

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



**Las relaciones de poder en UNASUR y la resolución de crisis políticas en  
Sudamérica**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA**

**AUTOR**

Javier Luciano Quispe Robles

**ASESOR**

Óscar Vidarte Arévalo

Marzo, 2014

## RESUMEN

Sudamérica ha presenciado numerosas crisis políticas en las últimas décadas que han comprometido la estabilidad y el equilibrio de poder a nivel regional. Estas crisis, de distinto tipo y magnitud, han convocado la participación de mecanismos de integración y cooperación que, a través de los distintos mecanismos con los que cuentan, buscan solucionarlas. Esta tesis busca describir, evaluar y comprender los alcances y limitaciones de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) para la solución de crisis políticas en la región entre los años 2008 y 2013. Un análisis a profundidad de estos casos nos indica que la actuación de UNASUR ha sido eficaz en determinadas situaciones para la solución de la crisis, mientras que en otras no. ¿Qué determina, entonces, la eficacia de UNASUR para la solución de crisis políticas? El artículo sugiere enfocar el análisis en los intereses de las potencias regionales en Sudamérica frente a cada crisis para entender los alcances de UNASUR como institución garante de la estabilidad regional: mientras exista consenso entre las potencias respecto a la solución de la crisis, UNASUR es una herramienta eficaz; sin embargo, si el consenso no existe, la actuación de UNASUR es limitada e insuficiente. Para ello, resulta de importancia apoyarnos en el realismo estructural como marco teórico, en tanto nos permite observar cómo la distribución de poder regional determina las relaciones entre los Estados, lo cual a su vez tiene efecto en el funcionamiento de mecanismos de integración y coordinación como UNASUR.

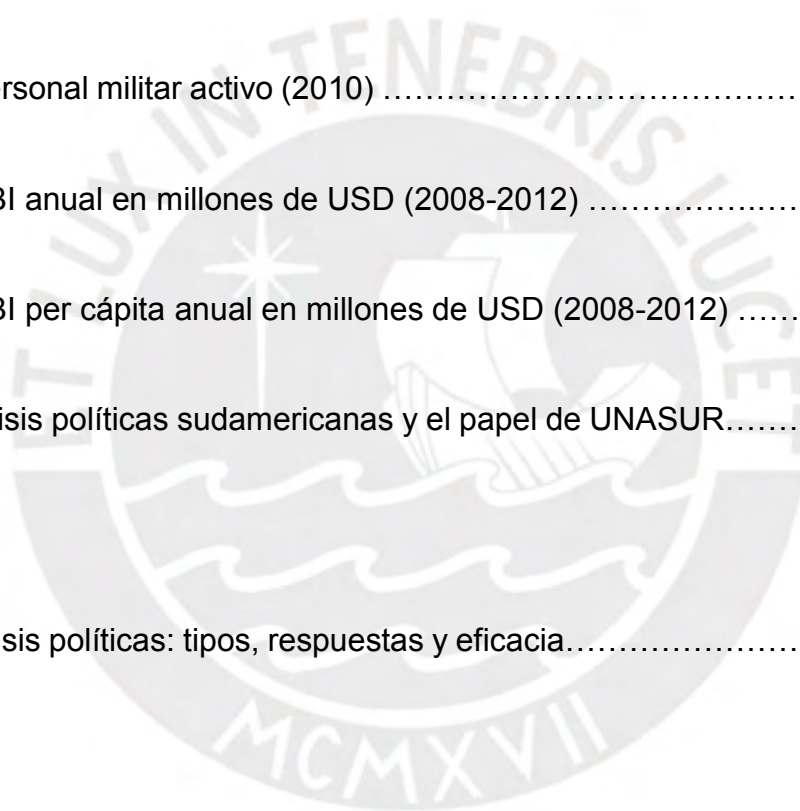
Palabras clave: Integración; Crisis política; UNASUR; Potencia regional; Neorrealismo

## ÍNDICE

Introducción.....	i
Capítulo 1: UNASUR y la estructura de poder en Sudamérica .....	1
1.1. El Neorrealismo y las relaciones de poder en Sudamérica.....	2
1.2. La distribución de poder en Sudamérica .....	6
1.3. UNASUR: entre la competencia y el equilibrio.....	20
Capítulo 2: Crisis políticas en el marco de UNASUR.....	27
2.1. Definición y tipología de las crisis políticas.....	28
2.2. Crisis políticas en Sudamérica (2008-2013).....	33
2.3. Mecanismos de UNASUR frente a las crisis políticas.....	42
Capítulo 3: Análisis de la intervención de UNASUR en la gestión de las crisis políticas.....	49
3.1. Las dinámicas de poder y los límites y posibilidades de UNASUR.....	50
3.2. La intervención de UNASUR y el interés de las potencias regionales..	56
3.2.1. Actuación efectiva de UNASUR.....	57
3.2.2. Actuación inefectiva de UNASUR.....	63
3.3. UNASUR y el consenso de las potencias regionales.....	70
Conclusiones.....	74
Bibliografía	

## CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro 1. Gasto militar en Sudamérica 2008-2012.....	8
Cuadro 2. Índice de poder (2013) .....	10
Cuadro 3. Personal militar activo (2010) .....	10
Cuadro 4. PBI anual en millones de USD (2008-2012) .....	12
Cuadro 5. PBI per cápita anual en millones de USD (2008-2012) .....	12
Cuadro 6. Crisis políticas sudamericanas y el papel de UNASUR.....	41
Gráfico 1. Crisis políticas: tipos, respuestas y eficacia.....	33



## INTRODUCCION

Las numerosas crisis políticas que se han dado en Sudamérica entre los años 2008 y 2013 han puesto en tela de juicio la afirmación de que la región es una zona de paz como por muchos años se ha creído, en vista de la ausencia de guerras civiles y guerras interestatales. Tales crisis, que se han dado tanto a nivel doméstico como a nivel internacional, han tenido considerables repercusiones en la estabilidad regional. Frente a esto, y en los últimos años, la participación de instituciones regionales sudamericanas para la solución de crisis políticas ha cobrado una inusitada relevancia. Es decir, la respuesta tradicional de los Estados para contener las crisis políticas se ha visto complementada por una respuesta de carácter multilateral.

La creación de la Unión de Estados Sudamericanos (UNASUR) ha contribuido con añadir un nivel más en el entramado de mecanismos de solución de crisis en

la región. Garantizar la paz y la estabilidad a nivel regional es una de los múltiples objetivos que instituciones y foros regionales como la OEA y la CELAC buscan lograr; sin embargo, UNASUR se distingue por ser un organismo compuesto solo por los países sudamericanos. Así, y siguiendo sus principios fundacionales de unidad sudamericana y autonomía, UNASUR asume que la responsabilidad de establecer el orden y la paz en Sudamérica es propia de los países que la conforman; como consecuencia, la solución de crisis políticas en la región ha sido asumida por UNASUR como uno de sus objetivos más importantes (Sanahuja 2011: 138).

Según Gianfranco Pasquino (1981: 454), una crisis política implica un momento de ruptura no previsible y momentánea en el funcionamiento de un sistema político en un sentido negativo y que puede devenir en una situación de violencia. En Sudamérica se han dado numerosas crisis políticas en las cuáles UNASUR ha decidido intervenir; sin embargo, estas crisis han sido de distinta naturaleza. Siguiendo una tipología elaborada por Daniel Fletes (2009: 8), las crisis políticas en Sudamérica pueden ordenarse en crisis de carácter doméstico, internacional y transnacional<sup>1</sup>. Dichas crisis constituirían una amenaza para la estabilidad en Sudamérica frente a las cuales UNASUR ha decidido adoptar un rol importante, independientemente del tipo que sean.

---

<sup>1</sup> El autor también identifica tipos específicos dentro de cada categoría. Ver Fletes (2009).

En ese sentido, cabe la pregunta de qué tan efectivas fueron las intervenciones de UNASUR en las crisis políticas. En algunas de ellas, UNASUR ha demostrado contundencia en favor del retorno a la estabilidad previa a la crisis; sin embargo, en otros ha mostrado una gran incapacidad para lograr dicho objetivo. Dicho esto, es necesario observar las condiciones en las cuales UNASUR intervino en cada caso para comprender la razón de los diferentes resultados obtenidos.

Examinando más de cerca los mecanismos de acción, podemos observar que UNASUR, por lo general, no gestiona sus crisis a través de mecanismos institucionales sino a través de un método de carácter más político: cumbres de presidentes y funcionarios de alto nivel que se convocan con celeridad y en donde se discute qué acciones tomar; dicho mecanismo recibe el nombre de Diplomacia de Cumbres (Serbin 2010:33, Rojas 2010: 11). En estas reuniones, el debate sobre cómo reducir las amenazas a la estabilidad en Sudamérica se confunde con el discurso político y el interés específico de cada país en la resolución de la crisis. Ha sido en estas cumbres en donde los Estados sudamericanos buscaron llegar a un acuerdo sobre qué decisión tomar frente a las distintas crisis políticas.

De esta forma, y teniendo en cuenta el carácter poco institucional de las medidas adoptadas por UNASUR, es determinante conocer los intereses que mantienen los distintos países respecto a cada crisis. En específico, resulta necesario identificar los intereses de los países más poderosos que participan en los foros de UNASUR en tanto cuentan con una alta capacidad de concretar sus intereses en vista de sus

capacidades materiales. El enfoque de análisis debe, entonces, observar los intereses y el comportamiento de las potencias regionales y ver cómo su participación determina el comportamiento y eficacia de UNASUR para la solución de crisis políticas.

Dicho lo anterior, resulta necesario elaborar una jerarquía de poder que nos permita distinguir entre potencias regionales y el resto de países en la región. Se ha considerado tradicionalmente que tanto las capacidades económicas (basadas en el tamaño de la economía, actividades productivas, PBI per cápita, entre otros) como militares (basadas en la cantidad y calidad de poder ofensivo y defensivo, entre otros) determinan el poder de los Estados y permiten establecer una jerarquía entre ellos (Kennedy 1995: 20); sin embargo, Nolte apunta que es necesario adoptar una perspectiva multidimensional en donde se contemplen esferas como las capacidades de los Estados frente a distintos problemas y en distintas situaciones (2006: 27). Por otro lado, Barbé (2008: 180) señala que el poder también puede medirse a partir de la capacidad de influencia (como el liderazgo a través de la participación en foros internacionales, la capacidad de establecer alianzas o fijar objetivos a nivel regional) y la eficacia administrativa para disponer de él. A partir de estas consideraciones, y siguiendo lo propuesto por Flemes (2012: 5), es posible establecer que en Sudamérica, Brasil ocupa el lugar de la potencia regional, seguido por cuatro países de capacidades similares que ocuparían los roles de potencias secundarias: Argentina, Colombia, Chile y Venezuela. Son estos cinco países los



que tendrían capacidad de determinar la efectividad de UNASUR en la gestión de crisis políticas.

Llegado a este punto, es importante preguntarse ¿Qué determina la efectividad de UNASUR para la solución de las crisis políticas sudamericanas? Este trabajo sostiene que la efectividad de UNASUR dependerá del consenso de los intereses de las potencias regionales sudamericanas para solucionar la crisis. Ello porque, al ser UNASUR un espacio libre para el desenvolvimiento de los intereses políticos de las potencias, éstas tendrán en definitiva la responsabilidad y la capacidad directas para intervenir en las crisis que se presentan. El consenso de intereses de las potencias regionales facilita la solución de la crisis y el retorno a la estabilidad previa a través de la vía multilateral. Cuando no existe este consenso, las decisiones adoptadas por UNASUR carecen de contundencia y las crisis se prolongan o configuran un nuevo escenario distinto al que quebró.

Los casos analizados en esta investigación comprenden aquellas crisis políticas sucedidas entre los años 2008 y 2013, y que han merecido la atención de UNASUR. Como podremos observar, cada caso se enmarca dentro de un contexto coyuntural muy específico tanto a nivel nacional como regional; dicho contexto determinará el grado de efectividad de UNASUR en cada intervención. Las intervenciones de UNASUR realizadas en Bolivia en 2008, Ecuador en 2010 y Venezuela en 2013, respaldadas por el consenso entre las potencias regionales, pueden ser consideradas efectivas ya que lograron el restablecimiento del orden previo a la

crisis. Por otro lado, las intervenciones sin éxito de UNASUR se caracterizan por la diferencia de posturas entre las potencias regionales sobre qué hacer frente al conflicto: la mediación de UNASUR en la crisis entre Colombia y Venezuela entre los años 2009 y 2010 fracasó al estar comprometidos intereses contrapuestos de dos potencias secundarias (lo cual terminó forzando a adoptar soluciones por la vía bilateral); mientras que la intervención de UNASUR en Paraguay tampoco puede ser considerada efectiva en tanto no se pudo contraer la crisis política ni reponer a Fernando Lugo en la presidencia luego de que este fuera revocado por el parlamento en lo que se denominó un “golpe de Estado parlamentario”. En gran medida, el interés de las potencias, sobre todo Colombia y Chile, de no involucrarse más en un conflicto doméstico limitó la participación de UNASUR en este caso.

Por lo tanto, la actuación contundente de UNASUR para la solución de crisis políticas depende de la existencia de un consenso las potencias regionales sobre qué medidas adoptar. Esta hipótesis resalta la importancia de las capacidades materiales de las potencias regionales para la actuación de UNASUR. Autores como Morgan (1994) y Winkelfeld (2003) apuntan que las mediaciones basadas en el uso de las capacidades relativas y el leverage resultan efectivas y solucionan con más probabilidad la crisis o conflicto que se enfrentan. Así, el comportamiento efectivo de UNASUR, que reduce los efectos de la crisis y permite el restablecimiento del sistema política previo, solo será posible en tanto se halle respaldado por el suficiente poder para controlar la crisis e imponerse por sobre los actores en conflicto.

De lo anterior se deduce que una intervención exitosa de UNASUR debe responder a la distribución de poder existente en Sudamérica. Podremos observar que gran parte del análisis halla sustento en las herramientas teóricas brindadas por el Neorrealismo, reconociendo la importancia de la estructura internacional para comprender el funcionamiento de la política internacional. A su vez la estructura cuenta con un determinado orden y un determinado conjunto de actores con diferentes capacidades que determinan su funcionamiento. En Sudamérica, estos actores son aquellos con mayor poder en la política internacional, es decir, los Estados, y en específico, las potencias. De ahí que resulte importante hacer énfasis en la importancia del orden anárquico en nuestro análisis, debido básicamente a la ausencia de una autoridad capaz de regular a los Estados y ejercer coerción sobre ellos (Waltz 1979: 88); dando lugar, como consecuencia, a jerarquías dentro de la estructura a partir de las capacidades de estos, tanto materiales como intangibles (Barbé 2008: 180).

