

Nº 44 – Noviembre
2012

DOCUMENTOS DE TRABAJO IELAT

**Unasur y su aporte a la resolución de conflictos sudamericanos:
el caso de Bolivia**



**Sergio Caballero
Santos**



Unasur y su aporte a la resolución de conflictos sudamericanos: el caso de Bolivia

Sergio Caballero Santos



Estos documentos de trabajo del IELAT están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro. Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión del IELAT. Están disponibles en la siguiente dirección: [Http://www.ielat.es](http://www.ielat.es)

Instituto de Estudios Latinoamericanos
Universidad de Alcalá
C/ Trinidad 1
Edificio Trinitarios
28801 Alcalá de Henares – Madrid
www.ielat.es
ielat@uah.es

Equipo de edición:
M^a. Cecilia Fuenmayor
Mercedes Martín Manzano
Eva Sanz Jara
Inmaculada Simón
Vanesa Ubeira Salim
Lorena Vásquez González
Guido Zack

Consultar normas de edición en el siguiente enlace:
<http://www.ielat.es/inicio/repositorio/Normas%20Working%20Paper.pdf>

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY
Impreso y hecho en España
Printed and made in Spain
ISSN: 1989-8819

Consejo Editorial

UAH

Diego Azqueta
Concepción Carrasco
Isabel Garrido
Carlos Jiménez Piernas
Manuel Lucas Durán
Diego Luzón Peña
José Luis Machinea
Pedro Pérez Herrero
Daniel Sotelsek Salem

Unión Europea

Sergio Costa (Instituto de Estudios Latinoamericanos,
Universidad Libre de Berlín, Alemania)
Ana María Da Costa Toscano (Centro de Estudios
Latinoamericanos, Universidad Fernando
Pessoa, Porto, Portugal)
Georges Couffignal (Institute des Haute Etudes de
L'Amérique Latine, Paris, Francia)
Leigh Payne (Latin American Centre and Brazilian
Studies Programme, Oxford, Gran Bretaña)

América Latina y EEUU

Juan Ramón de la Fuente (Universidad Nacional
Autónoma de México, México)
Eduardo Cavieres (Pontificia Universidad Católica de
Valparaíso, Chile)
Eli Diniz (Universidad Federal de Río de Janeiro,
Brasil)
Carlos Marichal (El Colegio de México, México)
Armando Martínez Garnica (Universidad Industrial
de Santander, Bucaramanga, Colombia)
Marcos Neder (Trench, Rossi e Watanabe Advogados
Sao Paulo, Brasil)
Peter Smith (Universidad de California, San Diego,
EEUU)
Francisco Cueto (Facultad Latinoamericana de
Ciencias Sociales –FLACSO-, República
Dominicana)

**Unasur y su aporte a la resolución de conflictos sudamericanos:
el caso de Bolivia**

Sergio Caballero Santos *

Resumen:

En este trabajo se analizan los cambios a la hora de abordar la seguridad en Sudamérica tras el surgimiento de la Unasur, especialmente en relación con amenazas no tradicionales, esto es, no ya conflictos entre estados, sino principalmente conflictos internos por razones sociopolíticas, étnicas, terroristas o de otra índole. En este sentido, se pondrá el foco en los hechos que tuvieron lugar en Bolivia en 2008, con el riesgo de secesión interna, y con la determinante participación de la Unasur para evitar la escalada de tensión. Así, en última instancia, se aborda la capacidad de Unasur como un nuevo interlocutor válido y necesario para resolver diferentes tipos de conflictos en la región sudamericana.

Palabras clave:

Unasur, seguridad, integración regional, Sudamérica, Bolivia

Abstract:

In this paper, changes on security in South America after the emergence of Unasur are analyzed, notably in relation to new threats or non-traditional threats, that is, not just interstate conflicts but also intrastate conflicts produced by sociopolitical, ethnic, terrorist or other reasons. According to this, the analytical focus is on the events that took place in Bolivia in 2008, jeopardizing the integrity of the country and aiming a process of secession; whereas Unasur's diplomatic activity was decisive to avoid the increasing polarization. Thus, at the end of the day, I tackle Unasur's capacity to become a successful mediator in order to solve different types of conflicts in the South American region.

Keywords:

Unasur, security, regional integration, South America, Bolivia

* Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Madrid y profesor del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de dicha universidad. Experto en política latinoamericana, potencias emergentes, integración regional y teorías de Relaciones Internacionales. Correo electrónico sergio.caballero@uam.es. Website: <https://sites.google.com/site/sergiocaballerosantos/> y http://www.uam.es/ss/Satellite/Derecho/en/1234889452862/1242660432984/persona/detallePDI/Caballero_Santos,_Sergio.htm



I. Introducción

En este trabajo se analizan los cambios a la hora de abordar la seguridad en Sudamérica tras el surgimiento de la Unasur, especialmente en relación con amenazas no tradicionales, esto es, no ya conflictos entre estados, sino principalmente conflictos internos por razones sociopolíticas, étnicas, terroristas o de otra índole. En este sentido, se pondrá el foco en los hechos que tuvieron lugar en Bolivia en 2008, con el riesgo de secesión interna, y con la determinante participación de la Unasur para evitar la escalada de tensión y para resolver el conflicto creciente. Así, en última instancia, se aborda la capacidad de Unasur como un nuevo interlocutor válido y necesario para resolver diferentes tipos de conflictos en la región sudamericana.

En aras a examinar estas dinámicas, primero nos detendremos en el concepto de seguridad y su evolución en el tiempo, pasando a implicar distintos conceptos y a resignificarse dependiendo de las aportaciones de distintas escuelas de la disciplina de Relaciones Internacionales y diferentes enfoques teóricos. A continuación, se presentará un mapa general del contexto regional sudamericano en el que se señale el papel específico de la Unasur en el entramado de la integración regional.

En una segunda parte, se detallará más específicamente la dimensión de seguridad de la Unasur y, más concretamente, el caso boliviano desde el ascenso a la presidencia de Evo Morales en enero de 2006, pasando por el referéndum revocatorio de 2008 y la proclamación de la nueva constitución de Bolivia en 2009, que antecedió a la reelección presidencial. Sin lugar a dudas, la llegada al poder del primer presidente indígena a este país de mayoría indígena, tradicionalmente gobernado por oligarquías, abrió un nuevo escenario y supuso un laboratorio para analizar cómo se canalizaba esa transmisión de poder desde una minoría, mayormente agrupada en el rico oriente (departamentos de la media luna), hacia una mayoría indígena, con rasgos compartidos entre sí, pero al mismo tiempo con importantes particularidades y distintas idiosincrasias entre las diferentes etnias existentes en Bolivia.

El elemento central de este trabajo es la superposición entre la aplicación de los nuevos conceptos de la seguridad y las lógicas regionales de la Unasur, utilizando como caso de estudio específico el conflicto boliviano y la amenaza de secesión que se habían ido gestando en su región oriental. De este modo, la actuación de los países de la región a través de Unasur a partir de septiembre de 2008 nos muestra una nueva capacidad regional a la hora de gestionar nuevas amenazas y para encauzar la resolución de conflictos en el contexto sudamericano.

Finalmente se concluye en la especificidad de este conflicto, ya que se aleja de los tradicionales entre estados (como sí fue el caso de la mediación de Unasur también tras la escalada de tensión entre Ecuador y Venezuela frente a Colombia a raíz de la

incursión colombiana en territorio ecuatoriano para bombardear un asentamiento de guerrilleros de las FARC en 2008). En el caso boliviano, el hecho de ser un conflicto intraestatal y de haber sido encauzado por un mecanismo regional de reciente creación lo presentan como un caso digno de análisis y del que poder extraer algunas reflexiones sobre los cambios y continuidades en la resolución de conflictos en la región.

II. Breves apuntes sobre los estudios de seguridad

La idea de seguridad ha sido un concepto cuestionado históricamente y ha modificado sus connotaciones con el paso del tiempo y dependiendo tanto de las coyunturas del momento como de los acercamientos teóricos con los que los diferentes enfoques académicos se posicionaban¹. Con la intención de desentrañar qué entendemos ahora por seguridad y con qué matices lo podemos aplicar al caso de Mercosur, realizamos un breve recorrido por algunas escuelas de Relaciones Internacionales que han acometido la tarea de desentrañar qué se esconde detrás de eso que llamamos seguridad.

Los estudios de seguridad han entendido el concepto de seguridad tradicionalmente, y principalmente durante la Guerra Fría, desde la visión de la defensa de la soberanía nacional y desde aproximaciones cercanas al ámbito militar, poniendo mayor énfasis en la aplicación empírica que en la teorización de la idea de seguridad². Así, en última instancia, los autores en este período hablaban en términos de seguridad nacional³. Esta preponderancia de la idea de seguridad vinculada al poder y a la supervivencia del estado va en consonancia con la escuela históricamente hegemónica en la disciplina de Relaciones Internacionales, el realismo político, a lo que habría que añadir en esta época posterior a la Segunda Guerra Mundial el auge de la revolución behaviorista en las ciencias sociales y su fuerte apuesta por el cientifismo. En definitiva, tanto la coyuntura histórica de la Guerra Fría como los desarrollos teóricos desde la Academia condicionaron una visión estrecha del concepto de

¹ Para un buen repaso de la evolución del concepto de seguridad, ver Buzan, Barry y Hansen, Lene. *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge, 2009.

