

DEMOCRACIA Y GUERRA EN AMÉRICA DEL SUR: EL PROGRESO Y LOS LIMITES DE LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA EN LA BÚSQUEDA DE LA PAZ¹

DEMOCRACIA E GUERRA NA AMÉRICA DO SUL: OS AVANÇOS E OS LIMITES DA DEFESA DA DEMOCRACIA NA BUSCA PELA PAZ

DEMOCRACY AND WAR IN SOUTH AMERICA: THE PROGRESS AND LIMITS OF THE DEFENSE OF DEMOCRACY IN THE SEARCH FOR PEACE

HEITOR PERGHER²

GRACIELA DE CONTI PAGLIARI³

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo, a través de un breve análisis histórico de los conflictos regionales y la Teoría de la Paz Democrática, reflexionar sobre la defensa de la democracia en la América del Sur. Por lo tanto, es guiada sobre la análisis del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre Compromiso con la Democracia. Los debates en curso sobre las organizaciones regionales acerca de la defensa y la democracia en la región muestran que esta defensa está estrechamente vinculada a la promoción de la paz en América del Sur. Es decir, la política regional para promover la paz tiene como base teórica la creencia de que las democracias no hacen la guerra a otras democracias. Esta investigación mostró que este proceso tiene limitaciones, ya que la región ha sido escenario de numerosos casos de amenaza y del uso real de la fuerza entre los estados. La hipótesis formulada defiende el argumento de que la promoción de la democracia en la región no ha sido suficiente para prevenir los conflictos violentos entre los Estados, una vez que las políticas nacionales sobrepujan, a menudo, las políticas y los intereses regionales, independientemente del régimen político de los Estados involucrados en las disputas.

Palabras clave: Uso de la fuerza. El colapso de la democracia. UNASUR. No-Intervención. No-indiferencia.

¹ Nota del Editor: Por el hecho de que la Colección Meira Mattos adopta el sistema de publicación Ahead of Print, se registra, a partir del presente artículo, la incorporación de la siguiente norma editorial: "Al acoger contribuciones en el área de las Ciencias Militares, así como en el campo interdisciplinario de los Estudios de Defensa, la Colección Meira Mattos eventualmente presenta información de carácter profesional, razón por la cual se destaca que las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de los autores, no representando el posicionamiento institucional de la Escuela de Comando y del Estado Mayor del Ejército, del Ejército Brasileño o, incluso, del órgano o de los órganos de vinculación del autor o autores. En este sentido, el autor o autores son responsables de la veracidad, precisión y rectitud de las fuentes y contenidos citados".

RESUMO

Este artigo objetiva, por meio de uma breve análise histórica dos conflitos regionais e da Teoria da Paz Democrática, refletir sobre a defesa da democracia na região sul-americana. Para tanto, pauta-se especialmente na análise do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUR sobre Compromisso com a Democracia. As atuais discussões em organizações regionais sobre a defesa da democracia na região evidenciam que essa defesa está intimamente atrelada à promoção da paz na América do Sul. Ou seja, a política regional de promoção da paz tem como embasamento teórico a crença de que democracias não guerreiam contra outras democracias. Esta pesquisa evidenciou que esse processo apresenta limitações, uma vez que a região tem sido palco de inúmeros casos de ameaça e uso efetivo de força entre os Estados. A hipótese formulada defende o argumento de que a promoção da democracia na região não tem sido suficiente para evitar conflitos violentos entre os Estados da região, uma vez que as políticas nacionais sobrepõem, muitas vezes, as políticas e interesses regionais, independente do regime político dos Estados envolvidos nas disputas.

Palavras-chave: Uso da força. Ruptura democrática. UNASUR. Não intervenção. Não indiferença.

ABSTRACT

This article aims, through a brief historical analysis of regional conflicts and the Theory of Democratic Peace, to analyze the defense of democracy in the South American region. This analysis is based on a review of the Additional Protocol on the commitment to democracy in the treaty establishing UNASUR. For that, it's especially based on the analysis of the Additional Protocol to the Treaty constituent of Unasur on Commitment to Democracy. The current discussions on in regional organizations on the defense of democracy in the region show that this defense is closely linked to the promotion of peace in South America. In other words, the regional policy to promote peace has a theoretical basis (is theoretically based) on the belief that democracies do not fight wars against other democracies. This research showed that this process has limitations, since the region has been site of numerous cases of threat and actual use of force between states. The presented hypothesis defends the argument that the promotion of democracy in the region hasn't been sufficient to prevent violent conflicts between states in the region, since national policies often outweigh political and regional interests, regardless of the political regime of States involved in disputes.

Keywords: Use of force. Democratic rupture. UNASUR. Nonintervention. No indifference.

² Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis - SC, Brazil

E-mail: <heitorpergher@hotmail.com>

Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Santa Catarina y Licenciatura en Derecho por la Universidad Federal de Santa Catarina (2012).

³ Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis - SC, Brazil

E-mail: <graciela.pagliari@gmail.com>

Profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Santa Catarina. Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia.

I INTRODUCCIÓN

Un sistema internacional compuesto mayoritariamente por Estados democráticos es entendido por los teóricos de seguridad internacional y, principalmente, por los adeptos de la Teoría de la Paz Democrática⁴, como un fenómeno que disminuye los incentivos de incurrir en guerras para resolver conflictos de intereses entre los Estados. Este fenómeno estaría íntimamente vinculado a formas de gobiernos más representativas de los intereses de los ciudadanos, que no desean involucrarse en guerras violentas, costosas, en las cuales sus propias vidas podrían ser perdidas. Los regímenes democráticos, serían así, poseedores de cualidades intrínsecas que privilegiarían la solución de conflictos de forma pacífica y no mediante el uso de la fuerza.

La conceptualización del vocablo “democracia” se hace, así, esencial para fundamentar adecuadamente esta discusión. Se entiende que este concepto puede ser definido como la forma de gobierno que garantiza a todo ciudadano voz activa en el engranaje político del Estado, ya sea a través del sufragio universal, ya sea por la participación política directa (concepto adaptado de Jürgen Habermas, 1996). Debemos resaltar que la parsimonia y generalidad empleadas en esta definición son intencionales, ya que una fijación de significado más particularista y con profundidad perjudicaría el análisis holístico que busca proponer América del Sur como una región democrática y políticamente estable y cohesionada.

La región sudamericana es, sin duda, formada por una rica variedad cultural, social, y política, aun cuando todos los Estados del subcontinente puedan ser encuadrados, genéricamente, como democráticos. La definición aquí propuesta posibilita el encuadramiento de la totalidad de los Estados sudamericanos como regímenes democráticos, permitiendo el estudio más profundizado de la aplicación o no de la Teoría de la Paz Democrática en la región.