A partir de esto podemos observar, entonces, el papel que cumplen las instituciones internacionales dentro de la estructura y los planteamientos desarrollados. Como señala Waltz, “la naturaleza y los objetivos de las instituciones varían de acuerdo con los cambios que sufren las estructuras” (2000:20). De ello se deduce que las instituciones no son entidades independientes capaces de ejercer autoridad sobre los Estados, sino que dependen básicamente de ellos y de la distribución de poder. Son los Estados con mayor poder quienes configuran las posibilidades y los límites de una institución. Inclusive, “una organización puede

servir para mantener y prolongar la influencia de un país [...] las instituciones internacionales sirven, ante todo, a los intereses nacionales” (Waltz 2000: 24), lo cual indicaría que las instituciones pueden llegar a convertirse en la extensión de la política exterior de un determinado Estado.

En ese sentido, por más desarrollada que se encuentre, desde el paradigma realista, la institucionalidad no puede brindarle autonomía a un organismo internacional. Los Estados son el núcleo de las instituciones internacionales. Por ello, las relaciones de poder que se pueden observar en una relación entre Estados sin organismos internacionales es fácilmente replicable en una relación con organismos de por medio. “El efecto fuerte o débil de las instituciones depende de las intenciones de los Estados”, argumenta Waltz (2000: 189).

Siguiendo esta línea, UNASUR no puede desligarse de la dinámica de poder en la región. La mediación de UNASUR tiene un contenido político impreso (el interés de los Estados), y ese mismo contenido es causa de la efectividad o no de dicha mediación. Por lo tanto, los mecanismos de UNASUR para la solución de conflictos responden a intereses y juegos de poder antes que a medidas institucionales independientes u objetivas.

Esta línea de argumentación no busca excluir otro tipo de explicaciones para la efectividad de UNASUR. Otras variables, no consideradas por el realismo estructural, son igual de importantes: el tipo de crisis que se busca solucionar, la ideología política de los países, la percepción de los líderes y gobernantes, la

estructura de ideas a nivel regional, entre otras. Sin embargo, esta investigación demostrará que la capacidad explicativa de estas variables es insuficiente y que una explicación desde el análisis realista de las relaciones de poder a nivel estructural resulta más satisfactoria y explica en gran medida todos los casos de análisis, con las limitaciones que puedan darse.

Cabe señalar, finalmente, que no existen análisis en el campo académico que expliquen con profundidad la gestión de UNASUR en cada crisis en específico ni en su conjunto. Tampoco estudios de Ciencia Política o Relaciones Internacionales que enfoquen el rol de UNASUR como agente de seguridad y paz regionales a partir de las relaciones de poder entre los países sudamericanos. Este trabajo busca cubrir este vacío analizando el rol de UNASUR para la gestión de crisis política justamente a partir de las relaciones de poder entre los países sudamericanos. Adoptar este enfoque, como veremos a lo largo de este estudio, nos da una mayor posibilidad de comprender el éxito o no de UNASUR para la solución de crisis políticas.

En conclusión, la presente investigación busca contribuir con los estudios de seguridad y organismos regionales en Sudamérica. Los estudios sobre UNASUR no han priorizado aún 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 establecer alguna regularidad que explique el éxito o no de la actuación de UNASUR. Es necesario

también observar cómo la dinámica política supera aún los débiles marcos institucionales de los mecanismos de integración regional. Para ello, resulta importante observar el funcionamiento de UNASUR desde una perspectiva de poder de los Estados para la solución de crisis.



## CAPITULO I: UNASUR y la estructura de poder en Sudamérica

Para comprender la dinámica política internacional en la región sudamericana es necesario observar con detenimiento el estado de las relaciones de poder existentes entre los países que la conforman. Dichas relaciones son importantes pues explican diversos fenómenos políticos sudamericanos como la ausencia de guerras a gran escala a nivel regional, el comportamiento de los países respecto a la potencia regional, la cooperación bilateral y multilateral, entre otros. En este capítulo buscaremos demostrar, en primer lugar, la importancia de las relaciones de poder para nuestro análisis partiendo desde un enfoque neorrealista y cómo Sudamérica puede comprenderse desde él; en segundo lugar, realizaremos un análisis de la distribución de poder a nivel regional que nos permita identificar la jerarquía de los países que la conforman; finalmente, analizaremos la génesis y el funcionamiento de UNASUR haciendo énfasis en los intereses y percepciones

regionales de cada país a partir del marco teórico desarrollado. Una vez hecho esto, será posible analizar la gestión de crisis políticas desde la perspectiva que propone esta investigación.

### I.1. El Neorrealismo y las relaciones de poder en Sudamérica

Desde fines de los años setenta el paradigma realista de las relaciones internacionales le ha prestado una mayor atención a los factores estructurales en aras de comprender las relaciones de poder entre Estados. Si ya la escuela realista clásica señalaba que el poder, basado en el interés político-militar, era la base de las relaciones entre los actores internacionales, el Neorrealismo apuntaba que dichas relaciones se ven definidas por una estructura de poder abstracta que ellas mismas generan, más que por el poder mismo (Waltz 1979, Mearsheimer 2001)<sup>2</sup>. En ese sentido, Waltz señala que la política internacional de los Estados no puede comprenderse en el vacío sino en medio de un contexto de relaciones que definen una estructura y con ellos los límites y las posibilidades de su accionar (1979: 100). Pero, además de contener las relaciones de poder entre Estados, la estructura tendrá dos efectos diferentes sobre ellos: uno de socialización, es decir, que la relación entre dos agentes generará estímulos recíprocos que afecten su comportamiento; y otro de competencia, dado que los Estados buscarán superar a

---

<sup>2</sup> 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. Según Waltz, 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 la unidad de análisis (1979: 78).



los otros motivados por sus intereses y el poder relativo con el que cuentan (Waltz 1979: 74).

Siguiendo esta línea, toda estructura internacional se haya definida a partir de tres elementos: (1) la ausencia de una autoridad a nivel internacional (es decir, la anarquía como principio ordenador); (2) las unidades que conforman la estructura; y (3) la distribución de poder dentro de dicha estructura (Waltz 1979: 80). Respecto al primer y segundo punto, el carácter anárquico de la estructura implica que las unidades, básicamente los Estados desde el enfoque realista, dependerán de sí mismas para sobrevivir, en vista de las amenazas permanentes que enfrentan y la ausencia de una autoridad internacional. El tercer punto, por su parte, resalta un hecho también fundamental: que la estructura responde a una distribución del poder determinada y que esta distribución distingue entre sí a las unidades que lo poseen. Es decir, es posible identificar a los Estados con más y menos poder en la estructura y, a raíz de ello, ubicarlos en distintas posiciones dentro de ella. Como apunta Waltz, el poder de los Estados debe entenderse como poder relativo, es decir, en comparación con otros poderes y respecto a su distribución (1979: 98).

De esta forma, el poder no es estático sino que se encuentra dentro de una constante dinámica competitiva, en vista de que la anarquía incentiva a cada Estado a incrementar su poder para lograr su seguridad (Mearsheimer 1995: 13). Los Estados 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 (aunque no lleguen a superarla en tanto forman parte de ella); la capacidad de los Estados que cuentan con poder estructural les permitiría imponer límites a la actuación de otros Estados y generar condiciones favorables a sus intereses. La estructura que definen los Estados más poderosos se encuentra compuesta de intereses que el resto de actores deben respetar si desean garantizar su existencia; es decir, la estructura sanciona a los Estados que van en contra de ella y premia a los que la siguen (Waltz 1979: 92).

Las nociones teóricas desarrolladas hasta aquí resultan útiles para comprender la dinámica de poder en a nivel regional. 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. Sudamérica se halla sometida a una estructura anárquica debido a la inexistencia de una autoridad efectiva a nivel internacional y donde cada Estado, en base a sus intereses, busca mejorar su posición relativa frente a los otros y asegurar su existencia frente a cualquier amenaza sea estatal o no estatal<sup>3</sup>; es decir, independientemente de la existencia de una clara amenaza a la seguridad de un Estado, éstos buscarán siempre mejorar sus condiciones frente al resto en vista de que nadie lo hará por ellos.

---

<sup>3</sup> Si bien no existen, por lo pronto, amenazas externas que comprometan la existencia 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 2009:7-14; Flemes y Wehner 2012: 8). Ese punto será abordado en el capítulo dos de esta investigación.

Por otro lado, es preciso señalar que en Sudamérica los actores más relevantes a nivel internacional han sido tradicionalmente los Estados. Es evidente que estos no son los únicos actores sudamericanos: empresas transnacionales, grupos terroristas, organismos no gubernamentales y organismos regionales de integración, son también partícipes de la política regional desde hace varias décadas; sin embargo, los Estados siguen siendo los actores más importantes y decisivos. Los Estados, a diferencia de otros actores, son soberanos e independientes y poseen más poder que cualquier otro actor no estatal; por ello, son capaces de definir las reglas formales e informales de la estructura (Waltz 1979: 93). Ni los grupos terroristas, ONG's ni organismos regionales han sido capaces de alterar la estructura de relaciones de poder a nivel regional; en Sudamérica esa capacidad solo la tienen los Estados, y en específico, los más poderosos.

Por último, es importante observar que la estructura en Sudamérica responde a una determinada distribución del poder entre los países de la región. Esta distribución ha afectado el comportamiento de todos los Estados sudamericanos; sin embargo, hablar de poder nos lleva a establecer diferenciaciones entre estos<sup>4</sup>. Es posible identificar a los países más poderosos y elaborar a partir de ello una jerarquía de poder regional; no obstante, esta identificación debe estar basada en un análisis que determine qué se entiende exactamente por poder. Barbé señala

---

<sup>4</sup> Como señala Waltz, 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 (1979: 96).

que “el poder solo se puede entender como una relación entre Estados y la estimación del poder debe realizarse en las precisas circunstancias en las que la interacción tiene lugar” (2008:181). El poder en Sudamérica debería entonces estimarse comparando las capacidades de cada Estado y la ubicación de estos en la estructura.

En conclusión, el Neorrealismo ofrece herramientas de análisis muy útiles para comprender fenómenos políticos a nivel regional. El enfoque además nos sugiere considerar al poder como una variable definitiva para comprender las relaciones entre los países sudamericanos así como observar la distribución de poder entre ellos. Para lograr este propósito, debemos precisar cómo se constituye el poder.

## 1.2. La distribución del poder en Sudamérica

Habiendo identificado las relaciones de poder como variable fundamental para nuestro análisis, es necesario abordarlas en una dimensión más concreta: ¿Cómo podemos estimar el poder en Sudamérica? Este paso será necesario para poder identificar su distribución en la región, lo cual nos indicará qué Estados son aquellos que ejercen mayor poder dentro de la estructura y definen el orden regional.

Se han hechos muchos esfuerzos por tratar de medir el poder. Haciendo una revisión general de dichos intentos, se observa que los enfoques más importantes no se han concentrado en un único indicador para medirlo sino en muchas de ellos

y que consisten básicamente en capacidades materiales del tipo militar y económico (Tellis 2000: 31). Kennedy señala, por ejemplo, que la ubicación de las potencias en el punto más alto de la jerarquía de poder se basaba en una relación positiva entre las capacidades productivas y las fuerzas militares (1995: 20). Waltz, por su parte, señala que las capacidades del Estado deben medirse a partir de la fortaleza militar y la capacidad económica pero también por el tamaño de la población, la estabilidad política, el tamaño de territorio y la cantidad de recursos (1979: 131). Finalmente, Morgenthau habla de elementos del poder nacional haciendo referencia a la geografía, los recursos naturales, la capacidad industrial, la capacidad militar, la población, la moral nacional, la calidad de la diplomacia, entre otros (1986: 143-189).

Sin embargo, estos enfoques pecan de muy limitados y obvian en gran medida capacidades no materiales. Barbé apunta, por ejemplo, que es posible hablar del poder como influencia, el cual hace uso de recursos intangibles como el liderazgo, el prestigio internacional o el softpower (2008: 79). Pero también, según la misma autora, es posible hablar de un poder estructural, es decir, “la habilidad para determinar las reglas del juego en la política internacional” (2008: 81). El poder entonces puede ser entendido de múltiples maneras.

En vista de lo anterior, en esta investigación nos enfocaremos en primer lugar en dos elementos importantes: la capacidad militar y la capacidad económica de los Estados sudamericanos, identificando aquellos que tienen más poder por sobre el

resto. Finalmente, en la misma línea, enfocaremos dichas capacidades desde un punto de vista regional para identificar el liderazgo y el poder estructural de los Estados sudamericanos; así comprenderemos cómo opera la estructura de poder sudamericano.

En primer lugar, es necesario referirse a la capacidad militar de un Estado al hablar de poder. Ello es importante ya que debido a la existencia de amenazas externas e internas, la capacidad militar es el último recurso necesario para asegurar la supervivencia de una Estado (Tellis 2000: 27). En ese sentido, es importante centrarnos en aquellos recursos militares que dotan al Estado de una capacidad coercitiva efectiva y le permiten actuar sin impedimentos respecto a otros Estados: “Military capabilities enable countries to defend themselves, while simultaneously enabling their state managers to pursue whatever interests they wish, if necessary over and against the preferences of other entities” (Tellis 2000: 28). Por ello, utilizaremos el índice de gasto militar entre los años 2008 y 2012, período en el cual enmarcaremos nuestro análisis. Respecto a ello, se observa el siguiente panorama:

*Cuadro 1: Gasto militar en Sudamérica (2008-2012)*

Gasto militar en Sudamérica por año (en millones de \$)					
Países	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Brasil</b>	31488	34334	38127	36932	36751

<b>Colombia</b>	10621	11158	11072	10307	11446
<b>Venezuela</b>	4569	3302	2574	2385	3316
<b>Argentina</b>	2750	3264	3607	4052	4356
<b>Chile</b>	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

Fuente: SIPRI (2013). Elaboración propia.

Respecto al gasto militar, puede señalarse entonces que los países que más invierten en armamento en Sudamérica son Brasil, Colombia, Chile, Argentina y Venezuela. Un punto interesante es que la diferencia que mantiene Brasil con el resto de países es profundamente amplia: el gasto de Brasil ha sido constantemente en los últimos años más del triple del gasto colombiano, considerando además el conflicto interno que vive este último, mientras que los gastos entre los cuatro países siguientes son divergentes en una proporción menor.