² “En el contexto histórico de la Guerra Fría dominó un enfoque realista asociado a la seguridad nacional y el sector militar. Las investigaciones sobre la tecnología militar y en concreto las armas nucleares aplicadas a un contexto histórico caracterizado por el enfrentamiento entre bloques constituyó un espacio de análisis en la seguridad internacional levantado en torno al uso y control de la carrera nuclear. Así, desde un lenguaje de seguridad internacional impulsado por un tipo de Escuela particular conocida como Estudios Tradicionales o Estudios Estratégicos se desplegaron términos como disuasión, amenaza nuclear, distensión o control de armas. Desde estos Estudios a un contexto centrado en la amenaza nuclear y la tensión entre bloques se desplegó una lógica de seguridad basada en la vulnerabilidad y la urgencia”. De la Flor, José Luis. “Desarrollos epistemológicos y reconsideraciones del concepto de seguridad en tres Escuelas Europeas de Relaciones Internacionales; Aberystwyth, Copenhague y París.” *Ponencia presentada en el Congreso IPSA*, Madrid, julio 2012; p.3.

³ Wolfers, Arnold. ‘National Security as an Ambiguous Symbol’, *Political Science Quarterly*, 67:4, 1952; pp.481–502. Citado en De la Flor, José Luis (2012) “Desarrollos epistemológicos y reconsideraciones del concepto de seguridad en tres Escuelas Europeas de Relaciones Internacionales; Aberystwyth, Copenhague y París.” *Ponencia presentada en el congreso IPSA*, Madrid, julio 2012; p.3-4.

seguridad, fuertemente dependiente de connotaciones militares de defensa y de cálculos estratégicos.

Sin embargo, en los años 90's tanto el fin de la Guerra Fría como la proliferación de nuevos enfoques teóricos –como es el caso del constructivismo⁴– estimularon la complejidad y teorización del concepto de seguridad. Así, en este período que podemos ubicar a partir de los 80's, asistimos a la ampliación de los actores involucrados (incluyendo a ONG's, empresas transnacionales y comunidades epistémicas, entre otros), dejando de ser lo concerniente a la seguridad una cuestión exclusivamente del nivel estatal y, por tanto, sólo dependiente de la visión de los estadistas. Y, al mismo tiempo, se dimensionó la relevancia de la inclusión de ciertos temas de seguridad en la agenda, tal y como la escuela de Copenhague mostró a raíz de su concepto de la securitización⁵. Conforme a dicho proceso de securitización habrá temas que son susceptibles de ser incluidos en la agenda de seguridad en virtud de los discursos y de la relevancia que le otorguen determinados expertos (por ejemplo, ciertas comunidades epistémicas⁶) y tomadores de decisiones. Así, a raíz de sus manifestaciones discursivas y de sus lógicas comunicacionales, se construye lo que debe ser considerado como amenaza y, por tanto, los asuntos que atañen a la seguridad. Sin embargo, “la emergencia de unos Estudios Críticos de Seguridad no supuso el final de los Estudios Estratégicos. Walt defendió un renacimiento de los estudios tradicionales basándose en las nuevas amenazas planteadas a las políticas exteriores de los estados (Walt, 1991). Mientras los Estudios de Seguridad Críticos comenzaron a extenderse en diferentes centros europeos, los Estudios Estratégicos mantuvieron su dominio en los centros estadounidense (Waever, 2004)”⁷.

Asimismo, fue destacable la aportación conceptual emanada del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1994⁸, que dio significado al término ‘seguridad humana’, ampliando con ello los aspectos relacionados con la seguridad y vinculándolo estrechamente con el desarrollo. No podemos obviar que en esta época post-Guerra Fría asistimos a la percepción generalizada de un “triumfo” de la idea de democracias capitalistas y de valores de inspiración liberar, no sólo en el ámbito estrictamente económico sino también en lo geoestratégico, como nos mostraron las

⁴ Para más información sobre el cuarto debate en la disciplina de Relaciones Internacionales y la irrupción de enfoques constructivistas y reflectivistas, ver entre otros Sodupe, Kepa, “La teoría de Relaciones Internacionales a principios del siglo XXI”, capítulos 8, 9 y 10, *Servicio Editorial de la universidad del País Vasco*, Zarautz, 2003.

⁵ Waever, Ole. *Securitization and Desecuritization*, Centre for Peace and Conflict Research, 1993.

⁶ Para más sobre comunidades epistémicas, ver Adler, Emanuel y Haas, Peter. “Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the creation of a Reflective Research Program”, *International Organization*, vol.46, No.1, winter 1992, pp.367-390.

⁷ De la Flor, José Luis. “Desarrollos epistemológicos y reconsideraciones del concepto de seguridad en tres Escuelas Europeas de Relaciones Internacionales; Aberystwyth, Copenhague y París.” *Ponencia presentada en el Congreso IPSA*, Madrid, julio 2012; p.5.

⁸ Informe sobre Desarrollo Humano elaborado por el PNUD en 1994. Disponible en internet: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/> (último acceso el 15 de octubre de 2012).

políticas de expansión de las democracias y la reformulación de las intervenciones humanitarias, entre otros⁹.

Sin embargo, los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos se erigieron en un punto de inflexión en lo que a los estudios de seguridad se refiere. Por una parte, puso el tema de la seguridad en el centro del debate tanto de las políticas exteriores como de las agendas domésticas y, de alguna manera, volvió a situar el concepto de seguridad en el tradicional ámbito estatal, reforzando la dimensión de orden y supervivencia que siempre se han arrogado los estados. Por el contrario, y frente a esa visión de corte más estadounidense, se desarrollaron algunas “escuelas” europeas que ponen el foco en otros conceptos de seguridad, tanto en el plano epistemológico como ontológico¹⁰. Así, la escuela de Aberystwyth¹¹, partiendo de posiciones marxistas y de la idea de conflicto de Robert Cox¹² prioriza la vinculación entre seguridad y emancipación. En última instancia, haciendo uso de una visión de teoría crítica, se pone de manifiesto cómo el concepto de seguridad, limitado al orden y la preservación del status quo, se ha instrumentalizado históricamente en detrimento de las posibilidades emancipadoras. De este modo, el hecho de concebir de manera amplia y compleja lo que implica la seguridad y de incluir nuevas amenazas, como pudiera ser la pobreza o la exclusión social, podría ser un elemento para cambiar ciertas realidades. Como es obvio por lo dicho, este enfoque contiene una importante carga normativa, pretendiendo elaborar una teoría prescriptiva que incida sobre la realidad empírica con una finalidad emancipadora. Finalmente, la escuela de París¹³, deudora del pensamiento de autores como Foucault y Bourdieu y de la sociología política en general, aborda el tema desde los dispositivos y la racionalidad que subyace en las agendas de seguridad.

Una vez hecho este somero repaso de los estudios de seguridad en las últimas décadas en el seno de la disciplina de las Relaciones Internacionales, constatamos la evolución conceptual que nos habilita para acercarnos a la emergencia de la Unasur y las dimensiones del concepto de seguridad que aspira a abordar. De este modo, ya adelantamos aquí que la Unasur no surgirá con la intención de sólo hacer frente a las amenazas tradicionales, como pudieran ser los conflictos interestatales, ni se referirá a la seguridad sólo en términos materiales, como sucedía desde enfoques deudores del realismo político. Por el contrario, gozará de una agenda ampliada de asuntos de seguridad al mismo tiempo que deberá hacer frente a viejas y nuevas amenazas en el campo de la seguridad.

⁹ En el contexto de los años 90's no fue casual el impacto que tuvieron las tesis de Francis Fukuyama sobre el 'fin de la historia' al considerar que la democracia capitalista se impondría al fracasado modelo soviético, al igual que las tesis de la paz democrática de Michael Doyle, inspiradas en la idea de paz perpetua de Kant, fomentaron políticas exteriores de imposición de la democracia en distintas partes del mundo.

¹⁰ C.A.S.E. Collective. “Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto”. *Security Dialogue* vol. 37, no. 4, 2006.

¹¹ Integrada por autores tales como Ken Booth o Richard Wyn-Jones.

¹² Cox, Robert y Sinclair, Timothy. *Approaches to World Order*. Cambridge University Press, 1999(1ª ed. 1996).

¹³ Encabezada por autores como Didier Bigo.