En este sentido, vale señalar que desde el fin del conflicto global que oponía Oriente y el Occidente, durante el período de la Guerra Fría, se ha observado una gran expansión del número de países democráticos por todo el mundo. América del Sur no fue la excepción de este amplio fenómeno de democratización mundial que ocurrió en las últimas décadas. El subcontinente también pasó por un largo proceso de cambio político, sustituyendo los regímenes dictatoriales por gobernantes electos de forma democrática, principalmente a partir de la década de los ochenta del siglo pasado. Actualmente, todos los doce Estados de la región se consideran democráticos, lo

que no implica, ciertamente, que el término “democracia” asuma el mismo significado para cada uno de ellos. Exactamente por eso, se hace necesaria la utilización de la conceptualización generalista y no tan rígida del término “democracia”.

Según la Teoría de la Paz Democrática, los gobiernos electos democráticamente generarían, por sí mismos, incentivos para resolver las cuestiones internacionales de forma negociada. El gobierno estatal, representando los intereses de la mayoría, renunciaría a su prerrogativa de resolver sus disputas con otros Estados democráticos por medio del uso de la fuerza. Serían, de esta forma, priorizados los medios diplomáticos para resolver las eventuales fricciones de intereses entre Estados. Queda evidente que esta teoría dedica gran peso a las presiones internas del Estado cuando se trata de su actuación en el panorama internacional.

Se considera, así, que los supuestos básicos de esta teoría son que los Estados democráticos poseen características pacifistas y racionales internas que los inhiben o incluso los impiden de hacer la guerra entre sí. De esta forma, según la Teoría de la Paz Democrática, el aumento del número de Estados democráticos disminuiría las posibilidades de estallidos de guerras internacionales. Así, lentamente se fue vinculando al proceso de democratización la idea de paz, seguridad, reducción de los conflictos entre estados, defensa de los derechos humanos y tantos otros factores que se consideran benéficos a la humanidad como un todo. Se cree que la región sudamericana puede traer esclarecimientos interesantes a esta relación directa que se creó entre democracia y la reducción del uso de fuerza entre Estados, demostrando que esto no necesariamente ha ocurrido en el transcurso histórico de la región.

El compromiso con la preservación de los regímenes democráticos en la región sudamericana, desde la elaboración de la cláusula democrática en el Mercosur todavía en la década de 1990, fue una de las principales acciones tomadas por los gobiernos nacionales posdictatoriales en el ámbito de la cooperación intergubernamental. Las atrocidades cometidas durante las varias décadas de régimen militar aún están vivas en las mentes de los ciudadanos sudamericanos y, por eso, se entiende que mantener el status de región democrática es sumamente importante y requiere una atención privilegiada de los gobiernos de la región. Se cree también que la propia consolidación de la democracia en la región exige el mantenimiento de elecciones periódicas, legalidad del gobierno y representatividad, medidas estas, defendidas también por los mecanismos de protección de la democracia.

Para eso, se crearon organismos internacionales capaces de promover la defensa de la democracia, ya sea en el ámbito del Mercosur, con sus cláusulas de Ushuaia, ya sea a través de la Organización de los Estados Americanos (OEA), o de tantas otras instituciones internacionales actuantes en la región. Sin embargo, en estos últimos años,

⁴ Algunos de los autores y obras que pueden ser consultadas sobre el asunto: Christopher Layne, en “Kant o Cant: The Myth of the Democratic Peace”, de 1994; Zeev Maoz y Bruce Russett, en “Normative and Structural Causes of Democratic Peace”, de 1993; Carlos Santiso, en “Promoción y Protección de la Democracia en la Política Externa Brasileña”, de 2002; John Oneal y Bruce Russett, en “Triangulating peace – democracy, interdependence and international organizations”, de 2001.

con la reanudación de la idea de América del Sur como espacio de seguridad y de cooperación en varios sectores, se buscó resaltar el papel central que las instituciones internacionales de la región podrían desempeñar para defender este principio tan valioso a las naciones del continente.

Pese a lo discutido antes sobre la definición de Estados democráticos, el uso de la fuerza, principalmente en su faceta de la amenaza de uso, ha sido recurrente. América del Sur es vista históricamente como una región de paz. Sin embargo, no se abandonó el uso de la fuerza y, principalmente, de la amenaza del uso de la fuerza entre las naciones sudamericanas. Según demuestra Mares:

América Latina ofrece una rica historia para cualquier persona que investiga conflictos violentos. Hay periódicas carreras armamentistas, los gobiernos reciben aprobación internacional o no, el fervor nacionalista se expande, y las políticas se mueven lejos y en dirección a la democracia (MARES, 2001, p. 26).

El análisis de Mares evidencia que la escalada de los conflictos violentos en América del Sur continúa siendo la realidad de la región por recurrir a la amenaza del uso de la fuerza de vez en cuando. Así, se podrá observar en el desarrollo de este artículo, que los Estados no abandonaron el uso de la fuerza para resolver sus disputas. Para Mares queda evidente el objetivo de cuestionar el estatus de región pacífica que está vinculado, sin un análisis cuidadoso de los hechos históricos, a América del Sur, pues el autor resalta que las relaciones regionales combinan asuntos territoriales y acciones de proyección de poder a lo largo del tiempo, y se verifica que muchos puntos de fricción que aún subsisten se refieren a los intereses básicos de los Estados (MARES, 1996).

Autores como Holsti (2004) y Mares (1996; 2001; 2012) presentan datos y consideraciones que desmitifican el uso de la fuerza controlada en las relaciones regionales. La “paz violenta” de Mares se refiere a una región con varios Estados, con niveles distintos de desarrollo económico, que se enfrascan en constantes fricciones en asuntos donde sus intereses no son armoniosos. Para Holsti, América del Sur inicialmente podría ser vista como una zona de paz, sin embargo, frente a los problemas derivados de sus Estados débiles, sería colocada en la categoría de zona de no guerra, o paz negativa. Así, convivirían con intervenciones y crisis militarizadas, alianzas y carrera armamentista, pero no producirían guerras entre estados; aunque los conflictos militarizados sean frecuentes.

Se observa, de esta forma, que el proceso de defensa de la democracia presenta restricciones. La región demuestra que existe, de hecho, amenazas y uso efectivo de fuerza entre Estados dichos democráticos. Se busca discutir en este estudio la posibilidad de haber una correlación directa entre la tentativa de los gobiernos locales de expandir la capacidad de defensa de

la democracia y la reducción del recurso a la fuerza para resolver disputas entre Estados sudamericanos.

De este análisis, emergen dos cuestionamientos fundamentales. Primeramente, debemos responder si es posible afirmar que la creación de mecanismos de defensa de la democracia llevó a una efectiva reducción del uso de la fuerza entre Estados. Además de eso, se busca lanzar luz sobre la relación directa que se crea entre un sistema más eficaz de defensa de la democracia y la reducción de los conflictos violentos en la región. Para evaluar esos y otros cuestionamientos será fundamental analizar el papel actual desempeñado por la UNASUR en la defensa de la democracia.

2 EL PROTOCOLO ADICIONAL DE LA UNASUR Y LA CRISIS PARAGUAYA⁵

La creación de la UNASUR representa un momento único en la historia de América del Sur y en su proceso de integración regional. Después de la ratificación de los doce países que forman la región, se propuso, principalmente a través de consejos sectoriales, la creación de políticas públicas en los más diversos sectores, incluyendo cuestiones importantes como integración estructural, energética, de seguridad, salud, educación, cultura, ciencia, tecnología, entre otras más.

