, (ii) Realizar una Misión electoral de UNASUR al Paraguay invitados por el TSJE y (iii) No realizar una Misión electoral de UNASUR al Paraguay.

Al respecto, los representantes concordaron descartar el tercer escenario y evaluar, en particular, la viabilidad del segundo escenario planteado por el Presidente del Grupo, coincidiendo en tener al TSJE como interlocutor válido en relación con la eventual participación de UNASUR en el proceso electoral.

En tal sentido, concordaron en encomendar al Presidente que continúe los contactos sostenidos con el TSJE a fin de analizar las condiciones bajo las que se recibiría una Misión en los términos discutidos en esta V Reunión del GAN.

III. Discusión sobre el “Documento de Trabajo del Grupo de Alto Nivel”.

Se encargó al Presidente del Grupo de Alto Nivel presentar una propuesta que supere puntualmente algunos aspectos desactualizados del documento trabajado durante la IV Reunión del GAN, que considere las observaciones formuladas.

Dicho “Documento de Trabajo” incluirá el Informe del ingeniero Lerner presentado en el marco de la VI Cumbre de UNASUR.

Lima, 19 de diciembre de 2012

ANEXO I

LISTA DE PARTICIPANTES EN LA IV REUNION DEL GRUPO ALTO NIVEL DE UNASUR PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE LA SITUACION EN LA REPUBLICA DEL PARAGUAY

PAIS	REPRESENTANTE
PRESIDENTE	Señor Salomón Lerner Ghitis Ex Presidente del Consejo de Ministros del Perú
ARGENTINA	Doctor Alejandro Tullio Director Nacional Electoral de Argentina
BOLIVIA	Embajador José Crespo Director General de Relaciones Multilaterales
BRASIL	Embajador Guillermo Patriota Asesoría Especial de la Presidencia de la República
COLOMBIA	Señor Horacio Serpa Uribe Funcionario de Alto Nivel designado para representar al Gobierno de Colombia
CHILE	Embajador Arturo Fernandois Ex Embajador de Chile en Washington
ECUADOR	Embajadora María de la Paz Donoso Encargada de la Unidad de UNASUR
GUYANA – SURINAM	Embajador Glenn Alvares Delegado Titular de Surinam en UNASUR
URUGUAY	Embajador Juan Enrique Fischer Embajador del Uruguay en la República de Paraguay
VENEZUELA	Embajador Alexander Yañez Embajador de Venezuela en el Perú

Acompañan al Grupo de Alto Nivel:

SECRETARIA GENERAL DE UNASUR	Señor Pablo Avilés
------------------------------------	--------------------

ANEXO II

V Reunión del Grupo de Alto Nivel de UNASUR para la evaluación y seguimiento de la situación de Paraguay (Lima, 19 de diciembre de 2012)

AGENDA TENTATIVA

1. Informe del Presidente del Grupo de Alto Nivel, ingeniero Salomón Lerner sobre el reporte efectuado en el marco de la VI Cumbre de UNASUR.
2. Decisión N° 16/2012: Análisis sobre la forma de participación de UNASUR en el proceso de seguimiento electoral en la República del Paraguay.
3. Discusión sobre el "Documento de Trabajo del Grupo de Alto Nivel".
4. Otros

**V Reunión del Grupo de Alto Nivel de UNASUR para la evaluación y seguimiento
de la situación de Paraguay
(Lima, 19 de diciembre de 2012)**

PROGRAMA

09: 30 horas: Inicio de la V Reunión del Grupo de Alto Nivel de UNASUR
Sala Javier Pérez de Cuellar del Centro Cultural Inca Garcilaso
Jirón Ucayali N° 391, Centro de Lima

11:00 horas: Intermedio Café

13:00 horas: Almuerzo
Comedor privado del Edificio Carlos García Bedoya del Ministerio de
Relaciones Exteriores del Perú (Octavo piso).

15:00 horas: Reinicio de la reunión

17:00 horas: Intermedio Café

18:30 horas: Fin de la V Reunión del Grupo de Alto Nivel de UNASUR

ANEXO L

Informe del Presidente del Grupo de Alto Nivel para el Seguimiento de la Situación en la República del Paraguay (GAN), Ing. Salomón Lerner, en la VI Reunión del GAN

Lima, 12 de marzo de 2013

Estimados Representantes ante el Grupo de Alto Nivel de UNASUR:

Conforme a la instrucción que recibimos del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, mediante la Resolución 16/2012, de 30 noviembre del año pasado, así como el acuerdo tomado en la V Reunión del Grupo de Alto Nivel el 19 de diciembre, continué las gestiones con las autoridades del Paraguay para evaluar la forma de participación de UNASUR en el proceso electoral del 21 de abril. En estas acciones se tuvo presente que el Tribunal Superior de Justicia Electoral del Paraguay es un interlocutor válido en relación a la participación de UNASUR en las elecciones paraguayas.

En ese sentido, y acogiendo la invitación que el Tribunal Superior de Justicia Electoral hiciera a este Grupo de Alto Nivel para que participe con una Misión de Seguimiento en sus elecciones generales del 21 de abril, con el acuerdo de todos, sugerí al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores que apruebe el envío de una Misión de Seguimiento Electoral al Paraguay a través del GAN.

Posteriormente, el señor Ministro Rafael Roncagliolo, en representación de la Presidencia Pro Tempore de UNASUR, dirigió una comunicación a sus pares de los Estados miembros poniendo a consideración la propuesta presentada para que UNASUR participe del proceso electoral paraguayo mediante una Misión de Seguimiento Electoral del GAN.

La propuesta que envió el Canciller Roncagliolo a sus pares de UNASUR constaba de dos partes. La primera fue la Resolución propiamente dicha, la cual fue consensuada a través de las Cancillerías. Y la segunda fue el acuerdo entre el GAN y el TSJE, el cual iba anexo a la Resolución y que detallaba los alcances de la Misión.

Sobre este acuerdo, me permito resaltar que la propuesta inicial que se circuló entre los miembros de este Grupo recibió varios aportes y sugerencias, las cuales fueron consideradas en el proyecto de acuerdo que finalmente se logró consensuar y que luego fue puesto en consideración y aprobado tanto por el TSJE del Paraguay, como por el Consejo de Cancilleres el 12 de febrero pasado.

Para cumplir con el mandato del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, viajé al Paraguay entre el 19 y el 22 de febrero pasado a fin de suscribir el Acuerdo previamente aprobado y para realizar los primeros contactos que aseguren el éxito de la Misión. Me acompañó el Ministro Benjamín Chimoy, en representación de la PPT, y el doctor Félix Ortega, técnico designado por la Presidencia del Consejo Electoral.

A la ceremonia de suscripción del acuerdo que se llevó a cabo en los salones del Hotel La Misión en Asunción, el Tribunal Superior de Justicia Electoral invitó a autoridades nacionales y a todos los Jefes de Misión de los países de UNASUR, los que asistieron al acto, con excepción del Encargado de Negocios de Ecuador. Asimismo, estuvieron presentes los medios de prensa internacionales y nacionales paraguayos.

Como parte del programa de dicho viaje sostuvimos reuniones con autoridades del Tribunal Superior de Justicia Electoral, con funcionarios de otras Misiones Electorales, partidos políticos, Jefes de Misión de los países miembros de UNASUR, con la ONG Coordinadora de Derechos Humanos y con los medios de prensa. Paralelamente, el doctor Félix Ortega se reunió con autoridades y funcionarios del TSJE, para un primer análisis técnico, y nos acompañó en algunos de los encuentros con los actores políticos. Antes de reunirnos esta tarde con el Presidente del Consejo Electoral, el doctor Ortega hará una breve exposición de los aspectos que observó en Paraguay.

Todos los encuentros fueron muy ilustrativos y positivos. En la reunión con los delegados de la Unión Europea estuvieron presentes el Encargado de Negocios a.i. señor Eduardo Lechuga; señora Claudia Gintersdorfer, Consejera Política y encargada de los temas electorales; y la señora Elena Gétino, parte de la delegación de la Unión Europea en Paraguay. En la reunión con la Misión de la OEA fui recibido por el señor Diego Paz Bustamante, representante de la citada Misión, en tanto Oscar Arias aun no había arribado al Paraguay. Ambos contactos sirvieron para tomar conocimiento de los avances que tenían los observadores electorales y para iniciar algunas coordinaciones que nos ayuden a cumplir con nuestros objetivos.

En cuanto a las entrevistas con representantes de los partidos políticos, los encuentros fueron con los candidatos de la Asociación Nacional Republicana (Colorados), del Movimiento Avanza País, del Frente Guasú y con los candidatos a Presidente y Vicepresidente del Partido Liberal Radical Auténtico. Al respecto, de manera general hubo una opinión favorable sobre el cumplimiento del cronograma electoral y la labor que viene cumpliendo el TSJE. Algunos representantes del Frente Guasú hicieron énfasis en aspectos de la ley electoral que no les resultaban favorables. De otro lado, expresaron su preocupación por las consecuencias que podría tener el anunciado paro de transportistas el día de los comicios. Todos mostraron su conformidad con la presencia de la Misión de Seguimiento Electoral del Grupo de Alto Nivel de UNASUR.

Siguiendo con las visitas programadas, tuve un encuentro con representantes de la ONG "Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay" (CODEHUPY) quienes manifestaron que, en su opinión, había existido un quiebre de la institucionalidad democrática en el Paraguay a partir del juicio político del 21 de junio de 2012. Respecto al proceso electoral, señalaron de igual manera que percibían que la destitución parlamentaria de Fernando Lugo había arrojado cierta desconfianza en el electorado sobre la importancia de su participación, por cuanto el mensaje que el juicio político había dado a la población paraguaya es que su voto no tiene valor.

En el transcurso de la visita fuimos informados a través del Encargado de Negocios del Perú, que el Ministro de Relaciones Exteriores, Fernández Estigarribia proponía un encuentro totalmente privado en su Despacho. Antes había declarado a la prensa que *"sería él quien me iba a recibir a pedido del Presidente Franco y del doctor Ramírez Zambonini, Presidente del TSJE"*. Como ustedes podrán comprender, una negativa de mi parte hubiese significado una situación muy conflictiva con repercusiones negativas para la misión de UNASUR, los actores políticos paraguayos que la favorecían y nuestro anfitrión, el Presidente del TSJE.