III. La Unasur en el mapa de la integración regional latinoamericana/sudamericana

Los primeros proyectos de integración regional latinoamericana se remontan ya al período de las independencias de los estados latinoamericanos frente a los colonizadores ibéricos. Más allá de las recurrentes tensiones históricas entre las estrategias por un proyecto unionista o por reforzar las soberanías nacionales¹⁴, en los últimos lustros hemos asistido a una revitalización de las aspiraciones en favor de la integración regional¹⁵. De este modo, aunque el estado actual de estos procesos oscile entre la incertidumbre sobre la voluntad política de sus actores¹⁶ y lo que algunos consideran el retraimiento del regionalismo tras haber alcanzado ya su pico¹⁷, parece que hay consenso en afirmar que en la primera década del siglo XXI hemos asistido a una proliferación de mecanismos de integración regional en el ámbito sudamericano.

A modo de repaso telegráfico de las últimas décadas, podemos retrotraernos al “regionalismo abierto” de la década de los 90’s en el que una visión eminentemente comercialista reimpulsó la integración regional. Después de que las lógicas emanadas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se materializaran, en cierta manera, en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960 y se fueran diluyendo paulatinamente las aspiraciones de formar un gran mercado regional que favoreciera una verdadera industrialización latinoamericana, la post-Guerra fría presenta un nuevo modelo de integración más centrado en estimular el comercio internacional y en eliminar medidas proteccionistas. En este contexto neoliberal y presidido por los principios del Consenso de Washington, se intentó lanzar un proyecto de mercado continental, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) por parte de los Estados Unidos. Sin embargo, tuvieron más relevancia y desarrollo las apuestas subregionales (centroamericana, andina y del cono sur) en las que los países compartían más elementos (históricos, culturales, etc.) en común y donde la sintonía entre los proyectos políticos de sus presidentes eran mayores. Así, el caso más reseñable fue el Mercosur, creado por el Tratado de Asunción de 1991 y que integraba

¹⁴ Es interesante el planteamiento de José Antonio Sanahuja en términos de trilema irresoluble entre soberanía nacional, integración regional y autonomía internacional. Ver, por ejemplo, Sanahuja, José Antonio. “Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de Unasur” en *Pensamiento Propio*, CRIES, nº33, enero-junio 2011; p.117.

¹⁵ Para un repaso más detallado de los procesos de integración históricamente y sus desarrollos tanto políticos como teóricos, ver Caballero Santos, Sergio. “El proceso de integración regional del Mercosur: ¿qué papel juegan los factores ideacionales?”, Editorial Académica Española, 2012.

¹⁶ Ver Caballero Santos, Sergio. “Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana”, *Revista Brasileña de Política Internacional*, volumen 54, numero 2, Brasilia, 2011.

¹⁷ Ver Malamud, Andrés y Gardini, Gian Luca. “Has Regionalism Peaked ? The Latin American Quagmire and its lessons”, *The International Spectator: Italian journal of International Affairs*, 47:1, 2012; pp.116-133.

a los otrora rivales, Brasil y Argentina, a los que se sumaron los también recientemente democráticos, Uruguay y Paraguay. A pesar de que su aspiración fuera la creación de un mercado común en la subregión, desde el principio mostró aspiraciones político-institucionales y socioculturales más allá de las evidentes medidas económicas¹⁸.

Un hito destacable en este proceso regional es el que marcó la Cumbre de Presidentes Sudamericanos convocada en Brasilia en 2000 por el presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso. De esta reunión podemos extraer dos conclusiones que adquirirán creciente importancia con el paso del tiempo. En primer lugar, desde Brasil se “resignifica” el nuevo concepto de Sudamérica. Históricamente se había hablado de Latinoamérica por contraposición a la América anglosajona y se reconocían dos grandes países que por sus dimensiones y potencialidades podían aspirar a liderarla: México y Brasil. A partir de esta cumbre en 2000 desde Itamaraty (Ministerio de Asuntos Exteriores de Brasil) sólo se hablará ya de Sudamérica y no más de Latinoamérica. Aunque este cambio pueda parecer anecdótico, sus repercusiones son tangibles en la política exterior brasileña y, por ende, en el ámbito hemisférico. El locus regional de Sudamérica empezará al sur de Panamá, y tanto México como la región centroamericana pasarán a integrar la órbita estadounidense, tal y como ya hacía pensar la adhesión mexicana en 1994 al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN-NAFTA) con Canadá y los Estados Unidos. Por esta vía indirecta, Brasil “expulsó” a su potencial rival regional quedando en la región sudamericana como el único país semicontinental. Así, aunque no explicita su liderazgo en la región ni sea reconocido como hegemón¹⁹, tampoco se ve balanceado por otro estado que ostente unas potencialidades similares a las suyas.

La segunda conclusión relevante de la cumbre de 2000 fue el lanzamiento de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Aunque con unos desembolsos inicialmente escasos, puso el foco tanto en la integración regional física como en la integración energética. Y, al mismo tiempo, demostró el interés brasileño en tejer una red comercial en Sudamérica como estrategia para colocar sus manufacturas en la región y para facilitar sus exportaciones de *commodities* a Asia a través de los puertos del Pacífico. Esta idea de IIRSA será, posteriormente, uno de los elementos centrales del surgimiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones y, por tanto, embrión de la Unasur.

Así pues, a principios del siglo XXI la sintonía entre los distintos proyectos políticos progresistas de la mayoría de los gobiernos sudamericanos impulsa una nueva apuesta por la integración regional sudamericana, tanto redefiniendo mecanismos ya existentes como lanzando procesos nuevos. De este modo, la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) surge a raíz de la Declaración de Cuzco de 2004 con

¹⁸ Para más detalle a ese respecto, ver entre otros a Gardini, Gian Luca. *The Origins of Mercosur. Democracy and Regionalization in South America*, Palgrave Macmillan, 2010.

¹⁹ Para un buen análisis sobre el liderazgo brasileño, ver Malamud, Andrés. “Leadership without Followers: The Contested Case for Brazilian Power Status”, en Estevão C. de Rezende Martins y Miriam Gomes Saraiva (eds): *Brasil, União Europeia, América do Sul: Anos 2010-2020*. Brasilia: Fundação Konrad Adenauer, pp. 126-148, 2009.

una pretensión inicial de aunar a toda Sudamérica en una suerte de suma de la Comunidad Andina y del Mercosur, más Chile, Guyana y Surinam. En otras palabras, “en esa Cumbre se establecen los tres componentes iniciales del proyecto sudamericano. El primero es la concertación y coordinación de las políticas exteriores, con el propósito de afirmar a Sudamérica como grupo regional en las relaciones internacionales. El segundo es la convergencia de la CAN, Mercosur, Chile, Guyana y Surinam en un Área de Libre Comercio de Sudamérica. El tercero es la integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica mediante [la] IIRSA”²⁰.

Aunque pudiera parecer que la evolución desde la CSN hacia la Unasur es un mero cambio terminológico, algunos autores interpretan que esta nueva fase también encierra otras lógicas. Briceño Ruíz²¹ da cuenta del peso que las políticas de los presidentes Hugo Chávez y, en menor medida, Evo Morales tuvieron para modificar conceptualmente el proyecto. A partir de 2006, encuadrados en la recientemente creada Alternativa Bolivariana para las Américas –posteriormente rebautizada como Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América- (ALBA), Venezuela y Bolivia presionaron para acometer un proyecto regional más amplio y multidimensional, esto es, con temáticas ambientales, energéticas, sociales, de seguridad, de desarrollo, etc.; al mismo tiempo que se convertía en una tribuna ideológica contra los enfoques neoliberales imperantes en la época y las políticas estadounidenses en la región.

Finalmente, en una suerte de tensión por el liderazgo regional entre Venezuela y Brasil, se configuró la Unasur en 2007 como un mínimo común denominador aceptado desde ambos extremos²². De esta forma, en la Cumbre de Isla Margarita de 2007 se procedió a su redenominación como Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) y, posteriormente, en mayo de 2008 se redactó su Tratado Constitutivo en Brasilia, aunque tuvo que esperar hasta marzo de 2011 para entrar en vigor, cuando Uruguay ratificó el tratado convirtiéndose así en el noveno estado en hacerlo.

La Unasur actúa como un círculo concéntrico más dentro de la espiral de la integración latinoamericana²³. Así, si partimos de lo micro a lo macro, esto es, de la asociación estratégica entre Buenos Aires y Brasilia como germen de la consolidación

²⁰ Sanahuja, José Antonio. “Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de Unasur” en *Pensamiento Propio*, CRIES, n°33, 2011, pp. 124-125. O también: “el primero se refiere a la concertación de políticas exteriores y la proyección internacional de Sudamérica. El segundo lo constituye la integración económica, a partir de la convergencia entre la Comunidad Andina de Naciones y el MERCOSUR. En el tercer pilar se encuentra la integración física, de la energía y de las telecomunicaciones” en Sanahuja, José Antonio, “Regiones en construcción, Interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana”, en *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, documento de trabajo n° 15, Fundación Carolina CeALCI, 2007, p. 20.

²¹ Briceño Ruíz, José. “La UNASUR ¿Continuum o un nuevo inicio del regionalismo sudamericano?” en Laneydi Martínez Alfonso, Haroldo Ramanzini Junior y Mariana Vázquez (coords.) *Anuario de la Integración regional de América Latina y el Gran Caribe* 2010, n.8, pp.103-121.