Un patrón similar se repite al observar el Índice de Poder Nacional del Global Fire Power del año 2013 en base a datos de 2012 y 2011<sup>5</sup> de siete países de la región. Este índice, que abarca la capacidad terrestre, aérea, marítima, logística y

---

<sup>5</sup> Asumiendo que los gastos vistos en la tabla 1 durante cada año no son tan dispares respecto al año siguiente o anterior, podemos asumir que las capacidades militares en los años anteriores (2008-2010) son similares en cierta medida.

geográfica de cada Estado, arroja resultados similares en Sudamérica respecto al gasto en armamento.

*Cuadro 2: Índice de poder (2013)*

	<b>Power Index</b>
<b>Países</b>	2013
<b>Brasil</b>	0.6912
<b>Colombia</b>	1.5049
<b>Venezuela</b>	1.4905
<b>Argentina</b>	1.2961
<b>Chile</b>	1.7081
Paraguay	2.1201
Uruguay	2.5453

Fuente: Global Fire Power (2013). Elaboración propia.

Asimismo, el índice de fuerzas terrestres activas del International Institute for Strategic Studies del año 2010 da cuenta de la superioridad de Brasil, Colombia, Venezuela, Argentina y Chile; Perú es un caso particular al poseer una capacidad semejante a la de los más poderosos.

*Cuadro 3. Personal militar activo (2013)*

	<b>Personal militar activo</b>
<b>Países</b>	2010
<b>Brasil</b>	327 710
<b>Colombia</b>	285 220
<b>Venezuela</b>	115 000



<b>Argentina</b>	130 263
<b>Chile</b>	60 560
Perú	114 000
Ecuador	57 983
Paraguay	10 650
Uruguay	24 621
Bolivia	46 100
Surinam	1 840
Guyana	1 100

Fuente: IISS (2010). Elaboración propia.

Sin embargo, siguiendo la perspectiva de Kennedy, todo análisis del componente militar independientemente de la riqueza de un Estado es insuficiente: la riqueza es base del poder militar y viceversa (1995: 20)<sup>6</sup>. Por ello, en segundo lugar, consideramos que las capacidades económicas son un complemento necesario. Como apunta Tellis, las sociedades deben contar con grandes reservas de capitales y recursos en tanto permiten la expansión de los Estados y lograr desarrollarse (2000: 15). Si bien no es necesariamente cierto que una economía fuerte genere desarrollo, todo país desarrollado se asienta generalmente sobre una economía fuerte.

Observar entonces el tamaño del Producto Bruto Interno sería un buen acercamiento. El Cuadro 4 nos muestra que, al igual que los cuadros anteriores,

---

<sup>6</sup> Para Kennedy, sin poder militar no es posible la expansión y la defensa de las economías nacionales, así como sin riqueza no es posible contar con una capacidad militar amplia y eficiente. Si no se cumple una de las dos condiciones, toda potencia corre el riesgo de caer frente a cualquier amenaza externa (1995:20).

son Brasil, Colombia, Argentina, Venezuela y Chile los países que vuelven a liderar la región.

*Cuadro 4. PBI anual en millones de USD (2008-2012)*

Países	PBI anual (en millones de \$)				
	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Brasil</b>	1.653.538	1.620.165	2.143.035	2.476.652	2.252.664
<b>Colombia</b>	243.982	233.821	287.017	336.345	369.812
<b>Venezuela</b>	315.6	329.418	393.807	316.482	382.424
<b>Argentina</b>	326.582	307.155	368.736	446.044	474.865
<b>Chile</b>	179.626	171.956	217.556	251.19	268.313
Perú	126.822	126.923	153.617	176.925	197.11
Ecuador	61.762	62.519	67.626	77.699	84.532
Paraguay	18.504	15.954	20.028	26.007	25.502
Uruguay	30.366	30.229	38.846	46.434	49.059
Bolivia	16.674	17.339	19.649	23.948	27.035
Surinam	3.532	3.875	4.366	4.304	4.738
Guyana	1.922	2.025	2.259	2.576	2.85

Fuente: Banco Mundial (2013). Elaboración propia.

Por otro lado, observar el PBI per cápita de cada país nos da cuenta de la calidad de la economía y el beneficio que obtienen las poblaciones de cada país. Podemos observar en el Cuadro 5 que, a raíz de ello, los mismos países con mayor PBI destacan a nivel regional como los países con mayor PBI per cápita.

*Cuadro 5. PBI per cápita anual en millones de USD (2008-2012)*

Países	PBI per cápita anual (en millones de \$)				
	2008	2009	2010	2011	2012
Brasil	8.623	8.373	10.978	12.576	11.34
Colombia	5.403	5.105	6.18	7.144	7.752
Venezuela	11.223	11.525	13.559	10.728	12.729

Argentina	8.231	7.674	9.133	10.952	11.452
Chile	10.672	10.107	12.671	14.501	15.356
Perú	4.43	4.387	5.247	5.97	6.568
Ecuador	4.256	4.237	4.501	5.035	5.425
Paraguay	2.967	2.514	3.101	3.957	3.813
Uruguay	9.068	8.996	11.52	13.724	14.449
Bolivia	1.696	1.735	1.935	2.32	2.576
Surinam	6.855	7.45	8.319	8.125	8.864
Guyana	2.478	2.593	2.874	3.258	3.584

Fuente: Banco Mundial (2013). Elaboración propia.

En ese sentido, hemos podido observar que son principalmente cinco los países con mayor capacidad militar y económica en Sudamérica: Brasil, potencia regional que supera al resto de países de la región por mucho; y Colombia, Argentina, Venezuela y Chile, potencias secundarias que poseen capacidades similares tanto a nivel económico como militar entre ellas. Luego vienen países con menores capacidades y que se hallan distantes del segundo grupo. Desde un punto de vista material, las capacidades se hallan distribuidas principalmente entre aquellos cinco países con el claro predominio de uno sobre el resto ellos; sin embargo, para tener el panorama más claro y comprender la estructura con mayor precisión en esta investigación priorizaremos una variable intangible útil en contextos regionales: la capacidad de liderazgo.

Una mirada rápida sobre la distribución de las capacidades materiales nos diría que, en efecto, Brasil es la potencia que lidera Sudamérica; sin embargo, ello resulta discutible. Siguiendo una tipología elaborada por Flandes y Wehner (2012: 9), 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 se identifique; y (4) liderazgo de consenso (o capacidad de convocatoria). Si un Estado busca ejercer influencia sobre otros sin necesidad de recurrir a la fuerza debería cumplir con esos requisitos. Siguiendo esta línea, Brasil ha provisto de recursos a proyectos regionales como UNASUR y sus diversas instituciones como el IIRSA; y tiene además una capacidad de convocatoria considerable como se puede observar en rondas de negociaciones internacionales; sin embargo, los Estados sudamericanos no necesariamente se identifican con el interés brasileño y no son copartícipes del poder regional de este último: al contrario, compiten por él (Flemes y Wehner 2012: 10)<sup>7</sup>. Pero además de estas limitaciones, el interés de Brasil por la región ha sido decreciente en los últimos años<sup>8</sup>, por lo que hablar de su liderazgo a nivel regional es muy discutible.

Sin embargo, es evidente que Brasil puede calificar como la potencia principal en Sudamérica debido a sus amplias capacidades materiales y a pesar de su liderazgo limitado. Desde inicios del siglo XXI, Brasil ha buscado ejercer un liderazgo regional

---

<sup>7</sup> Incluso países menores como Paraguay han mostrado en más de una ocasión desavenencias con Brasil. En ese sentido, no es posible indicar con facilidad la existencia de algún estado pivote de Brasil en la región sudamericana.

<sup>8</sup> Son recomendables, para entender el papel de Brasil como líder regional, los trabajos de Sorj y Fausto (2011) y Spektor (2011). Para estos autores, Brasil ha reorientado su política exterior a la arena global dejando de lado la agenda regional.

a través de la creación de proyectos comunes que le permitan integrar a Sudamérica como un bloque unido frente al resto del mundo pero también para generar un respaldo efectivo a sus pretensiones globales. Dicho interés iría decayendo para finales de la primera década al haberse estancado dichos proyectos y las posibilidades de diálogo político entre países tan disímiles políticamente. Nada de ello afectó las capacidades materiales de Brasil ya que estas siguieron aumentando y garantizando su preeminencia en Sudamérica; sin embargo, la ausencia de un Brasil como líder regional 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.

Es necesario para una mayor comprensión del asunto fijarnos en los cuatro países que le siguen en la jerarquía de poder. Estos países (Venezuela, Colombia, Chile y Argentina) pueden ser agrupados dentro de la misma categoría en tanto existe una reducida asimetría de capacidades entre ellos. Partiendo de la idea de que todo Estado tiene intereses nacionales definidos, las potencias, según Mearsheimer, 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 (2001: 140-141). Es evidente que las capacidades materiales de Argentina o Colombia se hayan muy distantes ante las de Brasil; sin embargo, ello no implica que tengan una actitud pasiva frente a ella, sino políticas contestatarias que busquen asegurar sus intereses frente a la potencia regional y a las otras potencias secundarias (Flemes y Wehner 2012: 5-6).

Es importante mencionar también que las capacidades intangibles de algunas potencias secundarias son considerables y han representado un desafío para Brasil. El liderazgo venezolano, por ejemplo, si bien se desarrolló en un espacio más reducido que el brasileño (los países que conforman el ALBA) fue muy efectivo, con una gran capacidad de convocatoria, proveer bienes públicos (sobre todo recursos como el petróleo), 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.

Por otro lado, la presencia de Colombia en la región se ha visto reforzada por su alianza política y económica con Estados Unidos, la potencia con mayor poder a nivel mundial. En este punto, es necesario reflexionar sobre la importancia de Estados Unidos en Sudamérica y observar si su presencia es determinante para la distribución de poder y este análisis. En efecto, Estados Unidos tiene intereses en la política sudamericana y en la búsqueda de un orden favorable a sus intereses: sin embargo, dicho país no forma parte de la estructura de poder descrita. Desde la perspectiva de esta investigación, Estados Unidos es un actor interviniente y con intereses definidos pero no una unidad que se determine por la estructura de poder surgida a raíz de las interacciones entre países sudamericanos. Estados Unidos es importante porque refuerza el poder de Estados aliados suyos en la región como Colombia y genera reacciones en otros como Venezuela o Brasil; pero no es parte de la política sudamericana, definida no solo por cuestiones geográficas sino también por su participación constante en la política regional y su interés en ella.

Respecto a este punto, es necesario mencionar dos factores importantes: que el interés de Estados Unidos en la región sudamericana ha venido disminuyendo en las últimas décadas debido a un mayor interés por otras regiones del mundo; y que su influencia ha ido disminuyendo progresivamente en los últimos años con la consolidación de las potencias secundarias a nivel regional: ello implica que su acceso a la región es mucho más costoso.

El papel que han ido cobrando las potencias sudamericanas secundarias es cada vez más importante para entender la política regional. Es evidente que ello no sucede en el caso de Ecuador o Uruguay en vista que sus capacidades materiales e intangibles son muy reducidas en comparación a las de sus vecinos más poderosos. Las potencias secundarias tienen capacidades que les brindan márgenes de acción aprovechable y buscan reducir las asimetrías de poder que tienen con Brasil y las otras potencias secundarias. Sin embargo, la evidencia histórica reciente muestra que estas potencias secundarias no han recurrido generalmente a recursos violentos para hacerlo (*hard-balancing*), en vista de la ausencia de guerras y conflictos entre ellas, sino que han optado por una estrategia de contención y de incrementar los costos de acción de las otras potencias (*soft-balancing*) (Flemes y Wehner 2012: 6)<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Flemes y Wehner (2012) realizan un excelente análisis de diversas políticas contestatarias que habrían aplicado Venezuela, Colombia, Argentina y Chile frente a las pretensiones brasileñas de imponerse regionalmente, a través de mecanismos diplomáticos, comerciales, de seguridad, entre otros.

Este último punto resulta fundamental: 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. Brasil y las potencias secundarias compiten entre ellas en tanto el orden multipolar sostenido por Brasil en la región es muy limitado. El orden sudamericano es competitivo pero tiende también a un balance de poder y a evitar los conflictos. Como bien apunta Waltz, los Estados no se restringen a sí mismos ni buscan reducir sus ganancias: al contrario, lo que hacen todos los Estados es buscar incrementar su poder a partir de un análisis racional; sin embargo, la estructura sí puede limitarlos y generar un balance (1979: 120-121). El orden sudamericano es un incentivo para que los Estados aspiren a mejorar su ubicación dentro de la jerarquía de poder y convertirse en hegemones; 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. La competencia se da sin que ello llegue a quebrar el orden ya que los Estados sudamericanos por lo general no tienden al conflicto; la estructura los disuade de hacerlo. Los Estados no suelen ir contra la estructura ya que esta garantiza su seguridad.

En resumen, podemos señalar que:

- (1) La distribución de poder en Sudamérica a partir de capacidades materiales de carácter militar y económico nos permite hablar de la existencia de una



potencia regional y un grupo de potencias secundarias, es decir, una jerarquía de poder.

- (2) Los Estados Sudamericanos tienden a la competencia. La distribución de poder y la ausencia de un orden hegemónico motivan a las potencias secundarias a competir por el poder y la seguridad en un contexto anárquico y elaborar políticas contestatarias que representan un desafío para la potencia regional y su limitado liderazgo.
- (3) Esta competencia no se da a través del conflicto sino a través de la contención y la disuasión. Existe un balance de poder que evita las guerras en Sudamérica. Los Estados sudamericanos no buscan por lo general romper con dicho balance; pueden desafiarlo, pero no llegan a enfrentarse a la estructura y al balance de poder.
- (4) Los Estados sudamericanos tienen intereses y buscan superar a sus rivales pero tenderán a preservar el balance. Competencia no es sinónimo de conflicto. Los Estados buscarán preservar su seguridad antes que buscar poder por poder. El poder, como apunta Waltz, no es un objetivo sino un medio. El objetivo siempre es la seguridad (1979: 126-127).

