

La eficacia de Unasur para la solución de crisis políticas en Sudamérica (2008-2013)

The effectiveness of Unasur to the solution of political crisis in South America (2008-2013)

Javier Luciano Quispe Robles*

Pontificia Universidad Católica del Perú

Fecha de recepción: 9 de junio

Fecha de aceptación: 19 de junio

ISSN:2219-4142

Quispe, Javier. «La eficacia de Unasur para la solución de crisis políticas en Sudamérica (2008-2013)» *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 8, primer semestre, N° 14: 143-176.

* Luciano Quispe Robles es Licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Actualmente, se desempeña como Asistente Académico de la Coordinación de Ciencia Política y Gobierno de la PUCP, pre docente del Departamento de Ciencias Sociales e investigador afiliado a la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. El autor agradece la colaboración especial de Óscar Vidarte para la elaboración de la tesis de licenciatura que da pie a este artículo, además de los oportunos comentarios y recomendaciones de Farid Kahhat y Javier Alcalde.

Sumilla

En la última década, la región sudamericana ha sido escenario de numerosas crisis políticas con considerables repercusiones en la estabilidad regional. Frente a este escenario, la participación de instituciones regionales para la solución de crisis políticas ha ido cobrando cada vez mayor relevancia. Este artículo busca comprender los alcances y limitaciones de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) para la solución de crisis políticas en la región. Unasur ha buscado jugar un papel importante en los esfuerzos por mantener la estabilidad política en Sudamérica. Sin embargo, mientras en algunos casos su participación ha sido eficaz, en otros ha sido limitada. ¿Qué determina la eficacia de Unasur para la solución de crisis políticas? El artículo postula que es importante observar los intereses y acciones de los Estados sudamericanos frente a cada crisis para entender los alcances de Unasur como institución garante de la estabilidad regional. Adoptando herramientas provenientes del realismo estructural, se observa que Unasur puede ser eficaz en tanto existe concordancia entre las potencias regionales; sin embargo, si esta no existe, la actuación de Unasur es limitada e insuficiente. Para ello, se analizarán las crisis de Bolivia en 2008 y Ecuador en 2010, el conflicto entre Colombia y Venezuela en 2009-2010, la crisis de Paraguay en 2012 y de Venezuela en 2013. Así, el artículo no solo estudia la eficacia de Unasur como organismo de integración, sino también discute sobre las posibilidades y limitaciones de la integración política en Sudamérica, en vista de la distribución de poder y la competencia entre las potencias regionales.

Palabras claves: Integración regional, Unasur, Sudamérica, crisis política, potencias regionales.

Ejes temáticos: Eje 4: Organismos regionales de integración

Abstract

In the last decade South American has been the scenario of different political crises with considerable repercussions on regional stability. In that sense, the participation of regional institutions for the solution of political crises has become increasingly important. This article seeks to understand the scope and limitations of the Union of South American Nations (Unasur) for the solution of political crises in the region. Since its origins, Unasur has sought to play an important role in efforts to maintain political stability in South America. However, while in some cases its participation has been effective; in others it has been limited or insufficient. One question remains: What determines Unasur's effectiveness in resolving political crises? This article argues that it is important to observe the interests and actions of the South American States in the face of each crisis to understand the scope of Unasur as an institution that guarantees regional stability. Adopting tools derived from structural realism, it can be observed that Unasur can be effective as long as there is agreement between the regional powers. However, if it does not exist, the action of Unasur is limited and insufficient. This article will analyze the crises of Bolivia in 2008; Ecuador in 2010; the diplomatic conflict between Colombia and Venezuela in 2009-2010; Paraguay in 2012; and Venezuela in 2013. Thus, the article not only studies the effectiveness of Unasur as a regional body, but also discusses the possibilities and limitations of political integration in South America in view of the distribution of power and competition among regional powers.

Key words: Regional integration, Unasur, South America, political crisis, regional powers.

Introducción

Entre los años 2008 y 2013, se dieron en Sudamérica numerosas crisis políticas tanto a nivel doméstico como a nivel internacional, con considerables repercusiones en la estabilidad regional: enfrentamientos violentos en Bolivia en 2008, la crisis diplomática entre Colombia y Venezuela en 2009, el intento de golpe de Estado en Ecuador en 2010, la destitución irregular de Fernando Lugo en Paraguay en 2012, y las protestas masivas y violentas en Venezuela en 2013. Frente a este escenario, la participación de instituciones regionales sudamericanas como la Unión de Estados Sudamericanos (Unasur) para la solución de dichas crisis políticas cobró una llamativa relevancia. Así, y siguiendo sus principios fundacionales de unidad y autonomía, la actuación de Unasur contribuyó en añadir un nivel más en el entramado de mecanismos de solución de crisis que existen en la región, dado que asume como parte de sus objetivos el establecimiento del orden y la paz en Sudamérica (Sanahuja, 2011).

Esta investigación se pregunta por la eficacia de las intervenciones de Unasur en las crisis políticas que se dieron en Sudamérica entre el 2008 y el 2013. Esta pregunta resulta importante en tanto encontramos casos en los que la participación de Unasur ha sido eficaz, mientras que en otros no. La eficacia de la intervención debe ser entendida a partir de su contribución a la resolución del conflicto, al retorno a la estabilidad y el mantenimiento del Estado de derecho. En algunas de las crisis suscitadas, como la crisis de Bolivia en 2008, Ecuador en 2010 y Venezuela en 2013, la actuación contundente de Unasur fue determinante para el retorno de la estabilidad; sin embargo, en otros casos, como el conflicto entre Colombia y Venezuela en 2009 y la crisis política en Paraguay en 2012, Unasur se mostró incapaz de mediar con eficacia y no pudo revertir los procesos de cambio en marcha.

Este artículo sostiene que la eficacia de Unasur dependerá de un aspecto que va más allá de sus capacidades institucionales: el consenso de los intereses de las potencias regionales sudamericanas¹ para solucionar la crisis. El consenso de las potencias regionales, entre las cuales identificamos, en virtud de sus capacidades, a Brasil, Argentina, Chile, Venezuela y Colombia, facilita la solución de la crisis a través de la vía multilateral al dotar a Unasur de una capacidad significativa para su intervención. Cuando no existe este consenso y, por el contrario, hay intereses contrapuestos para reconocer la naturaleza de la crisis o sobre los métodos para mitigarla, el proceso de toma de decisiones en Unasur se paraliza, se toman decisiones poco sustanciales y la crisis se desenvuelve hasta ser mitigada por otros actores o configurar un nuevo escenario. La eficacia de esta institución será posible en tanto se halle respaldada por el suficiente poder para controlar la crisis².

Esta hipótesis se sustenta al reconocer la existencia de intereses específicos de cada potencia regional en la solución de las crisis políticas por sobre un interés común de carácter regional, en donde se busca resolver las crisis independientemente de sus consecuencias políticas. Dentro de los espacios para la toma de decisiones en Unasur, los intereses de los distintos países pueden coincidir o entrar en oposición, debido a la naturaleza política de las crisis que tienen alcances regionales, lo cual tiene efectos considerables en los alcances de dicha institución. En ese sentido, esta investigación coincide con lo señalado por la teoría realista estructural sobre el funcionamiento de las instituciones internacionales. De acuerdo con Waltz (2000), “la naturaleza y los objetivos de las instituciones varían de acuerdo con los cambios que sufren las estructuras [de poder]” (p. 20). De ello se deduce que las instituciones no son entidades independientes capaces

1 El término “potencia regional”, para referirnos a las potencias medias sudamericanas, lo adoptamos de Flandes y Wehner (2011), en tanto resulta útil para clasificar a los Estados más poderosos en términos relativos de la región.