Posteriormente a su ratificación, fue propuesto el Protocolo Adicional sobre la Protección de la Democracia en la región que posibilitó, formalmente, el uso de medidas drásticas contra Estados miembros que incumplan el orden democrático establecido. Dentro de estas medidas están: el cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, transporte aéreo y marítimo, comunicaciones, suministro de energía, servicios y abastecimiento.

El Protocolo Adicional de la UNASUR sobre la defensa de la democracia, firmado en la ciudad de Georgetown, en noviembre de 2010, es visto como revolucionario por tener como firmantes todos los Estados de la región y también por posibilitar el uso de acciones coercitivas en el caso de darse la quiebra o amenaza de quiebra del régimen democrático en cualquiera de los Estados firmantes del protocolo adicional. Entre las acciones admisibles están: restricciones económicas, suspensión de comercio, cierre de fronteras y cese de ayuda humanitaria. Se debe resaltar que estas medidas podrían ser aplicables incluso antes de haber la ruptura democrática, bastando con que ocurra la amenaza de ruptura.

⁵ Se propuso en este artículo un estudio analítico con enfoque en la crisis democrática paraguaya. Se entiende, sin embargo, que lo expuesto aquí se aplica a otros casos, como la crisis democrática de Venezuela de 2014. Sobre el asunto se pueden consultar: GOMES, E. B.; WINTER, L. A. C. *Caminhos para a estabilidade democrática no Mercosul: a questão da Venezuela*, 2015. *Revista Direito e Liberdade – RDL – ESMARN*, v. 17, n. 1, p. 69-90, ene./abr. 2015. MIRANDA, J. A. A. *Populismo, Democracia e a Constituição na Venezuela*. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 45 p. 32-60 jul./dic. 2014.

Se debe resaltar que aunque se consideren revolucionarias algunas medidas, el Protocolo Adicional de la UNASUR no es completamente innovador; hace algunas décadas la región se ha demostrado activa en la defensa de los regímenes democráticos locales. El Protocolo, a pesar de haber sido capaz de prever medidas drásticas de preservación de los regímenes democráticos en la región, no consiguió superar las barreras del intergubernamentalismo y de la obligatoriedad de tomar decisiones por consenso, por ejemplo.

Como ya se demostró anteriormente, la defensa de la Democracia en la región siempre buscó evitar la utilización de métodos coercitivos como medios de acción. Brasil, por ejemplo, ha incluido en el artículo 4º de la Constitución Federal el sagrado principio de la no intervención. Sin embargo, con la densificación de los procesos de integración, existe la demanda por el fortalecimiento de las organizaciones regionales que fomentan crear no solamente mercados comunes y áreas de cooperación económica y comercial, sino también reforzar la seguridad regional —como es el caso de la UNASUR, creada en 2008 y que entró en vigor en 2011— y la defensa, con la creación del Consejo de Defensa Sudamericano, también conformado en 2008.

De estos procesos de densificación han surgido iniciativas con mayor poder intervencionista, como es el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, más conocido como Cláusula Democrática de la UNASUR. En este protocolo, como se presentó, se posibilitan duras medidas en el caso de que cualesquier de los Estados Miembros de la UNASUR pasen por rupturas democráticas o haya evidencias de amenazas de ruptura.

Según el artículo primero del protocolo:

El presente Protocolo se aplicará en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o en cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos. (PROTOCOLO..., 2010)

Queda explícito, luego al inicio del documento, que la amenaza de ruptura del orden democrático ya bastaría para tornar aplicable el protocolo adicional y todas sus medidas coercitivas. Este compromiso, que puede ser llamado de preventivo, demuestra la preocupación de la cláusula en actuar de forma anterior a la ruptura, momento en que una intervención se tornaría mucho más compleja y de difícil ejecución, desde que podría ya haberse instituido otro gobierno en el poder.

En el artículo cuarto del documento se enumeran las medidas que pueden tomarse para reestablecer el orden democrático:

El Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno, o en la falta de este, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, podrá establecer, en caso de ruptura

o amenaza de ruptura del orden democrático, entre otras, las medidas detalladas a continuación, destinadas a restablecer el proceso político institucional democrático. Estas medidas entrarán en vigor en la fecha de adopción de la respectiva decisión.

a. - Suspensión del derecho de participar en los diferentes órganos e instancias de la UNASUR, así como del gozo de los derechos y prerrogativas derivados del Tratado Constitutivo de la UNASUR.

b. - Cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, transporte aéreo y marítimo, comunicaciones, suministro de energía, servicios y abastecimiento.

c. - Promover la suspensión del Estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales.

d. - Promover, ante terceros países y/o bloques regionales, la suspensión de los derechos y/o prerrogativas del Estado afectado derivados de los acuerdos de cooperación en que sea parte.

e. - Adopción de sanciones políticas e diplomáticas adicionales (PROTOCOLO..., 2010).

El documento explicita cuáles son las autoridades competentes para ejecutar las medidas que pueden ser impuestas por el protocolo: el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno y, en su falta, el Consejo de Ministro de Relaciones Exteriores. La ejecución demuestra una acción conjunta de los gobiernos de la región. Este método de decisión representa bien el histórico proceso de integración de la región, que da preferencia a procesos de cooperación a través de medidas intergubernamentales y no supranacionales, lo que implicaría la transferencia de partes de soberanía de los Estados nación hacia las instituciones internacionales.

Se debe llamar la atención también para el punto “b” del artículo, en el cual se entiende que están las medidas más drásticas posibilitadas por el protocolo adicional. Se enumera la posibilidad de cierre total de las fronteras terrestres, la suspensión del comercio con el país en crisis, el corte de suministro de energía, además de la suspensión de transporte aéreo y marítimo.

No hay dudas en afirmarse que esas medidas, si efectivamente aplicadas, podrían reducir las posibilidades de un Estado de la región de pasar por una ruptura democrática. Se observa, sin embargo, que no son apuntados medios prácticos que llevarán a la aplicación de estas medidas en caso concreto. Así, se entiende que falta práctica operativa a los procedimientos de seguridad democrática antes citados. El campo legislativo está todavía muy distante de la efectiva aplicación al caso concreto. Además de eso, el proceso de decisión intergubernamental, que depende de la voluntad unánime de los Estados miembros, también dificulta la efectividad de la institución.

De cualquier forma, queda evidente que estas medidas son bastante drásticas y se caracterizan como medios coercitivos de hacer con que los Estados que estén pasando por un proceso de ruptura democrática sean obligados a no actuar de esa forma. Al mismo

tiempo, se observa que las medidas mencionadas en el protocolo son de aplicación interna a los Estados. Aun cuando no se pueda hablar en un efectivo uso de la fuerza para el mantenimiento de la democracia, es evidente que los dispositivos utilizados tiene el objetivo de generar, de forma eficaz, la defensa de la democracia en la región. De allí surgen dudas sobre la adecuación del principio de la no intervención con la actuación brasileña en acciones de este tipo. De cualquier forma, es difícil comprobar la injerencia de un Estado en asuntos internos de otro Estado cuando se utilizan los medios mencionados anteriormente, una vez que no hay actuación interna en el Estado objetivo de las medidas coercitivas.