### I.3. UNASUR: entre la competencia y el equilibrio

Habiendo precisado las herramientas del neorrealismo e identificado la distribución del poder y el orden consiguiente en Sudamérica, es posible explicar la génesis y el funcionamiento de UNASUR. Desde nuestro punto de vista, este organismo debe entenderse como resultado de las relaciones de poder desarrolladas por los Estados sudamericanos y que se dan dentro de la estructura que ellos mismos han generado. Tanto su génesis como su funcionamiento pueden hallar respuesta a ese nivel.

En primer lugar, es necesario precisar que la figura de los organismos internacionales ha sido abordada con precisión desde la escuela neorrealista. Waltz, señala que los efectos de la anarquía no se suprimen a pesar de la existencia de organismos que, en teoría, buscan darle más certidumbre a la relación entre Estados. Los organismos regionales de integración entrarían en la misma categoría: no tienen la capacidad de regular la actuación de los Estados, sino más bien, la actuación de los Estados regulan a estos (Waltz 2000: 20).

En la misma línea, Mearsheimer indica claramente que las instituciones ejercen una mínima influencia sobre el accionar de los Estados. Indica, además, que "... realist maintain that institutions are basically a reflection of the distribution of power in the world. They are based on the self-interested calculations of the great

powers, and they have no independent effect on state behavior” (Mearsheimer 1995:7).

Nolte (2010) finalmente afirma que los procesos de integración regional deben entenderse a partir de los intereses de las potencias regionales. De esta forma, la potencia regional ejercería el poder blando de carácter institucional sobre los Estados que participan. El autor también hace énfasis en lo importante de observar el papel de las potencias secundarias y cómo se vinculan con la potencia regional puesto que ellas ayudan a sostener los mecanismos de gobernanza regional (Nolte 2010:896).

El punto más importante del argumento de estos autores es que finalmente los organismos internacionales responden a la voluntad de los Estados y no tienen existencia más allá de estos. Por lo tanto, al ser un organismo internacional producto de la relación entre Estados, es también un producto de la distribución de poder existente. En ese sentido, ¿qué relevancia tiene estudiar un organismo internacional si finalmente solo reproduce relaciones de poder que pueden analizarse independientemente del organismo? La respuesta a esta pregunta se entiende a partir del caso de estudio de esta investigación que es UNASUR y su presencia como el organismo de integración más importante a nivel regional.

UNASUR surge como proyecto desde inicios del siglo XXI impulsado básicamente por Brasil. Es necesario señalar que Brasil iniciaba su política de influencia regional con miras a convertirse en el país líder sudamericano. El

despegue de su economía y de su capacidad militar respaldaba dichas ambiciones. Si bien Brasil desde años anteriores era ya considerada la potencia regional, este esfuerzo buscaba ejercer liderazgos sobre el resto de países sudamericanos, utilizando para ello herramientas de integración regional, como fue el caso de IIRSA y la naciente Comunidad Sudamericana de Naciones, antecesora de UNASUR (Sanahuja 2011:123)

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 competencia considerable; y en segundo lugar, romper con las relaciones de poder instauradas por Estados Unidos en Sudamérica y que buscaban alcanzar un nuevo nivel con la firma del ALCA. La competencia entre Brasil y Estados Unidos por la hegemonía sudamericana tuvo un balance más favorable para el primero desde mediados de la década.

Sin embargo, la alteración de las relaciones de poder generó también respuestas de parte de los poderes secundarios a nivel regional. Son de destacar, por su posición antagónica, las de Venezuela y Colombia. Venezuela, con un proyecto regional, también decidió impulsar iniciativas de integración diferenciadas, como la formación del ALBA con países menores sobre los cuáles ya ejercía influencia directa. Pero también intentó impulsar la creación de UNASUR y consolidarla como un espacio para enfrentar el poderío estadounidense en la región, que se evidenciaba sobre todo en la cooperación militar con Colombia.

Así también, la reacción de Colombia fue de escepticismo una vez UNASUR ya se había constituido el año 2008. El intento de Brasilia y Caracas de romper con el balance de poder favorable a Estados Unidos motivó a Colombia a ejercer una política de resistencia en favor de su aliado por un tema que comprometía su seguridad: la lucha conjunta contra el narcoterrorismo. Ello derivó en políticas contestatarias de gran magnitud con Venezuela que llegaron al punto de un posible retiro de Colombia de UNASUR el año 2008.

En ese sentido, podemos observar como los intentos de la potencia regional de ejercer un mayor control sobre la región tuvieron un efecto en la estructura de relaciones de poder sudamericanas, motivando reacciones en Colombia, Venezuela y otros Estados, configurando un nuevo escenario de competitividad. Tanto Chile como Argentina también han tenido roles preponderantes en los esfuerzos de integración sudamericanos, mientras que los países menores han buscado adecuarse al proyecto que mejor réditos les ofrezca.

Sin embargo, ninguna de las potencias secundarias ni Brasil intentaron romper el equilibrio de poder y generar un enfrentamiento directo. Ni siquiera Venezuela que, al borde de una probable guerra el año 2010, decidió restablecer relaciones con Colombia en base a los inmensos costos que ya venía asumiendo por la ruptura de relaciones. Ningún otro Estado llegó a dicho extremo durante este período. Los Estados han tendido a competir pero dentro de un balance de poder que les proporcione seguridad. El método de soft-balancing ha sido el utilizado por las

potencias sudamericanas: contener y limitar los avances de sus rivales. Ejemplos notorios de soft-balancing fueron los intentos de Argentina de impulsar la creación de CELAC para que México ejerza un contrapeso frente a Brasil; o de Chile incrementando el gasto militar de manera considerable para asegurar su autonomía regional (Flemes 2012).

UNASUR se ha convertido en ese sentido, es un espacio más de competencia entre las potencias sudamericanas. Desde su creación, todos los países le han prestado gran atención al configurarse como un espacio a través del cual los más poderosos pueden ejercer poder. Los esfuerzos de Chile, Argentina y Venezuela por liderar UNASUR en momentos críticos, o los de Colombia de enfrentarse a ella, dan muestra de que el organismo es una arena política. El caso del conflicto entre Colombia y Venezuela dio muestra de cómo Brasil, como mediador a través de UNASUR, ya no era un actor suficiente para imponerse y restablecer la estabilidad regional: las potencias secundarias tienen políticas de resistencia. La negociación entre Brasil y esos países se hizo necesaria.

Pero al mismo tiempo, los esfuerzos de concretar a UNASUR como un mecanismo que vele por el balance de poder se han hecho notorios también. Durante las diferentes crisis políticas sucedidas entre 2008 y 2013, y que serán analizadas en esta investigación, 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 en mantener el equilibrio se hizo

evidente. Sin embargo, cuando el interés de una de las potencias no era satisfecho, los esfuerzos multilaterales perdían vigor y fracasaban. Una respuesta efectiva de UNASUR responde al reconocimiento de la distribución de poder.

Tanto el Consejo de Defensa Sudamericano como la Cumbres Presidenciales y de Ministros para atender asuntos de seguridad y crisis políticas tienen la intención de establecer una Sudamérica libre de conflictos y amenazas que atenten contra sus intereses. El rol que juegan los países menores, en muchas ocasiones como víctimas de esas amenazas, es menor; la intervención de UNASUR depende de lo que dicten los países que han configurado la estructura de poder y que definen los alcances del organismo.

Este capítulo ha tratado de establecer el marco teórico bajo el cual se analizará la gestión de UNASUR de crisis políticas en la región. Se ha logrado identificar a los actores más importantes del proceso, las relaciones que mantienen entre ellos y sus efectos en la actuación de UNASUR. En el siguiente capítulo nos enfocaremos en las crisis políticas en las que UNASUR intervino o trató de intervenir; si bien es importante conocer la naturaleza de la intervención, también lo es conocer el contexto de cada uno de las crisis en tanto podemos observar los intereses de cada potencia en ellos. Con los conflictos identificados podremos entonces pasar al análisis específico de cada intervención.





## CAPITULO II: Crisis políticas en el marco de UNASUR

Una vez observadas las relaciones de poder que se dan entre los países sudamericanos y sus efectos directos en el origen y el funcionamiento de UNASUR, es necesario precisar qué entiende esta investigación por “crisis política” para así poder identificar las crisis sucedidas en la región en los últimos años y analizar la intervención de UNASUR en cada caso. En este capítulo realizaremos, en primer lugar, un acercamiento al concepto de “crisis política” y los diferentes tipos de crisis que la academia ha identificado, así como a las medidas que adoptan sobre todo los actores internacionales para hacer frente a ellas. En segundo lugar, realizaremos un reconocimiento y descripción de las últimas crisis que se han dado en Sudamérica desde el origen de UNASUR como organismo regional, en el año 2008, hasta el año 2013, al mismo tiempo que analizaremos la importancia de cada caso para UNASUR y el desafío que le plantearon. Finalmente, abordaremos los

mecanismos con los que cuenta UNASUR y que ha ido desarrollando en los últimos años para hacer frente a una crisis política; veremos que dichos mecanismos, formales e informales, han sido afectados también por las relaciones de poder que se dan en la región. Una vez realizado este análisis, podremos en el siguiente capítulo observar el papel de UNASUR en cada crisis y comprender las causas de su efectividad o ineffectividad.

### II.1. Definición y tipología de las crisis políticas

Dentro del estudio de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, se ha prestado una atención considerable al desarrollo teórico sobre las crisis políticas. Uno de los enfoques más importantes para comprender el fenómeno desde una perspectiva sistémica, es decir, que una crisis se origina y desarrolla dentro de un determinado sistema político y que sus efectos se manifiestan en él. En ese sentido va Pasquino (1982) al decir que una 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”. 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 (Pasquino 1982: 454). Las crisis políticas, en líneas generales, rompen con períodos de estabilidad y generan una inestabilidad percibida como

negativa por quienes promueven y gestionan el orden en el sistema. Así, una crisis descontrolada puede devenir en escenarios violentos y poner en riesgo la viabilidad de un sistema político en su conjunto.

Siguiendo la línea anterior, las crisis buscan ser solucionadas por diferentes actores lo más pronto posible para conservar el sistema político. El tipo de solución y su efectividad dependerán de las características de la propia crisis, de los actores y del sistema político en riesgo. Por lo general, la solución de la crisis busca (1) conservar el modelo estabilidad previo a la crisis o, en el peor de los casos, (2) instaurar un nuevo sistema político (Pasquino 1982: 454-456). Es por lo tanto posible también que una crisis no encuentre solución en el corto plazo y se extienda más allá de su circunscripción original y en el tiempo o que al final transforme el sistema político radicalmente.

Naturalmente, las crisis políticas son de distinto tipo y poseen características particulares. Autores como Pasquino y Flemes y Radseck (2009), entre otros, han intentado establecer diferenciaciones básicas: es posible distinguir entre crisis circunscritas en el ámbito doméstico y de crisis internacionales<sup>10</sup>. En esta investigación, debido a los casos que analizaremos posteriormente, nos centraremos solo en esos dos tipos de crisis<sup>11</sup>. Una crisis doméstica está

---

<sup>10</sup> Las diferenciaciones de Pasquino, Flemes y Radseck entre otros son distintas; sin embargo, en esta investigación se intenta conciliar las diversas perspectivas asumiendo que no son excluyentes y que pueden complementarse entre sí haciendo más provechoso el análisis.

<sup>11</sup> Existen otros tipos de crisis que no consideramos aquí; por ejemplo, aquellas generadas por actores transnacionales y que traspasan fronteras nacionales (Flemes y Radseck 2009: 14).

circunscrita dentro del espacio definido por las fronteras de un Estado; es decir, la crisis afecta únicamente un sistema político nacional.

Por otro lado, las crisis internacionales tienen una naturaleza diferente ya que involucran dos o más Estados. Para Pasquino, una crisis internacional es “una situación de conflicto de intensidad extrema (existen altas expectativas del uso de la violencia)” (1981: 457). La misma definición la comparte Brecher aunque precisa que es importante prestarle atención a las dimensiones de una crisis internacional considerando su origen, gravedad, complejidad, intensidad, duración y resultados (1980: 11). Más adelante, Brecher y Wilkenfeld desarrollarían más el concepto: una crisis internacional implica una interrupción verbal o física considerable entre dos o más Estados y que desestabiliza las relaciones que se dan dentro de una determinada estructura – global o subsistema (2000: 4-5). Como en el caso anterior, vemos que las tipologías son compatibles y que las variables para identificar una crisis internacional son múltiples aunque comparten rasgos básicos con las crisis domésticas.

Finalmente, es necesario identificar los tipos de respuesta que pueden darse frente a una crisis. Dado que buscamos analizar la intervención de UNASUR para la solución de crisis políticas, nos enfocaremos en las respuestas de carácter internacional. En ese sentido, es importante rescatar también que otros tipos de mediaciones, como las ejercidas por actores estrictamente nacionales (como las instituciones, los partidos políticos, movimientos sociales, individuos, entre otros)

son de suma importancia para mitigar una crisis, y en algunos casos las más importantes, sobre todo para las de carácter doméstico (que, por lo general, no suelen recurrir de la mediación de parte de un actor internacional). En ese sentido, los esfuerzos nacionales e internacionales pueden ser complementarios para la solución de una crisis; ello dependerá del tipo de crisis y del contexto en el que se desarrolle.

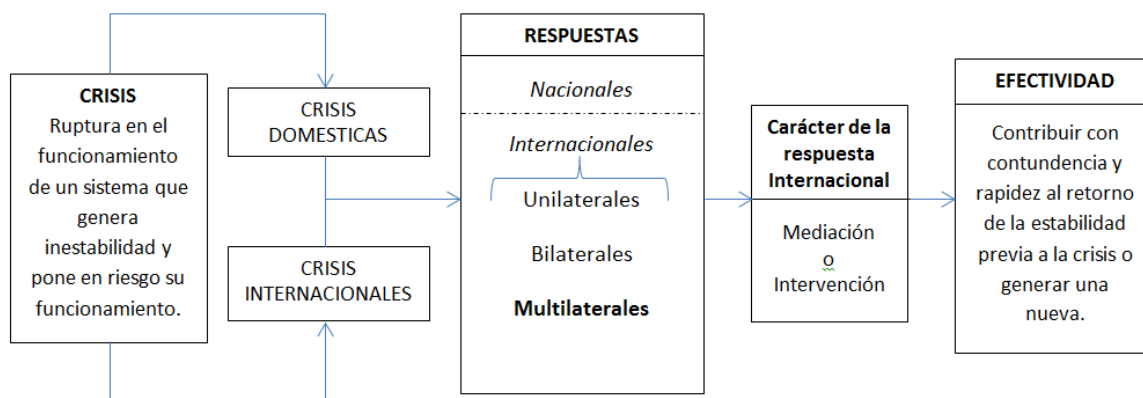
Sin embargo, en los últimos años se ha podido ver un incremento de la intervención de actores internacionales para la solución de una crisis y la salvación del sistema, tanto nacional como internacional. Según Flandes y Radseck, podríamos hablar de al menos tres tipos de estructuras internacionales para la solución de conflictos: (1) una estructura unilateral, compuesta por un Estado capaz de mediar o intervenir en la solución de una crisis; (2) una estructura bilateral, compuesta por dos Estados para la solución de, por ejemplo, una crisis que atraviesa sus fronteras; y (3) estructuras multilaterales, en donde resalta el papel de los organismos internacionales (2009: 14).