2 Sobre esto, Morgan (1994) y Winkelfeld (2003) ya señalaron que las mediaciones basadas en el uso de las capacidades relativas resultan eficaces para solucionar con más probabilidad la crisis que se enfrenta.

de ejercer autoridad sobre los Estados, sino que dependen básicamente de ellos y de la distribución de poder en la que se desarrollan. Son los Estados con mayor poder quienes configuran las posibilidades y los límites de una institución.

La elaboración de esta investigación se basó en la revisión extensiva de fuentes secundarias, documentos y declaraciones oficiales, portales de noticias y entrevistas con especialistas en el área, con el fin de identificar la evolución de los hechos en cada crisis seleccionada para el análisis, así como para identificar los intereses de las potencias regionales en cada uno de ellos. El artículo se desarrolla de la siguiente manera. En primer lugar, se presenta la utilidad de herramientas teóricas como la distribución y el balance de poder para entender la política internacional en Sudamérica. En segundo lugar, y a la luz de lo presentado en el apartado anterior, se presentan los casos de intervención en donde Unasur actuó de manera eficaz para la mitigación de las crisis y el retorno de la estabilidad. Finalmente, la última sección analiza los casos donde Unasur no pudo actuar con eficacia, a la luz de las diferencias entre las potencias regionales.

Cabe señalar que esta línea de argumentación no busca excluir otro tipo de explicaciones sobre la eficacia de Unasur para la solución de crisis políticas. Otras variables son igual de importantes: las capacidades institucionales de Unasur, el tipo de crisis que se busca solucionar, el contenido ideológico en la política exterior de los Estados, la estructura de ideas compartidas a nivel regional, entre otras; sin embargo, esta investigación demostrará que el análisis de las relaciones de poder resulta más explicativo, en gran medida, en todos los casos de análisis, con las limitaciones que puedan darse. Los estudios sobre Unasur no han priorizado aún suficientemente la variable de relaciones de poder a nivel internacional para entender la gestión de crisis políticas. Tampoco han estudiado en conjunto las distintas crisis políticas recientes en Sudamérica para tratar de identificar las causas reales que expliquen la efectividad de la mediación de Unasur. Es necesario observar cómo la dinámica política supera aún los débiles marcos institucionales de los mecanismos de integración regional.

Hacia una comprensión de la estructura de poder en Sudamérica

El estudio de las estructuras de poder entre los Estados y los efectos que estas generan resultan de mucha utilidad para comprender la política internacional en Sudamérica³. El realismo estructural, asumiendo el carácter anárquico del sistema internacional, sugiere que las relaciones de cooperación y conflicto entre los Estados se encuentran definidas por una estructura que surge a partir de una determinada distribución del poder en el sistema (Waltz, 1979; Mearsheimer, 2001)⁴. De acuerdo con Waltz (1979), dicha estructura define los límites y las posibilidades del comportamiento de los Estados, generando efectos de socialización (la relación entre dos agentes generará estímulos recíprocos que afecten su comportamiento) y de competencia (los Estados buscarán superar a los otros motivados por sus intereses y el poder relativo con el que cuentan). Así, el carácter anárquico del sistema fuerza a que los Estados dependan de sí mismos para sobrevivir, en vista de las amenazas permanentes que enfrentan y de la ausencia de una autoridad internacional que garantice su seguridad.

3 Un buen ejemplo de la vigencia del Realismo para comprender la política latinoamericana puede hallarse en Sotomayor (2013) y Weyland (2016).

4 Según el Neorrealismo, adoptar un enfoque estructural da una mayor respuesta a los asuntos internacionales que los enfoques analíticos o reduccionistas en tanto hace énfasis en un rasgo permanente del sistema internacional. Según Waltz (1979), las estructuras internacionales son duraderas y cambian con poca frecuencia, por lo que sus efectos son los mismos; ello permite observar resultados similares, dejando de lado elementos particulares de cada unidad de análisis.

De esta forma, los Estados se encuentran dentro de una constante dinámica competitiva, en vista de que la anarquía incentiva a cada Estado a incrementar su poder para lograr su supervivencia (Mearsheimer, 1995). Los Estados más fuertes pugnan por ocupar los puestos más altos dentro de la jerarquía de poder, ya que aquellos con más poder tienen la capacidad de imponer sus intereses y definir las reglas de juego de la estructura. Frente a ello, los Estados más débiles optan por obedecer a la estructura, plegándose a los intereses de aquellos que lideran la jerarquía para garantizar así su viabilidad en el sistema (Waltz, 1979).

¿Es posible entender las relaciones entre los Estados sudamericanos desde esta perspectiva teórica? En efecto, es posible hablar de una estructura de poder en Sudamérica asumiendo que esta surge a raíz de las relaciones de poder existentes entre los países de la región. Al igual que en otras regiones, en Sudamérica, los Estados buscan mejorar su posición relativa frente a los otros y garantizar su seguridad frente a cualquier amenaza⁵. Asimismo, es preciso señalar que, en Sudamérica, los actores más relevantes a nivel internacional han sido tradicionalmente los Estados; a diferencia de otros actores, los Estados gozan de un alto nivel de autonomía, además de poseer más poder que cualquier otro actor no estatal. Por ello, son los Estados los que definen las reglas formales e informales de la estructura de poder en Sudamérica.

Dentro de la estructura de poder sudamericano, es posible identificar a los Estados más poderosos en base al poder relativo del que gozan. La manera en cómo se encuentra distribuido el poder ha afectado el comportamiento de todos los Estados sudamericanos⁶. Desde un punto de vista realista, el poder debe entenderse en virtud de las capacidades materiales con las que cuentan los Estados, principalmente el referido a la fuerza militar, tanto a nivel ofensivo como defensivo (Morgenthau, 1986; Waltz, 1979; Kennedy, 1995). De acuerdo con Rudloff (2013), para el realismo tanto ofensivo como defensivo, una de las mejores estrategias para incrementar el poder relativo es a través del gasto militar. Si bien el poder de los Estados depende de muchos factores, el gasto militar es un indicador confiable para establecer las capacidades relativas de los Estados. Enfocando el análisis en la región (Ver Tabla 1), se observa que los países con mayor gasto a nivel regional en Sudamérica son Brasil, Argentina, Venezuela, Colombia y Chile, con una clara concentración en Brasil⁷, la potencia militar de la región. Por otro lado, los gastos militares de los cuatro países siguientes, a los que identificamos como potencias regionales secundarias, son relativamente similares⁸. Así, existe una asimetría significativa entre Brasil y el resto de países de la región en lo que respecta al gasto militar, al mismo tiempo que existe una distribución de capacidades similares entre el resto de potencias secundarias.

5 Si bien no existen, por lo pronto, amenazas externas que comprometan significativamente la viabilidad de algún Estado sudamericano, estos pueden reconocer a otro Estado como un límite para el desarrollo de sus intereses o enfrentar otro tipo de amenazas como el terrorismo transnacional (Flemes y Radseck, 2009; Flemes y Wehner, 2012).

6 Como señala Waltz (1979), los Estados son iguales frente al contexto que enfrentan, en tanto son actores soberanos, pero son diferentes en cuanto a cómo lo enfrentan, debido, básicamente, a la diferencia de poder entre ellos.

7 Según el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), el gasto militar de Brasil entre los años 2008 y 2012 (USD 177 632 millones) es superior al gasto conjunto de los cuatro países que le siguen (USD 114 498 millones).

8 El gasto militar total entre el 2008 y 2013 de Colombia, Chile, Argentina y Venezuela oscila entre 16 y 54 mil millones de dólares, según datos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Esto marca una diferencia entre el gasto de estos países y Brasil, así como del resto de países de la región, cuyos gastos fueron menores a 10 mil millones de dólares.