Cabe aun prestar atención al papel proactivo del Protocolo Adicional, en el sentido de posibilitar la acción, incluso antes que ocurra la ruptura democrática en el país en crisis. La posibilidad de acción ante la mera amenaza de ruptura es entendida como punto positivo, ya que una acción posterior a la ruptura será siempre mucho más problemática. Así, las medidas previstas en el Protocolo pueden ser tomadas preventivamente, aumentando la garantía de que el compromiso democrático será cumplido.

Además de las medidas antes citadas, se posibilita todavía la actuación diplomática. Según el artículo quinto del documento:

Conjuntamente con la adopción de las medidas previstas en el artículo 4º, el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno, o en la falta de este, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, interpondrá sus buenos oficios y realizará gestiones diplomáticas para promover el restablecimiento de la democracia en el país afectado. Estas acciones serán llevadas a cabo en coordinación con aquellas realizadas en el ámbito de otros instrumentos internacionales sobre protección de la democracia (PROTOCOLO..., 2010).

Se observa, así, que el Protocolo considera también importante la negociación por medios diplomáticos, pero vincula esta acción a las del artículo 4º, en el cual se garantizan las medidas coercitivas de defensa de la democracia. Se observa que hay una complementación entre las medidas del artículo 4º y de los medios diplomáticos, ya que no se le faculta al Consejo de Jefes de Estado la utilización de la diplomacia como forma de promover el restablecimiento de la democracia en el país afectado. Son acciones que deben tomarse en conjunto, buscando así la mejor y más rápida solución para el momento de crisis.

La comunicación de casos de posible ruptura con el orden democrático le corresponderá a los Estados miembros directamente afectados. El artículo sexto afirma:

En la hipótesis de que el gobierno constitucional de un Estado miembro considere que existe una amenaza de ruptura o alteración del orden

democrático que lo afecte severamente, este podrá recurrir al Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno o al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, por intermedio de la Presidencia Pro Tempore y/o de la Secretaría General, a fin de informar sobre la situación y requerir medidas concretas de cooperación concertadas y el pronunciamiento de la UNASUR para defender y preservar sus instituciones democráticas (PROTOCOLO..., 2010).

Después de analizar las medidas aplicables en el caso de amenaza o de efectiva ruptura democrática en los Estados miembros, cabe evaluar la participación efectiva de la UNASUR en la crisis democrática por la cual pasó Paraguay en 2012, después del proceso relámpago de impeachment del entonces presidente Fernando Lugo. Debe resaltarse el hecho de que en el momento de la retirada del poder del expresidente Lugo, el Protocolo Adicional de la UNASUR sobre democracia ya había entrado en vigor.

Uno de los documentos de gran importancia que debe analizarse es, sin duda, el comunicado de la UNASUR sobre la crisis paraguaya. Consta en el documento:

Comunicado de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) sobre la situación en el Paraguay
Asunción, 22 de junio de 2012

Los Cancilleres y Representantes de los países de la UNASUR, junto con el Secretario General de la Organización, viajaron a la República del Paraguay en cumplimiento del mandato de los Jefes de Estados de la UNASUR reunidos en la ciudad de Río de Janeiro, el 21 de junio de 2012, con el objetivo de conocer in situ todos los aspectos de la situación política del país. Para tanto, se mantuvieron reuniones con el presidente Fernando Lugo.

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

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

Los Cancilleres consideran que las acciones en curso podrían ser comprendidas en los artículos 1º, 5º y 6º del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, configurando una amenaza de ruptura al orden democrático, al no respetar el debido proceso legal. Los gobiernos de la UNASUR evaluarán en qué medida será posible continuar la cooperación en el marco de la integración sudamericana.

La misión de cancilleres reafirma su total solidaridad al pueblo paraguayo y el respaldo al presidente constitucional Fernando Lugo (COMUNIDAD..., 2014).

El documento mencionado antes demuestra cabalmente que la situación por la cual pasó la República del Paraguay se caracterizó como un evento susceptible de tener aplicadas las medidas enumeradas por el Protocolo Adicional de la UNASUR sobre la Democracia.

Es interesante notar, sin embargo, que los Cancilleres entendieron ser aplicables solamente los artículos primero, quinto y sexto, sin mencionar en cualquier momento la aplicación de las medidas del artículo cuarto, donde constan las acciones más drásticas que se pueden utilizar para defender la democracia en la región.

No se explica por qué las medidas del artículo 4º no serían aplicables, pero es evidente que estas medidas son consideradas medidas de *ultima ratio*, o sea, que solamente se aplicarán en el caso de que todos los medios menos invasivos de llegarse a una solución fallen en subsanar los problemas combatidos. Prevalece, así, el interés en defender la democracia por vías negociadas y no coercitivas, aun cuando haya previsión en contrario en el protocolo adicional de la UNASUR. Asimismo, el hecho de no haber certeza de que el proceso de *impeachment* de Fernando Lugo constituía un ilícito jurídico frente a la legislación paraguaya puede haber dificultado la utilización de las medidas más drásticas del Protocolo adicional, así como el artículo cuarto.

La falta de operatividad práctica de la Cláusula Democrática de la UNASUR es ciertamente un problema para el cual se debe buscar soluciones. Queda evidente que su aplicación depende de la voluntad política de los Estados miembros y no de una organización supranacional, algo que la UNASUR nunca intentó ser o tiene la pretensión futura de tornarse. La forma de tomarse decisiones se caracteriza como un sistema entre Estados, dependiente de la voluntad unánime de los involucrados, lo que ciertamente dificulta la aplicabilidad de sus medidas. O sea, la voluntad política de cada uno de los Estados es imperativa para que las medidas de defensa de la democracia puedan utilizarse.

Se concluye, así, que la acción en casos de ruptura de la democracia, considerando lo tan crítica que es una situación de este tipo, así como el grado de intervención interna que se exige para llegar a una solución aceptable, se demuestra de difícil planteamiento y ejecución. Este aparente fracaso proviene de la dificultad en obtenerse consenso sobre la aplicabilidad de las medidas de protección democrática, lo que lleva a la inflexibilidad de la UNASUR en la defensa de los gobiernos democráticos regionales.

El caso paraguayo es un buen ejemplo de las limitaciones del sistema de protección de la democracia de la UNASUR. Aunque se hayan aprobado medidas innovadoras de intervención interna en los Estados para solucionar las crisis democráticas, la institución todavía carece de apoyo político de los Estados miembros para que se consiga ver sus medidas institucionalizadas concretadas. La incapacidad de actuar en el importante caso del Paraguay debe ser vista como una falla efectiva del sistema de protección de la democracia vigente en la UNASUR.