La reunión con el señor Fernández Estigarribia fue muy áspera, a las críticas por la posición asumida por UNASUR frente a la crisis paraguaya de junio pasado se sumaron una serie de reclamaciones por la marginación del Paraguay en reuniones

de foros regionales. Fundamentó su negativa a conceder los privilegios e inmunidades a la Misión del GAN de UNASUR y a formular una invitación a ella de parte del Ejecutivo. Por mi parte me limité a afirmar que yo no solicité la entrevista, que cumplía con la misión que se me había encomendado y que el asunto de los privilegios y las inmunidades para la Misión debía gestionarlas el TSJE. Por otra parte añadí que se me había informado que el artículo 22° del Tratado Constitutivo de UNASUR era suficiente al respecto. A lo que mi interlocutor respondió con una fundamentación jurídica en contrario.

Otra visita que se llevó a cabo sin estar programada fue con el Presidente en ejercicio, Federico Franco. El pedido lo hizo el candidato a la Vicepresidencia por el Partido Liberal para tratar temas relacionados a la Misión de Seguimiento Electoral. Esta invitación nos sorprendió a todos pero era también obvio que no podíamos dejar de aceptarla. Lo que me sorprendió es que en la residencia del Presidente Federico Franco se encontraba también el Canciller Fernández.

En la reunión, el Presidente Franco me expresó su malestar por la decisión de los países de UNASUR de suspender al Paraguay, a lo que respondí que justamente el objetivo de la Misión de Seguimiento Electoral era el de generar el marco necesario para que Paraguay se reincorpore a la Unión y que ese era deseo de los mandatarios de los países miembros.

Al finalizar la reunión el Presidente Franco me aseguró que su Gobierno nos otorgaría todo el apoyo y las seguridades del caso para el éxito de la Misión, lo cual agradecí. Sin embargo, ante tales afirmaciones, el Canciller Fernández aclaró que *"no se suscribirá un convenio con UNASUR ni se otorgarán las inmunidades a sus miembros"*.

Respecto a las inmunidades solicitadas, el 26 de febrero envié una comunicación al Presidente del TSJE agradeciendo el cálido recibimiento y las atenciones que nos ofrecieron en nuestra visita y al mismo tiempo consultándole sobre los resultados de las gestiones para el otorgamiento de las inmunidades correspondientes. Al respecto, el señor Ramírez Zambonini me respondió que el TSJE *"se encuentra realizando las gestiones ante el Poder Ejecutivo con el firme propósito de brindar todas las garantías para el cumplimiento y buen desempeño de la Misión Electoral"*. Asimismo, indicó que *"están realizando las coordinaciones pertinentes con el Ministerio del Interior respecto a los aspectos técnicos correspondientes para todos los integrantes de las distintas Misiones"*.

Con la respuesta del Presidente del Tribunal, me atrevería a decir que será muy difícil que nuestra Misión de Seguimiento Electoral cuente con las mismas inmunidades y privilegios diplomáticos que se brinda expresamente a las misiones de otros organismos, debido a la negativa mostrada por el Canciller Fernández desde un inicio. Presumo que esta situación no cambiará por la necesidad de este último de mantenerse firme en su posición para no desacreditarse políticamente. Sin embargo, como apreciamos en el tenor de la carta del Presidente del TSJE, las autoridades paraguayas están dispuestas a brindar las seguridades y garantías para el cumplimiento de la Misión.

Finalmente, considero necesario hacer una precisión sobre unas declaraciones que hice a la prensa. Ante la pregunta de un periodista, mencioné que la Misión de UNASUR representa la voluntad expresa de 11 Jefes de Estado mientras que la de la OEA solo representa al Secretario General, en tanto su realización no fue aprobada por la Asamblea General. Esta afirmación, que por cierto es correcta, fue relevada por algunos medios de comunicación que quisieron presentarla como un

enfrentamiento con la Misión de la OEA, lo cual por supuesto carece de fundamento.

Como conclusión, vale resaltar el hecho de que hasta el momento el proceso electoral paraguayo parece que se está llevando con toda normalidad, se está cumpliendo con el calendario electoral establecido y creo que el TSJE cuenta con la experiencia y objetividad necesarias para su desarrollo sin contratiempos. Lo que sin embargo, no garantiza que siga desarrollándose de esa manera.

La segunda Misión de avanzada está programada para llevarse a cabo entre el 18 y el 24 de marzo. La Presidencia Pro Tempore del Consejo Electoral ha solicitado ya a los órganos electorales de los países miembros que nombren cada uno a tres expertos, uno de los cuales formará parte de esta segunda Misión de avanzada. En ese sentido, me permito solicitarles interpongan sus buenos oficios con sus órganos electorales y con las autoridades que correspondan a fin de que, en caso aun no lo hayan hecho, nombren a sus representantes a la mayor brevedad posible. Se ha hecho énfasis en la naturaleza particular de esta Misión, en tanto no se trata sólo de técnicos electorales, sino también de analistas políticos, diplomáticos y de otras especialidades.

Con su aprobación, algunos lineamientos que quisiera establecer para el desempeño y posicionamiento de nuestra Misión, además de los aspectos técnicos que serán expuestos más tarde, son los siguientes:

Primero, hacer un llamado a la población para que acuda masivamente a las urnas, a fin de dar la mayor legitimidad al proceso electoral. Luego, alertar a las autoridades correspondientes para que tomen las medidas del caso a fin de evitar que el paro anunciado por los transportistas el día de las elecciones afecte el proceso. Y en tercer lugar, invitaría a todas las fuerzas políticas a suscribir un Pacto Ético para que lo que queda de la campaña se desarrolle sin agresiones y de la manera más limpia que sea posible.

Muchas gracias.

ANEXO M

ACTA DE LA VI REUNION DEL GRUPO DE ALTO NIVEL DE UNASUR PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN EN LA REPUBLICA DEL PARAGUAY

El Grupo de Alto Nivel de UNASUR para el Seguimiento y Evaluación de la situación en la República del Paraguay sostuvo su VI Reunión en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, en Lima, el 12 de marzo de 2013, con el propósito de proseguir con las labores encomendadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR.

El Presidente del Grupo de Alto Nivel, ingeniero Salomón Lerner, dio la bienvenida a los representantes, cuya relación figura en el Anexo I, y sometió a consideración la Agenda Tentativa de la reunión, documento que fue aprobado y que se adjunta como Anexo II. Seguidamente se dio inicio al desarrollo de los temas de agenda:

I. Informe del Presidente del Grupo de Alto Nivel, ingeniero Salomón Lerner, sobre las gestiones relacionadas a la Misión de Seguimiento Electoral de UNASUR para las elecciones generales del 21 de abril en Paraguay

Dando inicio al desarrollo de la Agenda, el Presidente del Grupo de Alto Nivel informó sobre las gestiones realizadas con autoridades paraguayas para determinar la participación de UNASUR en el proceso del seguimiento de las elecciones del 21 de abril en Paraguay. En ese sentido, informó sobre el viaje de avanzada que realizó entre el 19 y el 22 de febrero pasado, precisando que en esa oportunidad suscribió el acuerdo con el Tribunal Superior de Justicia Electoral del Paraguay previamente consensuado tanto por los miembros del GAN, el TSJE y por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

Asimismo, informó sobre las reuniones sostenidas con fuerzas políticas paraguayas, autoridades políticas, con representantes de otras Misiones Electorales y con la prensa, destacando la opinión favorable generalizada respecto de la participación de la Misión de Seguimiento Electoral del GAN de UNASUR en el proceso electoral paraguayo.

Los representantes del Grupo de Alto Nivel concordaron en destacar la importancia del viaje realizado por el ingeniero Lerner y de su informe, señalando que se está cumpliendo con el mandato de los Jefes de Estado y de los Cancilleres de los países miembros de UNASUR.

II. Ejecución de la Resolución del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR que aprueba el envío de una Misión de Seguimiento Electoral a la República del Paraguay y organización de la misma.

Respecto de la organización de la Misión de Seguimiento Electoral al Paraguay, se acordó que la Misión deberá contar con dos representantes por cada Estado miembro. En caso un país quisiera enviar más de dos representantes, deberá correr con los gastos que dicha participación adicional irrogue.

Asimismo, se acordó designar al doctor Alejandro Tuillo, Director Nacional Electoral de Argentina, como coordinador de la Misión de Seguimiento Electoral al Paraguay. Considerando que esta será una Misión relativamente pequeña, se acordó que los funcionarios de las Embajadas acreditadas en Asunción podrían participar como

funcionarios de apoyo a la Misión, hecho que está considerado en el Acuerdo GAN – TSJE.

Posteriormente, una representante de la Secretaría General de UNASUR hizo una exposición sobre la disponibilidad presupuestaria para la Misión de Seguimiento Electoral al Paraguay. Al respecto, el Coordinador designado ofreció enviar una versión revisada tanto del presupuesto presentado por la Secretaría General como de los perfiles sugeridos de los expertos electorales.

Con relación a los lineamientos de la Misión de Seguimiento Electoral, hubo consenso en que se trata de una Misión de naturaleza diferente a las anteriores en tanto tiene un fuerte componente político además del técnico electoral. En ese sentido, se enfatizó que el informe final debía ser el resultado de una evaluación consensuada de la información que se recoja a lo largo de toda la Misión, teniendo en cuenta que se trata no solo de hacer un seguimiento del proceso electoral sino, fundamentalmente, de analizar las condiciones democráticas que los Jefes de Estado deben tener presente para tomar una decisión sobre la reincorporación del Paraguay a UNASUR.

III. Reunión con el doctor Francisco Távara, Presidente del Jurado Nacional de Elecciones del Perú y del Consejo Electoral de UNASUR.

El doctor Francisco Távara, Presidente del Jurado Nacional de Elecciones y Presidente Pro Témpore del Consejo Electoral de UNASUR, fue informado de los acuerdos tomados en la reunión por los miembros del GAN e informó a los presentes sobre las gestiones que viene desarrollando como PPT del Consejo Electoral para la organización de la Misión de Seguimiento Electoral al Paraguay.

IV. Discusión sobre el “Documento de Trabajo del Grupo de Alto Nivel”.

Luego de un fructífero intercambio de ideas se dio por aprobado el Documento de Trabajo con fecha de corte el 21 de enero de 2013, que se adjunta como anexo III, el cual será la primera parte ya consensuada del informe final del GAN.