²² Ib idem, pp.118.

²³ Para una interpretación de los círculos concéntricos, aunque diferente de la que planteamos en este trabajo, ver Serbín, Andrés. “Tres Liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional”, *Anuario CEIPAZ*, no 2, 2008/2009, p. 142.

democrática y la estabilidad regional, el Mercosur actúa como una esfera de integración económico-comercial y sociopolítica. Esto se puede constatar con múltiples ejemplos. Un ejemplo de ese primer anillo sería la consolidación democrática “hacia dentro” de los presidentes Alfonsín y Sarney en los años 80’s, que se sustentó en la eliminación de la hipótesis de conflicto “hacia fuera” entre los gobiernos de ambos países. En la misma línea, para ejemplificar el círculo subregional del Mercosur, podríamos hacer mención tanto a la creciente interdependencia económica entre los cuatro países miembros a lo largo de los años 90’s como a la incipiente institucionalidad que empezó a desarrollarse, entre otros, en el ámbito sindical y sociolaboral. Es éste, por tanto, un círculo más relacionado con los socioeconómico, mientras que el primero era más de estabilidad político-institucional.

Abriendo el foco de la integración regional un poco más, la Unasur se constituiría, como un tercer círculo concéntrico, en el foro de coordinación política especialmente centrada, por un lado, en los aspectos geoestratégicos y de seguridad y, por otro lado, de infraestructuras de transportes y de energía, ejemplificado en la ya mencionada inclusión en Unasur de la IIRSA que se había lanzado en 2000. Y, siguiendo con esta idea de los círculos concéntricos, podríamos encontrar a continuación la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), creada en 2010 y cuya misión sería más difusa, reduciéndose a emitir consensos en temas poco controvertibles para el conjunto de países latinoamericanos, tales como declaraciones a favor de la soberanía nacional y la no injerencia o sobre la promoción de los derechos humanos en general. Por último, también podríamos hablar del más externo de los círculos en el ámbito hemisférico americano, el relativo a la Organización de Estados Americanos (OEA). Aunque actualmente se puede cuestionar su solapamiento o competencia frente a otras instituciones (por ejemplo la idoneidad de la OEA en relación con las capacidades mostradas por Unasur o la CELAC), parece claro que aquélla sigue manteniendo un papel de último foro en los asuntos hemisféricos como se acreditó en la crisis paraguaya de 2012, aunque su rol parece que ha dejado de ser el preponderante en la región sudamericana²⁴.

Dicho lo cual, siguiendo las tipologías más consensuadas²⁵, la Unasur es difícilmente encuadrable como un proyecto de integración regional al uso, dado que se organiza más como un órgano o foro de coordinación y cooperación política para resolver ciertas materias de *high politics* (en concreto, estabilidad geoestratégica) e

²⁴ Para más sobre el posible solapamiento entre OEA y Unasur, ver Aín, Gastón. “Multilateralismo y Resolución de Conflictos en Sudamérica”, Tesina del Master de Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, septiembre de 2012.

²⁵ Hablaríamos de integración regional para el caso de “un proceso histórico de crecientes niveles de interacción entre unidades políticas (subnacionales, nacionales y transnacionales), llevado a cabo por actores que comparten ideas comunes, fijan objetivos y diseñan métodos para alcanzarlos y, con ello, contribuyen a construir una región. Hay tres corolarios para esta definición: (1) el proceso puede englobar a una gran diversidad de actores (públicos y privados), diversidad de niveles (desde abajo y desde arriba) y diversidad de agendas; (2) puede derivarse de una deliberada estrategia o surgir como una consecuencia inesperada de la interacción social; y (3) puede conllevar la creación de instituciones (*institution building*)”. Dabene, Olivier, *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations*, 2009, Ed. Palgrave Macmillan, Londres, p. 34.

impulsar determinados ámbitos prioritarios (principalmente, energía e infraestructuras). Asimismo, y al igual que en los otros procesos regionales, ha seguido estando muy presente la alusión a lo identitario mirando al pasado, por ejemplo, por el hecho de que haya sido elegido como sede principal la ciudad de la Mitad del Mundo, muy cerca de Quito, y como sede de un hipotético Parlamento Sudamericano, la ciudad de Cochabamba.

Y también se muestra cómo un posible destino común está encima de la mesa. Así, “el caso de Unasur revela que doscientos años después de las independencias el binomio nacionalismo-integración, enraizado en la identidad, la conciencia colectiva y la cultura política latinoamericana, continua siendo uno de los ejes sobre los que pivota la política nacional, las relaciones exteriores y los proyectos de inserción internacional que los países de la región latinoamericana están desplegando para impulsar sus procesos de desarrollo, su proyección externa, y mejorar la gestión de los riesgos que supone el proceso de globalización”²⁶. En definitiva, la Unasur aspira a convertirse en el ámbito identitario, en cierta manera, en una suerte de garante de la latinoamericanidad aunque geográficamente no abarque más que el espacio sudamericano.

IV. Unasur y la agenda de seguridad

Como ya habíamos apuntado, una de las dimensiones más relevantes de la Unasur—y la que aquí principalmente nos ocupa— es la de la seguridad. Como señala algún autor, “no es exagerado afirmar que por primera vez en la historia del hemisferio desde la independencia, los gobiernos de la región han comenzado a entender que su seguridad y la seguridad del hemisferio son cuestiones sobre las que emanan opiniones que merecen ser escuchadas. Sin duda, el factor que ha impulsado esta toma de conciencia es la sensación de que en la actualidad los países están integrados dentro de una comunidad global y que, también por primera vez en la historia, comparten un grupo de valores que vale la pena defender. Estos valores están creando una poderosa sensación de comunidad”²⁷. En palabras de otros autores, la emergencia de Unasur con una agenda de seguridad era también reseñable porque “esa propuesta daba lugar a un hecho novedoso en el hemisferio: por primera vez los Estados sudamericanos discutían una agenda de defensa común sin intermediarios extra-regionales, notoriamente, sin la presencia directa de los Estados Unidos”²⁸. En última instancia, de la sintonía entre los distintos proyectos políticos regionales, más allá de sus lógicas diferencias, emana el interés no sólo por el surgimiento de la Unasur, sino

²⁶ Sanahuja, José Antonio. “Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de Unasur” en *Pensamiento Propio*, CRIES, nº33, 2011, pp.147-148.

²⁷ Tulchin, Joseph S. “Creando una comunidad de seguridad en el hemisferio” en Rafael Martínez y Joseph S. Tulchin, *La seguridad desde las dos orillas: un debate entre Europa y Latinoamérica*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2006; p.40.

²⁸ Rodrigues, Gilberto y Rodriguez, Thiago. “La Unión de las Naciones Sudamericanas (UNASUR) y los nuevos temas de la agenda regional de paz y seguridad: Roles y mecanismos de participación de la sociedad civil” en Andrés Serbín (coord.) *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*. Editorial Icaria/Ediciones CRIES, Barcelona y Buenos Aires, 2011; p.218.

también por la creación de un foro específico para tratar los asuntos de seguridad, entendida en sentido amplio.

Es oportuno señalar cómo la coyuntura histórica coadyuva para que se geste esa idea de comunidad de intereses, no sólo en relación con un pasado común sino con la perspectiva de un futuro y unos valores compartidos. En este sentido, desde 2003 la llegada al poder del presidente brasileño Lula da Silva, seguida de la elección en Argentina de Néstor Kirchner permitió reconfigurar la relación bilateral que se había visto erosionada en la crisis regional de 2001-2002²⁹. Posteriormente, el Frente Amplio, también con un proyecto progresista y de desarrollo regional, ganó las elecciones uruguayas de 2004, convirtiéndose Tabaré Vázquez en el nuevo presidente uruguayo. Y, en el entonces cuarto país miembro del Mercosur, Paraguay, la victoria de Fernando Lugo frente a los tradicionales partidos blanco y colorado, supuso a su vez un acercamiento a un proyecto de corte más regional y desarrollista. Al mismo tiempo, en países como Chile seguían los gobiernos progresistas de la Concertación, tanto de Ricardo Lagos como de Michelle Bachelet; y, en otro orden de cosas, se iba incrementando el “frente bolivariano” desde la primera elección del presidente Hugo Chávez en Venezuela (1999), hasta la victoria de Rafael Correa en Ecuador en 2007, pasando por la llegada a la presidencia boliviana de Evo Morales en 2006. En definitiva, sin minimizar las importantes diferencias entre los distintos gobiernos de la región³⁰, no cabe duda que el hecho de compartir ciertas ideas comunes sobre la región y sobre el modelo de desarrollo de los estados sudamericanos favoreció la consecución de acuerdos y consensos en el seno de los organismos regionales, como es el caso de la Unasur.