Formalmente, el Protocolo adicional posibilita acciones extremas contra rupturas o amenazas de ruptura de regímenes democráticos. Sin embargo, la

práctica todavía está muy lejos de lo que es garantizado formalmente. La Declaración de Georgetown demuestra bien las incompatibilidades presentadas entre práctica y reglas establecidas:

Congratulan la aprobación del “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre Compromiso con la Democracia”, como una garantía fundamental al orden democrático y constitucional y una condición esencial del proceso de integración de los Estados miembros de la UNASUR. Este Protocolo Adicional deriva del mandato establecido en la Declaración de Buenos Aires del 1º de octubre de 2010, en la cual se afirma que los Estados miembros no tolerarán ningún desafío a la autoridad institucional, ni la tentativa de golpe al poder civil legítimamente constituido y que adoptarán medidas concretas e inmediatas en caso de violación del orden constitucional (DECLARACIÓN..., 2014).

En el discurso, se observa una gran preocupación con la efectividad de las acciones tomadas en el ámbito de la UNASUR. Sin embargo, la práctica se ha demostrado muy diferente de lo que fue posibilitando formalmente con la aprobación del Protocolo Adicional sobre la Defensa de la Democracia. Aún hay grandes limitaciones a ser superadas.

Por último, aun siendo el protocolo adicional sobre compromiso con la democracia considerado una revolución en el tratamiento de la cuestión de la defensa de la democracia en América Latina, en la práctica, el protocolo falló por su inflexibilidad política a no ser utilizada en momentos importantes, principalmente por la incapacidad de actuar de los Estados miembros.

Todavía hay una gran barrera a ser transpuesta en la aplicabilidad del Protocolo sobre la Defensa de la Democracia de la UNASUR, que es el dar mayor operatividad y autonomía a la institución, posibilitando la acción efectiva, rápida y preventiva en momentos de crisis, capacidad que es esencial para la defensa de la democracia en la región.

3 LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA Y LA PROMOCIÓN DE LA PAZ EN AMÉRICA DEL SUR

La búsqueda de la defensa de la democracia puede entenderse como un proceso que viene ocurriendo principalmente después del fin del embate bipolar entre los EUA y la URSS. A partir de ese momento, que proporcionó mayor libertad de acción en el escenario internacional a los Estados sudamericanos, puede observarse con mayor nitidez, en la política externa brasileña, el objetivo de integrarse definitivamente a la lucha de la defensa de los regímenes democráticos. Según afirma Saraiva:

En el continente sudamericano, el fin de la Guerra Fría, la reducción de las opciones valorativas disponibles, el relajamiento de las tensiones y la solución de los

conflictos centroamericanos contribuyeron para que la Organización de los Estados Americanos (OEA) reforzase su posición y tuviese su estructura, funciones y objetivos repensados. Buscó adaptarse a la nueva dinámica de las relaciones interamericanas colocándose desafíos como la defensa de la democracia, el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y una nueva concepción de la seguridad hemisférica (SARAIVA, 2007, p. 44).

Hoy en día, el papel desempeñado por la OEA en la región ha sido cada vez más reducido, ya que la propia región sudamericana trata de encontrar su identidad a través de la creación de instituciones internacionales verdaderamente regionales, como es el caso del MERCOSUR y de la UNASUR. La idea es crear soluciones de dentro y no importarlas de instituciones hemisféricas en las cuales países centrales, como los EUA, ejercen papel preponderante y hegemónico. Esta búsqueda de autonomía de identidad y de interés de la propia región de ser capaz de resolver los problemas provenientes de los Estados que la componen es un proceso antiguo, que puede remitirse, si se acepta una prevalencia de los asuntos económicos, a la creación de la ALALC y de la ALADI, todavía en la década del 60 del siglo pasado. Sin embargo, analizándose el sentido de seguridad regional, el proceso es bien más actual y solamente es perceptible, principalmente, a partir de la creación de la CASA, en 2004, y posteriormente con la creación de la UNASUR, en 2011.

El entendimiento de que hay relación directa entre la defensa de la democracia y la efectiva reducción de los conflictos, principalmente de los conflictos entre Estados, es evidente cuando se analizan las políticas institucionales en la región sudamericana. La densificación de las políticas de defensa de la democracia busca la estabilidad política y el mantenimiento del estatus de la región de zona pacífica, hecho este que es altamente cuestionable de tener éxito cuando se analizan los antecedentes de las negociaciones políticas militarizadas entre los Estados de la región.

La teoría de las Relaciones Internacionales que mejor refleja esta relación directa entre democracia y paz es la Teoría de la Paz democrática. En esta teoría se delinear con cuidado las relaciones directas entre la reducción de conflictos con el aumento del número de países democráticos por el mundo. Según afirma Layne:

Hay dos vertientes para la lógica causal de la teoría. Una atribuye la ausencia de guerra entre democracias a las restricciones institucionales: los efectos restrictivos de la opinión pública o de los frenos y contrapesos embutidos en la estructura política interna de un Estado democrático. La otra postula que son las normas democráticas y cultura —un compromiso común para la adjudicación pacífica de disputas políticas— lo que representa la ausencia de guerra entre los Estados democráticos (LAYNE, 1994, p. 6).

Conforme destacado, se observa que la Teoría de la Paz Democrática presenta dos factores principales para justificar por qué las democracias no recurren a la guerra como medio de solución de sus disputas con otros Estados democráticos. Primeramente, se citan las restricciones impuestas por instituciones internacionales y nacionales. Por esa perspectiva, se entiende que los Estados Democráticos, por poseer un proceso de deliberación y ejecución de políticas públicas más inclusivo —reflejo del interés nacional—, serían disminuidas o incluso excluidas por completo la posibilidad del gobernante actuar de forma unilateral, desconsiderando por completo el interés de la población, como ocurre en regímenes autocráticos, por ejemplo. Esa dificultad en tomar acciones unilaterales llevaría a la imposibilidad de entablarse guerras entre Estados democráticos.

Como ejemplo de este fenómeno democrático en la política externa de los Estados, podría citarse el ejemplo brasileño. Una de las más importantes competencias legislativas del Congreso Nacional se constituye de su facultad de aprobar o no el pedido de declaración de guerra del Presidente de la República, así como el pedido de paz. Se evidencia, así, que la política externa, principalmente cuando trata sobre seguridad internacional, no está completamente en las manos del jefe de Estado, como ocurriría en regímenes autocráticos o dictatoriales. Esta mayor descentralización del proceso de toma de acciones drásticas en el escenario internacional dificulta la toma de decisiones que solamente representen el interés individual del gobernante o la materialización de acciones meramente ideológicas y contrarias al interés colectivo.

Según Layne (1994), otros factores que llevarían democracias a practicar guerra entre sí serían los propios principios normativos y culturales de los regímenes democráticos, que harían con que las democracias priorizaran la resolución de conflictos de forma negociada, por medio de acuerdos y de la diplomacia. Los propios ciudadanos del Estado, que optaron por elegir un régimen democrático, presionarían sus gobernantes para que abriesen mano de la utilización de políticas externas ofensivas y violentas contra otros Estados democráticos. La idea es que habría una naturaleza humana pacifista, que sería valorada por la forma de gobierno, que respetaría esta naturaleza humana por preferir no involucrarse en conflictos violentos y optar por la solución pacífica de contiendas.