Lima, 12 de marzo de 2012

ANEXO I

LISTA DE PARTICIPANTES EN LA VI REUNION DEL GRUPO ALTO NIVEL DE UNASUR PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE LA SITUACION EN LA REPUBLICA DEL PARAGUAY

PAIS	REPRESENTANTE
PRESIDENTE	Señor Salomón Lerner Ghitis Presidente del Grupo de Alto Nivel
ARGENTINA	Señor Alejandro Tullio Director Nacional Electoral del Ministerio del Interior y de Transporte
BOLIVIA	Embajador José Crespo Director General de Relaciones Multilaterales
BRASIL	Embajador Guillermo Patriota Asesoría Especial de la Presidencia de la República
COLOMBIA	Señor Horacio Serpa Uribe Funcionario de Alto Nivel designado para representar al Gobierno de Colombia
CHILE	Segundo Secretario Iván Favereu Representante de la Embajada de Chile en el Perú
ECUADOR	Señor Jorge Acosta Representante del Ecuador para los Asuntos de UNASUR
GUYANA – SURINAM	Embajador Glenn Alvares Delegado Titular de Surinam en UNASUR
URUGUAY	Embajador Juan José Arteaga Embajador del Uruguay en la República del Perú
VENEZUELA	Señor Elvis Urbina Representante de Venezuela ante el GAN
SECRETARIA GENERAL DE UNASUR	Señora Nelly Trujillo Señor Pedro Sassone Señor Pablo Avilés

ANEXO II

VI Reunión del Grupo de Alto Nivel de UNASUR para la evaluación y seguimiento de la situación en la República del Paraguay (Lima, 12 de marzo de 2012)

AGENDA TENTATIVA

- I. Informe del Presidente del Grupo de Alto Nivel, ingeniero Salomón Lerner, sobre la suscripción del Acuerdo con el Tribunal Superior de Justicia Electoral del Paraguay (TSJE) y primeros contactos para la organización de la Misión de Seguimiento Electoral.
- II. Ejecución de la Resolución del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR que aprueba el envío de una Misión de Seguimiento Electoral a la República del Paraguay y organización de la misma.
- III. Reunión con el doctor Francisco Távara, Presidente del Jurado Nacional de Elecciones del Perú y del Consejo Electoral de UNASUR.
- IV. Discusión sobre el "Documento de Trabajo del Grupo de Alto Nivel".
- V. Otros asuntos.

ANEXO III

DOCUMENTO DE TRABAJO DEL GRUPO DE ALTO NIVEL

Lima, 21 de enero de 2013

1. Antecedentes

La confrontación entre fuerzas policiales y campesinas durante la acción de desalojo de Curuguaty, el 15 de junio de 2012, resultó en la muerte de 6 agentes y 11 campesinos y detonó la crisis política que resultó en la destitución del Presidente Fernando Lugo. Este hecho formó parte de los argumentos plasmados en el libelo acusatorio que se presentó ante el Congreso del Paraguay contra el Presidente Lugo.

El 20 de junio, el Presidente Lugo anunció la creación de una Comisión de Investigación con tareas similares a las de una comisión de la verdad y justicia, con la participación de la sociedad civil, a fin de determinar las responsabilidades incurridas en la masacre de Curuguaty. El mismo día del pronunciamiento, la crisis se agravó con la decisión del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), que hasta entonces apoyaba al Presidente, de endosar la propuesta de "juicio político" presentada por el Partido Colorado.

En cuestión de pocas horas, entre el día 20 y 21 de junio, la propuesta de juicio político ingresó para su consideración a la Cámara de Diputados, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 225 de la Constitución Política del Paraguay. El proceso, iniciado por la Asociación Nacional Republicana (ANR) en la noche del día 20, fue endosado el día 21 por el PLRA y por la UNACE y llevado a votación en la Cámara, donde fue aprobado por 76 votos a favor y 1 en contra.

El mismo día, el libelo acusatorio de la Cámara fue leído en el Senado y su tenor, notificado al Presidente. La Resolución aprobada por el Senado contemplada en el Artículo 23º del Reglamento Interno, determinó que la defensa del Presidente debería tener una duración máxima de dos horas.

La audiencia en el Senado se inició a las 12 horas del día 22 de junio, y en ella intervinieron, en primer lugar, los abogados de la defensa que argumentaron la ausencia de pruebas y la fragilidad de la acusación, al tomar como elementos probatorios recortes periodísticos e información proveniente de páginas de Internet y, sobretudo, el exiguo plazo para la defensa, lo que constituyó una violación al principio del debido proceso.

Los Senadores negaron al Presidente Lugo, por mayoría contundente, el derecho de prorrogar los plazos de su defensa y buscar una solución política para la crisis.

Fue evidente la limitación al adecuado derecho de defensa del Presidente Lugo por parte del Congreso paraguayo.

Es importante mencionar que, en los últimos quince años, hubo otros dos procesos de juicio político en Paraguay. En sendos casos, el plazo para la defensa de los acusados fue considerablemente más largo que el tiempo concedido al Presidente Lugo. En 1999, el Presidente Raúl Cubas dispuso de 5 (cinco) días para presentar su defensa tras la aprobación del juicio político por la Cámara de Diputados, debido a las muertes del Vice-Presidente Argaña y de otras siete personas que protestaban contra el Gobierno. En dicha ocasión, Cubas renunció a la presidencia. En diciembre de 2002, la Cámara de Diputados inició el proceso de juicio político contra el Presidente González Macchi, que dispuso de 6 (seis) días para su defensa. El juicio fue aprobado por la Cámara, pero fue rechazada por el Senado, permitiendo a Macchi concluir su mandato.

El respeto al debido proceso y al ejercicio del derecho de contradicción son principios generales del Derecho que se reflejan en el Artículo 17° de la Constitución. Esos mismos principios también se reflejan en el Artículo 8° del Pacto de San José, incorporado al ordenamiento jurídico paraguayo por medio de la Ley 1/89. Aspecto fundamental del debido proceso y del contradictorio es que a la parte acusada le sean otorgadas las condiciones de conocer el tenor de la acusación y de elaborar su defensa, y la más fundamental de esas condiciones es que la parte acusada tenga tiempo suficiente para ello.

Además del hecho de que el Presidente Lugo, legítimamente electo por el pueblo paraguayo, fue destituido en menos de 48 horas, el juicio político se caracterizó por ser ejecutado mediante un procedimiento sumarísimo que evidenció una clara violación del derecho al debido proceso y, en consecuencia, de las mínimas garantías para su adecuada defensa.

La movilización de los países de la región, resultado de la profunda preocupación ante la amenaza de ruptura del orden democrático en Paraguay, fue inmediata. El día 21 de junio, los Presidentes de UNASUR, reunidos en Río de Janeiro, decidieron enviar a Asunción una misión de Cancilleres y Representantes de los Estados miembros acompañados del Secretario General de la Unión con el objeto de conocer *in situ* todos los aspectos de la situación política del país. La misión se entrevistó, horas antes de la destitución del Presidente Lugo con los principales actores de la crisis.

El 22 de junio, momentos antes de la votación en el Senado, el Secretario General de UNASUR, Ali Rodríguez, divulgó un comunicado en el que se indicaba que, a pesar de las gestiones con los actores involucrados, lamentablemente no se observaron las garantías del proceso, y que, ante la amenaza de una ruptura democrática en Paraguay, los países de la UNASUR "consideran que las acciones en curso podrían ser comprendidas en los artículos 1º, 5º y 6º del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia". El comunicado registró que UNASUR reconocía a Fernando Lugo como Presidente Constitucional y examinaría de qué forma la cooperación en el marco de la integración sudamericana con Paraguay podría ser continuada.

En razón de la ruptura del orden democrático, los Jefes de Estado de los países del MERCOSUR, reunidos en Mendoza el 29 de junio de 2012, decidieron suspender al Paraguay de su derecho a participar en los órganos y deliberaciones de dicho organismo, de conformidad con el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático. Asimismo, los Jefes de Estado de UNASUR aprobaron la Decisión 26/2012, mediante la cual suspendieron al Paraguay de participar en los órganos e instancias de UNASUR.

En ambos instrumentos, se reafirmó la importancia de cautelar que la suspensión del Paraguay de los mecanismos de integración no causara perjuicios al pueblo paraguayo. En este sentido, se garantizó la continuidad de los proyectos que involucran a Paraguay en el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), así como en los proyectos de cooperación internacional del Mercosur que benefician a aquel país.

En cuanto a la Decisión 26/2012, se incorporó una cláusula que dispuso que la suspensión del Paraguay de otros mecanismos solo podría darse sobre la base de sus propios estatutos y reglamentos, si así lo permitían. Ello para evitar que Paraguay no pudiese participar de instancias técnicas o de cooperación.

El juicio político se dio en un momento en que, con excepción de los acontecimientos de Curuguaty, parecía vivirse un clima de normalidad social y política, tranquilidad ciudadana, respeto a los derechos humanos y estabilidad democrática y económica en general.

2. Situación política actual en Paraguay

2.1. Situación de las libertades públicas en Paraguay

Existen preocupaciones de algunas organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación sobre las investigaciones respecto a los hechos en Curuguaty, según

las cuales no se habrían aplicado procedimientos de investigación aceptados en los convenios internacionales sobre la materia, luego de disolverse la Comisión de Investigación creada durante el Gobierno del Presidente Lugo (como referencia de esas versiones se acompañan los anexos I al V), teniendo en cuenta que dicho conflicto fue el principal motivo señalado por los opositores al Presidente Lugo para justificar su destitución.

Con relación a la investigación sobre la masacre de Curuguaty llevada a cabo por el Ministerio Público - Fiscalía de la Nación, el 16 de diciembre de 2012, el Fiscal Jalil Rachid, quien dirige las citadas indagaciones, dio por concluidas las mismas y presentó, ante el Poder Judicial (Juzgado de Curuguaty), en la indicada fecha, un escrito de acusación contra 14 campesinos de dicha localidad. Las referidas personas son acusadas de diversos delitos, todos ellos relacionados a actos de resistencia contra la operación de desalojo que la Policía Nacional del Paraguay llevó a cabo el 15 de junio del presente año, en Curuguaty. En ese marco, diez campesinos se encuentran acusados de los delitos de homicidio en el grado de tentativa, invasión de inmueble ajeno y asociación criminal; uno, del delito de frustración a la persecución penal; y tres, de los delitos de asociación criminal e invasión de inmueble ajeno.

El informe presentado por el Fiscal Rachid sostiene que los campesinos participantes en los hechos de violencia de Curuguaty actuaron de acuerdo a un plan muy bien organizado, el cual tenía por finalidad resistir al desalojo policial y en el cual, las citadas personas, se habrían encontrado dispuestas, inclusive, a morir.

Al respecto, Aníbal Carrillo, candidato a la Presidencia del Paraguay por el Frente Guasú, ha señalado el 17 de diciembre de 2012 que el citado documento "es carente de toda seriedad e imparcialidad" y que el Ministerio Público, al haber llevado a cabo una investigación presuntamente parcializada, 'sería cómplice de la matanza, al encubrir a los verdaderos responsables'. Los abogados paraguayos de la Plataforma de Estudio e Investigación de Conflictos Campesinos (Peicc) cuestionaron al informe por lo que consideraron su carácter unidireccional con la pretensión de solo criminalizar a los campesinos¹.