Tabla 1. Gasto militar en Sudamérica (2008-2012)

Gasto militar en Sudamérica por año (en millones de \$)					
Países	2008	2009	2010	2011	2012
Brasil	31488	34334	38127	36932	36751
Colombia	10621	11158	11072	10307	11446
Venezuela	4569	3302	2574	2385	3316
Argentina	2750	3264	3607	4052	4356
Chile	5222	4569	5131	5440	5357
Perú	1591	1965	2076	2029	2363
Ecuador	1873	2109	2188	2454	2263
Paraguay	215	238	264	302	430
Uruguay	794	877	885	902	944
Bolivia	398	394	364	351	377
Surinam	-	-	-	-	-
Guyana	28.6	30.5	30.2	30.2	30.1

Gasto militar en Sudamérica (2008-2012). Elaboración propia sobre la base de datos obtenidos de SIPRI.

El papel que han ido cobrando las potencias secundarias sudamericanas es cada vez más importante para entender la política regional. Las potencias secundarias tienen capacidades que les brindan márgenes de acción aprovechable, y buscan reducir las asimetrías de poder que tienen con Brasil y otras potenciales rivales. Al mismo tiempo, las potencias sudamericanas no buscan generar escenarios de inestabilidad, sino simplemente asegurar su poder e incrementarlo frente a otros, en tanto la estructura se lo permita. El orden sudamericano es competitivo pero tiende también a un balance de poder y a evitar los conflictos. El orden sudamericano es un incentivo para que los Estados aspiren a mejorar su ubicación dentro de la jerarquía de poder; sin embargo, el mismo orden los lleva a considerar sus acciones con cautela en tanto la competencia se da con rivales con las mismas o mayores capacidades.

En ese sentido, es importante tener en cuenta que existen otros elementos importantes en el análisis de las relaciones entre los Estados sudamericanos. Si bien la competencia por el poder existe en la región, esta no se da regularmente a través del uso de la fuerza, sino a través de medios no militares. Robert Pape (2005) ha sugerido el uso del término *soft balancing* para hacer referencia a las estrategias que utilizan los Estados débiles para balancear a los más fuertes apoyándose en recursos no militares, como la economía, las instituciones internacionales, el poder blando, el liderazgo, entre otros. En Sudamérica, y en América Latina en general, el *soft balancing* es la herramienta preferida por los Estados para impulsar sus intereses y evitar la primacía de sus competidores (Flemes y Wehner, 2012; Long, 2015; Friedman y Long, 2015; Weyland, 2016).

En lo que respecta a las potencias secundarias, partiendo de la idea de que todo Estado tiene intereses nacionales definidos, las potencias buscan concentrar el suficiente poder para ejercer dominio sobre su propia región, así como, al mismo tiempo, buscan impedir que otras potencias las aventajen a ellas (Mearsheimer, 2001). Es evidente que las capacidades materiales de Argentina o Colombia se hayan muy distantes de las de Brasil; sin embargo, ello no implica que tengan

una actitud pasiva frente a ello, sino políticas contestatarias de carácter no militar que busquen asegurar sus intereses frente a la potencia regional y a las otras potencias secundarias (Flemes y Wehner, 2012).

Un ejemplo ilustrativo de ello es el esfuerzo de países como Brasil, Argentina y Venezuela por ejercer un liderazgo regional a través de una diplomacia bastante activa en las últimas décadas, con el fin de mejorar su posicionamiento relativo en la región. Siguiendo una tipología sugerida por Flemes y Wehner (2012), un Estado líder a nivel regional debería cumplir con, por lo menos, cuatro requisitos básicos: (1) ejercer un liderazgo distributivo (es decir, proveer estabilidad, bienes públicos, asumir gastos, etc.); (2) ejercer un liderazgo multilateral, compartiendo el poder con otros Estados en la región; (3) ejercer un liderazgo identitario, es decir, promover valores con los cuales el resto de Estados de identifique; y (4) liderazgo de consenso (o capacidad de convocatoria).

Siguiendo la línea anterior, desde inicios del siglo XXI, Brasil ha buscado ejercer un liderazgo regional a través de la creación de proyectos comunes que le permitan integrar a Sudamérica como un bloque unido y, así, impulsar su proyección global. Dicho interés, sin embargo, iría decayendo para finales de la década por la falta de consenso entre los países de la región y una nueva orientación de la política exterior brasileña. La falta de liderazgo regional de Brasil es fundamental para el funcionamiento de la política regional, en tanto eso genera estímulos dentro de la estructura que afecta el comportamiento de los otros países. El liderazgo venezolano, por ejemplo, fue muy efectivo, con una gran capacidad de convocatoria, con capacidad de proveer bienes públicos (sobre todo recursos), capacidad para generar identificación y para, además, compartir el poder con países menores como Ecuador y Bolivia. Ello implicó que la influencia que pudiera ejercer Brasil sobre estos dos últimos se vea limitada. Pero, si algo puede observarse, es que las ambiciones de liderazgo regional, tanto de Brasil, Venezuela y Argentina, conllevaron a la creación de mecanismos de integración regional, entre los que se encuentra Unasur.

¿Cómo es posible entender la aparición de Unasur en el contexto antes descrito? En primer lugar, es necesario precisar que la figura de los organismos internacionales ha sido abordada con precisión desde la escuela realista. Waltz (2000) señala que los efectos de la anarquía no se suprimen a pesar de la existencia de instituciones que, en teoría, buscan reducir los niveles de incertidumbre entre los Estados. Los organismos regionales de integración entrarían en la misma categoría: no tienen la capacidad de regular la actuación de los Estados, sino que más bien su actuación es regulada por los Estados (Mearsheimer, 1995; Waltz, 2000). Nolte (2010) afirma, además, que los procesos de integración regional deben entenderse a partir de los intereses de las potencias regionales. De esta forma, la potencia regional ejercería un *soft power* de carácter institucional sobre los Estados que participan.

La Unasur surge como proyecto regional desde inicios del siglo XXI impulsado, básicamente, por Brasil. El intento de liderazgo brasileño se encontraba respaldado por mecanismos de integración como la Iniciativa para la Infraestructura Sudamericana (IIRSA) o la antecesora de Unasur, la Comunidad Sudamericana de Naciones, que buscaban congrega los intereses de todos los vecinos bajo la primacía brasileña. El despegue de su economía y su significativa capacidad militar respaldaban dichas ambiciones. El proyecto brasileño logró, en primer lugar, delimitar su zona de influencia cercana, excluyendo a países de la región latinoamericana, como México, con el fin de no contar con una importante competencia. En segundo lugar, logró romper con las relaciones de poder instauradas por Estados Unidos en Sudamérica, que buscaban alcanzar un nuevo nivel con la firma del ALCA.

La alteración de las relaciones de poder generó también respuestas de parte de los poderes secundarios a nivel regional. Flemes y Castro (2015) sugieren el término institucional contestation para hacer referencia a la utilización de instituciones internacionales para contrarrestar el poder de sus competidores. En los casos de Colombia y Chile, resulta significativo su poco compromiso

con Unasur, así como una preferencia evidente por la Alianza del Pacífico⁹. Venezuela, con ambiciones regionales propias, también decidió impulsar iniciativas de integración diferenciadas, como la formación del ALBA con países menores sobre los cuales ya ejercía influencia directa y, al mismo tiempo buscó consolidar la Unasur, aunque bajo el liderazgo personalista de Hugo Chávez, para así generar un contrapeso efectivo a Colombia, su principal competidor. Argentina, por su parte, no solo buscó activamente un protagonismo dentro de Unasur, logrando que el ex presidente Néstor Kirchner asumiera la Secretaría General del organismo, sino que impulsó la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos (CELAC) para que México fuese incluido en los proyectos de integración regional y estableciera un contrapeso efectivo a Brasil.