Según Maoz y Russett (1993, p. 636), “la correlación entre la ausencia total de guerras entre Estados democráticos y el fenómeno de la democracia no puede ser considerada al azar”. Aun citando a Layne:

[...] el argumento de restricciones institucionales no ofrece una explicación convincente para la ausencia de guerra entre democracias. Así, el poder explicativo de la teoría de la paz democrática descansa sobre el poder de la persuasión de la afirmación de que las normas y cultura democráticas explican por qué, a

pesar de que los Estados democráticos luchan con las no democracias, ellos no van a la guerra unos con los otros (LAYNE, 1994, p. 20).

Es interesante observar que Layne cree que las restricciones institucionales no son suficientes para explicar por qué inexistente guerra entre Estados democráticos. Sin embargo, incluso hasta esta afirmación de que no hay guerra entre Estados democráticos debe ser cuestionada. Un argumento interesante que normalmente la Teoría de la Paz Democrática trae a colación es que la extinción de conflictos entre los Estados exigiría la maduración de las democracias involucradas, hecho este que podría ser cuestionado si es que existe en América del Sur, ya que la mayoría de los regímenes de la región tienen en promedio de 30 años de existencia. Sobre este punto de vista, Maoz y Russett afirman:

En términos de procesos que operan en el actual sistema entre Estados, este resultado sugiere que, en la medida en que las normas e instituciones llevan tiempo para desarrollarse, las recién creadas democracias de Europa Oriental y en otros lugares, todavía pueden experimentar alguna cantidad significativa de conflictos entre estados, mientras sus sistemas políticos están en proceso de transición hacia la democracia. Pero el proceso de democratización global puede llevar las perspectivas de largo plazo de la estabilidad internacional que surge no de los lanzadores de misiles, sino del control popular de los gobiernos y de las normas de resolución pacífica de los conflictos políticos asociados con los sistemas políticos democráticos (MAOZ; RUSSETT, 1993, p. 636-637).

Así, el argumento de la Teoría de la Paz Democrática para los recurrentes conflictos entre democracias y para las amenazas de uso de fuerza entre los Estados de la región ciertamente tendría como fundamento la inestabilidad y brevedad de los regímenes democráticos de la región. Sin embargo, se cree que esta justificativa no tiene lugar en una región que viene manteniendo el estatus de democrática, con algunos pocos eventos desestabilizadores, hace más de 30 años.

El argumento de que la brevedad del régimen sería un factor determinante para evaluar lo cuanto que un gobierno es pacífico y lo cuanto estaría dispuesto a abrir mano del uso de la fuerza para resolver sus disputas es nítidamente defendido para dificultar la falsificación de la teoría. Siempre que una democracia recurre al uso de la fuerza para resolver sus disputas con otro Estado democrático pueden presentarse argumentos como los de para "salvar" la teoría de la falsificación, perpetuando así su poder explicativo y la capacidad de previsión científica. No se profundizará esta discusión epistemológica sobre la Teoría de la Paz Democrática, pues no hay aquí espacio para eso. Sin embargo, se resalta que ese es un punto crucial a ser estudiado sobre la Teoría de la Paz Democrática en trabajo posterior.

Este argumento de estabilidad democrática prácticamente torna la Teoría de la Paz Democrática blindada contra falsificaciones, ya que evaluar lo cuan

estable es una democracia es un juicio de valor capaz de ser interpretado según los intereses del investigador. O sea, la subjetividad del análisis del investigador estará íntimamente relacionada a la conceptualización que este realice del término "democracia". Cuanto más elástica y suelta sea esa conceptualización, mayor será el espacio para un análisis subjetivo, que atenderá los intereses del investigador.

Lo que se busca demostrar en este trabajo es que, independientemente de la estabilidad de los regímenes democráticos de la región, lo que se ha observado es el recurrente uso de la fuerza en el relacionamiento entre los Estados de la región. Mares demuestra que el recurso a la fuerza militar es entendido en América del Sur como un mecanismo de negociación/barganha política, que muchas veces puede llevar efectivamente al desencadenamiento de la guerra. Según el autor:

El concepto de una "paz violenta" nos obliga a considerar el uso oficialmente sancionado de la violencia militar para más allá de las fronteras nacionales, cuando la guerra no es el resultado pretendido. La guerra puede ocurrir, más como resultado de la dinámica de escaladas desconocidas, imprevistas o mal calculadas por aquellos que tomaron la decisión inicial de usar la fuerza militar. En suma, la decisión de usar la fuerza militar debe ser pensada como una táctica de negociación, en vez de una decisión para resolver una disputa entre Estados mediante una guerra (MARES, 2001, p. 7).

Así, Mares cuestiona la propia afirmación de Layne de que las democracias no hacen la guerra entre sí. El uso de la negociación política a través de la amenaza del uso de la fuerza es una práctica recurrente en América del Sur, lo que ha ocasionado conflictos violentos en la región. Así, es equivocada la percepción de que el uso de la fuerza es ampliamente descartado en la región, una vez que hubo solamente una guerra después del final de la Guerra Fría. Según el entendimiento de Mares, la demostración de fuerza ocurrió en varias ocasiones y es una política de negociación usual entre los países sudamericanos, hecho ese que desvirtúa la región como pacífica.

De forma a corroborar el entendimiento de Mares, puede ser citado Holsti (2004). Según el autor:

América del Sur en el siglo XX - o, más precisamente, desde 1941, fecha de su última guerra - se encaja en la categoría de región sin guerra o región de paz negativa porque desde el conflicto Ecuador-Perú de aquel año ella ha sido escenario de cuarenta y tres disputas militarizadas y crisis [...] y otras formas de comportamiento que son incompatibles con los conceptos de zona de paz o comunidad de seguridad pluralista. En la verdad, el histórico de guerras recientes hasta la década de 1980 colocaría la región solamente en los niveles "introdutorios" de una zona sin guerra (HOLSTI, 2004, p. 158).

Lo expuesto por Holsti fortalece el argumento de Mares en el sentido de demostrar que la región, aunque no tenga un historial reciente de guerras entre Estados de la región, también no puede ser caracterizada como una

región de paz o incluso como una fase más avanzada de comunidad de seguridad.

Según Mares (2001, p. 91), el uso de la fuerza por el que tomó la decisión puede venir a ser bien interpretado por su electorado, dependiendo de cuál asunto está en juego. En este sentido, él destruye el argumento institucional que afirma que el electorado siempre optará por medios negociados y no violentos para realizar la política de Estado. Las tres temáticas analizadas por Mares, como aquellas que más preocupan al electorado, fueron: inflación, actividad guerrillera y disputas fronterizas. Así, según Mares, cuando estas tres cuestiones están en juego, el que toma la decisión tiene mayor facilidad en conseguir el apoyo popular para que use la violencia contra otro Estado.