A lo largo de distintas reuniones entre los ministros de defensa de los países de la Unasur, se va dando cuerpo a la idea de concebir la seguridad en términos más amplios que los meramente defensivos frente amenazas externas y se llegan a contemplar nuevos riesgos y amenazas a la seguridad que sólo unos años antes hubieran parecido impensables, como es el caso de la pobreza extrema³¹. Este proceso

²⁹ Sirva como muestra de la apuesta por un desarrollo regional y por una agenda sociopolítica más amplia, la Declaración del Consenso de Buenos Aires de 2003. Disponible en <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/consenso-bsas.html> (último acceso el 18 de octubre de 2012).

³⁰ Uno de los ejemplos más palpables fue el bloqueo del puente internacional entre Uruguay y Argentina desencadenado a raíz del conflicto bilateral suscitado por la planta de celulosa instalada en Fray Bentos, sobre el río Uruguay, frente a la ciudad argentina de Gualaguaychú. Este conflicto, que se enquistó en 2005, dañó fuertemente las relaciones entre los presidentes Néstor Kirchner y Tabaré Vázquez y no se resolvió parcialmente hasta 2010.

³¹ Como mero ejemplo de lo apuntado, ver: “Durante a VI Conferência de Ministros de Defesa das Américas (2004), o tema tratado foi o desenvolvimento de uma nova arquitetura de segurança continental. Apesar das sugestões norte-americanas de empregar novos meios de combate às novas ameaças – terrorismo e narcotráfico, principalmente –, os países participantes refutaram a proposta de que as Forças Armadas passassem a trabalhar na área de segurança, atuando como polícia. A proposta do então ministro da Defesa do Brasil, José Alencar, de incluir a pobreza extrema como uma ameaça à segurança foi aceita na resolução final da Conferência, denominada Declaração de Quito”. Kalil Mathias, Suzeley; Cavaller Guzzi, André; Avelar Giannini, Renata. “Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, volumen 51, numero 1, Brasilia, 2008; p.75.

desemboca, finalmente, en la cumbre de Costa do Sauipe, Brasil, de diciembre de 2008, donde los presidentes de los estados miembros de la Unasur aprueban la creación de un Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) y elaboran su estatuto. En un primer momento, el proyecto impulsado por el presidente brasileño Lula da Silva había recibido una buena acogida por todos los gobiernos a excepción del colombiano, que lo percibió como una reprobación de sus acuerdos militares con los Estados Unidos. Sin embargo, las posteriores gestiones diplomáticas por parte del ministro brasileño de defensa, Nelson Jobim, y la explicitación de que este mecanismo regional no pretendía regular las relaciones militares de Colombia con los Estados Unidos, facilitaron la definitiva conformación del CDS en marzo de 2009 en su primera reunión en Santiago de Chile. Los objetivos generales con los que nació el CDS fueron la consolidación de Sudamérica como una zona de paz, la construcción de una identidad sudamericana en materia de defensa y la generación de consensos para facilitar la cooperación regional³².

En definitiva, la Unasur marca “un hito en las cuestiones de paz y seguridad en el ámbito de América del Sur. A diferencia de otras organizaciones de integración, nacidas en la posguerra de la Segunda Guerra Mundial o en la inmediata Posguerra Fría, la UNASUR se materializa en el post-11 de Septiembre, lo cual signa su mandato con la temática de las “nuevas amenazas” y el debate sobre defensa y seguridad [...] “La identificación de “nuevas amenazas” trae aparejados desafíos conceptuales importantes en la medida en que evidencia la imposibilidad de mantener los campos de la seguridad interna e internacional en polos diferentes e inconexos. En este sentido, la cuestión de la defensa —como la fase militar vuelta hacia el exterior, destinada a asegurar la seguridad de un estado —toma una dimensión al mismo tiempo regionalizada —dado que los problemas son transfronterizos— e híbrida, pues es simultáneamente internalizada e internacionalizada”³³. De este modo, en consonancia con lo apuntado anteriormente sobre la ampliación del concepto de seguridad en general, constatamos cómo los objetivos y competencias del CDS son notablemente variados. Así, la cooperación regional abarcará desde el intercambio de información sobre compras armamentísticas con la intención de eliminar suspicacias y carreras armamentísticas innecesarias, en lo que podríamos entender como seguridad militar de naturaleza más tradicional, hasta maniobras conjuntas que susciten confianzas e identidades compartidas entre los distintos actores. En última instancia, esta idea no dista demasiado del ya clásico concepto de las comunidades de seguridad o de no beligerancia, de Karl Deutsch³⁴, esto es, la idea de que la generación de un sentimiento de comunidad (*we-feeling*) hace indeseable, e incluso impensable, la resolución de controversias a través del recurso a la fuerza.

³² Para más información al respecto, ver la página del Consejo de Defensa Sudamericano disponible en internet: <http://www.unasurcds.org/> (último acceso el 16 de octubre de 2012).

³³ Rodrigues, Gilberto y Rodrigues, Thiago. “La Unión de las Naciones Sudamericanas (UNASUR) y los nuevos temas de la agenda regional de paz y seguridad: Roles y mecanismos de participación de la sociedad civil” en Andrés Serbín (coord.) *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*. Editorial Icaria/Ediciones CRIES, Barcelona y Buenos Aires, 2011; pp.209, 223-224.

³⁴ Deutsch, Karl W. *El análisis de las relaciones internacionales*, Paidós, Buenos Aires, 1974 [1968].

Para constatar esa pluralidad de ámbitos en los que ha incidido la Unasur sería oportuno realizar un rápido repaso de las crisis y conflictos, tanto intraestatales como interestatales, en las que la Unasur ha desplegado una labor mediadora o de foro de discusión entre las partes. Empezando esta sucinta enumeración a partir de su creación en 2008, encontramos que la primera de estas crisis fue la referida a la posible secesión interna en Bolivia en 2008 que ahora omitimos dado que será objeto exclusivo del próximo epígrafe.

La segunda es la concerniente a las bases estadounidenses en suelo colombiano. Esta crisis se abordó en la cumbre de Bariloche de agosto de 2009. Aunque la reunión evidenció las discrepancias regionales a la hora de entender la cooperación en materia de seguridad, se constató que la Unasur era reconocida como el interlocutor válido en el que dirimir estos asuntos. Los países miembros, que previamente habían presionado al gobierno colombiano, se vieron satisfechos con la reafirmación de que la cesión de bases a fuerzas extranjeras no podía ser óbice para menoscabar la soberanía ni la integridad de ninguna nación sudamericana.

En el caso de la tercera crisis, se produjo una situación similar a los “clásicos” conflictos interestatales. Tras una primera fricción entre Ecuador y Colombia por los bombardeos colombianos sobre suelo ecuatoriano para acabar con un campamento terrorista de las FARC, Venezuela regionalizó el conflicto y se presentó como un conflicto bilateral entre ambos estados. Las enemistades entre los presidentes Hugo Chávez y Álvaro Uribe, unido a la escalada dialéctica que les enfrentaba desde tiempo atrás desembocó en julio de 2010 en un escenario próximo a una guerra entre Venezuela y Colombia. Desde Bogotá se aducía que terroristas de las FARC estaban protegidos en el país vecino, mientras que desde Caracas se señalaba a los Estados Unidos como los inspiradores de un plan para iniciar una guerra y derrocar al presidente venezolano. Precisamente, el hecho de que los Estados Unidos, e indirectamente también la OEA, fueran acusados de ser partes, les inhabilitaba para erigirse en mediadores. Esta coyuntura fue aprovechada por Argentina y Brasil para dar una mayor relevancia a la Unasur de la mano de su nuevo secretario general, Néstor Kirchner. El expresidente argentino, ejerciendo su cargo en Unasur, se reunió el 10 de agosto de 2010 con ambos presidentes y escenificó la distensión entre ambos gobiernos. Sin necesidad de que se alcanzara realmente una solución al problema ni que los estados miembros tuvieran que implicarse de una manera más comprometida, la Unasur sí consiguió presentarse una vez más como el garante de la paz y la estabilidad regional y eliminar el hipotético choque entre los dos vecinos caribeños.

La cuarta crisis aquí esbozada es la relativa al motín policial y posible intento de golpe de estado en Ecuador. En esta ocasión, una crisis interna el 30 de septiembre de 2010 puso en riesgo al presidente ecuatoriano, Rafael Correa, y con ello, la preservación de la democracia en el país andino. De manera veloz y expeditiva se convocó una reunión de presidentes en el marco de la Unasur en Buenos Aires, con la intención de manifestar el compromiso de todos los países miembros con la democracia ecuatoriana y, por esta vía, respaldar al presidente legítimo de Ecuador.

Para hacer más palpable ese apoyo y desincentivar cualquier pretensión golpista, se acordó que los cancilleres de los países de la Unasur se reunieran el 1 de octubre en Quito. Así pues, a través de la Unasur se aprovechó no sólo para resolver esa crisis puntual, sino para fijar precedentes en la salvaguarda de regímenes democráticos con la mira puesta en evitar futuros intentos golpistas en la región sudamericana.