Así, Unasur, más que ser un mecanismo por la integración y la unidad regional, se presenta como una herramienta y, a la vez, un desafío político para las potencias regionales que se hallan en competencia entre sí. Desde su creación, todos los países le han prestado gran atención, al configurarse como un espacio a través del cual es posible ejercer poder a nivel regional. Los esfuerzos de Brasil, Argentina y Venezuela por liderar Unasur en momentos críticos, o los de Colombia y Chile para resistirla, dan muestra de la relevancia política de la institución. Al mismo tiempo, si bien durante las diferentes crisis políticas sucedidas entre 2008 y 2013 el papel de Unasur ha sido el de tratar de restablecer el orden, ningún caso ha estado exento de motivación política: el interés de cada Estado, pero sobre todo de las potencias, de obtener ventajas para reducir las asimetrías de poder es evidente en cada uno de ellos.

La eficacia de Unasur a partir de la coincidencia de intereses nacionales

La ausencia de guerras entre Estados en los últimos años podría llevar a pensar que, en efecto, la región sudamericana atraviesa por un largo de período de estabilidad; sin embargo, la proliferación de crisis políticas en los últimos años ha sido notable y pondría en duda dicha afirmación. Si bien no se han dado guerras entre países sudamericanos, sí han sucedido severos conflictos internos, amenazas directas a los Gobiernos y conflictos diplomáticos entre Estados con una cierta regularidad. Dichas crisis han puesto en riesgo a diversos subsistemas políticos regionales y comprometido considerablemente la estabilidad sudamericana. Por lo tanto, la región no se encuentra libre de amenazas, sino que las enfrenta constantemente.

Entre los años 2008 y 2013, se dieron cinco crisis políticas de gran relevancia en la región frente a las cuales Unasur decidió asumir un papel activo. Las crisis políticas, en líneas generales, rompen con períodos de estabilidad y generan un desequilibrio percibido como negativo por quienes promueven y gestionan el orden en el sistema. Así, una crisis descontrolada puede devenir en un escenario violento y poner en riesgo la viabilidad de un sistema político en su conjunto.¹⁰

Unasur asume como parte de sus objetivos velar por el orden y la estabilidad en Sudamérica. Sin embargo, el organismo no cuenta con un mecanismo destinado exclusivamente a la solución de crisis; el método utilizado por Unasur ha sido, más bien, de carácter informal.

9 Flandes y Castro (2015) han desarrollado un excelente análisis sobre la utilidad de la Alianza del Pacífico para Colombia como parte de sus herramientas de poder para balancear la influencia brasileña en la región, sobre todo, a partir del gobierno de Juan Manuel Santos. Casos similares pueden utilizarse para Chile e, incluso, el Perú.

10 Pasquino (1982) ofrece una definición bastante práctica de crisis política. Según el autor, la crisis es “un momento de ruptura en el funcionamiento de un sistema (...) una vuelta sorpresiva y a veces hasta violenta y no esperada en el modelo normal según el cual se desarrollan las interacciones en el interior de un sistema” (p. 454). Esta definición asume, además, que (1) las crisis tienen una naturaleza instantánea (casi siempre impredecible); (2) tienen una duración usualmente limitada; y (3) tienen una incidencia considerable en el sistema en el que desarrollan.

Desde su origen, los avances por institucionalizar el organismo han tenido dos rumbos: o crear instituciones muy débiles y sin autonomía o simplemente no crearlas y dejar la solución a cargo de negociaciones informales y de carácter político. Ello no necesariamente ha tenido efectos negativos: mecanismos poco institucionalizados han favorecido, en ocasiones, la rapidez de Unasur para actuar frente a determinados sucesos; sin embargo, ello también genera que los mecanismos sean impredecibles y altamente dependientes de los intereses nacionales¹¹. La debilidad institucional de Unasur se explica por el poco interés de los Estados en ceder capacidades y soberanía al organismo regional (Sabra, 2010; Serbin, 2010).

El método utilizado por Unasur ha sido el de la diplomacia de cumbres. Se puede definir la diplomacia de cumbres como el encuentro periódicos entre jefes y jefas de Estado, así como de ministros de Relaciones Exteriores, para atender asuntos de carácter internacional, y cuya decisión depende de la opinión y los acuerdos que formulen entre ellos (Iglesias, 2009). Es decir, las decisiones que se tomen para abordar un determinado asunto dependen más de la negociación entre los jefes de Estado o ministros que de otros mecanismos establecidos¹².

En esta sección analizaremos tres crisis en las cuales Unasur tuvo una actuación eficaz, lo cual contribuyó a su solución en un tiempo breve, preservando los sistemas políticos en riesgo. En efecto, las crisis de Bolivia en el 2008, Ecuador en el 2010 y Venezuela en el 2013 representaron desafíos significativos para la viabilidad de los sistemas políticos. El objetivo central de Unasur fue preservar dichos sistemas y contener el escenario de violencia.

La primera crisis que afrontó Unasur una vez constituida fue la de Bolivia en agosto de 2008. Desde su llegada al Gobierno de Bolivia en 2004, el presidente Evo Morales tuvo serios enfrentamientos con los gobernantes de la denominada Media Luna¹³, debido a las reformas constitucionales que impulsaba su Gobierno (Aín, 2012; Caballero, 2012). La promulgación ese año de una nueva política de hidrocarburos fue denunciada por los gobernadores y terratenientes del este, lo cual devino en protestas que adoptaron un carácter separatista. La muerte de 19 personas hizo que esta se convirtiera en una de las mayores crisis políticas de la historia boliviana reciente (Pothuraju, 2012). Esta crisis doméstica llamó rápidamente la atención de Unasur. El organismo convocó rápidamente a una cumbre en Santiago para atender el problema y mostrar un respaldo unánime al Gobierno de Morales, respaldo que fue vital para que este último pudiera recuperar la legitimidad que había sido desafiada (Caballero, 2012).

Si bien en la Declaración de Santiago la intervención de Unasur se planteó en términos de mediación entre las partes, el discurso político en favor de Evo Morales fue finalmente el que resaltó más y el que, en cierta medida, ayudó a controlar la crisis. La asistencia de todos los presidentes de las potencias regionales a la Cumbre de Santiago fue, además, determinante para su éxito. La variable de respaldo político puede ser útil para explicar la contundencia del respaldo de Unasur; sin embargo, el consenso existente entre las potencias regionales para el desarrollo de

11 Serbin (2010) expone esta falta de institucionalización mediante una comparación con los mecanismos de la Organización de los Estados Americanos para la solución de crisis democráticas en el hemisferio. Del análisis se puede deducir, además, que una mayor institucionalidad no está necesariamente ligada a una mayor efectividad para la solución de crisis políticas. Para el caso de la OEA, ver también Milet (2004).

12 Es posible registrar que, para las crisis estudiadas, los mecanismos de diplomacia de cumbres han sido el recurso principal. Por ejemplo, para la crisis de Bolivia se convocó una cumbre presidencial en Santiago en 2008; para la crisis en Ecuador, una cumbre de presidentes en Buenos Aires y una de ministros de Relaciones Exteriores en Quito en 2010; para la crisis de Colombia-Venezuela y Ecuador, dos cumbres presidenciales en 2009 y una de ministros de Relaciones Exteriores en 2010; para la crisis de Paraguay, una cumbre de ministros de Relaciones Exteriores en Asunción y una cumbre presidencial en Mendoza en 2012; y para la crisis venezolana, una cumbre presidencial en Lima en 2013. La asistencia de presidentes y ministros de Estado a las cumbres ha sido regular y constante, y, luego de discusiones y debates entre ellos, se han llegado a emitir documentos oficiales que señalan la postura de Unasur y las disposiciones adoptadas para las crisis.

13 Compreendida por los departamentos de Pando, Santa Cruz, Beni y Tarija.

la crisis ayuda a entender mejor la eficacia de la respuesta de Unasur. Los cinco países más poderosos de la región coincidieron en que era preferible la Bolivia de Evo Morales que una Bolivia escindida con posibles efectos regionales. El respaldo regional se comprende también en base a intereses estratégicos: Bolivia es un aliado fundamental para el balance de poder que busca ejercer Venezuela frente a países como Chile y Brasil, mientras que, al mismo tiempo, es un vecino muy importante para Chile, Brasil y Argentina, por los importantes suministros de gas con los que cuenta, lo cuales, además, se vieron afectados y temporalmente inhabilitados en razón de la violencia política (Aín, 2012; Sanahuja, 2011).