Las informaciones antes referidas son de conocimiento público y se encuentran ampliamente difundidas en las ediciones de los diarios paraguayos en los días posteriores al 16 de diciembre de 2012.

¹ Cuestionan informe de fiscal sobre matanza en Paraguay
<http://www.telegrafo.com.ec/mundo/item/cuestionan-informe-de-fiscal-sobre-matanza-en-paraguay.html>.

Sólo a manera de referencia, cabe anotar que la organización no gubernamental "Plataforma de Estudios e Investigación de Conflictos Campesinos (PEICP)" había difundido previamente un informe elaborado por el experto español Aitor Martínez Jiménez, que constituye una investigación totalmente privada. El informe² contradice las indagaciones de la Fiscalía, en tanto señala que los campesinos no organizaron una emboscada a la Policía Nacional del Paraguay, sino que se trataba de una manifestación en la que participaron mujeres y niños, quienes fueron sorprendidos, junto a los agentes policiales, por francotiradores apostados en los alrededores, disparándoles con fusiles automáticos. El informe también recoge informaciones sobre ejecuciones extrajudiciales de campesinos por parte de agentes policiales. Al respecto, el Presidente en ejercicio Federico Franco criticó el referido informe y negó la veracidad de su contenido³.

Al igual que el documento del PEICP, existen otros informes elaborados y publicados recientemente por organizaciones no gubernamentales locales, los cuales afirman que los hechos de Curuguaty fueron un acto detonado por agentes del Estado paraguayo.⁴ Sin embargo, el Grupo de Alto Nivel para el Seguimiento y Evaluación de

² El texto del informe (166 páginas) –el cual incluye documentos fotográficos y enlaces a videos- se encuentra disponible en el espacio de red:

<https://www.dropbox.com/s/vjy09dixor4inn/Informe.pdf> y sus anexos pueden ser descargados en el siguiente espacio de red: <ftp://200.4.219.211> ; Usuario: lasuncion ; Password: paVCmDa418

³ Artículo de prensa del diario "Ultima Hora" de Paraguay, publicado el 5 de octubre de 2012: (<http://www.ultimahora.com/notas/566533-Federico-dice-que-informe-es-una-antologia-al-disparate>)

⁴ Entre los indicados informes, se encuentra el elaborado por las organizaciones no gubernamentales Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), Comité de América Latina y el Caribe por la Defensa de los Derechos de la Mujer-Paraguay (CLADEM-Paraguay), Servicio por la Paz y Justicia (SERPAJ), Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (CONAMURI) y Católicas por el Derecho a Decidir-Paraguay, el cual presentaron, el 4 de noviembre de 2012, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Posteriormente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a través de un comunicado de prensa publicado el 4 de diciembre de 2012, requirió al Estado paraguayo a investigar, esclarecer judicialmente y sancionar a los responsables materiales e intelectuales de la masacre de Curuguaty y del asesinato de Vidal Vega, el 1 del indicado mes, dirigente campesino y testigo de dichos hechos de violencia, quien colaboró en la investigación paralela llevada a cabo por la ONG Plataforma de Estudios e Investigación de Conflictos Campesinos (PEICP). Igualmente, la ONG "Coordinadora de Derechos Humanos" de este país, el 10 de diciembre de 2012, presentó el documento titulado "Informe de Derechos Humanos del Paraguay", el cual acusa a las autoridades locales, entre otras imputaciones, (i) de haber llevado a cabo el juicio político contra Fernando Lugo sin garantizarle el derecho a la defensa; (ii) haber criminalizado las luchas sociales y efectuado detenciones ilegales, así como (iii) haber

la situación en Paraguay de UNASUR, no tiene forma de comprobar la veracidad de ninguna de esas versiones ni de investigar sus fuentes por lo que se limita a dar referencia de las más conocidas, en la medida que han sido ampliamente difundidas, pero considerando que sus aseveraciones y conclusiones son de la exclusiva responsabilidad de sus autores.

2.2. Situación de la libertad de expresión en Paraguay

Algunas organizaciones no gubernamentales han realizado evaluaciones críticas sobre supuestas limitaciones a la libertad de expresión (ver anexos VI y VII)⁵. Una Embajada fue informada por políticos vinculados al Frente Guasu en los días inmediatamente posteriores al juicio sobre el cierre de licencias de concesión de radiofrecuencia para radios comunitarias en el interior del país

Al no haber forma de comprobar fehacientemente las afirmaciones contenidas en esos documentos, el Grupo de Alto Nivel de UNASUR puede consignar únicamente que se han producido esas denuncias y que de ser fundadas significarían graves violaciones a las libertades públicas. Sin embargo, no se puede tampoco afirmar que existe una notoria y generalizada política del régimen paraguayo para limitar severamente la libertad de expresión, ya que todos los partidos políticos y sus representantes pueden expresar públicamente sus opiniones. En general, actualmente existe un clima de libertad de expresión habiéndose iniciado el debate político en la campaña electoral.

En virtud del aislamiento político regional de Paraguay, a partir de la decisión de UNASUR de suspender al país, se han verificado reiteradas declaraciones contrarias a las cláusulas democráticas aceptadas por los Estados miembros de la Unión por las autoridades políticas y formadores de opinión⁶. Ilustra bien esa reacción la campaña "Paraguay libre, independiente y soberano", que cuenta con el apoyo expreso de autoridades gubernamentales de alto rango, así como ciertas declaraciones de Federico Franco durante su intervención ante la Asamblea General de las Naciones Unidas.

ejecutado actos de tortura en contra de ciudadanos locales. Asimismo, el referido informe (iv) afirma que existiría una presunta parcialidad por parte de las autoridades locales en el desarrollo de las investigaciones de los hechos de Curuguaty.

⁵ Informe del Centro de Estudios Legales y Sociales, con sede en Buenos Aires, transmitido por el Presidente del Grupo de Alto Nivel a los representantes de los Estados miembros el 29 de octubre de 2012.

⁶ Ha comenzado a funcionar, recientemente, un portal de internet, *Paraguay es soberano* (<http://paraguaysoberano.org/>), en el cual se vierten opiniones que rechazan la denominada 'injerencia extranjera' en los asuntos internos de este país.

A ello se suman una serie de manifestaciones públicas y notorias de agravios a la figura de Fernando Lugo y de los principales dirigentes que formaron parte de su gobierno, sindicados como “legionarios” por parte de algunos medios y que nuestras Embajadas han recogido⁷, así como la citación de éstos ante las fiscalías para declarar por el caso de la supuesta injerencia del Canciller venezolano Nicolás Maduro en los asuntos internos de Paraguay, el día del juicio político a Lugo (sospecha por otra parte que se encuentra fundada en la difusión de un video editado).

No se debe dejar de mencionar que las autoridades políticas del Congreso, a través de una Resolución adoptada por amplia mayoría del Senado, decidieron rechazar y enviar al archivo el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, que se aplica a todos los Estados miembros de la Unión. El comunicado que emite el portal oficial del Senado indica que “Legisladores de las distintas bancadas coincidieron en señalar que el documento poseía un carácter abiertamente intervencionista y por lo tanto atentatorio contra la soberanía e independencia del Paraguay”.

Sólo a manera de referencia y teniendo presente que no se trata de una entidad oficial y que no representa la opinión de la mayoría de la población, cabe anotar que, el 22 de octubre de 2012, el “Tribunal Ético por la Democracia”, organización constituida el 13 de agosto del mismo año e integrada por juristas, personalidades y representantes de organizaciones sociales del Paraguay, recibió de su Equipo de Investigación una acusación cívica contra el Congreso Nacional de su país por las siguientes causales: (i) Acciones violatorias de la Constitución Nacional, (ii) Sanción de leyes contrarias al interés general, (iii) Incumplimiento del deber constitucional, (iv) Grave irresponsabilidad institucional, (v) Degradación de la honorabilidad del Congreso de la Nación, (vi) Uso despótico de instrumentos de control a otras instituciones estatales y (vii) Retrocesos con impacto político, económico y social para el Paraguay a nivel nacional e internacional⁸. El GAN no está en condiciones de evaluar la representatividad ni viabilidad de esta acusación. El “Tribunal” no ha tenido repercusión local.

3. Situación de los derechos del ex Presidente Fernando Lugo y de las fuerzas políticas que lo acompañaron

⁷ Se han registrado las declaraciones de Gustavo A. Roy, Capitán de Navío (R) y Presidente de los Scouts Navales, durante un acto protocolar al que asistió el Presidente en ejercicio, Federico Franco, en el cual acusó al ex-mandatario de “legionario” –en alusión a su pasada pertenencia a la Orden de los Legionarios de Cristo- y pidió su juzgamiento, por avalar sanciones internacionales contra el Paraguay (Anexo VIII). Asimismo, la diputada Desirée Masi, del Partido Democrático Progresista, en declaraciones reproducidas por la prensa, señaló que Fernando Lugo “es un vende patria, un legionario, un traidor” (Anexo IX).

⁸ La acusación cívica que el Equipo de Investigación presentó al Tribunal Ético por la Democracia puede observarse en el siguiente portal web: <http://juicioeticoalparlamento.com/>

No obstante que Fernando Lugo y sus partidarios han podido expresarse y movilizarse libremente, la evolución de la situación de sus derechos políticos genera preocupación en algunos medios.

Entre los hechos más destacados que afectarían al ex Presidente Lugo y sus colaboradores, se han denunciado:

- El ex Presidente Fernando Lugo está siendo víctima de retraso en la aplicación de la justicia y violación de sus derechos constitucionales por parte del Senado Nacional, de acuerdo a lo señalado por su abogado Emilio Camacho (Anexo XI), por cuanto no obtuvo respuesta oportuna a su solicitud de que se le entregue copias autenticadas de todas las Actas, de las Notas y Resoluciones emitidas en el marco del juicio político.

- La ex Ministra de Salud, Dra. Esperanza Martínez, cuya gestión tuvo notorio reconocimiento tanto dentro como fuera del país (Anexo XII), fue en su momento blanco de campaña en los medios y de la Fiscalía en relación a contrataciones que el Ministerio de Salud, bajo su gestión, realizó junto al PNUD. Cabe recordar que el Estado paraguayo siempre buscó apoyo y contratos de organismos internacionales. Todo indica que el caso Martínez pudiera haber llegado a la Justicia por el hecho que la ex Ministra se presentaba como potencial precandidata del Frente Guazú, y porque el PNUD apoyó la política social del Gobierno de Lugo, a su solicitud.