Finalmente, es necesario referirnos a la efectividad de la solución de crisis políticas. En líneas generales Pasquino señala que la efectividad dependerá de la cantidad de alternativas y de información de las que dispongan los *decision-makers* así como también por su fuerza y habilidad para restaurar con rapidez el sistema previo o institucionalizar uno nuevo sin perder las características esenciales del modelo originario (1981: 457-458). Respecto al rol de actores internacionales para

la efectividad en la mediación, Beardsley et al. señalan que esta podría medirse observando los acuerdos formales posteriores a la crisis, la reducción de las tensiones entre los actores en conflicto y la reducción del conflicto (2006: 66). Es también de peculiar interés el enfoque de Winkelfeld et al. al señalar que una mediación es más efectiva en tanto el actor que interviene posee una considerable capacidad de manipulación – en base a su poder material, influencias y capacidad de persuasión—lo cual le permite controlar el ambiente de negociaciones e influir directamente en las partes en conflicto (2003:284).

Para fines de la presente investigación, la efectividad dependerá de la fortaleza de los actores intervinientes, de la información con la que cuenten, de la rapidez con la que atiendan la crisis y su capacidad para mitigar los efectos de la crisis sobre el sistema político en riesgo, sea como mediadores entre las partes o como interventores en favor de una de ellas. Hasta este punto, hemos desarrollado qué se entiende por crisis política, las características generales que nos permitirán identificar las crisis que analizaremos, los diferentes tipos de estas, las diversas formas de solución de crisis priorizando aquellas empleadas por actores internacionales y finalmente cómo pueden llegar éstas a ser efectivas. En el siguiente cuadro podemos observar cómo se relacionan todos los puntos mencionados:

Gráfico 1: Crisis políticas: tipos, respuestas y eficacia



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, pasaremos a revisar las crisis políticas sucedidas en Sudamérica en los últimos años y tratar de clasificarlas y comprenderlas a partir de lo desarrollado en este apartado.

## II. 2. Crisis políticas en Sudamérica (2008-2013)

¿Es Sudamérica una zona de paz? 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.

Pueden identificarse a grandes rasgos dos tipos de crisis que se han dado en los últimos años en Sudamérica: nacionales e internacionales. Las interpretaciones sobre el origen de cada crisis en específico son un punto de discusión aún entre analistas dado su carácter reciente; sin embargo, a pesar de su complejidad, es posible identificar a los actores principales, aquellos que generan la crisis y aquellos que defienden el status quo, así como el sistema político en riesgo. En este sub capítulo trataremos de identificar las crisis políticas sudamericanas indicando los principales rasgos esbozados en el apartado anterior. Para ello es necesario delimitar el período de análisis: en vista de que esta investigación busca comprender el rol de UNASUR en dichas crisis, consideraremos las crisis políticas sucedidas entre mayo de 2008 (cuando se firma el Tratado Constitutivo de UNASUR y el organismo se oficializa) hasta abril de 2013 (cuando termina la crisis electoral venezolana), que fueron de interés de UNASUR y ameritaron una respuesta de su parte.

La primera crisis que afrontó UNASUR una vez constituida es la de Bolivia en agosto de 2008. Desde su llega al gobierno de Bolivia en 2004, el presidente Evo Morales tuvo serios enfrentamientos con los gobernantes de la denominada Media



Luna<sup>12</sup> de Bolivia debido a las reformas constitucionales que impulsaba. Para el año 2008, la tensión entre el presidente y los gobernadores era una de las más críticas y desestabilizadoras del sistema político boliviano (Aín 2012: 13; Caballero 2012: 18). Ese año el gobierno promulgó una nueva política de hidrocarburos que fue denunciada por los gobernadores y terratenientes del este del país por afectarlos directamente. Ello devino en protestas que adoptaron un matiz “anti indígena” en vista de que las políticas del gobierno buscaban reivindicar y favorecer a dicho sector de la población. Las protestas finalmente adoptaron la bandera del separatismo y se enfrentaron directamente a las fuerzas del orden, generando entre otras cosas la muerte de 19 personas y convirtiéndose en una de las mayores crisis políticas de la historia boliviana reciente (Pothuraju 2012: 6). El gobierno boliviano se llegó a ver seriamente desafiado en un momento y las posibilidades de que las regiones alcancen la tan ansiada autonomía por la fuerza fueron muy altas. Esta crisis doméstica de tipo gubernativa llamó la atención de los países de la región y por lo tanto 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. La intervención de UNASUR contribuyó en gran medida a que la crisis se apaciguara y fue considerada un buen augurio de lo que sería UNASUR como solucionador de crisis políticas en la región.

---

<sup>12</sup> Compreendida por los departamentos de Pando, Santa Cruz, Beni y Tarija.

La segunda crisis es del tipo internacional y tiene su origen en los meses previos a la oficialización de UNASUR: el conflicto diplomático entre Colombia, Ecuador y Venezuela. 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 (Kersffeld 2012: 78). 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, Uribe anuncia que se instalarían siete bases militares estadounidenses en territorio colombiano, en el marco de cooperación de los dos países en su lucha contra el narcotráfico. Ese punto 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 hasta que 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 donde 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.

La tercera crisis es de carácter doméstico y tiene lugar en setiembre de 2010: el intento de golpe de Estado contra Rafael Correa en Ecuador. Es, en primer lugar, aún discutible si se trató de un golpe de Estado o de un simple motín policial; sin embargo, 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: 16; Ospina 2011: 14). Al igual que en el caso boliviano, nuevamente un sector crítico con las iniciativas del gobierno responde de manera violenta a éste. Un sector de la policía nacional no veía con buenos ojos la nueva Ley de Servicio Cívico, que en su interpretación generaba un recorte a sus beneficios, lo cual los motiva a cercar y secuestrar al presidente Correa en un hospital con el fin de anular la nueva ley. Evidentemente, más que por una simple ley, el hecho demostraba la profunda fragilidad del sistema político ecuatoriano para

generar consensos con grupos importantes del propio Estado, lo cual terminó canalizándose en una crisis que buscaba alterar el mismo sistema. Este hecho representaba hasta entonces el mayor desafío a la gobernabilidad democrática en Sudamérica desde la creación de UNASUR (Pothuraju 2012:6), por lo que la actuación de este organismo, al igual que en el caso boliviano fue rápida, destacando el accionar de países vecinos como Perú y Colombia que cerraron fronteras inmediatamente con el país. El respaldo político de los países de UNASUR desde una cumbre presidencial convocada de emergencia el mismo día en Buenos Aires fortaleció al presidente Correa, quien al final del día terminaría recuperando el control del país. La capacidad reactiva de UNASUR, el consenso inmediato al que llegó y su iniciativa para desarrollar nuevos mecanismos de UNASUR como el Protocolo de Compromiso con la Democracia eran muestra una vez más de cómo el organismo podía ser efectivo frente a la existencia de crisis gubernativas en la región.

Sin embargo, la crisis en Paraguay, nuestra cuarta crisis para el análisis, daría razones a favor de las limitaciones de UNASUR. Luego de que en junio de 2012 17 personas murieran a causa de un operativo de desalojo en Curuguaty ordenado por el gobierno de Fernando Lugo, se hicieron manifiestas las intenciones de 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 2012:18). 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. Pero 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” y por la noche un nuevo presidente juramentaba en el Senado, generando una crisis política en Paraguay (Pothuraju 2012:7; Kersffeld 2012:80). El accionar de UNASUR en este sentido fue distinto a los casos anteriores: enérgico de la mano de algunos presidentes pero muy tibio de la mano de otros. La ausencia de consenso sobre si considerar la remoción como un golpe de Estado o no hizo que UNASUR tardara mucho en reaccionar frente a la crisis y tuvo que pasar una semana hasta que UNASUR se reuniera en Mendoza para tratar el asunto. Para cuando UNASUR decide sancionar a Paraguay suspendiéndolo del bloque, el nuevo gobierno de Federico Franco ya había tomado control del sistema político paraguayo, lo cual denota el retraimiento del organismo frente a otros actores. Finalmente, las intenciones de UNASUR no llegaron a concretarse en la solución de la crisis política. El hecho demostró también que no todas las crisis gubernativas podían ser atendidas eficazmente por UNASUR.

Finalmente, la quinta crisis más importante es la de Venezuela en 2013 a raíz de las elecciones presidenciales en las que resulta victorioso Nicolás Maduro. El candidato de oposición, Henrique Capriles, superado apenas por un mínimo porcentaje, denuncia 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. La crisis política que ya venía sufriendo Venezuela se agudiza, la negociación entre las partes parece improbable y el sistema político chavista se enfrenta a su mayor desafío desde el golpe de Estado del 2002. 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, lo cual fortalece plenamente a Maduro y debilita en gran medida los reclamos de Capriles. El caso puede considerarse efectivo desde una perspectiva objetiva: 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 terminan haciendo mucho más evidente los intereses de los Estados y el carácter pragmático de UNASUR para la solución de crisis.

Es posible, a raíz de lo visto en este segundo sub capítulo, y recuperando elementos del primero, extraer algunas conclusiones. En primer lugar, que las crisis políticas más importantes en la región desde la creación de UNASUR han sido

internacionales o domésticas. En segundo lugar, estas crisis han representado una amenaza directa a un determinado sistema político tanto nacional o entre dos o más Estados y ha generado situaciones de inestabilidad considerables con víctimas de por medio en la mayoría de casos. En tercer lugar, UNASUR ha decidido intervenir en todos los casos para restablecer la estabilidad y defender un determinado sistema político; sin embargo, en algunos casos lo logro mientras que en otros no. Y en cuarto lugar, que la efectividad para lograrlo no encuentra una correlación directa con el tipo de caso en tanto (i) la ineffectividad sucede tanto en casos domésticos con en internacionales y (ii) la efectividad sucede en tanto la crisis involucre países mayores como menores. En el siguiente se ordenan estos factores:

*Cuadro 6: Crisis política sudamericanas y el papel de UNASUR*

<b>Crisis</b>	<b>Tipo</b>	<b>Países involucrados en la crisis</b>	<b>Rol de UNASUR frente a la crisis</b>	<b>Efectividad de UNASUR</b>
Bolivia (2008)	Doméstica	País menor	Intervención/Mediación	SI
Col-Ecu-Ven (2009-10)	Internacional	Potencias regionales	Mediación	NO
Ecuador (2010)	Doméstica	País menor	Intervención	SI
Paraguay (2012)	Doméstica	País menor	Mediación/Intervención	NO
Venezuela (2013)	Doméstica	Potencia regional	Mediación/Intervención	SI

Fuente: Elaboración propia.

Se ve entonces que no existe una regularidad entre estos factores que determinen la efectividad de UNASUR. Esto plantea uno de los puntos centrales de esta investigación: Si no es el tipo de conflicto ni el tamaño de los países

involucrados, ¿qué determina la efectividad de UNASUR para la solución de crisis políticas? La respuesta se encuentra en el análisis a partir de la estructura de poder sudamericana; sin embargo, antes de enfocarnos en ello, es necesario observar la manera en cómo UNASUR gestiona las crisis mencionadas.

### II.3. Mecanismos de UNASUR frente a las crisis políticas

Antes de realizar el análisis principal, es necesario observar las posibilidades y limitaciones de UNASUR para la solución de crisis políticas a la luz de la teoría ya revisada. Para ello, nos centraremos analizar los mecanismos formales e informales de UNASUR para la solución de crisis políticas. Una vez hecho esto podremos en el siguiente capítulo observar como ellos son afectados por la estructura de poder sudamericana ya expuesta en el capítulo 1.

Aparte de los objetivos de integración en materia de infraestructura, energía y seguridad, UNASUR se ha destacado desde su origen en 2008 por intervenir y tratar de dar solución a diversas crisis políticas. Como hemos podido observar en el subcapítulo anterior, las cinco crisis que esta investigación estudia han contado con la participación constate de UNASUR para solucionarlas y restaurar el sistema de estabilidad previo. Así, el organismo regional asumió como un deber necesario para lograr la integración velar por la seguridad y estabilidad en Sudamérica. Sin



embargo, UNASUR no ha desarrollado precisamente un cuerpo institucional para hacer frente a las diversas crisis que afronta la región. El mecanismo de UNASUR que observar asuntos de seguridad y confianza mutua es el Consejo de Defensa Sudamericano, creado por sugerencia del presidente Lula Da Silva en 2009 justamente a raíz de la crisis que se había generado por el ataque colombiano en territorio ecuatoriano; sin embargo, el rol del Consejo de Defensa ha sido secundario en la solución de las crisis y sus objetivos se han orientado a generar cooperación en materia de defensa entre los Estados y otros aspectos de carácter técnico.

En ese sentido, no existe una institución destinada exclusivamente a la solución de crisis; el método utilizado por UNASUR ha sido de carácter informal. Desde su origen, los avances por institucionalizar el organismo han tenido dos rumbos: o crear instituciones muy débiles, sin autonomía y poco definidas o simplemente no crearlas y dejar la solución a cargo de instituciones 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 fenómenos; sin embargo, también hace que los mecanismos sean impredecibles y en ocasiones muy dependientes de los intereses estatales.

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: 9-10). Es decir, que las decisiones que se tomen para abordar un determinado asunto dependen más de la negociación entre los Jefes de Estado o Ministros que de mecanismos establecidos.

Como señala además Rojas Aravena, la diplomacia de cumbres tiene consecuencias tanto positivas como negativas. Entre las positivas se cuentan el afianzamiento del multilateralismo, la generación de espacios de confianza, la rapidez para las decisiones y la concentración del interés de múltiples actores; sin embargo, como resultado de ello usualmente se generan dictámenes sin monitoreo ni seguimiento posterior, que dependen de la voluntad política de los actores, que son además únicamente estatales, y que hacen énfasis en el corto plazo al mismo tiempo que asumen una amplia variedad de objetivos (2009:30).