Asimismo, Brasil, Venezuela y Argentina, motivados por sus proyectos de liderazgo regional, se ven en la obligación de atender con urgencia la crisis boliviana, sobre todo para debilitar otros intentos de mediación como el que buscó la OEA (Serbin, 2010); entre ellos, destaca Brasil al tratar de liderar la mediación y establecer las condiciones entre las partes en conflicto¹⁴. Por otro lado, el respaldo de Colombia a Bolivia se comprende por el interés compartido a nivel sudamericano de mantener la estabilidad regional y evitar una “balcanización” en la región dentro del bloque andino, así como evitar abrir otro frente de conflicto diplomático luego de la crisis que vivía en sus relaciones con Ecuador a raíz de la intromisión del Ejército colombiano en su territorio. Así, la rapidez de las declaraciones de los países, su firmeza y su constancia dieron el suficiente respaldo a Unasur para imponerse en Bolivia y darle un sólido respaldo internacional a Morales. En este caso, es posible indicar con más certeza que en otros casos que Unasur fue el factor determinante para la solución de la crisis, en tanto esta se apaciguó solo después de su intervención (Caballero, 2012).

En el año 2010, la región enfrentaría un nuevo desafío a la gobernabilidad: el intento de golpe de Estado contra Rafael Correa en Ecuador¹⁵. Un sector de la Policía Nacional se opuso a la nueva Ley de Servicio Cívico, la cual, bajo su interpretación, generaba un recorte a sus beneficios, lo cual los motivó a cercar y secuestrar al presidente Correa en un hospital con el fin de anular la nueva ley. Este hecho demostraba la profunda fragilidad del sistema político ecuatoriano para generar consensos con sectores importantes del propio Estado, lo cual terminó canalizándose en una crisis que buscaba alterar el mismo sistema y la muerte de cinco personas (Ospina, 2011). Poco después de conocerse que el presidente Correa se encontraba secuestrado en un hospital, tanto Perú como Colombia paralizaron las relaciones comerciales con su vecino, cerraron de inmediato las fronteras con el país e invocaron a la presidencia de Unasur a que convoque a una cumbre de emergencia en pos de salvar el sistema democrático ecuatoriano (Pothuraju, 2012). La condena de parte de los otros países fue también inmediata y, el mismo día, los presidentes de Unasur se reunían en Buenos Aires para condenar el golpe y emitir una declaración en la que, además, se proponía la creación de una Cláusula de Protección de la Democracia. El respaldo internacional para Rafael Correa fue rápido y contundente, lo cual favoreció en gran medida su retorno al Palacio de Carondelet (Caballero, 2012). Al día siguiente, una delegación de ministros de Relaciones Exteriores llegaba a Quito para reafirmar el respaldo. Semejante a lo sucedido en Bolivia, Unasur se configuró como uno de los principales actores para proteger y restaurar el sistema político (Kersfeld, 2012).

Este respaldo se basó en un consenso de las potencias regionales en el marco de Unasur: todos los mandatarios consideraron el hecho como un intento de golpe de Estado, lo cual los

14 “En concreto, Brasil demandó la aceptación previa del Gobierno boliviano y de los autonomistas, para evitar cualquier acusación de interferencia externa; la adopción de una solución dialogada; y la aceptación de esta por las partes en disputa (...)” (Sanahuja, 2011, p. 140).

15 Si bien aún es discutible si se trató de un golpe de Estado o de un simple motín policial, el hecho generó una de las mayores crisis políticas de Ecuador en los últimos años y numerosos hechos de violencia que terminaron con la muerte de 5 ciudadanos (Caballero, 2012; Ospina, 2011)

motivó a reforzar medidas de protección a la democracia¹⁶. El interés de las potencias sudamericanas, como hemos expuesto anteriormente, se concentra en gran medida en la competencia por el poder sin romper con la estabilidad regional. Escenarios de inestabilidad en países menores como Bolivia y Ecuador alteran tanto el interés específico de las potencias como el interés regional. Si bien el factor ideológico pudo movilizar a países como Venezuela e, inclusive, a Argentina a la defensa del Gobierno de Correa, países como Brasil, Colombia y Chile lo hicieron también en favor de mantener el orden regional y, en ciertos casos, mejorar sus relaciones políticas.

Es llamativa, por ejemplo, la postura colombiana: al mismo tiempo que mostraba su apoyo absoluto al presidente Correa, inició un acercamiento que le permitió restablecer las relaciones políticas con Ecuador, las cuales se encontraban atravesando una crisis profunda desde 2008. Así, el apoyo de Colombia le sirvió para dar solución a otra crisis además de la ecuatoriana y reforzar sus relaciones bilaterales. Por otro lado, como en el caso anterior, el papel de Brasil y Venezuela pueden comprenderse a partir de la necesidad del liderazgo que estos países buscan desarrollar. Argentina, asimismo, tuvo un papel destacado al convocar las reuniones de presidentes con prontitud (Comini, 2010).

Finalmente, en 2013, se dio una crisis en Venezuela a raíz de las elecciones presidenciales en las que resultó victorioso Nicolás Maduro. El candidato de oposición, Henrique Capriles, superado apenas por un mínimo porcentaje, denunció un fraude en el proceso electoral, debido al control por parte del Gobierno de Maduro del aparato electoral, por lo que moviliza a sus simpatizantes a salir a las calles, desconocer el nuevo Gobierno y realizar un nuevo conteo de los votos. Las manifestaciones ciudadanas terminan generando severos enfrentamientos con los partidarios de Maduro y del chavismo, además de saqueos y asaltos, con un saldo de muertos y heridos muy importante en diversas ciudades del país. Frente a una situación cada vez más difícil, Unasur decide intervenir; sin embargo, Venezuela representa un caso de suma complejidad, en tanto es una potencia regional importante.

Una cumbre presidencial convocada en Lima termina finalmente otorgándole un respaldo masivo al presidente Maduro, a condición de que se realice una auditoría a los votos emitidos, sin mayor consulta con el opositor Capriles ni garantías posteriores para que las condiciones se cumplan. En este caso, la intervención puede considerarse eficaz dado que la crisis que amenazaba el sistema político es aplacada, el sistema prevalece y los índices de conflicto se reducen; sin embargo, este caso, a diferencia de los otros casos exitosos, termina haciendo mucho más evidente los intereses de los Estados y el carácter pragmático de Unasur para la solución de crisis.

Esta respuesta puede explicarse a raíz del consenso de las potencias sudamericanas, aunque plantea también interrogantes sobre las motivaciones de países como Colombia y Chile, los cuales plantean grandes diferencias políticas respecto del Gobierno de Nicolás Maduro. Sin embargo, el hecho de que Venezuela sea una potencia regional condicionaba desde ya la actuación de otras potencias: una medida en contra del interés del Estado venezolano sería poco fructífera y solo generaría una crisis mayor en uno de los países más importantes de Sudamérica. Siguiendo intereses estratégicos, Colombia apoyó dicha solución en vista de no entrar en conflicto nuevamente con su vecino, luego de mantener relaciones muy positivas desde la llegada de Santos al Gobierno; Chile siguió una lógica similar, teniendo en cuenta también que era preferible no enemistarse con Venezuela y el bloque bolivariano, e incrementar su aislamiento político. Brasil y Argentina respaldaron a Maduro por motivos similares, aunque también motivados por un in-

16 Sanahuja (2011) considera que la prontitud del conflicto no permitió ver con claridad y en concreto los efectos del papel de Unasur en la solución del conflicto; sin embargo, resalta la importancia de la rapidez de su actuación y los mecanismos desarrollados a raíz de la crisis, como la Cláusula de Protección de la Democracia, como un claro signo de eficacia del bloque frente a crisis políticas.

terés estratégico: evitar que un eventual debilitamiento de Venezuela afecte al funcionamiento de Unasur (teniendo en cuenta la importancia del país caribeño para el funcionamiento del bloque) y este pierda relevancia, no solo material, sino también simbólica a nivel internacional (como por ejemplo, la contraposición que busca ejercer contra la presencia de Estados Unidos en la región).