Para corroborar su argumento con hechos históricos, Mares (2001, p. 39) afirma que durante el período de 1884 a 1993 ocurrieron 127 disputas militarizadas entre Estados, demostrando que la región, hace mucho tiempo, está lejos de ser considerada pacífica. Aun en Mares (2001, p. 33), se cita el caso de la Guerra del Cenepa, que ocurrió en 1995, entre Ecuador y Perú, momento en que ambas naciones ya eran democráticas. Sin embargo, antes de ese momento culminante, pueden citarse también otros embates militarizados entre estas naciones. Los años de 1981, 1983, 1984, 1985, 1988, 1989, 1991 y 1994 registraron fricción militarizada entre las dos naciones.

Se citan también (Mares, 2001, p. 42) otros ejemplos de conflictos militarizados entre democracias sudamericanas, como los ocurridos en 1982, 1984, 1987, 1988, entre Venezuela y Colombia. Debemos resaltar, aun, que la gran mayoría de los conflictos presentados por el autor se encaja en su hipótesis de aceptación de uso de la violencia por la población, ya que la casi totalidad de los conflictos ocurrió por disputas territoriales y actividad guerrillera. Así, la línea temporal analizada demuestra bien que la región, aun después de su redemocratización a fines del siglo XX, no puede analizarse como pacífica, argumento este ampliamente difundido y defendido en la academia.

Aunque Mares entienda que hubo conflictos militarizados entre Estados sudamericanos democratizados, Holsti cita que mismo cuando no ocurre conflicto abierto entre Estados, hay la preparación para esta posibilidad. Estos momentos de no enfrentamientos abiertos entre Estados sudamericanos tiene reflejos sobre las políticas de seguridad de los Estados. Según Holsti (2004):

Las capacidades militares en algunas regiones de América del Sur continúan a ser dirigidas hacia los vecinos. Además del movimiento de tropas, algunos gobiernos de América del Sur continúan desarrollando planes de guerra, conocidos como 'hipótesis de conflicto contra sus vecinos'. La mayoría es secreta y no sujeta al escrutinio parlamentario o al debate (HOLSTI, 2004, p. 160).

Este argumento invalida el entendimiento generalizado de que América del Sur es una región

completamente pacífica. Aunque se pueda afirmar que los Estados sudamericanos raramente hicieron guerra entre sí en este último siglo y que, salvo algunas pocas excepciones, tienen sus fronteras bien definidas, la amenaza del uso de la fuerza y la preparación en la estrategia de seguridad de los Estados de guerras entre sí, permanece siendo una realidad en la región.

Se debe entender que discordias entre Estados es el resultado natural del sistema anárquico de unidades soberanas. Sin embargo, se observa que en América del Sur los Estados han utilizado, de forma recurrente, su fuerza militar como herramienta de negociación para decidir sus disputas. Así, es cuestionable el papel desempeñado por la defensa de la democracia en disminuir este fenómeno tan presente en la región.

El argumento de que la democratización y el fin de la Guerra Fría, con la eliminación de la distribución bipolar del poder, habrían traído paz a la región es falso (MARES, 2012, p. 28). La región todavía vive, hoy, el riesgo de procesos de la securitización y tensiones elevadas, así como el uso recurrente de la fuerza militar como herramienta de negociación política entre Estados. Hay dudas también al afirmarse que un sistema de protección de la democracia más efectivo podría alterar ese cuadro de uso de la fuerza entre Estados. Tal vez, la cuestión de la guerra y la paz dependa de otras variables que no solamente el régimen político vigente en América del Sur.

4 CONCLUSIONES

Este trabajo buscó demostrar las limitaciones y los avances del proceso de defensa de la democracia en América del Sur, principalmente enfocada en su papel de promovedor de la paz. Primeramente, presentó la evolución de las instituciones internacionales de la región que nacieron con la intención de garantizar y promover la democracia en la región. En este sentido, el trabajo se centró en el análisis del Protocolo Adicional sobre Democracia de la UNASUR, considerado un marco histórico en la defensa de la democracia en la región.

El enfoque del trabajo fue cuestionar, por medio de un análisis de la historia reciente de la región, el argumento de que la defensa de la democracia en América del Sur estaría íntimamente conectada con la reducción de los conflictos entre Estados. Los hechos analizados demuestran que esta relación es, en parte, verdadera. Sin embargo, no se puede afirmar que la defensa de la democracia, por sí sola, puede tornar América del Sur una región de paz, ya que hubo numerosos casos de amenaza de uso de la fuerza y conflictos con efectivo uso de la fuerza entre Estados democráticos sudamericanos. Otros factores, como la actual tendencia de profundización del proceso de integración y la gran interdependencia de la región, también podrían servir al fin de justificar el actual período de paz por cual pasa la región. No hay indicios claros de que el fenómeno de la paz esté asociado exclusivamente a la promoción de la paz en la región.

Asimismo, según lo demostrado por Holsti (2004, p. 161), la región sudamericana fue escenario de

crisis militarizadas, maniobras de tropas militares, políticas regionales orientadas para la hipótesis de conflicto con los vecinos, rupturas diplomáticas y competición militar entre los Estados sudamericanos. Estos fenómenos muestran que América del Sur no es claramente una zona de paz y, mucho menos, una comunidad de seguridad. Así, el argumento de que la promoción de la democracia regional hizo con que la región se tornase más pacífica es cuestionado a lo largo de este artículo. Existen evidencias claras de que la amenaza y el uso efectivo de la fuerza todavía es una realidad entre los Estados sudamericanos, aunque todos ellos puedan ser encuadrados como democracias.

En este sentido, se demostró lo central que es el papel desempeñado por las instituciones que buscan el mantenimiento y promoción de regímenes democráticos. Sin embargo, las instituciones presentan limitaciones. La democracia tiene muchas cualidades a su favor, pero ella no basta para explicar por qué los Estados entran muchas veces en guerra. Para entender este fenómeno es necesario mirar más allá de las instituciones políticas domésticas (Mares, 2001, p. 108). En este sentido, Mares ejemplifica bien los límites de los regímenes democráticos en garantizar la paz:

[...] los líderes usan la política externa para ofrecer bienes colectivos y privados a sus electorados nacionales. La cuestión clave para el líder es saber si el uso de la fuerza militar beneficiará sus electores a un costo que ellos estén dispuestos a pagar y si el líder puede sobrevivir a su descontentamiento, si los costos fuesen elevados. Este no es, sin embargo, otro argumento de la "paz democrática". Como Doyle apuntó, aun aquellos que aceptan el argumento de que los estados democráticos son menos propensos a usar la fuerza unos contra los otros aún tienen que explicar por qué la fuerza es de hecho usada en estas relaciones (MARES, 2001, p. 4).

En base a lo expuesto, queda evidente que además de buscar el mantenimiento de la paz a través de la promoción de regímenes democráticos, las organizaciones regionales preocupadas con el mantenimiento de la paz deben entender la relevancia que los cálculos estratégicos de la política doméstica de los Estados de la región tienen sobre sus acciones. O sea, un simple análisis del régimen político vigente en los Estados, incluso los democráticos, no es suficiente para afirmar si aquellos conducirán sus políticas externas de forma pacífica o mantendrán políticas externas de amenazas y de uso de la fuerza.