- Los despidos masivos de funcionarios, incluso los elegidos por concurso y con contratos aún vigentes, por razones ideológicas, podrían haber ido más allá de la práctica usual cuando hay un cambio de gobierno en algunos países, cuando esto implica un cambio de partido en la administración. Esto se habría dado especialmente en la Secretaría de Acción Social (SAS), en la TV Pública y en Itaipú. En la SAS, el Jefe de Gabinete del Secretario fue "invitado" a retirarse del edificio por policías, que cumplían "órdenes superiores". Al respecto, se puede señalar que en la misión informativa que el Gobierno peruano efectuó con el ex Presidente Lugo, se tomó conocimiento que dichos casos afectarían a más de 2300 servidores, incluyendo a 350 monitores de acción social, lo cual también ha sido mencionado por las Centrales Sindicales del Paraguay a través de una comunicación dirigida a la Organización Internacional del Trabajo (Anexo XIII). Finalmente, el informe elaborado por el Centro de Estudios Legales y Sociales, y transmitido a los representantes del Grupo de Alto Nivel el 29 de octubre de 2012, desarrolla con mayor detalle los despidos masivos en instituciones públicas. El GAN reporta estos informes sin hacer un juicio sobre si las desvinculaciones se han producido amparados en facultades legales discrecionales de las nuevas autoridades.

El gobierno ha seguido nombrando en diferentes organismos públicos a funcionarios allegados a su partido político.

4. Condiciones del proceso político paraguayo:

El ex-Presidente Fernando Lugo interpuso ante la Corte Suprema de Justicia del Paraguay, en dos ocasiones, una acción de inconstitucionalidad contra la decisión del Senado en el "juicio político" del 22 de junio.

En conferencia de prensa, la semana del 13 de julio de 2012, los abogados Emilio Camacho (principal asesor jurídico de la Presidencia en el Gobierno Lugo y ex-interventor en el INDERT después de la crisis de Ñacunday), Adolfo Ferreiro y Enrique García explicaron que la segunda acción judicial se basa en la falta de fundamentación y ausencia de elementos consistentes de prueba en la resolución del Senado que destituyó al ex Presidente Lugo de su cargo. La Corte Suprema de Justicia recibió esta segunda acción y la derivó al Fiscal General, que disponía de 18 días hábiles, contados desde el 12 de Julio, para dar su parecer.

Cabe señalar que la primera acción de inconstitucionalidad presentada por el ex Presidente Lugo fue dirigida contra el reglamento aprobado por el Senado el 21 de junio para regular el procedimiento de su juicio político, cuestionando el corto plazo otorgado para la defensa y alegando infracción al principio del debido proceso, previsto en el art. 17 de la Constitución.

La Corte Suprema rechazó liminarmente el pedido del ex Presidente Lugo, argumentando que un juicio político no puede ser equiparado a un proceso judicial.

El 20 de setiembre de 2012, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró no a lugar a la segunda acción considerando que el Senado paraguayo "ha hecho uso de una de las atribuciones privativas que la Constitución Nacional le confiere, como también lo ha hecho al separarlo del cargo. Ambas facultades se encuentran expresamente previstas en el citado artículo 225 de la Constitución Nacional. No puede alegarse por ello que el Senado se haya atribuido la suma del Poder Público"⁹. La interposición de esta segunda acción de inconstitucionalidad configuraría el agotamiento de los recursos jurídicos internos y parece atender el objetivo de posibilitar un recurso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, según informara el mismo ex Presidente Lugo.

⁹ Sentencia número 1323 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República del Paraguay. Asunción, 20 de setiembre de 2012.

5. Condiciones para el desarrollo de elecciones generales, transparentes y democráticas, el 21 de abril de 2013

Se considera importante señalar que el TSJE solicitó durante la presidencia de Fernando Lugo un presupuesto adicional de US\$ 50 millones que fue aprobado por el Congreso pero rechazado por el Gobierno que consideró que la utilización de este dinero no aportaba a los fines del fortalecimiento de esta instancia electoral, sino que estarían simplemente destinados a contrataciones temporales (operadores políticos). EL TSJE recibió un nuevo presupuesto ascendente a US\$ 175 millones de dólares aprobado por el Congreso Nacional.

Considerando el cuadro político descrito, el proceso electoral de 2013 constituye una de las cuestiones centrales para el retorno de Paraguay a la normalidad democrática.

5.1. Calendario Electoral

Las autoridades paraguayas, tanto electorales como administrativas, han mantenido el calendario electoral definido antes de la destitución del ex Presidente Lugo (cuadro completo en <http://tsje.gov.py/e2013/>), conforme a lo establecido en la Ley Electoral. Las fechas son:

- 21 de agosto: convocatoria oficial a elecciones e inicio oficial de la campaña (Presidente de la República, Gobernador, Senador, Diputado, Parlamentares del MERCOSUR, además de los representantes legislativos departamentales)
- 3 de setiembre: fecha límite para la inscripción de movimientos políticos;
- 7 de noviembre: fecha límite para el registro de alianzas electorales;
- 9 de diciembre a 20 de enero de 2013: período autorizado para elecciones internas en los partidos (confirmada la fecha de 9 de diciembre de 2012 para las internas del Partido Colorado y 16 de diciembre para las del Partido Liberal);
- 18 de febrero a 18 de abril de 2013: período de propaganda electoral;
- 21 de abril de 2013: elecciones nacionales;
- 31 de mayo: Proclamación de los candidatos electos;
- 15 de agosto: Toma de mando del nuevo Presidente de la República y demás autoridades electas.

Durante la misión informativa de la Cancillería peruana con el ex Presidente Lugo, que se refieren más adelante, el ex Presidente mencionó que se estarían cometiendo irregularidades en el proceso electoral, por ejemplo en relación a la propaganda electoral que se hace a favor de algunos candidatos cuando las normas electorales indican que ello sólo se puede hacer dos meses antes. Esas denuncias habrían sido remitidas al Ministerio Público por la Fiscalía Electoral, lo que demostraría que se estarían tomando acciones contra eventuales violaciones al Código Electoral. Sin embargo, este sería un caso aislado y no se puede afirmar que existen irregularidades notorias en cuanto al proceso electoral en marcha, el mismo que estaría cumpliendo el cronograma electoral fijado previamente al juicio político al ex – Presidente Lugo y a la toma de mando del Presidente en ejercicio, Federico Franco, mediante Resolución TSJE No. 03/2012 de 26 de enero de 2012. A partir del mes de diciembre de 2012 se han realizado las elecciones internas de los partidos, agrupaciones políticas y coaliciones, y se han definido las candidaturas para los distintos cargos que serán ocupados a partir de las elecciones del 21 de abril de 2013.

Todas las agrupaciones están teniendo sus elecciones internas, las que cuentan con el apoyo del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE). El 9 de diciembre de 2012, la Asociación Nacional Republicana (ANR, o Partido Colorado), llevó a cabo sus elecciones internas, en las cuales resultaron elegidos Horacio Cartes y Juan Afara como candidatos a la Presidencia de la República y a la Vicepresidencia del Paraguay, respectivamente. Igualmente, el 16 de diciembre de 2012, al interior del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), en sus elecciones internas partidarias, fueron elegidos Efraín Alegre, como candidato a la Presidencia y Rafael Filizzola, para la Vicepresidencia del Estado. También, a través de mecanismos de concertación interna, los partidos Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE), Patria Querida (PQ), el Frente Guasú (FG) y el Movimiento Avanza País, han escogido a sus respectivos candidatos a la Presidencia y la Vicepresidencia de este país, con los resultados siguientes, UNACE: Lino Oviedo (Presidencia) y Alberto Soljancic (Vicepresidencia); PQ: Miguel Carrizosa (Presidencia) y Asenio Ocampos (Vicepresidencia); FG: Aníbal Carrillo (Presidencia) y Luis Aguayo (Vicepresidencia); Movimiento Avanza País: Mario Ferreiro (Presidencia), Cynthia Brizuela (Vicepresidencia); y, Kuna Pyrenda (partido del movimiento feminista): Lilian Soto (Presidencia) y Maggi Balbuena (Vicepresidencia).

No ha existido ningún reclamo de organización política que haya puesto de manifiesto dificultades en acreditar a sus candidatos ante el TSJE.

5.2. La Reelección Presidencial

En medios académicos y jurídicos del Paraguay predominaba el entendido de que el ex Presidente Fernando Lugo podría ser candidato a Senador una vez que se haya cumplido el plazo de incompatibilidad de seis meses previsto en la ley.

En cuanto a la eventual candidatura de Fernando Lugo a la Presidencia de la República, existían corrientes de opinión que defendían la eventual postulación de su candidatura presidencial para las elecciones de abril de 2013, bajo el argumento que la presidencia de Franco constituiría un mandato intermedio entre los eventuales dos periodos presidenciales de Lugo. Esa postura originó un debate dado que la Constitución paraguaya, en su artículo 229º, prohíbe la reelección presidencial.

Lugo no postula a la Presidencia y ya presentó su candidatura a la lista de Senadores por el frente de Guazú.

5.3. Observadores Internacionales

La suspensión de Paraguay de UNASUR ha sido la reacción internacional a los cuestionamientos sobre el juicio político al ex Presidente Fernando Lugo, al no respetarse el debido proceso ni permitírsele una adecuada defensa. Con esta medida no se ha buscado tener injerencia en los asuntos internos de ese país.

Es importante que la comunidad internacional brinde el apoyo que el Paraguay requiere para el fortalecimiento de sus instituciones democráticas. En ese sentido, UNASUR debe continuar desempeñando un rol preponderante en dicho proceso. Para ello, es necesario verificar que las condiciones y reglas para el proceso electoral sean claras y confiables, asegurando que su resultado goce de plena legitimidad. Al respecto, se deben destacar las expresiones de apertura efectuadas por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia Electoral, Ministro Alberto Ramírez Zambonini, para la eventual participación de una misión electoral de UNASUR¹⁰. En ese contexto, se debe procurar la presencia de una misión electoral de UNASUR dentro de un marco de factibilidad previamente evaluado y acordado con el fin de acompañar el proceso de normalización del orden democrático institucional paraguayo. Para el caso, cabe señalar que se ha recibido una invitación del TSJE mediante la cual se "solicita al Grupo de Alto Nivel de la Unión de Naciones Suramericanas para el seguimiento y evaluación de la situación en la República del Paraguay, conformar una Misión para participar en las elecciones generales del 21 de abril de 2013".

La Organización de los Estados Americanos (OEA), bajo la misión del ex Presidente de Costa Rica, Oscar Arias, así como la Unión Europea han confirmado que participarán con misiones de observación electoral en las elecciones generales de abril de 2013. Para tal efecto, el ex Presidente Arias (OEA), realizó su primera visita al Paraguay del 3 al 7 de diciembre de 2012. Misiones previas de ese organismo han

¹⁰ Desayuno de trabajo organizado por el Tribunal Superior de Justicia Electoral con las Embajadas latinoamericanas acreditadas en Asunción (Hotel La Misión, Asunción, Paraguay, 24 de octubre de 2012).

participado de las elecciones internas de los partidos realizadas en las últimas semanas.