Así, 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 señalando la postura de UNASUR y las disposiciones adoptadas para las crisis.

Otra medida que ha adoptado UNASUR y que se hizo evidente solamente en el caso de la crisis entre Colombia y Venezuela fue la mediación del Secretario General de UNASUR para solucionar el conflicto. Néstor Kirchner fue en ese entonces el encargado de ello aunque sus esfuerzos, a pesar de la legitimidad de su figura, no fueron suficientes para calmar las relaciones entre Colombia y Venezuela. En algún momento también se sugirió la mediación del presidente brasileño Lula Da Silva aunque ello no se concretó.

Sin embargo, la participación de UNASUR genera en ocasiones dispositivos institucionales. Producto de las resoluciones de algunas crisis se toman decisiones que conllevan a la institucionalización de algún nuevo mecanismo. El mayor logro en ese sentido ha sido la elaboración del Protocolo del Compromiso con la Democracia en 2010 que, si bien para octubre de 2013 aún necesitaba ser ratificada por cinco países, demuestra un interés de los Jefes de Estado por concretar mecanismos permanentes. Este Protocolo surge a raíz de la crisis en Ecuador en 2010 y ha sido impulsada en gran medida por ese país. Fue justamente ese país también que en el 2012 frente a la crisis paraguaya se exigió aplicar las sanciones

del protocolo contra el gobierno de Federico Franco, aun a sabiendas de que no se encontraba en vigor y por lo tanto carecía de carácter vinculante.

Asimismo, tanto para los casos de las crisis en Bolivia como Paraguay se formaron comisiones especiales para realizar investigaciones o monitorear los procesos posteriores. Una comisión especial de investigación fue creada a petición de los presidentes en la Cumbre de Santiago en 2008 para investigar la masacre de Pando, mientras que una Comisión de Alto Nivel fue conformada luego de la Cumbre de Mendoza para hacer el seguimiento del nuevo proceso electoral en Paraguay para el año 2013. Las dos comisiones fueron conformadas por funcionarios de alto nivel de los países miembros y contaron con el respaldo de la organización. Algo similar se intentó hacer en Venezuela para la auditoría de los votos, aunque dicho proceso terminó a cargo del mismo Estado venezolano y no de una comisión independiente.

Finalmente, solo en el caso de la crisis paraguaya UNASUR decidió adoptar sanciones contundentes. La deposición de Lugo le costó a Paraguay su suspensión de UNASUR y la participación en todos sus foros por alrededor de un año, hasta que se llevaron a cabo nuevamente elecciones presidenciales. Que solo este Estado haya recibido sanciones directas se explica porque UNASUR no puede sancionar a otros actores que no sean Estados. La sanción a los movimientos separatistas, los policías que secuestraron al presidente Correa o a los manifestantes que ocasionaron violencia en las calles de Caracas le ha

correspondido a los Estados pero no a UNASUR. Por otro lado, resulta llamativo que no haya aplicado sanciones a otros Estados generadores de crisis como Colombia o Venezuela, lo cual podría explicarse a raíz de un análisis de poder.

En conclusión, el segundo capítulo de esta investigación ha buscado dejar en claro que:

- (1) Las crisis políticas son fenómenos que alteran el funcionamiento normal de un sistema político y que generan una inestabilidad y situaciones de violencia. Existen diferentes tipos de crisis políticas pero identificamos principalmente dos: nacionales e internacionales. Existen medidas distintas para afrontar estas crisis, resaltando aquellas dirigidas por actores internacionales que a través de la mediación o la intervención buscan solucionar el conflicto y salvaguardar un determinado sistema.
- (2) En Sudamérica se han dado numerosas crisis políticas en los últimos años tanto domésticas (Bolivia 2008, Ecuador 2010, Paraguay 2012, Venezuela 2013) e internacionales (Colombia-Venezuela-Ecuador 2009-2010). Frente a ello, UNASUR ha buscado dar una solución a dichas crisis, siendo efectivo en algunas pero no en otras.
- (3) Finalmente, hemos observado que el principal mecanismo de UNASUR para la resolución de crisis ha sido la diplomacia de cumbres, un método de carácter informal. Asimismo, otros mecanismos y sanciones más específicos han sido aplicados en distintas crisis políticas. Sin embargo, ello no se

encuentra exento de las relaciones de poder existentes en Sudamérica. En el siguiente capítulo, desarrollaremos a profundidad este punto.



CAPITULO III: Análisis de la intervención de UNASUR en la gestión de crisis políticas

Después de haber observado que la distribución de poder en Sudamérica es importante para comprender las relaciones entre los Estados de la región y por ende del funcionamiento de UNASUR; y después de haber realizado un recuento descriptivo de las crisis políticas más importantes en Sudamérica e identificado los mecanismos de UNASUR para hacer frente a ellas, es posible comprender las posibilidades y los límites del papel del organismo regional y los factores intervinientes más importantes para la solución de una crisis política regional. Esta investigación postula que el consenso entre los intereses de las potencias regionales sudamericanas es la variable que mejor explica si la respuesta de UNASUR frente a una crisis será lo suficientemente efectiva para contribuir con su solución. Sin embargo, para llegar a esa conclusión es necesario conocer cómo la

distribución de poder y el interés de los Estado determinan la actuación de UNASUR frente a una crisis; el primer apartado de este capítulo busca responder esa pregunta. Luego de ello, realizaremos un análisis de la intervención de UNASUR en cada crisis política estudiada a la luz de los intereses estratégicos de las potencias regionales. Finalmente, resaltaremos la importancia y relevancia del consenso entre los Estados más poderosos de la región para la respuesta contundente de UNASUR frente a las crisis.

### III.1. Las dinámicas de poder y los límites y posibilidades de UNASUR

Lo expuesto en el capítulo anterior demuestra que, tal como señalaban Waltz y Mearsheimer respecto al rol de los Estados dentro de las instituciones, UNASUR es sumamente dependiente de la voluntad de los Estados que la conforman (Waltz 2000: 20; Mearsheimer 1995: 9). Los intereses de estos y la distribución de poder persisten a pesar de los arreglos institucionales existentes; en ese sentido, los mecanismos de solución de crisis descritos anteriormente guardan relación con esta dinámica: desde la instalación de las cumbres presidenciales hasta la capacidad de las comisiones observadoras o de investigación dependen del interés de los intereses estatales.

Es necesario ir por partes: la debilidad institucional de UNASUR se explica por el poco interés de los Estados en ceder capacidades y soberanía al organismo regional (Sabra 2010: 5-6; Serbin 2010: 35). Teniendo en cuenta que los Estados



se encuentran constantemente fortaleciendo su capacidad relativa debido a que la estructura anárquica y competitiva se los exige, ceder facultades y soberanía no es lo más recomendable que podría hacer un Estado para alcanzar dicho fin (Mearsheimer 1995:10)<sup>13</sup>. Además, si bien el realismo estructural reconoce la importancia de la cooperación para la política internacional actual estableciendo posibles escenarios en donde ella es posible, en el caso sudamericano los Estados han buscado aprovechar los beneficios de la integración en sectores como la energía y la infraestructura pero sin comprometer su autonomía ni su capacidad de decisión en asuntos políticos ni estratégicos frente a una entidad supranacional. Es oportuno recordar que UNASUR se concibió inicialmente con el objetivo de desarrollar, en el largo plazo, mecanismos supranacionales<sup>14</sup>; sin embargo, ello está aún muy lejos de suceder: los Estados han optado por hacer de UNASUR un espacio de carácter informal, en lo que a solución de crisis políticas respecta, y así tomar decisiones a través de la negociación o la imposición de intereses basándose en las capacidades que tienen respecto a sus vecinos.

Siguiendo esta línea, la diplomacia de cumbres le permite a los Estados negociar directamente entre ellos y sin normas institucionales de por medio, lo cual genera

---

<sup>13</sup> La lógica detrás de este argumento, expuesto con claridad por Mearsheimer (1995:9-12), se enmarca dentro de los puntos centrales del realismo: en un sistema anárquico en donde la supervivencia de un Estado depende solo de él mismo, la soberanía y la defensa y preservación de esta frente a amenazas externas constituyen un objetivo de máxima prioridad.

<sup>14</sup> Para una revisión de la evolución institucional de UNASUR en sus primeros años es recomendable ver Sanahuja, "Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de UNASUR" (2012: 128-131). Si bien UNASUR ha logrado avances institucionales en áreas como la Defensa y la Infraestructura, estas aún dependen en gran medida de los Estados más poderosos, sobre todo de aquellos con mayor interés en cada área específica, principalmente Brasil, por ejemplo, en el caso de Defensa (Sanahuja 2012: 135).

consecuencias tanto positivas como negativas, como vimos en el capítulo anterior. Por lo tanto, la resolución de crisis políticas en Sudamérica depende directamente de la negociación entre los países y no tanto de un cuerpo autónomo ni burocrático<sup>15</sup>. Una vez claro esto, esta investigación plantea que el hecho de que la solución de crisis dependa de la discusión y negociación directa entre los países obedece al interés de estos por configurar una región favorable a sus intereses y promover un cambio o preservar una situación que les parezca conveniente.

Evidentemente, son Brasil y las potencias secundarias los que tienen el papel protagónico en esa dinámica en razón de sus capacidades relativas y del poder material e intangible del que gozan (en otras palabras, de su ubicación en la estructura de poder sudamericana). Toda intervención o mediación que se realice desde UNASUR tendrá una connotación política compuesta por los intereses de las potencias regionales. Sin embargo, como también sabemos, ninguna potencia puede imponerse fácilmente sobre los intereses de las otras. Ello se vislumbra con claridad en la relación entre potencias intermedias, dada la reducida diferencia entre sus capacidades. Pero incluso en la relación con Brasil, las potencias secundarias no han cedido en perseguir sus propios intereses y buscan establecer un balance frente al poder de la potencia y desarrollar “políticas de contestación” (Flemes y Wehner 2012: 24-25). Por lo tanto, a la hora de atender una crisis política puede

---

<sup>15</sup> Serbin 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 (2010: 37; 44). 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).

haber o una coincidencia de intereses para el asunto que se quiere atender o por el contrario intereses en conflicto. Esta investigación tiene como propuesta principal señalar que la efectividad de la respuesta de UNASUR para la solución de una crisis política reposa sobre la coincidencia de intereses de las potencias regionales. El consenso entre las potencias regionales que conforman UNASUR es vital para una respuesta contundente; si una potencia se muestra contraria a ella, toda iniciativa carece de fuerza y pierde vigor y relevancia para la solución de la crisis.

Por ello, la efectividad de UNASUR dependerá directamente de las relaciones de poder. Touval y Zartman (1985) señalan que las mediaciones internacionales no están exentas de los efectos del poder de los mediadores. Así, una “mediación manipuladora” busca justamente establecer la paz entre las partes del conflicto utilizando su capacidad relativa (basada en elementos materiales como el poder militar y el económico) y la ventaja o “leverage” que se deduce de ella (es decir, la capacidad de imponer condiciones de altos costos en base a los recursos materiales que posee). Por ello, la mediación tampoco está libre de intereses particulares: los Estados buscan obtener beneficios absolutos o parciales de la situación de estabilidad que pretenden restablecer (Young et. al, 2004: 5; Wilkenfeld 2003: 284).

Lo anterior se vincula con la propuesta de esta investigación: la intervención de UNASUR, presentada generalmente como mediación entre las partes en conflicto, no se encuentran exentas de motivaciones políticas y estratégicas. Las potencias regionales que ejercen su poder a través de UNASUR buscan concretar intereses

específicos, que en ocasiones son compartidos: por ejemplo, lograr la estabilidad en un determinado país (aunque ello implique debilitar las instituciones democráticas de algún país, como sucedió en Venezuela). Y la intervención que se ejerce sobre estos países difícilmente se halla guiada por países menores con intereses en la solución de conflicto, sino por el interés de las potencias regionales, que cuentan con las capacidades suficientes para imponer sus intereses. Como apuntan Carnevale y Arad, los mediadores realizan constantemente análisis de costo-beneficio de sus acciones (1996:39).

La efectividad radicaría en la fuerza y contundencia de la intervención internacional basada en las capacidades relativas de los Estados que la impulsan. A ello parecen apuntar Morgan (1994) y Winkelfeld (2003) al señalar que las “mediaciones manipuladoras” suelen dar resultados más efectivos y en plazos reducidos. Así, el comportamiento efectivo de UNASUR solo será posible en tanto se halle respaldada por el suficiente poder para controlar la crisis e imponerse sobre los actores en conflicto.

Finalmente, antes de pasar a los análisis de caso, es necesario discutir un punto central: ¿qué tanto puede hacer UNASUR frente a una crisis política? Si dicho organismo regional engloba a los países más poderosos de la región, ¿no bastaría con que estos impongan directamente sus capacidades militares y económicas para apaciguar cualquier crisis doméstica o internacional? Se podrían vislumbrar, al menos, dos razones por lo que ello no suele ocurrir: (1) Es poco probable que los

Estados establezcan un consenso para intervenir militarmente en o aplicar sanciones económicas a un país en su conjunto. Si la coordinación de intereses resulta desde ya compleja, hacerlo para intervenir directamente en otro país y en uso de sus capacidades materiales lo es aún más. Por lo tanto, dichas medidas tienen mayor posibilidad de ser adoptadas por un solo Estado o un grupo de ellos pero no por un bloque regional como UNASUR en vista de la diversidad de intereses<sup>16</sup>. Y por otro lado, porque (2) los Estados sudamericanos y que conforman UNASUR evitan ese tipo de medidas. Por lo general, los Estados sudamericanos no intervienen directamente con medidas coercitivas en los asuntos de otros. Una intervención directa en un país generaría incentivos para que las intervenciones sean vistas como medidas legítimas para establecer el orden; los Estados sudamericanos han buscado descartar esa posibilidad para asimismo evitar una intervención en sus propios países, en vista de la preservación de su propia soberanía<sup>17</sup>. La estabilidad tradicional de la región se explica en parte a partir del principio del respeto a la soberanía. La estabilidad sudamericana busca ser preservada por los Estados que se benefician de ella; ninguno de ellos busca

---

<sup>16</sup> La única medida tomada en conjunto desde UNASUR contra un país fue la suspensión de Paraguay luego de la destitución a Fernando Lugo; sin embargo, dicha medida dista de ser efectiva en tanto sus efectos fueron meramente políticos y no tuvieron implicancias en términos de seguridad o economía. Una cuestión muy diferente resulta la suspensión de Paraguay en MERCOSUR, en donde la coincidencia de intereses y la aplicación del Protocolo de Ushuaia para la preservación de la democracia si tuvieron efectos directos en lo que respecta a relaciones comerciales.