Los tres casos analizados en esta sección muestran que la base para una intervención eficaz se construye a partir del consenso de las potencias regionales para evitar la crisis. El papel de Unasur ha contribuido, en cada caso, a restablecer el sistema político previo a la escalada del conflicto y permitió un retorno a la estabilidad. Como podemos observar también, los intereses de algunos países se asemejan entre sí: Brasil, Venezuela y Argentina se ven motivados a actuar en vista de reforzar sus proyectos de liderazgo regional, mientras que Colombia y Chile se mueven por cuestiones más estratégicas, relativas a cuestiones de seguridad y economía. Los intereses de los Estados convergen a pesar de tener puntos de partida distintos.

Conflicto de intereses y la ineficacia de Unasur

En este apartado, observamos dos casos de análisis en los cuales Unasur no tuvo la actuación esperada y, al contrario, quedó relegada como agente para la solución de la crisis. La sección anterior muestra cómo el interés conjunto de las potencias permite respuestas rápidas, contundentes y eficaces de Unasur para aplacar las crisis; sin embargo, en estos dos casos veremos un escenario distinto: respuestas tardías, sin contenido específico, e incapaces de mitigar la crisis o alteración del sistema político.

El conflicto diplomático entre Colombia, Ecuador y Venezuela que inició en 2008 fue un caso frente al cual Unasur pudo hacer poco. En marzo de 2008, el Ejército colombiano intervino en territorio ecuatoriano para atacar una base clandestina comandada por Raúl Reyes, segundo líder de las FARC. El ataque, que tuvo éxito, fue denunciado por el Gobierno del presidente Rafael Correa como una violación a la soberanía de su país y, en represalia, decidió romper las relaciones diplomáticas con Colombia. El conflicto entre los dos países se complejizaría más con la intervención de Venezuela en favor de Ecuador y para enfrentar a Colombia directamente (Kersfeld, 2012). El Grupo de Río intentaría restablecer las relaciones políticas entre los tres países, pero sus esfuerzos no serían efectivos; es entonces que Unasur, una vez constituida, asume dicho desafío en 2009. Sin embargo, surge una nueva dificultad en vista de dos hechos que terminan profundizando más las crisis entre Colombia y Venezuela: primero que, en medio de la crisis inicial, el presidente Uribe anuncia la instalación de siete bases militares estadounidenses en territorio colombiano, en el marco de cooperación de los dos países en su lucha contra el narcotráfico. Ello genera una respuesta airada de Venezuela, que ve la alianza como una amenaza directa a su seguridad, por lo que el país decide suspender las relaciones comerciales con su vecino. Ese congelamiento de las relaciones persistiría, a pesar de los esfuerzos de Unasur, por alrededor de un año. En julio de 2010, la crisis se agravaría por una segunda razón: la denuncia que hace el presidente colombiano Uribe en la OEA acusando al Gobierno de Hugo Chávez de proteger a las FARC en su territorio. Este último hecho termina por suspender las relaciones diplomáticas entre los dos países y llevar la situación a un extremo nunca antes visto, en el cual la posibilidad de un conflicto militar parecía cercana. Los intentos de mediación de Unasur fueron constantes desde el inicio, pero la crisis y cada nueva denuncia parecían superar las capacidades del organismo. Después de dos cumbres presidenciales, una cumbre de ministros de Relaciones Exteriores y una mediación directa del Secretario General, Néstor Kirchner, ante Colombia y Venezuela, la crisis aún persistía. La salida terminaría por la vía bilateral antes que por la multilateral, con un acuerdo de entendimiento entre el Gobierno de Juan Manuel Santos con Hugo Chávez y, después, con Rafael Correa en octubre de 2010.

A diferencia de los casos anteriores, esta fue una crisis internacional y que, además, involucraba a dos potencias regionales. A partir de lo propuesto en esta investigación, la razón de

por qué Unasur tuvo un papel menor en su solución se explica más por el interés de las potencias regionales involucradas que por el tipo de conflicto. Si bien el conflicto internacional por sí mismo ya genera cierto tipo de condiciones para la intervención/mediación internacional, no es una variable suficientemente explicativa como la variable de poder (aunque ello tampoco debería llevarnos a descartarla por completo).

Ciertamente, la dificultad para que Unasur llegue a un consenso respecto a qué solución darle a la crisis se debía a que los intereses de dos potencias regionales se encontraban en clara contradicción¹⁷. Si bien existían diferencias políticas entre Colombia, Venezuela y Ecuador, existían poderosas cuestiones estratégicas en la base de todo el conflicto: mientras que para Venezuela la presencia de bases norteamericanas en territorio colombiano implicaba una amenaza directa a su seguridad, para Colombia el respaldo de Venezuela a las FARC implicaba también una amenaza del mismo tipo. El quiebre de las relaciones políticas y comerciales entre los países, desde el 2009 al 2010, fue manifestación de una diferencia irreconciliable frente a la cual los dos Estados se veían obligados a actuar. Así, frente a posiciones tan divergentes, el papel de Unasur, tal como lo planteamos en esta investigación, estuvo limitado desde el inicio de la crisis.

En ese sentido, las iniciativas de Argentina, Chile y Brasil no fueron suficientes para solucionar el problema desde Unasur. Los esfuerzos, sobre todo de Argentina y Brasil, de liderar una mediación en el año entero que duró la crisis no pudieron generar un consenso entre las dos potencias regionales en conflicto. La cumbre presidencial en Quito, a la que Colombia no asistió en modo de protesta, ya daba cuenta de que la ausencia de una potencia regional en las reuniones no auguraba nada bueno para una respuesta efectiva de parte de Unasur. Inclusive, la posibilidad de que Colombia abandonara Unasur y que hiciera constantemente sus descargos en foros paralelos, como el de la OEA, afectaba la legitimidad de Unasur como bloque de integración regional. La Cumbre de Bariloche en 2009 y la de Ministros de Relaciones Exteriores en 2010 denotaban además que, aparte de que Colombia y Venezuela no podían llegar a ningún acuerdo, la potencia regional, Brasil, no podía imponer su autoridad ni establecer consenso entre ellos con facilidad. El *soft balancing* de parte de los dos países hacia Brasil limitó su accionar y, posteriormente, el de Argentina. Ninguna de las medidas adoptadas por Unasur fue significativa: el conflicto iba empeorando después de cada una de ellas.

La solución al conflicto entre los dos países se daría, finalmente, a través de un acuerdo bilateral. El escalamiento del conflicto fue tan alto e implicó graves costos para los dos países que estos, finalmente, decidieron ponerle un fin y restablecer relaciones¹⁸. En los últimos cinco años, la crisis entre Colombia y Venezuela fue la de mayores riesgos a nivel regional. Un conflicto armado entre dos potencias regionales no solo hubiera tenido consecuencias nefastas para ellas mismas, sino para la estabilidad de Sudamérica. Las posibilidades de obtener ventajas relativas de un conflicto eran escasas, por lo que, debido a la ineficacia de Unasur para mediar y conciliar las posturas, tanto Venezuela como Colombia terminaron arreglando sus propias diferencias (Pastrana, 2011).