Las misiones de la OEA y Unión Europea se han acreditado ante el TSJE e iniciado sus respectivas visitas de trabajo.

6.- Informe del Presidente del Grupo de Alto Nivel de UNASUR para el Seguimiento y Evaluación de la Situación en la República del Paraguay, ingeniero Salomón Lerner Ghitis, a los Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR. Lima, 1 de octubre de 2012.

Excelentísimos señores Ministros:

Es un honor dirigirme a ustedes para informarles brevemente sobre las labores que ha venido cumpliendo el Grupo de Alto Nivel de UNASUR para el seguimiento y evaluación de la situación en la República del Paraguay, desde su constitución por mandato de la Decisión 26/2012 del Consejo de Jefes de Estado, del 29 de junio último.

Al ser esta la primera oportunidad que me dirijo a ustedes en conjunto, permítanme agradecer mi designación como Presidente del Grupo de Alto Nivel, encargo que he asumido con el mayor compromiso. En este emprendimiento estoy acompañado por prestigiadas personalidades que representan a todos los Estados de UNASUR, en el cometido común de colaborar, a través del seguimiento y evaluación de la situación en el hermano país de Paraguay, en la normalización de su orden democrático institucional.

Al asumir la Presidencia del Grupo, sostuve reuniones preliminares con los señores Ministros de Relaciones Exteriores de Argentina y Brasil, a fin de recibir sus opiniones sobre la situación en Paraguay y en relación a los alcances de la Decisión 26/2012, las que fueron de gran utilidad para enriquecer mis propios puntos de vista y contar con mejores elementos para coordinar los trabajos del Grupo, complementando así las orientaciones recibidas de parte del Presidente Ollanta Humala y del Canciller Rafael Roncagliolo.

La primera reunión del Grupo de Alto Nivel se realizó en Lima, el pasado 23 de julio, oportunidad en la que se acordó solicitar a las Embajadas de los Estados Miembros acreditadas en Asunción, que elaboren un informe conjunto que sirva de elemento primario para nuestros trabajos.

Los representantes del Grupo nos propusimos que nuestra labor tenga un alcance mayor que el de otros organismos extra-regionales o regionales, y coincidimos en señalar que la nuestra no es una instancia investigadora de los hechos ocurridos en Paraguay, sino un grupo cuyo objetivo es básicamente el de seguimiento y evaluación de la situación, a efecto de lo cual podría ser conveniente realizar aproximaciones con otros organismos y mecanismos políticos de integración regional empeñados en similar tarea, para finalmente formular propuestas que aporten al fortalecimiento institucional del Paraguay, particularmente en el marco legislativo y electoral.

En la segunda reunión, del 13 de agosto, el Grupo de Alto Nivel recibió el informe de nuestras Embajadas en Paraguay, el que se acordó denominar Documento de Trabajo, en tanto debía ser permanentemente actualizado hasta que se tome una decisión sobre la forma de elevarlo a conocimiento de los Cancilleres y Jefes de Estado. Gran parte de la reunión se dedicó a discutir sobre las diferentes formas de obtener información, concordando en la necesidad de contar con fuentes adicionales dentro del Paraguay y las provenientes de otros organismos regionales. Asimismo, se intercambiaron ideas sobre la posibilidad de recurrir a formas directas de información *in situ* y de sugerir que posteriormente se decida una misión de observación o acompañamiento al Paraguay, sin llegar a acuerdo alguno sobre estos temas.

Posteriormente, el señor Ministro de Relaciones Exteriores del Perú envió un representante en procura de elementos adicionales de información directa sobre la situación en Paraguay, quien sostuvo entrevistas a título informativo con el ex mandatario paraguayo Fernando Lugo y con el Embajador José Félix Fernández Estigarribia, Canciller del actual régimen paraguayo.

Como resultado de esos encuentros, que fueron realizados observando cuidadosamente su carácter puramente bilateral, el enviado especial, Embajador Julio Garro, informó al Grupo de Alto Nivel, entre otros varios aspectos, la mención que hizo el ex Presidente Fernando Lugo sobre los despidos de funcionarios públicos en razón de haber trabajado durante su administración, así como sobre la "tipificación" de los eventos del 21 y 22 de junio y algunas aclaraciones sobre los eventos ocurridos en Curuguaty. Añadió que el ex Presidente Lugo afirmó que el objetivo de la recuperación de la democracia no se puede limitar al aspecto electoral sino que tiene que incluir el funcionamiento de las instituciones democráticas. Sobre la participación internacional en el proceso de restauración democrática de su país, el ex Presidente consideró indispensable la presencia del UNASUR.

De otro lado, el representante del Canciller del Perú informó que el Embajador Fernández Estigarribia se refirió de manera relativamente extensa a la participación del Paraguay en distintos foros internacionales. Indicó que pareció particularmente disgustado por la solicitud hecha al Paraguay para que se abstenga de asistir a la

Cumbre Iberoamericana de Cádiz y se expresó muy amargamente frente al hecho que su país se hallaría en una situación similar a la de Siria por ser los únicos dos países excluidos de la Cumbre ASPA, señalando su aspiración a poder participar en la Cumbre ASA. Asimismo, dijo que el Embajador Fernández se concentró en los argumentos de un supuesto apresuramiento con que se habría adoptado la decisión de los Jefes de Estado en Mendoza, agregando que esto era "justamente de lo que nos reprochan a nosotros", en relación al carácter sumario del proceso de destitución. Señaló que el Canciller del actual régimen paraguayo demostró no ser favorable a una eventual Misión de UNASUR hasta que no se levanten las sanciones y subrayó la importancia de las formas al tratar las relaciones con su país, insistiendo en la presión de la opinión pública paraguaya frente a las actitudes de UNASUR.

En la última y tercera reunión del Grupo de Alto Nivel, celebrada el pasado 7 de setiembre, los representantes expresaron la conveniencia de superar la etapa del diagnóstico y la necesidad de sugerir acciones que permitan a UNASUR posicionarse y desempeñar un rol en el proceso de recuperación del orden democrático en Paraguay. Asimismo, se acordó otorgar particular interés a la información relativa a la situación de los derechos humanos en Paraguay, para lo cual se ha tomado contacto con el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur y el Centro de Estudios Legales y Sociales con sede en Buenos Aires. Se hizo también especial énfasis en la necesidad que todas las afirmaciones contenidas en el Documento de Trabajo cuenten con la debida sustentación documental o de otras fuentes.

De esta manera, el Grupo de Alto Nivel continúa esforzándose en cumplir con el encargo recibido por los Jefes de Estado en la Decisión 26/2012, es decir realizar un seguimiento y evaluación de la situación en el Paraguay con vistas a la normalización del orden democrático institucional en ese hermano país. A nuestra solicitud, la Presidencia Pro Tempore de UNASUR mantiene informadas a las respectivas Cancillerías de los resultados de cada reunión. Quedamos a la espera de sus amables orientaciones.

7.- Informe del Presidente del Grupo de Alto Nivel de UNASUR para el Seguimiento y Evaluación de la Situación en la República del Paraguay, Ing. Salomón Lerner, al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de la Unión de Naciones Suramericanas. Lima, 29 de noviembre de 2012.

Señoras y Señores Ministros,

Conforme les informara en la reunión que sostuvieron el pasado 1 de octubre en el marco de la Cumbre ASPA, el Grupo de Alto Nivel de UNASUR para el Seguimiento y Evaluación de la Situación en la República del Paraguay (GAN), que me honro en presidir, se ha reunido periódicamente desde su constitución por mandato de la Decisión 26/2012 del Consejo de Jefes de Estado.

Hasta la fecha, el GAN ha sostenido reuniones en cuatro oportunidades. Como parte de sus labores, ha recibido y valorado la información transmitida por parte de diversos actores y observadores de la situación paraguaya, entre ellos, organizaciones de defensa de los Derechos Humanos y de la misión bilateral que efectuó el Gobierno peruano en Paraguay. Además ha evaluado y analizado las declaraciones efectuadas por los principales actores políticos de ese país. De la misma manera, en mi calidad de Presidente del Grupo he sostenido, hasta el momento, reuniones con los Cancilleres de Argentina, Brasil, Venezuela, Uruguay y de mi país.

El Grupo discutió un Documento de Trabajo, inicialmente elaborado por las Embajadas de los Estados miembros acreditadas en Asunción, pero debo constatar que, pese a importantes avances que se lograron, el mismo no logró el consenso esperado.

En estas circunstancias, estimé indispensable realizar una visita a Asunción, como enviado de la Presidencia Pro Tempore, entre el 22 y 23 de noviembre de 2012. No recibí una invitación del Gobierno del Paraguay para efectuar la visita ni mantuve contacto con él durante la misma.

En el curso de mi visita, me reuní con los representantes diplomáticos de los países de UNASUR; con el Presidente del Tribunal Superior de Justicia Electoral; con dirigentes y representantes de las fuerzas políticas paraguayas -incluyendo, en orden cronológico, al partido Patria Querida, el Frente Guasú, el Partido Colorado (Asociación Nacional Republicana, ANR), el Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE), el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y el Movimiento "Avanza País"-; de centrales sindicales; de organizaciones de Derechos Humanos; de organismos internacionales -OEA y UE- y de gremios empresariales.

En los encuentros recogí sus impresiones sobre una gran variedad de temas vinculados a la situación política y, en especial a la suspensión de Paraguay de UNASUR y otros mecanismos. Como era de esperar, hay visiones contrapuestas entre partidarios y opositores a la destitución del Presidente Fernando Lugo.

Destacan entre estos asuntos, por un lado, la matanza de Curuguaty en que perdieron la vida once campesinos y seis policías, y respecto de la cual diversas organizaciones reclaman un aceleramiento y reorientación de la investigación con miras a una pronta determinación de responsabilidades. Al respecto se me informó de una investigación independiente en curso cuyos resultados provisionales diferirían de la orientación de la investigación oficial y se me expresó particular preocupación por la situación de los

detenidos, en especial por aquellos que se encontraban en huelga de hambre la que, sin embargo, levantaron en los días de mi visita.

Un punto en el que, previsiblemente, difieren de manera profunda las visiones de esos dos sectores es respecto a lectura que hacen de los sucesos del 22 de junio y de las sanciones de UNASUR. Para un grupo, el proceso de destitución presidencial habría sido un acto constitucional y rescatan lo que entienden como la legitimidad, además de la legalidad, del mismo pues aducen que tuvo masivo apoyo parlamentario, no se registró oposición popular significativa y que, en su momento, el propio Jefe de Estado la aceptó, como efectivamente declaró el Presidente Lugo.