<sup>17</sup> El ataque de Colombia a las bases de las FARC en territorio ecuatoriano es un caso excepcional de intervención que podría explicarse a raíz de las amenazas a la seguridad que sufre Colombia en su conflicto con el grupo armado. Pero este tipo de comportamiento no constituyen una regla ni son comunes en la región. (La crisis política como resultado de dicha intervención debería servir como desincentivo para ese tipo de actuaciones).

“incendiar la pradera”. Dicha dinámica se explica en parte por el interés de las potencias regionales, es decir, aquellas que sí pueden intervenir, en no hacerlo.

En conclusión, el carácter poco institucional de los mecanismos de UNASUR y sus limitaciones para la solución de crisis políticas se explican en gran medida por su propia naturaleza, que a su vez responde a la prevalencia de los intereses de los países más poderosos dada la estructura de poder. El interés de las potencias regionales en UNASUR entonces se trasluce a través de dicha informalidad institucional. La competencia entre potencias y el soft-balancing ejercido entre ellas se da dentro de UNASUR y ello afecta su capacidad de respuesta frente a una crisis política. Finalmente, apuntamos tres razones fundamentales para esta limitación de UNASUR: los objetivos institucionales de UNASUR, la falta de consenso para intervenciones coercitivas directas y el interés de los Estados por la no intervención directa, comportamiento respaldado por la estructura de poder sudamericano y en pro de salvaguardar la soberanía de cada Estado y preservar la estabilidad regional.

### III.2. Las intervenciones de UNASUR y el interés de las potencias regionales

En este apartado analizaremos la intervención de UNASUR en cada caso expuesto en el capítulo anterior, resaltando las medidas adoptadas por UNASUR, las características de estas medidas y sobre todo el interés de las potencias regionales en cada crisis. Así resaltaremos cómo la postura de las potencias regionales determina la contundencia de la respuesta de UNASUR. Para ello,

dividiremos los casos entre aquellos en los cuales UNASUR tuvo una intervención efectiva y aquellos en los cuales no.

### III.2.1. Actuación efectiva de UNASUR

Observaremos, a continuación, el papel efectivo de UNASUR en tres de las crisis políticas sudamericanas, ilustrando el interés de cada potencia regional para su solución y tratando de resaltar las similitudes entre los casos.

En el caso de la crisis boliviana de 2008, al tratarse de un conflicto que amenazaba directamente al sistema político boliviano, UNASUR no dudó en mostrar un respaldo directo hacia el gobierno de Evo Morales (Caballero 2012:18). 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 cumbre presidencial, que se llevó a cabo en Santiago era además la primera en la historia del organismo que se celebraba para solucionar un problema de ese tipo. La asistencia de todos los presidentes de las potencias regionales fue determinante para su éxito: demostró el interés de los países más poderosos de la región de apaciguar una crisis en un país pequeño y relativamente débil pero cuyas consecuencias podían ser peligrosas para la región. La variable de respaldo político puede ser útil para explicar la contundencia del respaldo de UNASUR; sin embargo, tener en consideración factores estratégicos nos permite comprender mejor el caso.

La rápida restauración del sistema político boliviano en riesgo se explica a partir del consenso entre las potencias regionales. Los cinco países más poderosos de la región coincidieron en que era preferible la Bolivia de Evo Morales que una Bolivia escindida y en una crisis política de posibles efectos regionales. El respaldo de Venezuela, Argentina y Chile, si bien se explica a partir de la cercanía ideológica con Morales, se puede comprender también en base a intereses estratégicos: Bolivia es un Estado aliado fundamental para el balance de poder que busca ejercer Venezuela frente a países como Chile, mientras que al mismo tiempo es un vecino muy importante para Chile y Argentina como lo es también para Brasil por razones económicas: los importantes suministros de gas, que además se vieron afectados y temporalmente inhabilitados en razón de la violencia política en la Media Luna boliviana (Aín 2012:13; Sanahuja 2011:139). Asimismo, Brasil, Venezuela y Argentina, motivados por sus proyectos de liderazgo regional, se ven motivadas a atender con urgencia la crisis boliviana, sobre todo para debilitar otros intentos de mediación como el de la OEA (Serbin 2010:44); de entre ellos, destaca Brasil en tratar de liderar la mediación y establecer las condiciones entre las partes en conflicto<sup>18</sup>. Por otro lado, el respaldo de Colombia a Bolivia se comprende por el interés compartido a nivel sudamericano de mantener la estabilidad regional, sobre todo dentro del bloque andino, así como evitar abrir otro frente de conflicto luego de la crisis que vivía en sus relaciones con Ecuador luego de la intromisión del Ejército

---

<sup>18</sup> “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 2011:140).



colombiano para atacar a las FARC 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 que UNASUR fue el factor determinante para la solución de la crisis en tanto esta se apaciguó solo después de su intervención (Caballero 2012:18).

El segundo caso de intervención efectiva fue para la solución de la crisis ecuatoriana en 2010. El denominado intento de golpe de Estado generó una respuesta inmediata de los países sudamericanos. 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 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: 6). 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 por primera vez 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 2012:16). 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 en proteger y restaurar el sistema político (Kersffeld 2012:82).

Evidentemente, 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 motivó a reforzar medidas de protección a la democracia<sup>19</sup>. Si bien Ecuador no se caracteriza por ubicarse en una zona estratégica fundamental, todos los países guardan interés en mantener el orden en la región y no lidiar con escenarios de inestabilidad y gobiernos ilegítimos producto de golpes de Estado que quiebren la unidad dentro de UNASUR. 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 así 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, que 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

---

<sup>19</sup> Sanahuja 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 efectividad del bloque frente a crisis políticas (2011: 141).

y reforzar sus relaciones bilaterales. Por otro lado, como en el caso anterior, el papel de Brasil y Venezuela pueden comprenderse también 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 2010:20).

Finalmente, el tercer caso de intervención efectiva se dio durante la crisis de Venezuela en 2013. Es importante señalar que la actuación de UNASUR cuestiona profundamente la creencia de que el organismo actúa en los conflictos políticos siempre en favor de la democracia. En una elección muy cuestionada por la ausencia de garantías democráticas, UNASUR hizo poco con su intervención por esclarecer si las elecciones fueron democráticas, sino que validó un resultado muy cuestionado y prácticamente reconoció a uno de los candidatos. Sin embargo, la actuación de UNASUR contribuyó en gran medida a apaciguar el escenario de violencia e inestabilidad. Visto desde un punto de vista objetivo, la actuación de UNASUR fue contundente y efectiva.

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 con grandes diferencias políticas respecto al 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.

Así, en un caso similar al conflicto colombo-venezolano, la actuación de UNASUR tuvo que buscar un consenso alrededor de los intereses de la potencia en crisis. 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 a puertas de la solución de un diferendo marítimo con el Perú. Brasil y Argentina respaldaron a Maduro por motivos similares aunque también motivados por un interés 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).

Así, los tres casos de intervención efectiva se caracterizan por un respaldo inmediato de UNASUR a raíz del interés de las potencias regionales por la solución del conflicto. 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 (aparte de otros intereses específicos de cada país), 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.

Hasta este punto parece que UNASUR tendría la capacidad de dar respuestas inmediatas a crisis nacionales, que los países de ideología izquierdista recibirán siempre una atención prioritaria de UNASUR a la hora de enfrentar crisis políticas y que las potencias regionales pueden llegar a consensos cuando se trata de salvar el sistema democrático; sin embargo, los dos siguientes casos desmentirían estas suposiciones en favor de los intereses estatales y la distribución de poder como factores determinantes para responder frente a una crisis.

### III.2.3. Actuación inefectiva de UNASUR

A diferencia de los tres casos anteriores, en los dos casos presentados a continuación, UNASUR no pudo intervenir con efectividad debido a la imposibilidad de la convergencia de intereses entre las potencias sudamericanas<sup>20</sup>. Al final de este apartado trataremos de establecer similitudes entre los dos casos para comprender también su diferencia respecto a los tres anteriores.

---

<sup>20</sup> Respecto a las participaciones de UNASUR en la crisis colombo-venezolana y la de Paraguay, existen múltiples opiniones que las consideran efectivas (Caballero 2012; Kersffeld 2012; Photuraju 2012); sin embargo, estas perspectivas no profundizan en el desarrollo ni el desenvolvimiento específico de cada crisis: ni las cumbres de UNASUR ni la mediación del Secretario General restablecieron la paz entre Colombia y Venezuela sino un acuerdo bilateral (existe una tendencia a sobredimensionar la capacidad de mediación de Néstor Kirchner), mientras que Paraguay UNASUR no pudo reponer al presidente Lugo.

En el año 2009 estallaría uno de los mayores desafíos para UNASUR: la crisis colombo-venezolana, en la que Ecuador también tuvo un rol importante<sup>21</sup>. 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 contradicción<sup>22</sup>. 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

---

<sup>21</sup> La participación de Ecuador en esta crisis está referida a la que vivió este mismo país con Colombia el año anterior a raíz de la intervención de Colombia en su territorio para combatir a las FARC. Las relaciones políticas entre los dos países se congelaron (incluyendo retiro de embajadores) hasta el año 2010 con la llegada de Santos al poder. Ver Trujillo (2012) y Zepeda (2011).

<sup>22</sup> Las relaciones entre Colombia y Venezuela se tornan tensas desde la llegada de Uribe al poder; sin embargo, la raíz de las tensiones se hayan 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: 118, 123).

políticas y comerciales entre los países entre 2009 y 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 otras dos potencias regionales. 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, complicaban la viabilidad 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 en conflicto limitó el accionar de Brasil 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 por 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 relaciones<sup>23</sup>. 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. La probabilidad de la guerra era muy costosa para ambas posturas: un ataque a Colombia implicaría el involucramiento directo de Estados Unidos en el conflicto; un ataque a Venezuela implicaría una guerra en varios frentes para Colombia, que ya venía combatiendo contra el narcotráfico. 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. Ninguno de los dos Estados contemplaría la guerra como un recurso válido para solucionar sus diferencias entre sí (Pastrana 2011: 126:130)

Finalmente, la crisis en Paraguay fue una anunciada y pudo ser evitada por UNASUR. Desde días antes del Juicio Político al presidente Lugo, UNASUR ya había enviado a sus ministros de Relaciones Exteriores para respaldar políticamente a Lugo en lo que parecía un intento de revocatoria presidencial.

---

<sup>23</sup> Como señala Márquez (2012: 589), 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.



Asimismo, un día antes del proceso a Lugo, gran parte de los mandatarios sudamericanos hicieron público su respaldo al presidente paraguayo frente a cualquier eventualidad. Sin embargo, y a pesar de dicho apoyo, Lugo fue destituido sorpresivamente, evidenciando que la presión internacional no fue suficiente 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: 18; Kersffeld 2012:80); sin embargo, se dieron 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 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, con un nuevo presidente 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, aunque los repondrían con prontitud en tres meses, a diferencia del resto de países. Finalmente, Lugo no pudo recuperar la presidencia y Paraguay fue readmitido una vez elegido Horacio Cartes en 2013.

Evidentemente, 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. Pero también es necesario prestar atención a que en esta crisis en particular, el quebramiento 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). La pregunta que surge es si UNASUR podría efectivamente reponer a un presidente. Como vimos en el sub capítulo anterior, UNASUR tiene límites impuestos por el interés de los mismos países para intervenir directamente en los asuntos internos de otro. Por ello, reponer a Lugo también resultaba de por sí una tarea compleja para UNASUR. El organismo tampoco abogó por medidas coercitivas de carácter militar o económico y si bien el Protocolo de Protección de la Democracia si contempla aplicar medidas de sanción, no se llegó a invocar por no estar ratificada por la mayoría de países (a diferencia de MERCOSUR que sí activó su medidas de protección de la democracia). 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 motivaron su diferencia con la postura de las otras potencias: el derrocamiento de Lugo y el ascenso 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 últimos 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 colombiano y venezolano. En el caso paraguayo, 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.

Así, hemos observado cómo cada caso ha sido respondido por UNASUR y el papel que las potencias regionales han tenido para configurar dicha respuesta. Como vemos, el consenso entre las potencias regionales es necesario para que UNASUR pueda dar respuestas contundentes que favorezcan al retorno de la

estabilidad en una crisis política. En el siguiente sub capítulo brindaremos algunas reflexiones sobre la importancia del consenso por sobre otras variables y cómo ello determina la contundencia del accionar de UNASUR.

### III.3. UNASUR y el consenso de las potencias regionales

Este subcapítulo busca sintetizar los puntos expuestos en los dos subcapítulos anteriores antes de pasar a las conclusiones finales de la investigación. Evidentemente, queda claro que la actuación de UNASUR en una determinada crisis puede comprenderse desde determinadas aristas: los factores ideológicos podrían resaltarse como determinantes para estudiar el comportamiento de UNASUR; por otro lado, el tipo de crisis que se aborda podría darnos luces sobre las posibilidades y limitaciones de su actuación; además, el compromiso de los países de UNASUR con la democracia como valor compartido a nivel regional podría darnos otras luces sobre cuándo es más probable una actuación contundente del bloque regional. La realidad internacional es sumamente compleja y las distintas interpretaciones que hacemos de ella nos llevarán a preferir algunas variables por sobre otras.

Sin embargo, cada una de las variables anteriores presenta limitaciones a la luz de los casos que hemos escogido para el análisis: Por ejemplo, a pesar de que Bolivia, Ecuador y Venezuela son países con los cuales Colombia y Chile mantienen considerables diferencias ideológicas, estos dos últimos países apoyaron el retorno

a la estabilidad de aquellos antes que aprovechar la situación para debilitarlos políticamente. Por otro lado, si bien la actuación de UNASUR en Bolivia y Ecuador podría indicarnos que la efectividad del organismo es mucho más probable en países pequeños que en países grandes, el caso paraguayo desmentiría dicha hipótesis, mientras que el caso de Venezuela indicaría que la intervención en crisis de países grandes puede también ser efectiva. Así, tampoco no existe manera de probar por el momento que un conflicto internacional será siempre un desafío sin solución para UNASUR al ser el conflicto entre Colombia y Venezuela el único de ese tipo en los últimos cinco años. Finalmente, si bien podría pensarse que UNASUR ha desarrollado un mecanismo de respuesta más contundente frente a amenazas a la democracia, el caso venezolano demostraría que intereses estratégicos podrían prevalecer a último momento.