La última crisis que aquí repasamos es la tocante a la salida del poder del presidente paraguayo Fernando Lugo tras un juicio político desencadenado por el Poder Legislativo por el mal desempeño en sus funciones gobernantes. Tras entender los gobiernos de los estados miembros de la Unasur que el procedimiento seguido para su destitución y posterior asunción de su vicepresidente, Federico Franco, no había respetado los procedimientos democráticos, primero en el ámbito del Mercosur y después en el marco de la Unasur se suspendió a Paraguay de estos foros regionales. Así, haciendo gala de las cláusulas democráticas de Mercosur y de Unasur –y que duda cabe, también de la buena sintonía política con el presidente saliente- los demás países sudamericanos decidieron aislar internacionalmente al gobierno paraguayo hasta que entiendan que se recompone la legitimidad democrática, previsiblemente de la mano de las próximas elecciones paraguayas.

Lo que de alguna manera ha dejado patente este somero repaso de las actuaciones de Unasur en las crisis regionales en los últimos años es tanto la diferente naturaleza de los conflictos acaecidos como la relevancia de la Unasur como interlocutor válido y mediador en estas crisis. En relación a lo primero, es sintomático como un mayor número de conflictos son intraestatales y, en otras circunstancias, no serían abordados por un actor externo como la Unasur. Sin embargo, gracias a la legitimidad que ha atesorado entre los distintos actores, ninguna parte ha aducido la posible injerencia externa que pudiera implicar la mediación de la Unasur. Este hecho es reseñable, máxime en un espacio geográfico como el sudamericano, tradicional impulsor en el Derecho Internacional Público de conceptos como la inviolabilidad, la no injerencia, la autonomía o la no intervención en los asuntos internos de otros estados.

Finalmente, con la intención de percibir con mayor claridad, por un lado, el papel creciente de la Unasur como foro de concertación y coordinación de políticas en el ámbito de la seguridad y, por otro lado, para percatarnos de la importancia de su intervención en crisis de naturaleza intraestatal o recogidas bajo el rubro genérico de “nuevas amenazas”, sobrepasando así concepciones más clásicas y estáticas de la seguridad, hemos decidido abordar con un poco más de detenimiento el primero de los casos referidos al comienzo de este epígrafe, esto es, la amenaza de secesión interna que sufrió Bolivia en 2008.

V. El caso de Bolivia en 2008 y el papel de Unasur ante un conflicto intraestatal

La crisis boliviana fue la primera a la que se enfrentó la recién creada Unasur, incluso con anterioridad a la entrada en vigor oficial de su tratado constitutivo. Así

pues, la resolución de este conflicto se convirtió en una prueba de fuego en la que contrastar tanto su capacidad de respuesta como el reconocimiento de su legitimidad por parte de los demás actores implicados. A continuación procedemos, por tanto, a contextualizar con unas pocas pinceladas cómo se gestó y desarrolló esta crisis.

Evo Morales, antiguo dirigente cocalero, ganó las elecciones a la presidencia de Bolivia en 2005 convirtiéndose en el primer indígena en ostentar ese cargo. Una de sus promesas electorales era la reforma constitucional con la intención de refundar el estado y cambiar su estructura institucional, dando un mayor peso al “hecho indígena”, dado que una mayoría de la población es indígena y, sin embargo, habían estado tradicionalmente invisibilizados en el ámbito político y de toma de decisiones. Esta convocatoria a reformar la Constitución chocó, desde el principio, con los representantes legítimamente elegidos de los departamentos orientales, la llamada Media Luna³⁵, habitada por una menor proporción de población indígena y con una mayor riqueza derivada de sus ricos yacimientos de hidrocarburos y de sus exportaciones agroganaderas.

La Asamblea Constituyente se estableció en Sucre en 2006. Una serie de cuestiones formales referentes a la forma de votación alimentaron aún más la polarización entre el gobierno central del Movimiento al Socialismo del presidente Morales y los prefectos de los departamentos orientales y se acabó por paralizar la Asamblea en agosto de 2007. Ante la tensión creciente, se trasladó la Asamblea Constituyente a Oruro, donde finalmente se aprobó el texto constituyente el 9 de diciembre de 2007. Posteriormente, a lo largo de todo el año 2008 se vivió una alta polarización social que culminó violentamente en septiembre de ese año³⁶.

Así, reivindicaciones históricas de las mayorías indígenas en el país se yuxtapusieron a tensiones regionales en torno a la distribución de las ganancias de los hidrocarburos junto a fuertes demandas de autonomía que representaron un riesgo concreto de secesión por parte de los cuatro departamentos de la Media Luna. Fueron estos unos sucesos de enorme violencia que desembocaron en la denominada masacre de Porvenir-Pando del 11 de septiembre de 2008 y que, al mismo tiempo, pusieron al país al borde de la guerra civil. Asimismo, las graves consecuencias del corte del suministro de gas a Argentina y Brasil le dieron una dimensión regional única a este conflicto. Así pues, el esquema de la situación se planteaba como crisis e inestabilidad interna y regionalización de las consecuencias del conflicto.

En este contexto se convocó el 15 de septiembre de 2008 la Cumbre de la Moneda, presidida por Michelle Bachelet, quien ostentaba la presidencia pro-tempore de la Unasur. No deja de ser remarcable el hecho de que desde Chile se fuera a decidir el devenir de los acontecimientos en Bolivia, teniendo en cuenta sus diferencias históricas por la falta de salida al mar de Bolivia y la ausencia de relaciones

³⁵ La Media Luna está integrada por los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija.

³⁶ Para mayores detalles sobre el ocurrir de estos hechos, ver Aín, Gastón. “Multilateralismo y Resolución de Conflictos en Sudamérica”, Tesina del Máster de Relaciones Internacionales y Estudios Africanos, Universidad Autónoma de Madrid, 2012.

diplomáticas entre ambos estados vecinos desde hace décadas. “Venezuela pretendía un apoyo decidido a Morales, una condena explícita a los prefectos ‘separatistas’ y una mención de condena a la injerencia norteamericana, en el marco de una serie de acusaciones que terminaron con la expulsión de los embajadores de Estados Unidos en Caracas y La Paz. La posición de Brasil y Chile era más mesurada y partía del supuesto que una declaración del tenor reclamado por Venezuela podría empeorar la situación [...] Tanto el Presidente Lula como Bachelet y Uribe se mostraron más proclives a una negociación entre las partes, bajo el entendimiento que una mediación era mucho más efectiva que la intervención”³⁷. Las gestiones diplomáticas de la presidente chilena dieron su fruto en forma de la Declaración de la Moneda³⁸, que explicitaba el apoyo de todos los presidentes sudamericanos al gobierno legítimo de Evo Morales al mismo tiempo que reafirmaba que no se permitiría ningún tipo de secesión ni ruptura de la unidad nacional. Asimismo, instaba a conformar una comisión para investigar la masacre acaecida y depurar responsabilidades y también creaba una mesa de unidad para fomentar el diálogo entre ambas partes.

Lo realmente destacable en esta crisis a los efectos que aquí nos ocupan es, en primer lugar, la constatación de un nuevo tipo de amenaza frente a la seguridad regional de la mano de conflictos intraestatales. Y, en segundo lugar, el hecho de que Unasur, un actor regional y con una todavía escasa trayectoria se erige, por una parte, en el garante de la estabilidad regional y de los procesos democráticos y, por otra parte, en el mediador y facilitador entre las dos partes en conflicto. Esta última característica tiene una destacada relevancia teniendo en cuenta que, primero, se elude así la intervención de la OEA, tradicionalmente considerada como representante de los intereses de los Estados Unidos y, por tanto, goza del descrédito para un gran número de gobiernos sudamericanos; y segundo, se permite a la Unasur intervenir en los asuntos internos de un país sin ser acusado de injerencia, ganándose de esa manera la legitimidad de los actores implicados y de la comunidad internacional en su conjunto.

También cabe recordar que la forma de actuar desde Unasur frente a la amenaza de una secesión no se puede entender si no tenemos en cuenta que Latinoamérica se ha caracterizado por sostener una posición de absoluto respeto al derecho internacional y un estricto apego a las nociones y principios de no intervención, igualdad jurídica, auto determinación y resolución pacífica de controversias. Estas nociones han sido y continúan siendo un elemento central de su imaginario regional y de sus deseos de libertad y autodeterminación frente a potencias extraregionales, al mismo tiempo que les condiciona a la hora de autopercebirse como estados garantes del *uti possidetis iure*, esto es, del mantenimiento de las fronteras coloniales existentes en el momento de sus independencias.

³⁷ Aín, Gastón. “Multilateralismo y Resolución de Conflictos en Sudamérica”, Tesina del Máster de Relaciones Internacionales y Estudios Africanos, Universidad Autónoma de Madrid, 2012; pp. 101-102.

³⁸ Disponible en internet : http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com_bolivia.htm (último acceso el 16 de octubre de 2012).