Este sector manifiesta lo que se podría calificar como un "resentimiento" contra la actitud de UNASUR arguyendo que no se les dio la posibilidad de exponer sus puntos de vista en la reunión de Mendoza que derivó en la suspensión de Paraguay de dicha organización. Es motivo de especial reclamo el "hostigamiento" posterior que, sostienen, se ha producido en organismos internacionales así como algunos incidentes que habrían afectado a su comercio exterior.

No debo dejar de mencionar que una serie de mis interlocutores de esta vertiente del espectro político y social, y en particular de los ámbitos empresariales, sugieren una vinculación entre la actitud asumida por UNASUR con las decisiones adoptadas previamente en el marco del Mercosur.

Para los sectores vinculados a la oposición, sin embargo, la destitución presidencial no tiene justificación legal, destacando fallas procesales y aduciendo el descrédito del parlamento para explicar tanto la ilegalidad como la ilegitimidad en la separación del Presidente Lugo del Poder. Estos sectores invocan además irregularidades en los procesos legales que siguieron a la destitución, señalando que se les habría negado el acceso a documentos necesarios para la defensa.

La evaluación de la situación interna en el Paraguay suscita juicios igualmente divergentes. Importantes sectores de opinión estiman que la situación es de normalidad y destacan lo que consideran la vigencia de libertades y ausencia de censura, presos políticos o represión, así como el normal desenvolvimiento de la actividad económica y social. Sin embargo otros importantes actores políticos y sociales presentan una visión completamente distinta y denuncian ejecuciones extrajudiciales de la matanza de Curuguaty, detenciones arbitrarias a partir de ella, represión y persecución de dirigentes, aumentos de desalojos campesinos, amenaza a activistas entre otros. Estos sectores alegan asimismo que tras la destitución de Fernando Lugo se habrían detenido los programas sociales impulsados en su gobierno.

Con relación a la coyuntura electoral, cabe destacar que existe una amplia percepción en el sentido de que se viene cumpliendo con el calendario electoral. Sin embargo, sectores cercanos al gobierno han manifestado su preocupación por lo que interpretan como una estrategia de la oposición de deslegitimar del proceso electoral.

Muchos paraguayos, en ambos lados de la divisoria política, así como observadores independientes, parecen reconocer que la estructura legal e institucional electoral del país tiene especificidades difícilmente reconocibles en otros sistemas de la región. Sin embargo, insisten en recordar que ese es el sistema constitucional del país y que el mismo ha venido operando en el Paraguay en las últimas décadas, por lo que no les parece viable un cambio en el corto plazo. Un aspecto que ha tomado relevancia últimamente por los reclamos del Frente Guasú es el tema de la escasísima inscripción de los paraguayos en el exterior, un asunto sobre cuya causa también existen vivas discrepancias.

De los contactos realizados al frente del GAN y, en especial, durante mi visita a Asunción, la mayoría de mis interlocutores se han pronunciado a favor de una posible misión de UNASUR para el seguimiento en el terreno del proceso electoral. En el curso de la visita, el Tribunal Electoral, el precandidato colorado H. Cartes, el Gral. Oviedo, el líder del movimiento de izquierda Avanza País Mario Ferreiro y los representantes sindicales y de organizaciones de Derechos Humanos se mostraron claramente a favor de esa posibilidad. Los líderes políticos liberales, colorados y de Patria Querida con quienes me entrevisté, así como dirigentes empresariales, creen que la participación de UNASUR es viable aunque se requieren ciertas condiciones. Los dirigentes del Frente Guasú apoyan esa posibilidad pero indican que no debería coadyuvar a convalidar un posible fraude "preelectoral", por lo que apoyan una misión de UNASUR reforzada que no limite sus actividades a los días previos a la elección.

Muchos de mis interlocutores recomendaron que, en caso de que se decida realizar la misión de UNASUR, se tenga particular cuidado en aspectos como la presidencia de la misma, la composición, el carácter técnico y la garantía de imparcialidad, entre otros factores. Destacan, asimismo, la importancia del convenio necesario para su aprobación y funcionamiento, asunto sobre el cual el Tribunal Superior de Justicia Electoral aseguró tener la mayor apertura.

Una serie de las contrapartes con que mantuve contactos –durante la visita y en otras oportunidades- se refirieron a la necesidad de que UNASUR efectúe algún tipo de gestos conducentes a hacer viable su presencia en Paraguay. Entre ellos, el levantamiento de la suspensión de Paraguay en UNASUR, el retorno de jefes de misión, y la participación paraguaya en algunos foros y mecanismos multilaterales.

Señoras y señores Ministros:

En base al mandato de evaluación y seguimiento de la situación en la hermana República del Paraguay y en vista de la dinámica política por la que atraviesa ese país, el Grupo de Alto Nivel ha expresado la necesidad de sugerir acciones que permitan a UNASUR posicionarse y desempeñar un rol en el proceso de recuperación del orden democrático del Paraguay y ha discutido la posibilidad que UNASUR juegue un papel y tenga una presencia en el proceso de observación electoral en dicho país.

En vista de todo lo anterior, parece deseable que el Consejo decida con la celeridad que estime conveniente, respecto a una misión electoral y, de ser ese el caso, sobre las condiciones para hacerla viable.

Al respecto cabe recordar, adicionalmente, que un emprendimiento de esta naturaleza, para ser conducente a sus objetivos, requerirá del tiempo y los recursos necesarios para su adecuada preparación.

Misión de Seguimiento Electoral de UNASUR a través del Grupo de Alto Nivel para el seguimiento y evaluación de la situación en Paraguay (GAN)

Directrices para su realización

La presente Misión de Seguimiento Electoral es una actividad del Grupo de Alto Nivel para el Seguimiento y Evaluación de la situación en la República del Paraguay (GAN) destinada a conocer (verificar) el proceso electoral presidencial que tendrá lugar el 21 de abril en Paraguay. Se enmarca en lo dispuesto en la Resolución 001/2013 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR. Además de los informes a los que se ha comprometido el GAN, sus resultados podrán servir como insumo para un informe de mayor amplitud que elaborará el GAN y se elevará al Consejo de (las) Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR. (para resolver sobre las relaciones de la instancia regional con este país).

Para llevarla adelante, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores ha solicitado la participación del Consejo Electoral, como apoyo en este caso sui generis ya que la misión es dirigida y coordinada por el GAN e integrada tanto por autoridades y funcionarios de Organismos electorales miembros del Consejo Electoral de la UNASUR y funcionarios diplomáticos de los Estados Miembros.

La tarea de esta Misión será, consecuentemente, relevar las actividades desarrolladas en el proceso electoral por parte de los organismos electorales y sus auxiliares, verificar el marco político en que se desarrolle la elección y las campañas electorales e informar al GAN sobre el desarrollo normal del proceso electoral.

Encuadre para esta Misión:

La presente Misión de Seguimiento Electoral tendrá tres etapas, la primera avanzada que se desarrolló entre el 19 y 25 de febrero, una segunda avanzada del 19 al 25 de marzo y la Misión propiamente dicha que se inicia en los días previos al cierre de las campañas electorales y culmina con el anuncio de los resultados electorales.

Tiene por finalidad asegurar, además de los consignados en el Acuerdo del GAN con el TSJE, la presencia institucional en los comicios, el contacto con los actores políticos y electorales, verificar la imparcialidad de los órganos

electorales, y realizar el registro de los hechos relevantes del desarrollo de la jornada electoral, así como la verificación de su apego al marco normativo que la regula.

Alcances

La Misión de Seguimiento Electoral verificará el desarrollo normal de los procesos y actividades que presenciara; recibirá pero no tramitará denuncias ni emitirá valoraciones parciales. Sus conclusiones serán elaboradas por el Jefe de la Misión en base a los informes de los miembros y los asesores técnicos.

Estructura de la Misión de Seguimiento Electoral

Jefe de Misión: Salomón Lerner Ghitis

Presidente Pro Tempore del Consejo Electoral: Francisco Távora

Coordinador General: Alejandro Tullio

Miembros de la Misión

Asesores Técnicos

Delegados y Personal de la Secretaría General

Metodología del Seguimiento Electoral

- Informes: El organismo electoral proporcionará a la Misión, informes sobre la normativa, las modalidades electorales, los procesos electorales.
- Asesores Técnicos mantendrán entrevistas con responsables de actividades críticas.
- Seguimiento de la cobertura de medios hasta su finalización.
- Verificación general: verificación de actividades críticas del proceso electoral como lo relacionado con la capacitación, simulacros de TREP, boletines electorales y sistemas de votación.
- Presencia en mesas el día de la elección. Se determinarán rutas de observación que permitan informar sobre tres momentos claves de los comicios en forma directa: a) instalación de las mesas, b) desarrollo de los comicios, y c) cierre de las mesas.

Contactos externos:

Las declaraciones públicas y a terceros son responsabilidad exclusiva del Jefe de la Misión.

Ningún otro miembro de la misión efectuará valoraciones o declaraciones individuales.

Los contactos con actores del proceso electoral están pautados en este protocolo y se referirán a:

- Autoridades electorales de la región en la que se realice la observación;
- Personal de seguridad en las regiones y establecimientos de votación visitados;
- Representantes de los partidos políticos de las regiones visitadas;
- Autoridades de mesas electorales en las que se desarrollen las actividades de observación.

Informes

La cláusula 9 del Acuerdo suscripto entre el GAN y el TSJE expresa:

"CLÁUSULA NOVENA.- INFORMES

1. Durante el primer día de veda electoral la Misión de Seguimiento Electoral emitirá un informe con las actividades realizadas y las que tendrán lugar durante la jornada electoral, sin valoraciones.
2. En la jornada posterior a las elecciones la Misión de Seguimiento Electoral realizará un informe preliminar con una consideración genérica de la elección, el que se entregará al TSJE.
3. Dentro de los quince (15) días posteriores a las elecciones, y analizando toda la información recogida y evaluada, se realizará un informe final que contendrá un resumen ejecutivo, marco institucional y normativo de la Misión de Seguimiento Electoral, su metodología, descripción del entorno institucional, actividades preparatorias informadas y presenciadas, entrevistas realizadas, despliegue territorial, análisis de los informes de la jornada electoral, recomendaciones, conclusiones, anexos y otros que la Misión de Seguimiento Electoral considere.

El Jefe de la Misión de Seguimiento Electoral entregará el informe al Presidente del TSJE, al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y a la Presidencia Pro Témpore de UNASUR."

El informe al que se refiere el numeral 2 de la cláusula Novena (jornada posterior a los comicios) describirá las actividades realizadas por los observadores, y los puntos de la verificación informados por los miembros desplegados

durante la jornada electoral, así como las facilidades o dificultades encontradas en el cumplimiento de la Misión. Efectuará un resumen de los puntos salientes de la jornada electoral - participación, apertura de mesas, contexto - y destacará el cumplimiento o incumplimiento de las garantías y normas que regulan la elección en general.