Sin dejar de lado la importancia de dichas variables, esta investigación postula que el análisis a partir de las relaciones de poder y de los intereses resulta más explicativo y que es posible observar una tendencia de la actuación de UNASUR en los cinco casos que hemos analizado. Identificando el interés de los países que determinan la estructura de poder sudamericana, es posible dar una respuesta sobre por qué UNASUR actuó con contundencia favoreciendo la solución de la crisis en Bolivia, Ecuador y Venezuela, mientras que por qué no pudo hacerlo en el conflicto Colombia-Venezuela y Paraguay: el consenso entre las potencias para solucionar la crisis y el reconocimiento de sus intereses es fundamental. UNASUR, al ser un organismo con poco desarrollo institucional para la solución de

crisis políticas, depende de las relaciones de poder de las potencias regionales sudamericanas y de que estas se encuentren en una relativa “armonía”. No es una armonía imposible de lograr: en el caso boliviano, ecuatoriano y venezolano, las potencias regionales pudieron concertar y encontrar una solución satisfactoria para todas. El consenso es la clave para entender el funcionamiento de UNASUR en la solución de conflictos (y quizás lo sea también para entender su funcionamiento en otras áreas de integración).

Es necesario también enmarcar claramente el consenso de intereses en la estructura de poder sudamericana. La estructura nos permite identificar cuáles son las potencias más importantes en la región y que determinan la estructura: Brasil, como potencia regional, ha tenido un importante interés en la solución de las crisis políticas sudamericanas, siendo su participación más notoria en la crisis boliviana y en el conflicto entre Colombia y Venezuela. Argentina y Venezuela han tenido actuaciones hasta cierto punto similares: han tratado de liderar por su cuenta el accionar de UNASUR para la solución de la crisis en los casos boliviano, colombo-venezolano, ecuatoriano y paraguayo; además, han sido los dos países con las posturas más intensas a favor de la restauración del orden. Finalmente, Chile y Colombia han sido los países menos activos en UNASUR y los que han generado también dificultades para la coordinación de intereses en contraposición a Venezuela y Argentina.

Así, cuando las potencias actuaron de manera conjunta, el carácter de la respuesta internacional fue contundente y proporcional a las capacidades materiales, económicas y de liderazgo que tienen. Cuando no lo hicieron, dicho esfuerzo menguó y se encontró en contraposición de otros Estados que haciendo uso del soft-balancing contrapusieron sus intereses al de los otros. Más importante que saber qué potencia regional imponer sus intereses con mayor facilidad por sobre los otros, lo relevante para efectos de esta investigación es que esa diferencia de intereses por sí misma afecta el funcionamiento de UNASUR y establece los límites de su accionar.

Así, el tercer capítulo de esta investigación ha buscado conectar lo desarrollado en capítulos anteriores: la distribución de poder sudamericana y los intereses de las potencias regionales en UNASUR junto con la solución de crisis políticas y los mecanismos para la solución de las crisis. Como resultado, hemos obtenido que, luego de analizar el papel de UNASUR en cada uno de los casos estudiados, el consenso entre los intereses de las potencias regionales resulta fundamental para ello y tiene una capacidad explicativa mayor que otras variables. Ello determina la contundencia de la respuesta de UNASUR. Así, esta investigación confirma la hipótesis planteada inicialmente: que las relaciones de poder determinan el funcionamiento de UNASUR para la solución de crisis políticas. Los casos analizados dan cuenta de ello. Todo lo elaborado hasta aquí nos permite elaborar conclusiones sobre el funcionamiento de UNASUR en los últimos años y pensar en lo que puede llegar a hacer a futuro.



## CONCLUSIONES

Esta investigación partió de la pregunta ¿Qué determina la efectividad de UNASUR para la solución de crisis políticas en Sudamérica? Para ello fue necesario precisar, en primer lugar, cómo las relaciones entre los Estados sudamericanos y las dinámicas de integración política se podían comprender desde el realismo estructural; en segundo lugar, identificar las crisis en los últimos cinco años y los mecanismos de solución desarrollados por UNASUR para atenderlas; y finalmente, observar la actuación de UNASUR a la luz de las relaciones de poder regionales y los intereses de las potencias. Todo ello ha servido para comprobar nuestra hipótesis inicial, que señala que la efectividad de UNASUR depende en gran medida del consenso de intereses entre las potencias regionales sudamericanas, A partir



de ello, entonces, es posible elaborar algunas conclusiones generales que se desprenden del análisis:

- 1) 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 teniendo 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 da principalmente entre Brasil y el resto de las potencias secundarias, quienes lejos de seguir incondicionalmente a la potencia regional a cambio de beneficios relativos (bandwagoning) optan por balancear su poder o el de las otras potencias secundarias.
- 2) 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.

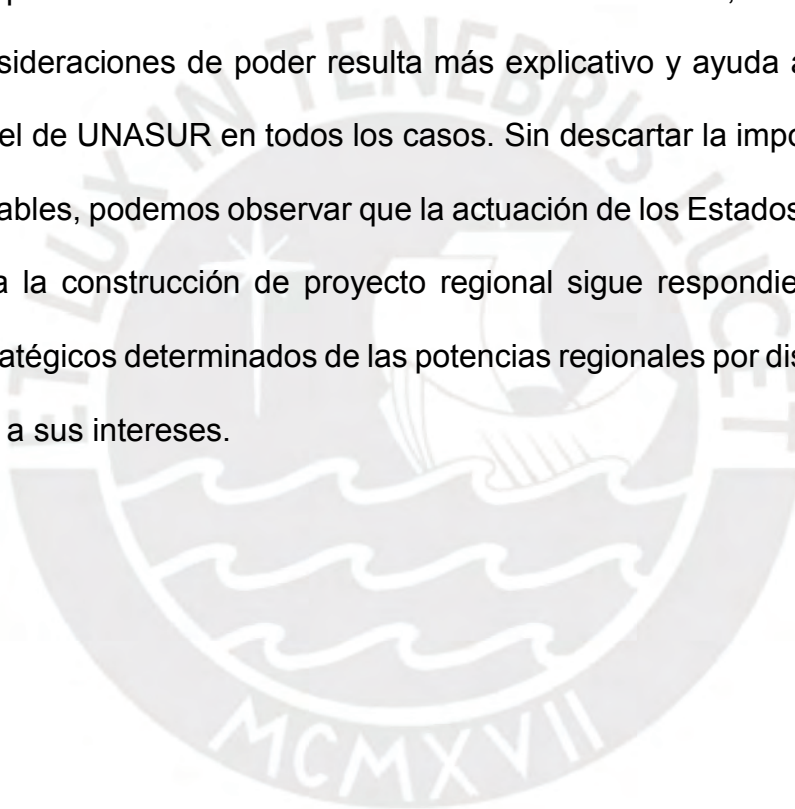
- 3) En los últimos años se han presentado numerosos casos de crisis políticas en Sudamérica que han afectado la estabilidad regional. El papel de UNASUR en la solución de dichas crisis políticas es cada vez más creciente. Así, ha venido desarrollando mecanismos para la solución de crisis; sin embargo, 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 disminuya su poder en relación a sus vecinos.
- 4) El papel efectivo 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, permitiéndole concretar un interés específico. 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.
- 5) Por el contrario, el papel inefectivo 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, generando 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.

- 6) 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 “mediación 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.
- 7) 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 cautas y han buscado concretar sus intereses sin alterar bruscamente el balance de poder regional ni generar focos de

inestabilidad. Solo en 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.

- 8) 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 de proyecto regional sigue respondiendo a intereses estratégicos determinados de las potencias regionales por diseñar una región afín a sus intereses.



## BIBLIOGRAFÍA

AIN, Gastón

2012 *Multilateralismo y resolución de conflictos en Sudamérica. Madrid. Tesis de Maestría. Universidad Autónoma de Madrid.*

BARBE, Esther

2008 *Relaciones Internacionales. Tercera edición. Madrid: Tecnos.*

BEARDESLEY, Kyle; David QUINN; Bidisha BISWAS y Johnatan WINKENFELD

2006 “Mediation Styles and crisis outcomes”. *The Journal of Conflict Resolution*. Vol.50 No.1. pp.58-86.

BERCOVITCH, Jacob; Theodore ANAGNOSON y Donnette L. WILLE

1996 “The study of international mediation: theoretical issues and empirical evidence” en *Resolving international conflicts*. Colorado: Lynne Rienner. 11-35

BETANCOURT, Ricardo

2012 “Colombia frente a los espacios regionales de cooperación e integración” en *Colombia, ¿una potencia en desarrollo?* Bogotá: Konrad-Adenauer-Stiftung. 659-674.

BRECHER, Michael

1980 *Decisions in crisis: Israel, 1967 and 1973*. Los Ángeles: University of California.

BRECHER, Michael y Jonathan WILKENFELD

2000 *A study of crisis*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

CABALLERO, Sergio

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, Peter y Sharon ARAD

1996 "Bias and impartiality in International Mediation" en *Resolving International Conflicts: The theory and practice of mediation*. Colorado. Lynne Rienner Publishers. 39-53.

COMINI, Nicolás

2010 "El rol del Consejo de Defensa de la UNASUR en los últimos conflictos regionales" en *Nueva Sociedad* N°230. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert. 14-22.

FLEMES, Daniel y Michael RADSECK

2009 "Creating multilevel security governance in South America". *GIGA Working papers*. N°117. Hamburgo: GIGA.

FLEMES, Daniel y Leslie WEHNER

2012 “Drivers of strategic contestation in South America”. *GIGA Working papers*. N°207. Hamburgo: GIGA.

IGLESIAS, Enrique

2010 “Prólogo”. En *América Latina y la diplomacia de cumbres*. Ed. Carlos M. Jarque. México: Secretaría general Iberoamericana. 9-14.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS).

2011 *The Military Balance 2010*. London: Routledge.

KAHHAT, Farid

2007 *Tras la Guerra Fría. Mentalidad militar y políticas de seguridad en Sudamérica*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

KENNEDY, Paul

1995 *Auge y caída de las grandes potencias*. Barcelona: Plaza & Janes editores.

KERSFFELD, Daniel

2012 “Una nueva agenda para Sudamérica: la UNASUR y la resolución de conflictos sudamericanos” en *Línea Sur* 3. Revista de política exterior. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores. 71-86.

MARQUEZ, Martha

2012 “Dilemas y perspectivas de la relación de Colombia con Venezuela durante la era Santos” en *Colombia, ¿una potencia en desarrollo?* Bogotá: Konrad-Adenauer-Stiftung. 577-598.

MEARSHEIMER, John

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, Paz Verónica

2004 *El rol de la OEA. El difícil camino de prevención y solución de conflictos a nivel regional*. Documentos CRIES. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.

MORGAN, Clifton

1994 *Untying the knot of war: a bargaining theory of international crises*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

MORGENTHAU, Hans

1986 *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: GEL.

NOLTE, Detlef

2010 "How to compare regional powers: analytical concepts and research topics" en *Reviews of International Topics*, 36: 881-901.

OSPINA, Pablo

2011 "Ecuador: ¿intento de golpe o motín policial?" En *Nueva Sociedad* N°231. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert. 14-27.

PASQUINO, Gianfranco

1982 "Crisis" en *Diccionario de Ciencia Política*. Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (Comp.). Madrid: Siglo XXI Editores.

PASTRANA, Eduardo



2011 “Las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador en el escenario de la seguridad regional” en *Diálogo Político*, Año 28, N° 1. Buenos Aires: Konrad-Adenauer-Stiftung. 109-136.

POTHURAJU, Babjee

2012 *UNASUR and security in South America*. New Delhi: IDSA Publications

ROJAS, Francisco

2010 “Diplomacia de Cumbres e Integración regional”. En *América Latina y la diplomacia de cumbres*. Ed. Carlos M. Jarque. México: Secretaría general Iberoamericana. 27-54.

SANAHUJA, Antonio

2011 “Multilateralismo y regionalismo en clave sudamericana” en *Los desafíos del multilateralismo en Latinoamérica*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. 115-158.

SERBIN, Andrés

2010 *OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina*. Documentos CRIES. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.

TELLIS, Ashley; Janice BIALLY; Christopher LAYNE; y Melissa MCPHERSON

2000 *Measuring national power in the postindustrial age. Analyst handbook*. The RAND Corporation.

TOUVAL, Saadia y William ZARTMAN

1985 Introduction: Mediation in theory. En *International mediation in theory and practice*. Boulder, CO: Westview.

WILKENFELD, Jonathan; Kathleen YOUNG; Victor ASAL y David QUINN  
 2003 Mediating International Crises: Cross-National and Experimental Perspectives. *The Journal of Conflict Resolution*, Vol.47, No.3. 279-301.

YOUNG, Kathleen, Victor ASAL, David QUINN y Jonathan WILKENFELD  
 2004 "Mediation and the relative power of crisis actors: an experimental analysis".  
 Documento presentado en el Congreso Annual de ISA, Montreal, Quebec, Canadá, 17 de marzo de 2004.

WALTZ, Kenneth  
 1979 *Theory of international politics*. Reading, Mass: Addison-Wesley.  
 2000 Structural realism after the Cold War, en *International Security*, Vol.25, N°1. Mass: MIT.  
 2005 "El realismo estructural después de la Guerra Fría" en KAHHAT, Farid (Comp.). *El poder y las relaciones internacionales. Ensayos escogidos de Kenneth N. Waltz*. CIDE: México D.F.

ZEPEDA, Beatriz  
 2011 "La política exterior durante el gobierno de Rafael Correa: un balance" en *Anuario 2011 de la Seguridad Regional en America Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung. 114-126.

#### Documentos oficiales

UNASUR: Comisión de UNASUR para el esclarecimiento de los hechos en Pando. (2008)

UNASUR: Declaración de La Moneda (2008)

UNASUR: Declaración de Bariloche (2009)

UNASUR: Declaración de Sudamérica como zona de paz (2012)

Web

<http://www.sipri.org/> (Stockholm International Peace Research Institute, 2013).

<http://www.globalfirepower.com> (Global Fire Power, 2013)

<http://datos.bancomundial.org> (Banco Mundial, 2013)