Las limitaciones de Unasur se presentarían también frente a crisis políticas de carácter doméstico y en un país de importancia menor en términos relativos: Paraguay. Luego de que en junio de 2012 diecisiete personas murieran a causa de un operativo de desalojo en Curuguaty ordenado por el Gobierno del presidente Fernando Lugo, se hicieron manifestas las intenciones de

17 Las relaciones entre Colombia y Venezuela se tornan tensas desde la llegada de Uribe al poder; sin embargo, la raíz de las tensiones se halla en las percepciones de inseguridad que existen entre ambos países, sobre todo, en el aspecto militar y en los intentos de posicionamiento regional (Pastrana, 2011).

18 Como señala Márquez (2012), más allá de las mediaciones de otros actores como Néstor Kirchner y Lula Da Silva, fue el cambio del gobierno y la voluntad de Juan Manuel Santos lo que produjo el acercamiento con el gobierno de Hugo Chávez. El interés por recomponer las relaciones económicas, vitales para la economía de cada país, habría sido también un factor definitivo.

la oposición parlamentaria de vacar al presidente por ser responsable político de las muertes. El método utilizado para ello fue el del juicio político, figura jurídica contemplada en la normativa paraguaya (Caballero, 2012). En vista de que todo parecía indicar que el presidente Lugo sería removido de su cargo, Unasur envió a todos sus ministros de Relaciones Exteriores a Asunción para garantizar el respaldo político de sus Gobiernos al presidente paraguayo y cuestionar la ausencia de garantías democráticas del proceso. A pesar de ello, el 22 de junio, el presidente Lugo es removido a través de lo que él llama un “golpe de Estado parlamentario”. Por la noche, un nuevo presidente juramentaba en el Senado, lo cual generó una crisis política en Paraguay (Pothuraju, 2012; Kersffeld, 2012).

La crisis en Paraguay fue una anunciada y pudo ser evitada por Unasur. Ni la presencia de los ministros de Relaciones Exteriores ni las manifestaciones públicas de respaldo al presidente Lugo de parte de todos los mandatarios sudamericanos fueron suficientes para disuadir a los partidos de oposición paraguayos. Lo que se dio a conocer como un golpe de Estado parlamentario fue rápidamente condenado por varios países (Caballero, 2012; Kersffeld, 2012); sin embargo, se presentaron muy claras diferencias: mientras que la condena enérgica provino de Argentina y Venezuela, tanto Brasil como Chile y Colombia fueron más cautos, cuidándose de llamar al proceso como un golpe de Estado y reconociendo la legitimidad del proceso, más allá de condenar algunas irregularidades. Este hecho demostró una falta de consenso en Unasur a nivel de las potencias regionales, lo cual también imposibilitó una cumbre presidencial inmediata: esta se llevó a cabo una semana después, cuando ya el nuevo presidente, Federico Franco, había asumido el poder en Asunción. Para entonces, las críticas sobre Unasur apuntaban a la poca firmeza de países como Chile y Colombia respecto a la condena a Paraguay. La Cumbre de Mendoza declaró la suspensión de Paraguay hasta el inicio de nuevas elecciones y muchos países retiraron sus embajadores del país. Chile y Colombia también procedieron de dicha manera, aunque los repondrían con prontitud en tres meses, a diferencia del resto de países. Finalmente, Lugo no pudo recuperar la presidencia y Paraguay fue readmitida en Unasur una vez elegido Horacio Cartes en 2013.

El fracaso de Unasur para restaurar el sistema político en un país menor como Paraguay descarta la suposición de que Unasur puede solucionar crisis domésticas per se. Que la crisis se diera en un país de capacidades relativas menores no implicó una intervención más sencilla de parte de Unasur. No obstante, también es necesario prestar atención a que, en esta crisis en particular, la ruptura del sistema político se concreta y, efectivamente, el presidente es depuesto y reemplazado por otro (a diferencia de los casos boliviano y ecuatoriano, en donde Unasur apaciguó intentos de revocación presidencial). Una vez consumado el acto, la reposición de Lugo resultaba una tarea demasiado compleja. El organismo tampoco abogó por medidas coercitivas de carácter militar o económico y si bien el Protocolo de Protección de la Democracia sí contempla aplicar medidas de sanción, no se llegó a invocar por no estar ratificado por la mayoría de países. La severidad de las medidas aplicadas por Unasur fue muy reducida, de naturaleza política, y no impusieron grandes condiciones sobre Paraguay (como sí lo hizo MERCOSUR).

Por otro lado, un claro interés geopolítico de parte de Colombia y Chile motivó su diferencia con la postura de las otras potencias: el derrocamiento de Lugo y el ascenso de un Gobierno contrario pondrían término a las relaciones positivas que el país sureño mantenía con otras potencias regionales, principalmente Venezuela y Argentina, debilitando la posición estratégica de estos y disminuyendo su liderazgo en la región. El cambio político en Paraguay también afectaría el funcionamiento de MERCOSUR, un bloque económico con el que Colombia y Chile, orientados hacia el Pacífico, mantienen competencia. Finalmente, el derrocamiento de Lugo también fue favorable a los intereses de Venezuela, en tanto solo así fue posible que MERCOSUR suspendiera al país sureño y Caracas entrara a formar parte del bloque sub-regional (lo

cual implicaría un acceso favorable de Brasil y Argentina al petróleo venezolano), por lo que una consideración estratégica de este tipo no puede ser descartada.

Así, observamos que estos dos casos dan muestra de una falta de consenso como causa de la ineffectividad de Unasur. En el primer caso, los intereses de dos potencias regionales no pudieron coincidir dentro de las instancias de decisión de Unasur, lo cual frustró todo avance de parte del organismo, en tanto la capacidad de imponer una solución a la crisis se veía limitada por los intereses nacionales colombianos y venezolanos. En el caso paraguay, la contraposición de Colombia y Chile de intervenir directamente, así como la falta de interés del resto de potencias, restó contundencia de Unasur para actuar en la crisis, lo cual devino finalmente en una respuesta tardía y sin mayores efectos políticos.

Conclusiones

A manera de conclusión, podemos señalar que, si bien Sudamérica se considera una zona pacífica por la ausencia de guerras interestatales y guerras civiles, los Estados se encuentran en competencia entre sí, al tener como objetivo incrementar su poder para lograr su seguridad y concretar objetivos políticos y estratégicos a nivel regional. El método utilizado ha sido el del *soft balancing*, sin incurrir en conflictos directos que impliquen medidas coercitivas de carácter militar. El ambiente de competencia intrarregional se produce, principalmente, entre Brasil y el resto de las potencias secundarias, las cuales lejos de seguir incondicionalmente a la potencia regional a cambio de beneficios relativos optan por balancear su poder y el de las otras potencias secundarias.

En segundo lugar, Unasur es producto de las relaciones de poder y competencia entre las potencias regionales; su origen se explica por el interés de potencias sudamericanas como Brasil y Venezuela de ejercer un mayor liderazgo regional y desplazar la presencia estadounidense. Asimismo, el balance ejercido entre las potencias condiciona las posibilidades y los límites de este organismo en su objetivo de lograr la estabilidad regional.

En tercer lugar, Unasur ha buscado tener un papel importante en la solución de crisis políticas, con diferentes resultados. Así, ha venido desarrollando mecanismos para la solución de crisis; sin embargo, estos carecen de fortaleza institucional y dan espacio a las dinámicas de poder y negociación directa entre los Estados. Esto responde también al interés de las potencias de no fortalecer lo suficiente al organismo ni ceder soberanía ni facultades que disminuyan su poder en relación a sus vecinos.

La eficacia de la intervención de Unasur solo es posible en tanto existe una concordancia de los intereses de las potencias regionales para lograr una posición común. La coincidencia de las posturas de las potencias regionales le permite a Unasur actuar con celeridad y contundencia. La solución de una crisis, en tanto es deseada por las potencias regionales, se concreta. El papel de Unasur en las crisis de Bolivia en 2008, Ecuador en 2010 y Venezuela en 2013 así lo demuestra. Por el contrario, la ineficacia de Unasur sucede en tanto no existe concordancia de los intereses de las potencias regionales para establecer una posición común frente a la crisis. La divergencia de posturas genera un comportamiento tardío y débil de Unasur, lo que genera que pierda relevancia y sea superada por otros actores para la solución de la crisis. El papel de Unasur en las crisis de Colombia-Venezuela en 2009-2010 y Paraguay en 2012 es ilustrativo en ese sentido.