De cualquier forma, se entiende que la Teoría de la Paz Democrática (TPD) posee un gran poder explicativo para estudiar las causas de los conflictos de la región, una vez que su enfoque es fundamentado en el análisis de la política doméstica de los Estados. En parte, el presente estudio corroboró el entendimiento de la TPD, demostrando que para comprender las causas de los conflictos en América del Sur es necesario que se observe los Estados a través de una lupa, buscando comprender los procesos políticos domésticos, los que toman decisión con influencia, los deseos del electorado y cómo los riesgos de

uso de la fuerza pueden afectar la legitimidad política de los líderes. Por otro lado, evidenciamos que los cálculos estratégicos de los líderes van más allá de considerar si el objetivo del uso de la fuerza es una democracia o no.

Debe destacarse, así, que el principal argumento expuesto en el estudio es que el proceso de democratización de la región presenta limitaciones en la búsqueda de garantizar la paz. Se observa a lo largo de este trabajo, mediante los extractos de Mares y Holsti presentados aquí, que los Estados, al actuar de forma violenta en el escenario internacional, pasan por un proceso de cálculo de costos y ganancias. Si las ganancias de actuar de forma violenta superan sus costos, hay incentivos para actuar de esa forma. Como Mares afirma:

Los desentendimientos con otros estados son inherentes a la propia naturaleza de la soberanía. La cuestión no es si las divergencias entre los países latinoamericanos han cesado, puesto que se volvieron a democratizar al fin de la Guerra Fría; sino al contrario, es saber si ellos pararon de usar, o disminuyeron significativamente el uso de la fuerza militar en la negociación internacional sobre estas disputas (MARES, 2001, p. 40).

Tal vez la garantía de la paz en la región deba ir más allá de la búsqueda de la defensa de la democracia. La alteración de este cálculo de ganancias y costos de la negociación política fundamentada en la fuerza militar es posible modificándose los incentivos para que el Estado eche mano del uso de la fuerza o incluso de la amenaza del uso de la fuerza contra otros Estados de la región.

El Estado debe pasar a percibir el uso de la fuerza, o la mera amenaza de su uso, como contraproducente y no colaborador de la política del Estado. En este sentido, la democratización del país, por sí solo, se ha demostrado insuficiente en generar una efectiva alteración de los cálculos de ganancias y costos de los Estados en la región. Para cohibirse el uso de la fuerza, el incentivo regional debe ir más allá de eso. El objetivo de este trabajo no fue proponer soluciones para esta problemática. Sin embargo, se cree que demostrar que la promoción de la democracia, por sí sola, no es capaz de evitar el brote de conflictos entre Estados democráticos lanza luz sobre la cuestión, abriendo el camino para que otras investigaciones presten atención al tema de cómo tornar la región más pacífica.

Llevando en consideración las limitaciones del proceso de defensa de la democracia en su búsqueda por la paz, debe resaltarse que el papel desempeñado por el Protocolo Adicional sobre la Democracia, en el ámbito de la UNASUR, ciertamente representa un gran avance institucional en la defensa de la democracia y de la paz en la región. Sin embargo, casos como el de la crisis democrática del Paraguay demuestran que las acciones formalmente garantizadas por el Protocolo todavía están muy lejos de lo que efectivamente puede realizarse en momentos de crisis.

Además de eso, quedó evidente que la propia idea de que las democracias no hacen la guerra entre sí es cuestionable y, por eso, se debe buscar otros medios,

además de la defensa de la democracia, para cohibirse la proliferación de casos de uso de fuerza entre los Estados de la región. Asimismo, se debe alterar, de alguna forma, los cálculos estratégicos de los Estados. La promoción regional de la democracia, por sí sola, se demostró muy débil para alcanzar este importante objetivo.

REFERENCIAS

BERTONHA, J. F. Brazil: an emerging military power? The problem of the use of force in Brazilian international relations in the 21st century. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 53, n. 2, p. 107-124., 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto por Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

COMUNICADO da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) sobre a situação no Paraguai. Disponible en: <<http://www.unisinos.br/blogs/relacoes-internacionais/tag/brasil/page/5/>>. Accedido en: 22 mayo 2014.

DECLARAÇÃO do conselho de chefes de estado e de governo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). **Revista Eletrônica Boletim do Tempo**: estudos de Defesa e Política Internacional, Rio de Janeiro, ano 6, n. 19. Disponible en: <http://www.tempopresente.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5789:declaracao-do-conselho-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas-unasul&catid=60&itemid=130>. Accedido en: 6 jul. 2014.

DONADIO, M. **Visões estratégicas na América do Sul**. OLIVEIRA, M. G. In: (Org.). Comparando a defesa Sul-Americana. Recife: Ed. Universitária, 2011.

HABERMAS, J. **Between Facts and Norms**. Cambridge: The MIT Press, 1996. Disponible en: <<http://blogs.unpad.ac.id/teddykw/files/2012/07/1%9C3%BCrgen-Habermas-Between-Facts-and-Norms.pdf>>. Accedido en: 16 nov. 2014.

HOLSTI, K. J. **The State, the War, and the State of War**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

LAYNE, C. Kant or Cant: the myth of the democratic peace. **International Security**, v. 19, n. 2, p. 5-49, autumn, 1994.

MAOZ Z.; RUSSETT B. Normative and structural causes of democratic peace. **The American Political Science Review**, [S. l.], v. 87, n. 3, p. 624-638. Sept., 1993. Disponible en: <<http://www.jstor.org/stable/2938740>>. Accedido en: 6 jul. 2014.

MARES, D. R. **Latin America and the illusion of peace**. New York: Routledge, 2012.

_____. **Violent peace**: militarized interstate bargaining in Latin America. New York: Columbia University Press, 2001.

_____. Equilibrios estratégicos y medidas de confianza mutua en América Latina: la historia de una relación ambigua y compleja. In: ROJAS ARAVENA, F. (Ed.). **Balance estratégico y medidas de confianza mutua**. Santiago: FLACSO-Chile, 1996. p. 55-86.

NASSER, R. M.; MORAES, R. F. (Org.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico**: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília, DF: IPEA, 2014.

PROTOCOLO Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia. Disponible en: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/protocolo-adicional-ao-tratado-constitutivo-da-unasul-sobre-compromisso-com-a-democracia>>. Accedido en: 12 mayo 2014.

SANTISO, Carlos. Promoção e Proteção da Democracia na Política Externa Brasileira. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 397-431, jul./dez. 2002.

SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 50, n.2, p. 42-59, 2007.

VILLA, R. A. D.; VIANA, M. T. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 53, Special edition, p. 91-114, 2010.

Indicación de Responsabilidad

El concepto de autoría adoptada por la CMM se basa en la contribución substancial de cada una de las personas que figurarán como autores, siguiendo las categorías:

- (1) *Concepción y proyecto o análisis e interpretación de los datos;*
- (2) *Redacción del texto o;*
- (3) *Revisión crítica relevante del contenido intelectual.*

En base a estos criterios, la participación de cada autor en la preparación del texto fue:

Heitor Pergher - 1, 2 e 3.

Graciela De Conti Pagliari - 2 e 3.

Recebido en 22 de junio de 2015

Aceptado en 05 de agosto de 2015