VI. Conclusiones tentativas

A lo largo de las páginas precedentes hemos abordado las nuevas concepciones de la seguridad y los nuevos derroteros adoptados por los mecanismos de integración regional sudamericana. De este modo, hemos examinado el proyecto concreto de la Unasur aplicándole una visión amplia e integradora de lo que entendemos por seguridad y por amenazas y, para ello, nos hemos valido del caso concreto de la crisis boliviana en 2008. Una vez analizados los hechos y argumentadas las lógicas que han presidido la actuación de los actores más relevantes, se nos presentan algunas conclusiones tentativas y algunas preguntas que aún aguardan respuesta.

En primer lugar, podemos afirmar que, en todo caso, constatamos el cambio tanto en la organización mediadora como en las formas ante los conflictos sudamericanos. Así, el hecho de que las medidas a adoptar para solventar los escenarios de crisis fueran decididas por la Unasur y no fueran a través de una resolución de la OEA (Organización de Estados Americanos) ni de algún país vecino, sino una decisión coordinada y consensuada por toda la región sudamericana, le dotó de una legitimidad y determinación que es difícil de comparar con ninguna otra experiencia pasada. En cierta manera, corroboró la idea de que los países sudamericanos podían resolver sus propias disputas y, lo que es más importante de cara a la historia, de resolverlo sin necesidad de contar con la intervención ni la mediación de los Estados Unidos³⁹.

Asimismo, otra conclusión que podemos extraer es el creciente papel asignado a los distintos mecanismos regionales. A pesar de la todavía escasa trayectoria temporal de la Unasur, este mecanismo regional mostró su valía en la medida en que logró aglutinar a todos los países de la región y desactivar la posibilidad de una escalada que podría haber desencadenado una secesión en Bolivia. Por todo lo dicho, por haber abierto un nuevo *modus operandi* para la resolución de conflictos en el ámbito sudamericano, es relevante pasar por el tamiz del análisis el caso acaecido en Bolivia en 2008 y las enseñanzas que de él se puedan derivar y que ya han sido esbozadas.

³⁹ “The mediation played at the end of 2008 by Unasur on the Bolivian crisis involved Evo Morales’ administration and indigenous groups on one side, and governors of Eastern provinces on the other. The conflict threatened to trigger a conflict escalation and, then, the destabilization of Bolivia’s political scenario. As put by Emilio Mendez do Valle (2008), Unasur’s mediation meant, firstly, that South American countries could formulate solutions through their own means, that is, without United States mediation; secondly, the strong support to Morales and to the democracy on the country represented a joint South American initiative towards Andean countries. To Brazil, this meant an assertive reaction to the critique that its security policy – as well as the radius of this one – is limited to Mercosur (Pagliari, 2009)”. Duarte Villa, Rafael Antonio; Trindade Viana, Manuela. “Security issues during Lula’s administration: from the reactive to the assertive approach”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, volumen 53, número especial, Brasilia, 2010; p.104.

Finalmente, las preguntas abiertas que quedarán para ulteriores investigaciones o a la espera de tener más evidencia empírica se sitúan en distintos niveles. Una de las más acuciantes sigue siendo el grado de compromiso con la región de Brasil, ahora ya unánimemente concebido como un *global player*. Habrá que poner en duda en qué medida es la Unasur simplemente un estabilizador o “apagafuegos” de Brasil para “disfrutar” de una región tranquila y no conflictiva, mientras se proyecta económica y geoestratégicamente sobre el escenario mundial, ya sea a través de foros como IBSA y BRICS, ya sea a través de la llamada cooperación Sur-Sur con el continente africano. Asimismo, la reciente crisis de Paraguay nos permite cuestionarnos, a falta de una mayor perspectiva temporal, en qué medida la Unasur se ha configurado como un “club de amigos”, una institución integrada por presidentes con cosmovisiones relativamente afines, pero que puede perder relevancia (y/o coherencia) en la medida en la que crezcan las disensiones entre los distintos proyectos políticos en la región. Aunque la irrelevancia no pareciera ser este el futuro que le espera a la Unasur, no estará de más replantearse su vigencia periódicamente en función del signo político de los presidentes sudamericanos. Y, dado que hemos mencionado la idea de irrelevancia, otra pregunta aún sin respuesta es la concerniente al nuevo papel de la OEA en el nuevo diseño hemisférico. Sólo el tiempo nos permitirá ir aventurando si adopta una posición cada vez más residual o si este mecanismo hemisférico sigue jugando un papel en el futuro.

Bibliografía

Adler, Emanuel; Haas, Peter. "Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the creation of a Reflective Research Program", *International Organization*, vol.46, No.1, winter 1992, pp.367-390.

Aín, Gastón. "Multilateralismo y Resolución de Conflictos en Sudamérica", *Tesina del Máster de Relaciones Internacionales y Estudios Africanos*, Universidad Autónoma de Madrid, 2012.

Almeida, Paulo Roberto de. "Políticas de Integração Regional no Governo Lula", *Centro Argentino de Estudios Internacionales. Working paper n.11*, 2005.

Amorim, Celso. "Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview", *Revista Brasileña de Política Internacional* 53 (special edition), pp. 214-240, 2010.

Briceño Ruíz, José. "La UNASUR ¿Continuum o un nuevo inicio del regionalismo sudamericano?" en Laneydi Martínez Alfonso, Haroldo Ramanzini Junior y Mariana Vázquez (coords.) *Anuario de la Integración regional de América Latina y el Gran Caribe* 2010, n.8, pp.103-121.

Buzan, Barry; Hansen, Lene. *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge, 2009.

Caballero Santos, Sergio. *El proceso de integración regional del Mercosur: ¿qué papel juegan los factores ideacionales?*, Editorial Académica Española, 2012.

Caballero Santos, Sergio. "Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana", *Revista Brasileña de Política Internacional*, volumen 54, número 2, Brasilia, 2011.

C.A.S.E. Collective. "Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto". *Security Dialogue* vol. 37, no. 4, 2006.

Cox, Robert; Sinclair, Timothy. *Approaches to World Order*. Cambridge University Press, 1999(1ª ed. 1996).

Dabene, Olivier, *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations*, 2009, Ed. Palgrave Macmillan, Londres.



De la Flor, José Luis. “Desarrollos epistemológicos y reconsideraciones del concepto de seguridad en tres Escuelas Europeas de Relaciones Internacionales; Aberystwyth, Copenhague y París.” *Ponencia presentada en el congreso IPSA*, Madrid, julio 2012.

Deutsch, Karl W. *El análisis de las relaciones internacionales*, Paidós, Buenos Aires, 1974 [1968].

Duarte Villa, Rafael Antonio; Trindade Viana, Manuela. “Security issues during Lula’s administration: from the reactive to the assertive approach”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, volumen 53, número especial, Brasilia, 2010.

Gardini, Gian Luca. *The Origins of Mercosur. Democracy and Regionalization in South America*, Palgrave Macmillan, 2010.

Malamud, Andrés; Gardini, Gian Luca. “Has Regionalism Peaked ? The Latin American Quagmire and its lessons”, *The International Spectator: Italian journal of International Affairs*, 47:1, 116-133, 2012.

Malamud, Andrés. “Leadership without Followers: The Contested Case for Brazilian Power Status”, in Estevão C. de Rezende Martins and Miriam Gomes Saraiva (eds): *Brasil, União Europeia, América do Sul: Anos 2010-2020*. Brasilia: Fundação Konrad Adenauer, pp. 126-148, 2009.

Kalil Mathias, Suzeley; Cavaller Guzzi, André; Avelar Giannini, Renata. “Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, volumen 51, número 1, Brasilia, 2008.

Nolte, Detlef; Wehner, Leslie. “Unasur and the New Geopolitics of South America”, *Paper prepared for the XXIII IPSA World Congress of Political Science*, Madrid, Julio 2012.

Oelsner, Andrea. “Consensus and Governance in Mercosur: The Evolution of the South American Security Agenda”, *Security Dialogue*, n.40, pp. 191-212, 2009.

PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1994. Disponible en <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/> (último acceso el 15 de octubre de 2012)

Rodrigues, Gilberto; Rodrigues, Thiago. “La Unión de las Naciones Sudamericanas (UNASUR) y los nuevos temas de la agenda regional de paz y seguridad: Roles y mecanismos de participación de la sociedad civil” en Andrés Serbín (coord.) *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*. Editorial Icaria/Ediciones CRIES, Barcelona y Buenos Aires, 2011. Disponible en http://www.iripaz.org/list_vert/15/Andres%20Serbin%20De%20la%20ONU%20al%20Alba%20CRIES.pdf (último acceso el 16 de octubre de 2012)

Sanahuja, José Antonio. "Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de Unasur" en *Pensamiento Propio*, CRIES, nº33, , pp.115-158, enero-junio 2011.

Sanahuja, José Antonio. "Regiones en construcción, Interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana", en *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, documento de trabajo nº 15, Fundación Carolina CeALCI, 2007.

Serbín, Andrés. "Tres Liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional", *Anuario CEIPAZ*, no 2, 2008/2009, p. 142.

Sodupe, Kepa. "La teoría de Relaciones Internacionales a principios del siglo XXI", capítulos 8, 9 y 10, *Servicio Editorial de la universidad del País Vasco*, Zarautz, 2003.