Frente a una crisis política, Unasur ha decidido mediar entre las partes en conflicto; sin embargo, por lo general, Unasur interviene en favor de una de las partes, principalmente, los Gobiernos de turno. Este tipo de mediación parcializada se entiende a partir del concepto de “me-

diación manipuladora”, en la cual el o los mediadores, basándose en sus capacidades relativas, buscan imponer sus intereses y obtener ganancias a partir de su intervención. Así, las potencias regionales han buscado, a través de la participación de Unasur para la solución de crisis políticas, concretar intereses específicos que en algunos casos coinciden y en otros casos no.

Asimismo, se pueden observar patrones de comportamiento entre las potencias regionales: así, mientras la actuación de Brasil ha sido motivada con fines de fortalecer su liderazgo regional, Venezuela y Argentina han buscado conservar su influencia en países menores de la región como Bolivia, Ecuador y Paraguay, para ejercer un balance respecto a las otras potencias regionales. Colombia y Chile, por su parte, al carecer de zonas de influencia en la región, han sido más cautos y han buscado concretar sus intereses sin alterar bruscamente el balance de poder regional ni generar focos de inestabilidad. Solo el conflicto entre Colombia y Venezuela, al tratarse de un asunto de máxima seguridad, motivó a que estos dos países actuaran motivados, únicamente, por su interés nacional antes que por el de la región.

Sin dejar de considerar la importancia de otras variables como la ideología, el tipo de crisis o la valoración de la democracia, un análisis desde consideraciones de poder resulta más explicativo y ayuda a comprender el papel de Unasur en todos los casos. Sin descartar la importancia de otras variables, podemos observar que la actuación de los Estados sudamericanos para la construcción del proyecto regional sigue respondiendo a intereses estratégicos determinados de las potencias regionales por diseñar una región afín a sus intereses.

Referencias

- Aín, G. (2012). *Multilateralismo y resolución de conflictos en Sudamérica*. (Tesis de maestría en Relaciones Internacionales). Madrid: UAM.
- Beardsley, K y otros. (2006). “Mediation Styles and crisis outcomes”. *The Journal of Conflict Resolution*, 50(1), 58-86.
- Betancourt, R. (2012). “Colombia frente a los espacios regionales de cooperación e integración”. *Colombia, ¿una potencia en desarrollo?* Bogotá: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Brecher, M. (1980). *Decisions in crisis: Israel, 1967 and 1973*. Los Ángeles: University of California.
- Brecher, M. y Wilkenfeld, J. (2000). *A study of crisis*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Caballero, S. (2012). “Unasur y su aporte a la resolución de conflictos sudamericanos: el caso de Bolivia”. *Documentos de trabajo IELAT N°44*. Madrid: Instituto de Estudios Latinoamericanos.
- Carnevale, P. y Arad, S. (1996). “Bias and impartiality in International Mediation”. *Resolving International Conflicts: The theory and practice of mediation*. Colorado. Lynne Rienner Publishers.
- Comini, N. (2010). “El rol del Consejo de Defensa de la Unasur en los últimos conflictos regionales”. *Nueva Sociedad*, (230), 14-22.
- Flemes, D. y Castro, R. (2016). “Institutional contestation: Colombia in the Pacific Alliance”. *Bulletin of Latin American Research*, 35(1), 78-92.
- Flemes, D. y Radseck, M. (2009). “Creating multilevel security governance in South America”. *GIGA Working papers*. N°117. Hamburgo: GIGA.
- Flemes, D. y Wehner, L. (2012). “Drivers of strategic contestation in South America”. *GIGA Working papers*. N°207. Hamburgo: GIGA.
- Friedman, M. y Long, T. (2015). “Soft Balancing in the Americas. Latin American Opposition to U.S intervention, 1898-1936”. *International Security*, 40(1), 120-156.
- Iglesias, E. (2010). “Prólogo”. En C. M. Jarque. *América Latina y la diplomacia de cumbres*. México: Secretaría general Iberoamericana.
- International Institute for Strategic Studies (IISS) (2011). *The Military Balance 2010*. London: Routledge.
- Kahhat, F. (2007). *Tras la Guerra Fría. Mentalidad militar y políticas de seguridad en Sudamérica*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

- Kennedy, P. (1995). *Auge y caída de las grandes potencias*. Barcelona: Plaza & Janes editores.
- Kerssfield, D. (2012). "Una nueva agenda para Sudamérica: la Unasur y la resolución de conflictos sudamericanos". *Línea Sur 3. Revista de política exterior*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Long, T. (2015). *Latin America confronts the United States: Asymmetry and Influence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marquez, M. (2012). "Dilemas y perspectivas de la relación de Colombia con Venezuela durante la era Santos". *Colombia, ¿una potencia en desarrollo?* Bogotá: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Mearsheimer, J. (1995). "The false promise of international organizations". *International Security*, 19(3), 5-49.
- (2001). *The tragedy of great power politics*. New York: Norton & Company.
- Milet, P. (2004). *El rol de la OEA. El difícil camino de prevención y solución de conflictos a nivel regional*. Documentos CRIES. Buenos Aires: CRIES.
- Morgan, C. (1994). *Untying the knot of war: a bargaining theory of international crises*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: GEL.
- Nolte, D. (2010). "How to compare regional powers: analytical concepts and research topics". *Reviews of International Topics*, (36), 881-901.
- Ospina, P. (2011). "Ecuador: ¿intento de golpe o motín policial?". *Nueva Sociedad*, (231), 14-27.
- Pasquino, G. (1982). "Crisis". En N. Bobbio y N. Matteucci (Eds). *Diccionario de Ciencia Política*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Pastrana, E. (2011). "Las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador en el escenario de la seguridad regional". *Diálogo Político*, 28(1), 109-136.
- Pothuraju, B. (2012). *Unasur and security in South America*. New Delhi: IDSA Publications
- Rojas, F. (2010). "Diplomacia de Cumbres e Integración regional". En C. M. Jarque (Ed). *América Latina y la diplomacia de cumbres*. México: Secretaría general Iberoamericana.
- Rudloff, P. (2013). "Offensive Realism, Defensive Realism, and the Role of Constraints". *The Midsouth Political Science Review*, (14), 45-77.
- Sanahuja, A. (2011). "Multilateralismo y regionalismo en clave sudamericana". *Los desafíos del multilateralismo en Latinoamérica*. Buenos Aires: CRIES.
- Serbin, A. (2010). *OEA y Unasur: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina*. Documentos CRIES. Buenos Aires: CRIES.
- Sotomayor, A. (2013). "Realismo". En T. Legler, A. Santa Cruz y L. Zamudio (Eds). *Introducción a las Relaciones Internacionales. América Latina y la Política Global*. México: Oxford University Press.
- Wilkenfeld, J. y otros (2003). "Mediating International Crises: Cross-National and Experimental Perspectives". *The Journal of Conflict Resolution*, 47(3), 279-301.
- Waltz, K. (1979). *Theory of international politics*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- (2000). "Structural realism after the Cold War". *International Security*, 25(1), 5-41
- (2005). "El realismo estructural después de la Guerra Fría". En F. Kahhat (Ed). *El poder y las relaciones internacionales. Ensayos escogidos de Kenneth N. Waltz*. México D.F: CIDE.
- Weyland, K. (2016). "Realism under hegemony: theorizing the rise of Brazil". *Journal of Politics in Latin America*, 8(2), 143-173.
- Zepeda, B. (2011). "La política exterior durante el gobierno de Rafael Correa: un balance". *Anuario 2011 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.