Aunque no se deberían hacer afirmaciones que convaliden el proceso en su integridad hasta que termine la etapa de calificación legal de las elecciones en todas las categorías de cargos, el Jefe de Misión, en base a los informes de los miembros de la misma, estimará la conveniencia de incluir una manifestación sobre el contexto en que se desarrolló el acto electoral.

El informe al que se refiere el numeral 3 de la cláusula novena, aprobado por el Jefe de la Misión con base a las informaciones de todos los integrantes de ésta y a sus propias apreciaciones, será adelantado a los miembros del GAN en forma previa a su presentación, la misma que deberá realizarse dentro del plazo establecido en el Acuerdo suscrito con el TSJE del Paraguay. Al efecto, la información completa y los elementos que a juicio de los integrantes de la Misión deberá contener el informe final, serán remitidos al Jefe de la Misión, a más tardar el día 28 de abril.

Etapas:

La Jefatura de Misión inició sus actividades en fecha 19 de febrero mediante la suscripción del Acuerdo que como Anexo II se acompaña y, reuniéndose con autoridades electorales, actores políticos, y medios de comunicación.

Una segunda avanzada técnica tendrá lugar entre el 19 y 25 de marzo integrada por el Coordinador General Alejandro Tullio (Argentina), la Asesora Principal Paola Costabella (Argentina), la Representante de la PPT del Consejo Electoral Rosa María López Triveño (Perú), los Especialistas en derecho electoral Mario Ríos Santander (Chile)¹ y Miguel Ángel Pérez Astudillo (Ecuador)², la Especialista en informática electoral Blanca Palacios Riffo

¹ Ministro del Tribunal Calificador de Elecciones, participa en su carácter de especialista.

² Juez del Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador, participa en su carácter de especialista.

(Chile), el Especialista en registros electorales Edward Julián Ortega Serna (Colombia), y la Especialista en logística Emma Raíz (Uruguay).

La Misión se desarrollará entre el 15 y el 23 de abril.

ANEXO N

ACTA DE LA VII REUNION DEL GRUPO DE ALTO NIVEL DE UNASUR PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN EN LA REPUBLICA DEL PARAGUAY

El Grupo de Alto Nivel de UNASUR para el seguimiento y evaluación de la situación en la República del Paraguay sostuvo su VII Reunión en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, en Lima, el 22 de mayo de 2013, con el propósito de proseguir con las labores encomendadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR.

El Presidente del Grupo de Alto Nivel, ingeniero Salomón Lerner, dio la bienvenida a los representantes, cuya relación figura en el Anexo I, y sometió a consideración la Agenda Tentativa de la reunión, documento que fue aprobado y que se adjunta como Anexo II. Seguidamente se dio inicio al desarrollo de los temas de agenda:

I. Informe del Presidente del Grupo de Alto Nivel, ingeniero Salomón Lerner, sobre la Misión de Seguimiento Electoral del GAN de UNASUR para las elecciones del 21 de abril de 2013.

Dando inicio al desarrollo de la Agenda, el Presidente del Grupo de Alto Nivel dio lectura a su informe sobre la Misión de Seguimiento Electoral del GAN de UNASUR al Paraguay, el cual contenía una síntesis sobre los antecedentes de la Misión, sus tres etapas, una evaluación del contexto político y del orden democrático institucional paraguayo y un resumen de sus conclusiones y recomendaciones.

Seguidamente, el Coordinador General de la Misión y miembro del GAN, doctor Alejandro Tullio, expuso ante los presentes los alcances del Informe Final de la Misión de Seguimiento Electoral, el cual cuenta con el respaldo del Presidente Pro Tempore del Consejo Electoral de UNASUR. Al respecto, se acordó que los miembros del Grupo podían enviar algunas sugerencias de forma respecto del Informe Final de la Misión de Seguimiento Electora a más tardar el lunes 27 de mayo, luego de lo cual se debía entregar el citado informe al Presidente del TSJE, al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y a la Presidencia Pro Tempore de UNASUR.

II. Consideraciones sobre la normalización del orden democrático en Paraguay.

Los miembros del Grupo de Alto Nivel consideraron que la Decisión 26/2012 de los Jefes de Estado de UNASUR había cumplido su cometido de defender la democracia y contribuir a la normalización del orden institucional en Paraguay. Asimismo, expresaron que se había cumplido exitosamente con el encargo que les dieron los Jefes de Estado con la Decisión 16/2012 del 30 de noviembre de 2012. En tal sentido, felicitaron al Presidente del Grupo, ingeniero Salomón Lerner, por la conducción del Grupo y por las gestiones que finalmente permitieron que UNASUR tenga presencia en el proceso electoral paraguayo mediante el envío de una Misión de Seguimiento Electoral a través del GAN.

Se resaltó que la presencia de UNASUR en Paraguay pudo comprobar, in situ, que el proceso electoral transcurrió con toda normalidad, con una amplia participación ciudadana, en estricto cumplimiento del calendario electoral y con apego al marco normativo que la regula.

En ese contexto, se indicó que las acciones políticas que tomará UNASUR y sus Estados miembros deberían facilitar la reincorporación de ese país hermano al

proceso de integración suramericano.

Finalmente concluyeron que, como resultado de las elecciones generales celebradas el 21 de abril de 2013, se había concretado la normalización del orden democrático en Paraguay, con lo cual, estarían dadas las condiciones para que el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno defina el retorno de Paraguay a UNASUR. Dicho retorno podría darse entre el 15 de agosto (fecha que asume el Presidente Electo) y el 30 de agosto (fecha en la que se celebrará la VII Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno en Paramaribo).

III. Estructura del Informe Final que presentará el Grupo de Alto Nivel para el seguimiento y evaluación de la situación en la República del Paraguay.

Con relación al Informe Final que presentará el GAN al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno y al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR, se acordó que este debía incluir el Informe Final de la Misión de Seguimiento Electoral para las elecciones del 21 de abril de 2013 en la República del Paraguay, el Documento de Trabajo del Grupo, el Informe que presentó el Presidente del GAN en la VII Reunión con las sugerencias y recomendaciones acordadas y una breve presentación de estos documentos.

Lima, 22 de mayo de 2013

ANEXO I

LISTA DE PARTICIPANTES EN LA VII REUNION DEL GRUPO ALTO NIVEL DE UNASUR PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE LA SITUACION EN LA REPUBLICA DEL PARAGUAY

PAIS	REPRESENTANTE
PERU	Señor Salomón Lerner Ghitis Presidente del Grupo de Alto Nivel - GAN
ARGENTINA	Señor Alejandro Tullio Director Nacional Electoral del Ministerio del Interior y de Transporte
BOLIVIA	Embajador José Crespo Director General de Relaciones Multilaterales
BRASIL	Embajador Guillermo Patriota Asesor Especial de la Presidencia de la República del Brasil
COLOMBIA	Consejero Germán Castañeda Funcionario de la Embajada de Colombia en el Perú
CHILE	Embajador Arturo Fermandois Ex Embajador de Chile en Washington
ECUADOR	Señor Iván Michel Maldonado Vaca Encargado de Negocios a.i. del Ecuador en el Perú
URUGUAY	Embajador Juan José Arteaga Embajador del Uruguay en la República del Perú
VENEZUELA	Señor Elvis Urbina Representante de Venezuela ante el GAN
SECRETARIA GENERAL DE UNASUR	Señor Pedro Sassone.

ANEXO II

VII Reunión del Grupo de Alto Nivel de UNASUR para la evaluación y seguimiento de la situación en la República del Paraguay (Lima, 22 de mayo de 2013)

AGENDA TENTATIVA

- I. Informe del Presidente del Grupo de Alto Nivel, ingeniero Salomón Lerner, sobre la Misión de Seguimiento Electoral del GAN de UNASUR para las elecciones del 21 de abril de 2013.
- II. Consideraciones sobre la normalización del orden democrático en Paraguay y evaluación de las condiciones que harían viable su retorno a la Unión.
- III. Estructura del Informe Final que presentará el Grupo de Alto Nivel para el seguimiento y evaluación de la situación en la República del Paraguay.
- IV. Otros Asuntos.

ANEXO O



UNASUR/CJEG/DECISIÓN/Nº 001 /2013

PARTICIPACIÓN DE PARAGUAY EN UNASUR

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR:

Considerando que mediante la Decisión 26/2012, aprobada en la ciudad de Mendoza, Argentina, el 29 de junio de 2012, se adoptó la decisión política basada en el Tratado Constitutivo de UNASUR de suspender la participación de la República del Paraguay en los órganos e instancias de la Unión;

Considerando que el Grupo de Alto Nivel de UNASUR para el seguimiento y evaluación de la situación en la República del Paraguay (GAN) creado por la Decisión Nº 26/2012, en su Informe Final, ha concluido que luego de la realización de las elecciones generales celebradas el 21 de abril de 2013, la instalación de un nuevo Parlamento Nacional y la toma de mando del Presidente electo, Horacio Cartes Jara, el próximo 15 de agosto, culmina el proceso de normalización del orden democrático en Paraguay;

Subrayando que la Misión de Seguimiento Electoral del GAN de UNASUR pudo comprobar, in situ, que el proceso electoral del 21 de abril de 2013 en la República del Paraguay transcurrió en condiciones de libertad, normalidad, amplia participación ciudadana, transparencia y autenticidad de los resultados proclamados, en estricto cumplimiento del calendario electoral y con apego al marco normativo que lo regula;

Resaltando el significado de la asunción del nuevo gobierno constitucional surgido de dicho proceso electoral, prevista para el 15 de agosto del presente año, en el restablecimiento del orden democrático en la República del Paraguay;

DECIDE:

Artículo 1.- Dejar sin efecto la suspensión de la participación de la República del Paraguay en los órganos e instancias de UNASUR acordada mediante la Decisión 26/2012 del 29 de junio de 2012 en Mendoza Argentina, a partir de la toma de posesión del nuevo gobierno constitucional en la República del Paraguay programada para el próximo 15 de agosto. Asimismo, dejar sin efecto el artículo 5to de la mencionada Decisión.

Artículo 2.- Comunicar a la República de Paraguay que podrá participar plenamente a partir del 15 de agosto del presente año, en todos los órganos e instancias de la Unión de Naciones Suramericanas.

Artículo 3.- Expresar su reconocimiento al GAN, presidido por el ingeniero Salomón Lerner Ghitis, por cumplir de forma sobresaliente los mandatos emanados de este Consejo, así como por el Informe Final presentado a esta instancia.

9 de agosto de 2013.