Tulchin, Joseph S. "Creando una comunidad de seguridad en el hemisferio" en Rafael Martínez y Joseph S. Tulchin, *La seguridad desde las dos orillas: un debate entre Europa y Latinoamérica*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2006.

Waeber, Ole. "Aberystwyth, Paris, Copenhagen: the Europeaness of new "schools" of security theory in an American field" en Tickner, Arlene B.; Blaney, David *Thinking International Relations Differently*, Routledge, 2012.

Waeber, Ole. *Securitization and Desecuritization*, Centre for Peace and Conflict Research, 1993.

Wolfers, Arnold. 'National Security as an Ambiguous Symbol', *Political Science Quarterly*, 67:4, 481-502, 1952.

Colección de Documentos de Trabajo del IELAT

DT 1: Jaime E. Rodríguez O., *México, Estados Unidos y los Países Hispanoamericanos. Una visión comparativa de la independencia*. Mayo 2008.

DT 2: Ramón Casilda Béjar, *Remesas y Bancarización en Iberoamérica*. Octubre 2008.

DT 3: Fernando Groisman, *Segregación residencial socioeconómica en Argentina durante la recuperación económica (2002 – 2007)*. F. Abril 2009

DT 4: Eli Diniz, *El post-consenso de Washington: globalización, estado y gobernabilidad reexaminados*. Junio 2009.

DT 5: Leopoldo Laborda Catillo, Justo de Jorge Moreno y Elio Rafael De Zuani, *Externalidades dinámicas y crecimiento endógeno. Análisis de la flexibilidad de la empresa industrial español*. Julio 2009

DT 6: Pablo de San Román, *Conflicto político y reforma estructural: la experiencia del desarrollismo en Argentina durante la presidencia de Frondizi (1958 - 1962)*. Septiembre 2009

DT 7: José L. Machinea, *La crisis financiera y su impacto en America Latina*. Octubre 2009.

DT 8: Arnulfo R. Gómez, *Las relaciones económicas México- España (1977-2008)*. Noviembre 2009.

DT 9: José Lázaro, *Las relaciones económicas Cuba- España (1990-2008)*. Diciembre 2009.

DT 10: Pablo Gerchunoff, *Circulando en el laberinto: la economía argentina entre la depresión y la guerra (1929-1939)*. Enero 2010.

DT 11: Jaime Aristy-Escuder, *Impacto de la inmigración haitiana sobre el mercado laboral y las finanzas públicas de la República Dominicana*. Febrero 2010.

DT 12: Eva Sanz Jara, *La crisis del indigenismo mexicano: antropólogos críticos y asociaciones indígenas (1968 - 1994)*. Marzo 2010.

DT 13: Joaquín Varela, *El constitucionalismo español en su contexto comparado*. Abril 2010.

DT 14: Justo de Jorge Moreno, Leopoldo Laborda y Daniel Sotelsek, *Productivity growth and international openness: Evidence from Latin American countries 1980-2006*. Mayo 2010.

DT 15: José Luis Machinea y Guido Zack, *Progresos y falencias de América Latina en los años previos a la crisis*. Junio 2010.

DT 16: Inmaculada Simón Ruiz, *Apuntes sobre historiografía y técnicas de investigación en la historia ambiental mexicana*. Julio 2010.

DT 17: Julián Isaías Rodríguez, Belín Vázquez y Ligia Berbesi de Salazar, *Independencia y formación del Estado en Venezuela*. Agosto 2010.

DT 18: Juan Pablo Arroyo Ortiz, *El presidencialismo autoritario y el partido de Estado en la transición a la economía de libre mercado*. Septiembre 2010.

DT 19: Lorena Vásquez González, *Asociacionismo en América Latina. Una Aproximación*. Octubre 2010.

DT 20: Magdalena Díaz Hernández, *Anversos y reversos: Estados Unidos y México, fronteras socio-culturales en La Democracia en América de Alexis de Tocqueville*. Noviembre de 2010.

DT 21: Antonio Ruiz Caballero, *¡Abre los ojos, pueblo americano! La música hacia el fin del orden colonial en Nueva España*. Diciembre de 2010.

DT 22: Klaus Schmidt- Hebbel, *Macroeconomic Regimes, Policies, and Outcomes in the World*. Enero de 2011

DT 23: Susanne Gratius, Günther Maihold y Álvaro Aguillo Fidalgo. *Alcances, límites y retos de la diplomacia de Cumbres europeo-latinoamericanas*. Febrero de 2011.

DT 24: Daniel Díaz- Fuentes y Julio Revuelta, *Crecimiento, gasto público y Estado de Bienestar en América Latina durante el último medio siglo*. Marzo de 2011.

DT 25: Vanesa Ubeira Salim, *El potencial argentino para la producción de biodiésel a partir de soja y su impacto en el bienestar social*. Abril de 2011.

DT 26: Hernán Núñez Rocha, *La solución de diferencias en el seno de la OMC en materia de propiedad intelectual*. Mayo de 2011.

DT 27: Itxaso Arias Arana, Jhonny Peralta Espinosa y Juan Carlos Lago, *La intrahistoria de las comunidades indígenas de Chiapas a través de los relatos de la experiencia en el marco de los procesos migratorios*. Junio 2011.

DT 28: Angélica Becerra, Mercedes Burguillo, Concepción Carrasco, Alicia Gil, Lorena Vásquez y Guido Zack, *Seminario Migraciones y Fronteras*. Julio 2011.

DT 29: Pablo Rubio Apiolaza, *Régimen autoritario y derecha civil: El caso de Chile, 1973-1983*. Agosto 2011.

DT 30: Diego Azqueta, Carlos A. Melo y Alejandro Yáñez, *Clean Development Mechanism Projects in Latin America: Beyond reducing CO2 (e) emissions. A case study in Chile*. Septiembre 2011.

DT 31: Pablo de San Román, *Los militares y la idea de progreso: la utopía modernizadora de la revolución argentina (1966-1971)*. Octubre 2011.

DT 32: José Manuel Azcona, *Metodología estructural militar de la represión en la Argentina de la dictadura (1973-1983)*. Noviembre 2011.

DT 33: María Dolores Almazán Ramos, *El discurso universitario a ambos lados del Atlántico*. Diciembre 2011.

DT 34: José Manuel Castro Arango, *La cláusula antisubcapitalización española: problemas actuales*. Enero 2012.

DT 35: Edwin Cruz Rodríguez, *La acción colectiva en los movimientos indígenas de Bolivia y Ecuador: una perspectiva comparada*. Febrero 2012.

DT 36: María Isabel Garrido Gómez (coord.), *Contribución de las políticas públicas a la realización efectiva de los derechos de la mujer*. Marzo 2012.

DT 37: Javier Bouzas Herrera, *Una aproximación a la creación de la nación como proyecto político en Argentina y España en los siglos XIX y XX. Un estudio comparativo*. Abril 2012.

DT 38: Walther L. Bernecker, *Entre dominación europea y estadounidense: independencia y comercio exterior de México (siglo XIX)*. Mayo 2012.

DT 39: Edel José Fresneda, *El concepto de Subdesarrollo Humano Socialista: ideas nudo sobre una realidad social*. Junio 2012.

DT 40: Sergio A. Cañedo, Martha Beatriz Guerrero, Elda Moreno Acevedo, José Joaquín Pinto e Iliana Marcela Quintanar, *Fiscalidad en América Latina. Monográfico Historia*. Julio de 2012.

DT 41: Nicolás Villanova, *Los recuperadores de desechos en América Latina y su vínculo con las empresas. Un estudio comparado entre diferentes países de la región y avances para la construcción de una hipótesis*. Agosto de 2012.

DT 42: Juan Carlos Berganza, María Goenaga Ruiz de Zuazu y Javier Martín Román, *Fiscalidad en América Latina. Monográfico Economía*. Septiembre de 2012.

DT 43: Emiliano Abad García, *América Latina y la experiencia postcolonial: identidad subalterna y límites de la subversión epistémica*. Octubre 2012.

DT 44: Sergio Caballero Santos, *Unasur y su aporte a la resolución de conflictos sudamericanos: el caso de Bolivia*. Noviembre 2012.



Todas las publicaciones están disponibles en la página Web del Instituto: www.ielat.es

© Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT)

Los documentos de trabajo que IELAT desarrolla contienen información analítica sobre distintos temas y son elaborados por diferentes miembros del Instituto u otros profesionales colaboradores del mismo. Cada uno de ellos ha sido seleccionado y editado por el IELAT tras ser aprobado por la Comisión Académica correspondiente.

Desde el IELAT animamos a que estos documentos se utilicen y distribuyan con fines académicos indicando siempre la fuente. La información e interpretación contenida en los documentos son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente reflejan las opiniones del IELAT.

Instituto de Estudios Latinoamericanos
Colegio de Trinitarios
C/Trinidad 1 – 28801
Alcalá de Henares (Madrid)
España
34 – 91 885 2579
ielat@uah.es
www.ielat.es

P.V.P.: 20 €

Con la colaboración de:

