



## Revista Política y Estrategia Nº 131, (2018)

Editada por: **Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) Chile.**

Lugar de edición: Santiago, Chile

Dirección web:

<http://www.politicayestrategia.cl>

ISSN versión digital: 0719-8027

ISSN versión Impresa: 0716-7415

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i131>

Para citar este artículo/To cite this article: AMIGO Tossi, Alejandro:  
*“Análisis de las acciones de UNASUR en la prevención de conflictos (2008-2012)”*

Revista Política y Estrategia Nº 131. 2018 Pp 13-39

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i131.203>

Si desea publicar en Política y Estrategia, puede consultar en este enlace las Normas para los autores:

To publish in the journal go to this link:

<http://politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions#authorGuidelines>



**La Revista Política y Estrategia está distribuida bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.**

## ANÁLISIS DE LAS ACCIONES DE UNASUR EN LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS (2008-2012)<sup>∞</sup>

ALEJANDRO AMIGO TOSSI\*

### RESUMEN

*UNASUR, la organización regional que pasa por su momento más crítico desde su creación ha intervenido en una serie de conflictos en Sudamérica en el marco de su objetivo de configurar un área de paz en la región; los casos de situaciones intra-estatales comprenden a Bolivia el 2008, Ecuador el 2010 y Paraguay el 2012. Este artículo analiza los elementos que caracterizan una estrategia de diplomacia preventiva en las acciones desarrolladas por la Unión de Naciones Sudamericanas en esas situaciones internas. El propósito es identificar una probable relación causal entre la presencia y combinación de esos factores y el desenlace de las crisis en comento. Como conclusión, se plantea que la diferencia en los elementos que configuraron las tres intervenciones de la Unión no explica las diferencias en los resultados de esos conflictos. **Palabras clave:** Conflicto; prevención de conflictos; diplomacia preventiva; UNASUR.*

### ANALYSIS OF UNASUR'S INTERVENTIONS IN THE FIELD OF CONFLICT PREVENTION (2008-2012)

### ABSTRACT

*UNASUR, the regional organization that is going through its most critical moment since its creation has intervened in a series of conflicts in South America within the framework of its objective of configuring an area of peace in the region; the cases of intra-state situations include Bolivia in 2008, Ecuador in 2010 and Paraguay in 2012. This article analyzes the elements that characterize a strategy*

---

\* Master en Estudios de Seguridad de la Universidad de Georgetown. Magister en Conducción Militar, Academia de Guerra del Ejército. Diplomado en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y en Emergencias Humanitarias de la Universidad de Georgetown, Estados Unidos. Actualmente se desempeña en el Departamento de Desarrollo Estratégico de la Dirección de Operaciones del Ejército de Chile y es profesor e investigador asociado del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos de la ANEPE, Chile. alejandroamigotossi@gmail.com

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 091217 - Fecha de aceptación: 290518.

*of preventive diplomacy, in the interventions executed by the Union of South American Nations in these internal situations. The purpose is to identify a probable causal relationship between the presence and combination of these elements and the outcome of the crisis in question. In conclusion, it is argued that the difference in the factors during the three interventions of the Union is not attributable as the main cause of the different results in those conflicts.*

**Key words:** Conflict; conflict prevention; preventive diplomacy; UNASUR.

## **ANÁLISE DAS AÇÕES NA PREVENÇÃO DE CONFLITOS UNASUL (2008-2012)**

### **RESUMO**

*UNASUL, a organização regional que atravessa seu momento mais crítico desde sua criação interveio em uma série de conflitos na América do Sul no âmbito de seu objetivo de configurar uma área de paz na região; Os casos de situações intra-estaduais incluem a Bolívia em 2008, o Equador em 2010 e o Paraguai em 2012. Este artigo analisa os elementos que caracterizam uma estratégia de diplomacia preventiva nas ações desenvolvidas pela União de Nações Sul-Americanas nessas situações internas. O objetivo é identificar uma provável relação causal entre a presença e a combinação desses fatores e o resultado da crise em questão. Em conclusão, argumenta-se que a diferença nos elementos que moldaram as três intervenções da União não explica as diferenças nos resultados desses conflitos.*

**Palavras-chave:** Conflito; prevenção de conflitos; diplomacia preventiva; UNASUL.

### **INTRODUCCIÓN**

Diferentes actores emprenden esfuerzos en el ámbito de la prevención de conflictos a nivel internacional, regional y nacional. Al respecto, es evidente un avance considerable en la incorporación de iniciativas de prevención en las agendas políticas de diversos actores internacionales<sup>1</sup>. De estos, las organizaciones regionales han liderado este tipo de esfuerzos en sus respectivas áreas

---

<sup>1</sup> ACKERMANN, Alice. The idea and practice of conflict prevention. Journal of Peace Research 40, 2003. p 344.

de influencia, donde actúan conjuntamente con las Naciones Unidas o de manera independiente. Esas estrategias de prevención de conflictos han reforzado su capacidad para emprender acciones preventivas de manera eficiente<sup>2</sup>. Sin embargo, en algunos casos las organizaciones regionales deben operar en entornos muy restringidos, donde tienen una autonomía limitada y la cooperación de sus miembros no está asegurada<sup>3</sup>. En síntesis, existe una creciente participación de este tipo de organizaciones en el ámbito de la prevención de conflictos, de acuerdo a su respectiva agenda de seguridad regional.

Existe diversa literatura sobre el rol y record de las organizaciones regionales en el área de la prevención de conflictos. Estos organismos utilizan variadas herramientas para prevenir situaciones de riesgo o crisis; que comprenden desde la adopción de resoluciones normativas para abordar las amenazas, hasta actividades como la mediación y/u otros esfuerzos diplomáticos<sup>4</sup>. Por un lado, artículos académicos y reportes de *think tanks* analizan políticas y estrategias de prevención de conflictos de esas organizaciones<sup>5</sup>; otras fuentes describen intervenciones para evitar la escalada de crisis y resolver disputas en confrontaciones internas. La mayor parte de estos trabajos son estudios de casos que investigan intervenciones efectivas<sup>6</sup>, mientras que otros son estudios comparativos entre crisis que extraen lecciones desde las experiencias analizadas.

El 8 de diciembre de 2004, en la Reunión de Presidentes de América del Sur, que se realizó en Cuzco se creó la Comunidad Suramericana de Naciones. Posteriormente, el año 2005 en Brasilia y el 2006 en Cochabamba, los Jefes de Estado de la reciente Comunidad establecieron un plan estratégico para consolidar una agenda común en la región. Como parte de esas previsiones, en abril de 2007 durante la Cumbre Energética Suramericana en Venezuela, los líderes de la región decidieron cambiarle el nombre a Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR); la cual fue fundada mediante un Tratado Constitutivo en mayo de 2008<sup>7</sup>. De esta forma, el presente año la UNASUR conmemora diez años desde

---

<sup>2</sup> BJORKDAHL, Annika. Conflict prevention mainstreaming: a comparison of multilateral actors. *En*: SCHNABEL, Albrecht y CARMENT, David. *Conflict Prevention from Rhetoric to Reality: Organizations and Institutions*. Lexington Books. 2004. p 387.

<sup>3</sup> BERCOVITCH, Jacob. The nature of conflict and conflict resolution. *En*: BERCOVITCH, Jacob "et al". *Handbook of Conflict Resolution*. SAGE Publications, 2009. p 62.

<sup>4</sup> DIEHL, Paul. "New roles for Regional Organizations". *En*: *Leashing the dogs of war: Conflict management in a divided world*, editado por Crocker, Chester. US Institute of Peace, 2007.

<sup>5</sup> MANCINI, Francesco. 2011. "Preventive diplomacy: regions in focus". International Peace Institute; BELLAMY, Catherine y SEGURA, Renata. *Conflict prevention in Bolivia and Ecuador: The role of the international community*. CIC, New York University. 2009.

<sup>6</sup> WALLENSTEEN, Peter. Reassessing recent conflicts: direct versus structural prevention. *En*: OSLER, Fen "et al". *From reaction to conflict prevention: opportunities for the UN system*. Lynne Rienner Publishers. 2002.

<sup>7</sup> Unión de Naciones Sudamericanas, sitio web. Disponible en <https://www.unasursg.org/es/historia>. Acceso en junio 2017.

que los países miembros apostaron por la instauración de una nueva y más amplia experiencia de integración regional.

La literatura sobre el papel de UNASUR en materia de prevención de conflictos abarca todas las instancias en que se han utilizado algún tipo de herramientas de prevención de estos eventos. Estos casos incluyen la crisis interna en Bolivia de 2008, la crisis diplomática entre Colombia-Venezuela de 2010, la sublevación policial en Ecuador de 2010 y el enjuiciamiento del presidente paraguayo el año 2012. Los diversos artículos comprenden descripciones cronológicas de las crisis y ofrecen detalles generales sobre las acciones de Unión. La mayoría de los ensayos se centran en las condiciones internas que llevaron a las crisis, en lugar de analizar las estrategias de los terceros. Por tanto, existe un vacío sobre las condiciones que han llevado al logro de los objetivos de las intervenciones de UNASUR. En este trabajo se abordará esa brecha buscando ampliar la información disponible sobre los diversos factores que influenciaron los resultados de tres intervenciones del organismo regional. Desde este análisis, además se busca identificar fortalezas y debilidades de la Unión para desarrollar estrategias de diplomacia preventiva.

El propósito de este artículo es explorar las causas de los diferentes resultados de la diplomacia preventiva de UNASUR para prevenir la escalada del conflicto en tres situaciones internas en el subcontinente, a través de una comparación de tipo cualitativa entre los eventos que configuraron el rol de la Unión en las situaciones intra-estatales en Bolivia el año 2008, Ecuador el 2010 y Paraguay el 2012. Las razones para seleccionar estos conflictos como casos de estudio se refieren a características comunes en las confrontaciones internas y disimiles en cuanto a la intervención de UNASUR, hechos que permiten el análisis comparativo. En primer lugar, son los únicos casos en que la Unión ha intervenido en situaciones intra-estatales hasta el año 2012. En segundo término, en los tres casos las confrontaciones en el ámbito de la política desencadenaron una escalada del conflicto entre dos bloques opuestos, que amenazó la estabilidad interna y la continuación del gobierno central. En tercer lugar, los tres casos presentan diferencias en los aspectos que, según la fuente de referencia principal, deben ser parte de una estrategia de diplomacia preventiva para que logre el propósito de prevenir un conflicto.

Como hipótesis del estudio se afirma que los resultados de la acción de UNASUR en los distintos contextos nacionales que caracterizaron a las crisis de Bolivia, Ecuador y Paraguay, pueden ser explicados a partir de la variación en los elementos que caracterizan a una estrategia de diplomacia preventiva. Lo anterior, sin desconocer que otros factores no explorados en este trabajo, como las diferencias en la realidad socio-cultural, el sistema político de los países analizados y el rol de la Fuerzas Armadas; podrían también ser parte de las causas que derivaron en los distintos resultados de las crisis.

Para ello el artículo está ordenado de la siguiente manera. En primer término, se define el concepto de diplomacia preventiva y la fuente bibliográfica que corresponde al marco analítico del trabajo; a continuación se describe brevemente ciertos antecedentes de UNASUR en el ámbito de la prevención de conflictos. Posteriormente, se analiza el rol de la Unión en las crisis de Bolivia, Ecuador y Paraguay con énfasis en las variables que destaca la referencia bibliográfica utilizada para el trabajo. Una vez explicitado lo anterior, se desarrolla un análisis comparativo de los elementos de una diplomacia preventiva y de los desenlaces en cada uno de los conflictos, para luego identificar una relación de causalidad entre los elementos y los resultados. En la parte final, se detallarán ciertas fortalezas y debilidades de UNASUR en el ámbito de la prevención de conflictos, que se infieren de los resultados del trabajo, para concluir con la evaluación de la validez de la hipótesis y las conclusiones.

## MARCO CONCEPTUAL

En la literatura relacionada con la prevención de conflictos se emplean variados conceptos que son utilizados para expresar actividades similares que se desarrollan para evitar la escalada de situaciones donde existe una confrontación entre dos o más actores en el contexto de conflictos inter o intraestatales.

Para el desarrollo del presente documento, se empleará el término “diplomacia preventiva”, que fue por primera vez incluido en un documento de las Naciones Unidas donde se le precisaba como “una acción para evitar que surjan disputas entre las partes o para evitar que esas disputas se conviertan en conflictos y limitar la propagación de estos últimos cuando ocurren”<sup>8</sup>. Este término no posee una definición única, y también es señalado como “el empleo más deseable y eficiente de la diplomacia para aliviar las tensiones antes de que generen conflictos, utilizando diferentes herramientas diplomáticas”<sup>9</sup>.

Como marco para el presente artículo se provee, a continuación, una definición de diplomacia preventiva la que se entenderá “*como las medidas adoptadas en lugares y momentos vulnerables para evitar cualquier forma de coerción por parte de estados o grupos para resolver disputas políticas, que pueden surgir de los efectos desestabilizadores de cambios políticos, sociales, económicos e internacionales*”<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> United Nations Secretary General. An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping. Disponible en <http://www.un-documents.net/a47-277.htm>. Acceso junio de 2017.

<sup>9</sup> European Institute of Peace. Disponible en <http://eip.org/en/news-events/eip-explainer-what-‘preventive-diplomacy’>. Acceso agosto de 2017.

<sup>10</sup> LUND, Michael. Preventing violent conflicts: A strategy for preventive diplomacy. United States Institute of Peace, USIP Press. 1996. p. 37.

Para el desarrollo del trabajo, se utilizó el libro de Bruce Jentleson “Oportunidades perdidas, oportunidades aprovechadas: diplomacia preventiva en el mundo de la posguerra fría” como marco analítico para el estudio. Se usó esta fuente porque uno de los propósitos era discernir, a través del análisis de estudios de casos en diferentes conflictos, sobre los elementos que debían caracterizar una diplomacia preventiva efectiva. En este libro, diez autores analizan estudios de casos en los que la diplomacia preventiva previno o no evitó la escalada de conflictos.

En las conclusiones del libro, Jentleson analiza y compara los aportes de cada colaborador y propone cinco elementos que debieran componer una diplomacia preventiva efectiva, tales como: el actor que interviene debe lograr y mantener la confianza de los partidos confrontados, la intervención debe incitar a las partes a cooperar, los enviados especiales deben desempeñar un papel importante, la acción debe ser lo más pronto posible; por último, la advertencia creíble o aplicación de sanciones económicas y/o la expulsión de la organización internacional.

Con el objetivo de explicar el alcance de estos elementos, se definen a continuación como sigue:

- El hecho de lograr la confianza de los actores confrontados corresponde al nivel de legitimidad que ellos perciben en la organización regional como tercer actor en la crisis interna.
- El nivel de cooperación de los principales partidos, se refiere a la capacidad de la diplomacia preventiva de UNASUR para inducir la cooperación de los partidos.
- El momento de la intervención corresponde al instante de la crisis en que la Unión decidió intervenir y adoptar medidas para desempeñar algún tipo de rol en la situación.
- El enviado especial se entenderá como cualquier tipo de comisión comisionada por la organización en comento, representada por un individuo o un grupo de autoridades.
- Por último, respecto a la amenaza creíble y/o aplicación de sanciones económicas y de la expulsión de la organización internacional concierne a una declaración o comunicado de la Unión respecto a la potencial o efectiva adopción de ese tipo de medidas contra alguno de los actores confrontados durante los conflictos.

## **UNASUR EN LAS CRISIS DE BOLIVIA, ECUADOR Y PARAGUAY**

En esta sección se examinarán las acciones adoptadas por UNASUR ante las crisis intra-estatales en Bolivia el año 2008, Ecuador el año 2010 y Paraguay el año 2012; a través del análisis de los elementos característicos de una estra-

tegia de diplomacia preventiva en los estudios de caso. Este contenido permitirá posteriormente desarrollar una comparación entre los casos analizados y correlacionar esa información con los desenlaces en cada situación interna.

### ***UNASUR en la crisis boliviana***

La decisión de convocar una reunión urgente de todos los presidentes sudamericanos para resolver la intervención de UNASUR en el conflicto de Bolivia, es consecuencia del incidente de Pando que conllevó la muerte de personas y un consecuente aumento de la resistencia civil con signos de violencia; lo anterior, debido a la movilización de los simpatizantes del gobierno y la oposición regional para imponer sus respectivas posturas.

La cumbre en Santiago de Chile ocurrió cuatro días después de los violentos enfrentamientos entre las fuerzas progubernamentales y de oposición en Pando el 11 de septiembre de 2008. El líder pro-tempore anunció la reunión solo después de 48 horas del incidente<sup>11</sup> y, luego de la cita, destacó la capacidad de UNASUR de reunirse rápidamente para encontrar una solución a la situación<sup>12</sup>. Sin embargo, la crisis política había comenzado en enero de 2008 y las incompatibilidades entre las posiciones de los partidos políticos eran evidentes desde agosto, después de que el presidente boliviano insistió en convocar un referéndum para aprobar la nueva Constitución; en esa etapa de la crisis, no existe evidencia de acciones de UNASUR para prevenir la escalada del conflicto entre las partes.

Por tanto, considerando que la diplomacia preventiva se inicia luego del primer incidente violento, se estima que la reacción de la organización fue oportuna, considerando que al momento de su intervención aún existía margen para mediar entre las partes y evitó una mayor cantidad de muertes relacionadas con el conflicto.

El presidente Evo Morales asistió a la reunión en Santiago para solicitar apoyo a sus pares y la implementación de algunas medidas para abordar la crisis, recibiendo el respaldo de los gobiernos de la región<sup>13</sup>. Este hecho demuestra que el gobierno altiplánico consideró a UNASUR como una organización legítima y confiable que podría resolver la situación interna. Por otra parte, los líderes de la oposición enviaron una carta al presidente chileno, antes de la cumbre en Santiago, para asistir a la reunión.

---

<sup>11</sup> [www.emol.com/noticias/nacional/2008/09/13/321710/bachelet-convoca-reunion-de-emergencia-de-unasur-por-crisis-boliviana.html](http://www.emol.com/noticias/nacional/2008/09/13/321710/bachelet-convoca-reunion-de-emergencia-de-unasur-por-crisis-boliviana.html). Acceso julio, 2017.

<sup>12</sup> BBC Monitoring Latin America. Chilean President reads Unasur declaration in support of Bolivia. Lexis Nexis. 2008. Acceso junio, 2017.

<sup>13</sup> NEW YORK TIMES. Fears of turmoil persist as powerful President reshapes bitterly divided Bolivia. Lexis Nexis. Acceso junio, 2017.

Los gobernadores orientales querían exponer sus posiciones y negar las afirmaciones del gobierno de que estaban alentando un golpe de Estado en Bolivia<sup>14</sup>; este hecho también manifiesta que ellos consideraron a UNASUR como un tercer actor legítimo. A pesar de que la organización regional negó esta petición, la declaración de la cumbre reconoció la existencia de un partido opuesto, exhortando además a las partes contendientes a iniciar un diálogo para encontrar una solución dentro del Estado de derecho<sup>15</sup>. Estos datos de la situación estudiada, permiten afirmar que UNASUR logró la confianza de ambos bandos del conflicto lo que además se reflejó en la actitud de las partes durante la etapa de resolución de la crisis.

El resultado principal de la Cumbre fue la difusión de la unánime “Declaración de La Moneda”<sup>16</sup>, que en síntesis condenaba los incidentes de violencia política y hacía un llamado al diálogo político y la cooperación entre los actores en oposición<sup>17</sup>.

Este comunicado presionó a los líderes de los departamentos del Este para que reiniciaran las negociaciones políticas<sup>18</sup>. Este proceso fue supervisado por UNASUR, hecho que implicó que ambas partes fueran más responsables de su papel<sup>19</sup>. Otro ejemplo de cooperación fue el compromiso de partidarios del presidente Morales de levantar el bloqueo de la ciudad de Santa Cruz, el 24 de septiembre de 2008, donde el rol del representante especial de UNASUR fue decisivo para persuadir a los líderes del grupo de deponer su actitud<sup>20</sup>. En consecuencia, la Unión logró exhortar a ambos partidos para que cooperaran en pos de resolver la crisis.

Otro aspecto relevante de la diplomacia preventiva de UNASUR y una herramienta adicional para la solución de la crisis, corresponde a la decisión de la organización regional de designar un enviado especial, cuyo mandato era coordinar el diálogo entre el gobierno y la oposición. El nominado fue el diplomático chileno Juan Gabriel Valdés, quien participó en la reunión que marcó el inicio de las negociaciones en la ciudad de Cochabamba, donde se concordó la formación de grupos de trabajo temáticos<sup>21</sup>. Una semana después de este encuentro, durante

---

<sup>14</sup> IHS Jane's. South American leaders back Morales. Jane's Intelligence Review. September 18, 2008.

<sup>15</sup> BBC. Loc. Cit. 2008.

<sup>16</sup> BORDA, Sandra. Desafíos y oportunidades de la UNASUR. Documento 18, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires, 2012. p. 18.

<sup>17</sup> UNASUR. Declaración de Santiago. 2008.

<sup>18</sup> IHS Jane's. Loc. Cit. 2008.

<sup>19</sup> ROMERO, Carlos. Bolivia: de la confrontación al pacto político. En: Del conflicto al diálogo: Memorias del acuerdo constitucional, (ed). ROMERO, Carlos “et al”. Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria y Fundación Friedrich Ebert-Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2009.

<sup>20</sup> IHS Jane's. Bolivian constitutional referendum to go ahead. Jane's Country Risk Daily Report. 21 de octubre 2008.

<sup>21</sup> BELLAMY, Catherine y SEGURA, Renata. Op. Cit. p. 07.

una reunión de presidentes sudamericanos en la reunión anual de la Asamblea General de la ONU, el enviado especial de UNASUR, en un informe preliminar sobre el diálogo, enfatizó la buena voluntad de ambas partes<sup>22</sup>. Estos antecedentes revelan que el enviado diplomático de UNASUR desempeñó un papel importante en el proceso de prevención del conflicto, así como en las conversaciones para concordar un acuerdo político.

Respecto al quinto elemento analizado, relacionado con la advertencia creíble de sanciones económicas y/o la expulsión de la organización internacional por parte del tercer actor en el conflicto, la recopilación de antecedentes no logró obtener evidencia sobre ese particular.

En síntesis, la acción de diplomacia preventiva de UNASUR en el conflicto de Bolivia se ejecutó en el más breve plazo que este tipo de decisiones requiere, la organización adquirió y mantuvo la confianza de los partidos confrontados; asimismo, la iniciativa consiguió que las partes cooperaran en la solución de las controversias, instancia en la cual el enviado especial desempeñó un papel de relevancia. Sin embargo, la Unión no empleó la herramienta de advertencia de sanciones económicas y/o expulsión de la organización internacional ante la negativa de uno de los partidos a cooperar en la prevención del conflicto.

### ***UNASUR en la crisis ecuatoriana***

Las circunstancias que amenazaron a la estabilidad interna de Ecuador, resultaron en una rápida reacción de UNASUR para adoptar acciones frente a una potencial nueva interrupción de un gobierno democrático en la región. Al recibir las primeras noticias desde Ecuador, el presidente de la organización, Néstor Kirchner, convocó a los gobernantes de los países miembros a una reunión de emergencia en Buenos Aires, donde finalmente se iba a adoptar una medida ya antes ejecutada por la organización, como asimismo la creación de un nuevo procedimiento u herramienta para prevenir conflictos en el marco de la Unión sudamericana. Es así como, entre los primeros hechos acaecidos en Ecuador y la reacción de UNASUR a través de la convocatoria de sus líderes, solo mediaron algunas horas considerando que en la noche del mismo día 30 de septiembre los jefes y jefas de Estado iniciaron la cumbre en Buenos Aires<sup>23</sup>. Igualmente, la comisión de cancilleres dispuesta en esa misma instancia se presentó en Quito solo veinticuatro horas más tarde de transcurridos los primeros incidentes. Estos hechos demuestran que las acciones adoptadas por la Unión que tenían por ob-

---

<sup>22</sup> MALAMUD, Carlos. La Cumbre de UNASUR en Santiago de Chile y el conflicto en Bolivia. Real Instituto Elcano. 2008. p. 5.

<sup>23</sup> [www.emol.com/noticias/internacional/2010/09/30/438809/presidentes-de-la-unasur-se-reunen-de-emergencia-por-crisis-en-ecuador.html](http://www.emol.com/noticias/internacional/2010/09/30/438809/presidentes-de-la-unasur-se-reunen-de-emergencia-por-crisis-en-ecuador.html) Acceso julio, 2017.

jetivo intervenir en la crisis intra-estatal en desarrollo se ejecutaron lo más pronto que fuera factible.

La intervención de UNASUR en la situación ecuatoriana es posible dividirla en dos instancias. Primero, la reunión extraordinaria del Consejo de Jefes de Estado de la Unión que terminó en la madrugada del 1 de octubre. El resultado fue una Declaración conjunta de los asistentes, donde los puntos más relevantes fueron el fuerte compromiso con la preservación de la institucionalidad democrática, el Estado de derecho y el orden constitucional<sup>24</sup>; como asimismo el rechazo al desafío a la autoridad institucional ecuatoriana. Del mismo modo, se condenó enérgicamente el intento de golpe de Estado, indicando que los responsables debían ser juzgados y condenados<sup>25</sup>. Sin embargo, en el Comunicado no se identifica un llamado a los actores del conflicto para cooperar en pos de solucionar por la vía política los aspectos en disputa.

Además, la Declaración los líderes sudamericanos contiene una advertencia que en caso de nuevos quiebres del orden constitucional adoptarían medidas concretas e inmediatas, tales como cierres de fronteras, suspensión del comercio, del tráfico aéreo y de la provisión de energía, servicios y otros suministros<sup>26</sup>. Por último, acordaron adoptar en la próxima reunión de Jefes de Estado un protocolo adicional al Tratado Constitutivo de la organización que establezca una cláusula democrática<sup>27</sup>. Estos antecedentes dan cuenta de dos aspectos inéditos en la postura de UNASUR frente a este tipo de situaciones, como lo es la advertencia explícita que en caso de repetirse situaciones como las acaecidas en la jornada del 30 de septiembre la organización adoptaría sanciones de tipo económico. Además, el acuerdo que en la próxima reunión del organismo los líderes adoptarían una Cláusula Democrática sin precedentes en la región, la que por lógica no podía ser aplicada en la presente crisis pero que se hacía evidentemente necesaria, luego de la segunda situación intra-estatal que amenazaba a la región sudamericana. De esta forma, la acción de UNASUR en este conflicto sí contempló la advertencia creíble de sanciones económicas y, con la salvedad expuesta, de expulsión de la organización internacional.

La segunda instancia de la intervención de UNASUR también fue incluida en la mencionada Declaración y correspondió al viaje de los cancilleres de los países miembros a Quito, para participar en una reunión al día siguiente de los hechos. El propósito de esta comisión era expresar el pleno respaldo al presiden-

---

<sup>24</sup> UNASUR. Declaración de Buenos Aires. 2010.

<sup>25</sup> *Ibíd.*

<sup>26</sup> UNASUR. *Loc. Cit.* 2010.

<sup>27</sup> *Ibíd.*

te de Ecuador y al pueblo ecuatoriano<sup>28</sup>. Esta reunión fue presidida por el propio presidente Correa y el ministro de Relaciones Exteriores Ricardo Patiño en el Palacio de Gobierno. En esa ocasión las intervenciones de todos los cancilleres y vicescancilleres coincidieron en la defensa de la democracia en Ecuador<sup>29</sup>. Considerando el objetivo y desarrollo de la reunión, el acto no correspondió a una instancia de mediación o negociación entre las partes en conflicto, sino que a un evento donde la Unión demostraba su apoyo y voluntad de acción ante la reciente situación que desestabilizó al Estado ecuatoriano. Por tanto, respecto a la interacción de UNASUR con actores de la oposición ecuatoriana que apoyaron la sublevación policial o con los líderes de las fuerzas que participaron en los hechos del 30-S, no se encontró evidencia de que la comisión enviada por la Unión haya efectuado algún tipo de contacto para adquirir la confianza de esos actores y ser reconocido como un partido legítimo durante los hechos posteriores a la crisis. En consecuencia, se infiere que estos enviados especiales de la organización no desempeñaron un papel importante en la solución de la crisis, aparte del apoyo evidente y la señal política al gobierno que representó su viaje y presencia en la capital ecuatoriana.

En síntesis, la diplomacia preventiva de UNASUR en el conflicto de Ecuador se desarrolló en el más breve plazo y liderada por el líder pro tempore en ejercicio. Además, por primera vez la Unión empleó la advertencia de sanciones económicas ante futuras situaciones similares en el país en comento; asimismo, comunicó la necesidad de contar con la opción de expulsar a miembros de la organización ante la negativa de cooperar para prevenir este tipo de conflictos. Sin embargo, la organización no desarrolló acciones para adquirir y mantener la confianza de ambos actores del conflicto, ni para conseguir que las partes cooperaran en la solución de las controversias; en consecuencia, la comisión de cancilleres enviada para apoyar al presidente Correa no desempeñó un papel de relevancia en la solución de la situación interna.

### ***UNASUR en la crisis paraguaya***

El rol de UNASUR en la crisis paraguaya comenzó antes de la destitución del presidente y se divide en dos momentos distintos. La primera reacción de UNASUR a la crisis política ocurrió el 21 de junio de 2012, el mismo día que la Cámara de Diputados acordó el juicio político del presidente Lugo y solo un día antes de que la oposición política enjuiciara al presidente en ejercicio mediante un procedimiento institucional legal en el Congreso.

---

<sup>28</sup> *Ibíd.*

<sup>29</sup> PAZ, Juan y CEPEDA, Miño. El 30-S: intento de golpe de Estado en Ecuador. Dossier Ecuador, Observatorio Latinoamericano 7, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2011. p. 22.

Ante los acontecimientos en Asunción que hacían factible la destitución, los Estados miembros de la Unión reaccionaron, siendo la principal crítica el hecho de que el presidente Lugo no iba a tener el tiempo suficiente para su defensa contra los hechos que se le imputaban<sup>30</sup>. A pesar de que un autor declara que crisis como la paraguaya son rápidas y difíciles de contener desde el exterior<sup>31</sup>, se debe aclarar que la escalada política en Paraguay se inicia el 15 de junio, seis días antes de la intervención de UNASUR. Sin embargo, no existen evidencias oficiales de acciones anteriores de la organización para evitar el juicio político del presidente paraguayo. Por tanto, se puede inferir que la diplomacia preventiva de UNASUR intervino solo después de que la oposición decidió solucionar la incompatibilidad política a través de mecanismos institucionales.

En este contexto, el líder paraguayo decidió apelar a la organización regional ante una inminente resolución del proceso de manera contraria a sus intereses, con la expectativa de que la acción e influencia de sus miembros detuviera el juicio político en su contra<sup>32</sup>. Esta decisión refleja el cambio de enfoque de la política exterior paraguaya respecto a las organizaciones regionales realizada por el gobierno de Lugo<sup>33</sup>, para fortalecer la integración regional a través de la membresía de Paraguay en UNASUR<sup>34</sup>.

De esta forma, un día después de que los diputados votaron en contra de Lugo, los presidentes sudamericanos enviaron una comisión de ministros de Asuntos Exteriores de UNASUR a Paraguay para apoyar al presidente, verificar que el Congreso paraguayo respetara el proceso institucional<sup>35</sup> e intentar que el juicio político no ocurriera<sup>36</sup>.

La delegación de la Unión integrada por su Secretario General y ocho ministros de Relaciones Exteriores, llegó a Asunción la noche anterior al día que el Congreso aprobaría la sentencia<sup>37</sup>. Como primer paso, la comisión celebró

---

<sup>30</sup> LLANOS, Mariana “et al”. Paraguai: Golpe ou voto de desconfiança? Revista Conjuntura Austral, vol. 3, N° 14, Oct-Nov 2012. p. 12.

<sup>31</sup> MARSTEINTREDET, Leiv “et al”. Paraguay and the politics of impeachment. Journal of Democracy 24. 2013. p. 122.

<sup>32</sup> ABENTE, Diego. Paraguay: un desenlace que pudo haberse evitado. En: Anuario 2012 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe. (ed). MATHIEU, Hans “et al”. Friedrich Ebert Stiftung, 2012. p. 162.

<sup>33</sup> RICHER, Hugo. Seis preguntas y seis respuestas sobre la crisis paraguaya. Revista Nueva Sociedad 241, 2012.

<sup>34</sup> KERSFFELD, Daniel. El papel de la UNASUR ante los conflictos internacionales: dos estudios de caso. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales 218. Universidad Nacional Autónoma de México. 2013. p. 202.

<sup>35</sup> <http://www.reuters.com/article/us-paraguay-lugo-idUSBRE85K1KU20120621>. Acceso Julio, 2017.

<sup>36</sup> WITKER, Iván. Los actores regionales ante la crisis paraguaya 2012: Chile, UNASUR, MERCOSUR y el ALBA. En: Desafíos nacionales en un contexto internacional complejo, Colección de Investigaciones N° 27, ANEPE. 2013.

<sup>37</sup> [www.emol.com/noticias/internacional/2012/06/22/546915/cancilleres-de-unasur-se-reunen-para-buscar-una-salida-a-crisis-en-paraguay.html](http://www.emol.com/noticias/internacional/2012/06/22/546915/cancilleres-de-unasur-se-reunen-para-buscar-una-salida-a-crisis-en-paraguay.html). Acceso junio, 2017.

una reunión oficial con el presidente Lugo. Posteriormente, y a pesar de que los líderes políticos que encabezaban el juicio conocían las intenciones de los enviados de la Unión y que en su momento intentaron, sin éxito, rechazar el ingreso a UNASUR por considerarla una herramienta del chavismo para intervenir en los asuntos internos de los países<sup>38</sup>, los cancilleres lograron reunirse con el vicepresidente Federico Franco, congresistas y otras autoridades para solicitar la reconsideración del proceso político y/o el debido proceso en el juicio de Lugo<sup>39</sup>.

Estos hechos evidencian que UNASUR fue reconocido como un legítimo actor por ambas partes del conflicto interno, y que esa confianza permitió que la organización lograra reunirse con los dos bandos en las instancias previas al desenlace de la situación. Además, es factible indicar que la comisión enviada por la Unión cumplió un papel importante en la acción diplomática que tenía por objetivo impedir la interrupción del gobierno de turno.

Los miembros de la delegación de la Unión afirmaron que no obtuvieron respuestas afirmativas de las autoridades paraguayas sobre sus demandas relacionadas con el respeto de las garantías democráticas<sup>40</sup>.

A pesar de que los cancilleres lograron ser considerados como un tercer actor legítimo en la crisis, la oposición política paraguaya rechazó la solicitud de esos representantes sobre el otorgamiento de garantías procesales en el proceso en curso<sup>41</sup>. Incluso algunos miembros del Congreso, que se reunieron con la comisión de UNASUR esa noche, declararon que la actitud de la delegación extranjera parecía más un acto de presión que de mediación<sup>42</sup>. Como resultado, al día siguiente continuó el proceso político y el Congreso decidió la deposición del presidente Lugo. En consecuencia, UNASUR, a través de sus acciones de diplomacia preventiva, logró que solo una parte cooperara para resolver la crisis y mantener el *statu quo*.

La segunda instancia de la reacción de la Unión ocurre en el marco de una cumbre conjunta con Mercosur desarrollada el 29 de junio en Mendoza, Argentina. En esa instancia, los miembros de la organización estimaron que se había incumplido el derecho al debido proceso y de las garantías para la defensa del presidente paraguayo, lo que implicaba una clara violación de los principios y valores que sostienen el proceso de integración UNASUR<sup>43</sup>.

---

<sup>38</sup> KERSFFELD, Loc. Cit.

<sup>39</sup> IHS Jane's. Impeachment threat in Paraguay prompts regional concern. Jane's Intelligence Weekly. 22 de junio 2012.

<sup>40</sup> UNASUR. Comunicado de los Cancilleres y Representantes de los países de UNASUR. 2012.

<sup>41</sup> UNASUR. Loc. Cit. 2012.

<sup>42</sup> ABENTE. Op. Cit. 2012. p. 167.

<sup>43</sup> UNASUR. Reunión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Decisión N° 26/2012. Mendoza, 29 de junio de 2012.

Por tanto decidieron, entre otros puntos, expresar su más enérgica condena a la ruptura del orden democrático en Paraguay, suspender al país de participar en los órganos e instancias de la Unión y promover la suspensión de ese Estado en los foros y mecanismos de diálogo y concertación política e integración de la región<sup>44</sup>; sin embargo, no impusieron otras sanciones de tipo diplomático o económico. Adicionalmente, la organización dispuso una comisión encabezada por el ex primer ministro peruano Salomón Lerner para monitorear que los futuros acontecimientos políticos en Paraguay<sup>45</sup> llevaran a la normalización del orden democrático institucional<sup>46</sup>. La decisión de la Unión referida al resultado del juicio político, en cuanto a suspender la membresía de Paraguay, refleja el empleo de una herramienta original en el marco de las acciones de una diplomacia de prevención de conflictos.

En síntesis, la diplomacia preventiva de UNASUR en el conflicto de Paraguay se desarrolló solo un día antes de que se resolviera la situación mediante el juicio del presidente, y habiendo transcurrido seis días desde las primeras señales políticas. En este contexto, la comisión enviada por la Unión desempeñó un papel importante en los hechos previos al desenlace de la situación al lograr ser reconocida como un tercer actor legítimo y válido para interactuar en pos de cambiar el curso de la situación. Sin embargo, los cancilleres no lograron que la oposición política cooperara para que la situación evolucionara hacia la permanencia del presidente en ejercicio. En cuanto a la advertencia o aplicación de sanciones y/o expulsión de la organización, la decisión posterior de UNASUR refleja que existió la voluntad política de sus miembros para emplear la membresía como una herramienta de presión para los nuevos líderes paraguayos.

## **RESULTADOS DE LA DIPLOMACIA PREVENTIVA DE UNASUR**

En este apartado se establecerá la definición de los desenlaces de las crisis en comento, para luego correlacionar esta información con la combinación de los elementos de una diplomacia preventiva presentes en cada situación intrastatal.

### ***Análisis del resultado en Bolivia***

La diplomacia preventiva de UNASUR en el caso de Bolivia comenzó debido a la ocurrencia de graves acontecimientos políticos en ese país. Su principal objetivo era fortalecer el diálogo político y prevenir una mayor violencia interna que hubiera amenazado la estabilidad del país. Después de la declaración de la

---

<sup>44</sup> *Ibíd.*

<sup>45</sup> MARSTEINTREDET. Op. Cit. p. 114.

<sup>46</sup> UNASUR. Reunión Extraordinaria. Loc. Cit.

Unión en Chile, ambas partes comenzaron el proceso de negociación que terminó en el acuerdo final entre el gobierno nacional y la oposición<sup>47</sup>.

El apoyo regional al presidente boliviano impidió un golpe de Estado civil o la secesión de las provincias orientales<sup>48</sup>. Un factor clave en la crisis fue el papel de UNASUR que defendió al gobierno nacional en el Estado andino<sup>49</sup>. Por lo tanto, se infiere que la diplomacia preventiva de la Unión fue parte de los factores que cooperaron a evitar la escalada de la crisis, permitiendo que el gobierno nacional permaneciera en el poder y que se abordaran los temas incompatibles a través de un diálogo político.

### ***Análisis del resultado en Ecuador***

La diplomacia preventiva de la UNASUR en la crisis ecuatoriana se inicia debido a los graves incidentes que comenzaron en las primeras horas del día 30 de septiembre en distintos puntos del país.

La Declaración conjunta de los jefes de Estado y la comisión de cancilleres dispuesta en esa misma instancia en un plazo de veinticuatro horas de transcurridos los primeros incidentes, demuestra el propósito de la Unión de preservar la institucionalidad democrática y el orden constitucional en Ecuador.

Asimismo, la advertencia de cierre de fronteras, suspensión del comercio, tráfico aéreo y en otros ámbitos es una potente señal de la decisión de los líderes para disuadir a los principales responsables de alterar la estabilidad interna de Ecuador que colocaban en riesgo la continuidad del presidente Correa. Estas acciones de la Unión, en el marco de la compleja situación de crisis interna, deben ser consideradas dentro de las causas de que el gobernante nacional se mantuviera en su cargo ante las presiones indebidas de ciertos grupos de la policía y fuerzas armadas.

### ***Análisis del resultado en Paraguay***

La diplomacia preventiva de la UNASUR fue incapaz de impedir el juicio político en Paraguay. La decisión de los presidentes sudamericanos de enviar una delegación al país el día anterior a la acusación fue insuficiente para detener el procedimiento político en curso.

El actor mediador en la crisis no pudo llegar a un acuerdo de última hora entre los principales partidos para buscar alternativas para resolver la situación. Esto resultó en que Fernando Lugo no pudiera continuar su mandato y el vicepresidente se convirtiera en el nuevo líder nacional. Sin embargo, la situación en el

---

<sup>47</sup> IHS Jane's. South American... Loc. Cit. 2008.

<sup>48</sup> CABALLERO, Sergio. UNASUR y su aporte a la resolución de conflictos sudamericanos: el caso de Bolivia. Documentos de trabajo 44. Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá. 2012. p. 20.

<sup>49</sup> ROMERO. Op. Cit. p. 18.

país se mantuvo estable y no hubo registros de protestas civiles o manifestaciones violentas contra el juicio político. Por lo tanto, el resultado de la diplomacia preventiva de UNASUR en Paraguay no logró el objetivo de impedir la destitución del gobernante nacional a través de un diálogo político para resolver la situación.

## **ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS ELEMENTOS DE UNA DIPLOMACIA PREVENTIVA Y DE LOS RESULTADOS EN CADA CASO**

En este apartado se desarrollará un análisis comparativo entre las tres intervenciones de UNASUR, respecto a los cinco elementos que componen una estrategia de diplomacia preventiva y el resultado de cada situación. Esta comparación permite clasificar cada uno de los cinco elementos de una diplomacia preventiva y el desenlace respectivo, teniendo como referencia la definición estipulada en el marco conceptual y los antecedentes de las otras crisis. Lo anterior, establecerá diferencias entre cada uno de ellos que permitirá la correlación entre la presencia y combinación de estos factores y el desenlace de cada situación.

### ***Comparación de los elementos de una diplomacia preventiva***

- La acción debe ser lo más pronto posible

Respecto a este elemento de una estrategia de diplomacia preventiva, en el caso boliviano la reacción de UNASUR se considera oportuna para lograr el objetivo de mediar en la crisis y de esa manera canalizar las controversias en el ámbito político. En la situación ecuatoriana, el hecho de que los presidentes respaldaran al mandatario ecuatoriano en el transcurso de las primeras 24 horas, como asimismo el viaje de la comisión de cancilleres al día siguiente de los hechos, denota que las acciones diplomáticas de la Unión ocurrieron en el momento indicado y pueden ser destacadas como parte de los factores que influyeron en el desarrollo y desenlace de la situación interna. Finalmente, en el caso de Paraguay la intervención de UNASUR ocurre una vez que la primera instancia del juicio al presidente había sido ejecutada y solo un día antes de que esa iniciativa fuera ratificada por los senadores en el Congreso Nacional, lo que se estima corresponde una intervención tardía considerando la inminencia de la decisión final y que la crisis política se había iniciado seis días antes.

- El tercer actor debe lograr la confianza de los partidos confrontados  
UNASUR logró resultados dispares en los casos analizados, lo que obedece a las circunstancias de las crisis estudiadas. En el caso de Bolivia, las dos partes confrontadas participaron o intentaron hacerlo en la cumbre de la organización que tenía por objeto analizar la situación boliviana; además, una vez que la Unión despliega su diplomacia en el país altiplánico ambos partidos reconocieron la presencia de un tercer actor legítimo en la figura del enviado especial.

En la situación ecuatoriana, la evidencia recopilada no contiene algún contacto entre los cancilleres con alguno de los líderes de las protestas u otras figuras que apoyaron el movimiento en contra del gobierno nacional. En el caso paraguayo, la comisión de UNASUR se reunió con ambas partes de conflicto, lo que indudablemente refleja que la organización contó con la confianza de los protagonistas de la situación en desarrollo, a pesar de que ese hecho no se reflejó en el éxito de la diplomacia.

- La intervención debe incitar a las partes a cooperar  
En cuanto a la capacidad que demostró UNASUR para incitar la cooperación de los actores principales del conflicto, en el caso boliviano se desarrollaron diversas instancias de diálogo político post-intervención de la Unión, que demuestran la cooperación de las partes para lograr una solución definitiva a la controversia interna. En el suceso ecuatoriano no se logró obtener antecedentes sobre la interacción entre UNASUR y los líderes del movimiento que desestabilizó el país el día 30 de septiembre; por tanto, no es posible señalar que la Unión logró incitar a las partes a cooperar, en caso de que hubiera sido uno de los elementos de su estrategia diplomática. Por último, la votación final para enjuiciar al presidente paraguayo al día siguiente de la llegada de la comisión de cancilleres en Asunción es una demostración evidente de que los actores políticos opuestos al presidente Lugo no cooperaron para la solución de la controversia por la vía del diálogo.
- Los enviados especiales deben desempeñar un papel importante  
En todos los casos la Unión empleó la figura de enviados especiales a los países que estaban siendo afectados por crisis internas de carácter político. Si bien el rol de esos comisionados fue disímil en los casos estudiados, el resultado de sus gestiones debe ser analizado en vista de los otros elementos de la intervención y no en la capacidad o perfil de las autoridades enviadas por la organización. En la crisis boliviana, el embajador Valdés tuvo un destacado rol como observador en el diálogo que terminó en la canalización del conflicto a través de la vía política. El reporte del enviado especial a los líderes de la Unión da cuenta de su activa participación en el proceso post escalada del conflicto. En la situación que afectó al presidente Correa del Ecuador, la delegación de cancilleres cumplió un rol relevante al representar una manifestación contundente de apoyo a la autoridad en ejercicio y es presumible que la señal regional cooperó a disipar las intenciones de los actores internos que buscaron desestabilizar al país. En la destitución del presidente Lugo, la comisión de cancilleres logró que la posición de UNASUR fuera considerada por los actores políticos que buscaban impugnar al presidente en ejercicio, como asimismo los enviados pudieron entregarle personalmente su apoyo a Lugo en la antesala del desenlace de la situación en el Congreso

- La advertencia o aplicación de sanciones económicas y/o la expulsión de la organización internacional.

La presencia de este elemento es posible advertirlo en dos de las tres crisis políticas estudiadas. De esta forma, la Declaración de UNASUR ante la situación en Ecuador contiene un claro mensaje de advertencia de aplicación de importantes sanciones económicas en caso de que el movimiento contrario al presidente lograra su objetivo de destituirlo. Además, esta crisis fue una causa importante de la posterior implementación de la cláusula democrática en el marco de UNASUR. Por otra parte, en el caso paraguayo esta última iniciativa se aplicó y el gobierno que reemplazó al presidente Lugo fue sancionado con la expulsión de la organización e incluso con la suspensión de participación en otras instancias de diálogo e integración regional.

### ***Comparación de los resultados***

Los casos estudiados representan dos resultados:

En dos casos UNASUR debe ser considerado como uno de los factores que cooperó a que la crisis fuera mitigada y el gobierno nacional permaneciera en el poder; incluso en el caso boliviano, los principales partidos abordaron sus incompatibilidades a través del diálogo político donde representantes de la Unión fueron parte de los observadores.

En el otro caso, la organización regional no fue capaz de impedir que el gobernante nacional de Paraguay fuera destituido mediante un juicio en el ámbito del Congreso o al menos de generar una instancia de diálogo político para evitar ese desenlace.

Es decir, de los tres casos se podría concluir que en dos de las situaciones la estrategia diplomática logró su objetivo y, en el otro, no alcanzó su propósito de que las controversias se solucionaran por la vía del diálogo y que el líder de gobierno se mantuviera en ejercicio.

## **CORRELACIÓN ENTRE LOS ELEMENTOS DE UNA DIPLOMACIA PREVENTIVA Y LOS RESULTADOS**

A continuación, en primer lugar, se examinarán la correlación entre los elementos de una estrategia diplomática de prevención y los resultados post-intervención de la Unión en cada una de las crisis. Posteriormente, se efectuará una comparación entre la relación identificada en los tres conflictos, para determinar la existencia de una tendencia en los casos que permita concluir sobre la validez de la hipótesis del estudio.

En la crisis de Bolivia, la reacción de UNASUR se consideró como oportuna teniendo en cuenta que al momento de intervenir aun fue capaz de lograr la confianza de las partes en conflicto y, desde esa posición, incitarlos a que coope-

garan a través de su participación en el diálogo político que acabaría canalizando las controversias por la vía institucional y sin la ocurrencia de muertes o heridos en nuevas protestas o manifestaciones; en estas circunstancias se comprobó que al enviado especial le correspondió un rol destacado como observador y veedor de los avances.

Por otra parte, las iniciativas de UNASUR no contemplaron la advertencia o aplicación de algún tipo de sanciones económica o de membresía a la Unión. Estos hechos fueron parte de las causas que resultaron en que la crisis no escalara, que el gobierno nacional se mantuviera en el ejercicio de sus funciones y que no ocurrieran nuevos actos de violencia relacionados con la controversia. Por lo tanto, de los cinco elementos analizados, en este caso se evidencia la presencia de cuatro (momento oportuno, confianza, cooperación y enviado) y el resultado de la acción diplomática de la Unión fue acorde a sus objetivos.

En la situación ecuatoriana, la estrategia diplomática de UNASUR se estima como oportuna considerando que todas las iniciativas adoptadas para reaccionar ocurrieron en un breve plazo. Además, las acciones UNASUR incluyeron el empleo de una comisión que se hizo presente en el país afectado, como asimismo la inclusión en su declaración oficial de una advertencia explícita de sanciones de tipo económico en caso de que el gobernante en ejercicio fuera remplazado por algún líder de los movimientos golpistas.

Sin embargo, no se logró conseguir evidencia que indique si durante la intervención de UNASUR este organismo haya sido reconocido por los instigadores como un tercer actor válido y, por ende, la Unión no habría desarrollado acciones para incitarlos a cooperar a través de un diálogo político. Estos elementos componentes de la diplomacia preventiva cooperaron a que la crisis no se intensificara, que el gobierno nacional permaneciera en el cargo y que no se desarrollaran nuevos hechos de violencia como los acaecidos el 30-S. Por tanto, de los cinco elementos examinados, en este caso fue posible advertir solo tres (momento oportuno, enviados y advertencia de medidas) y el resultado de la acción diplomática de la Unión fue conforme al propósito de la organización.

En el caso paraguayo, el inicio de la diplomacia preventiva de la Unión se estima como tardía pensando que el juicio político ya había superado la primera etapa y la resolución final ocurriría al día siguiente de la llegada de los enviados. En este contexto, las acciones de UNASUR incluyeron una misión que concurrió a la capital de Paraguay que fue reconocida como representante de un tercer actor legítimo. Sin embargo, los delegados de la Unión no lograron que los opositores al presidente en ejercicio cooperaran para solucionar la crisis mediante un proceso de diálogo y, de esta forma, el líder fue depuesto por el Congreso.

Este hecho llevó a que en días posteriores la Unión aplicara la reciente creada cláusula democrática y suspendió la membresía de Paraguay en el organismo. Estas acciones de la organización no lograron que el gobierno nacional

permaneciera en el cargo; sin embargo, la crisis política se disipó y no generó hechos de violencia civil en respuesta. Por lo tanto, de los cinco elementos examinados en este caso se lograron o ejecutaron solo tres (confianza, enviados y aplicación de medidas) y el resultado de la acción diplomática de la Unión no correspondió a las intenciones políticas de los líderes de la región.

## **VALIDACIÓN DE LA HIPÓTESIS**

La correlación descrita indica que en el caso boliviano una acción oportuna, con la presencia de un enviado, logró la confianza y cooperación de las partes confrontadas, pero donde no se hizo uso de advertencia de medidas económicas o políticas; resultó en una solución política y la permanencia del gobierno central.

Por su parte en Ecuador una intervención oportuna, con la presencia de enviados y la advertencia de medidas, pero sin la interacción con la parte opositora, resultó en la permanencia del gobierno central y la desescalada de la crisis.

Finalmente, en la situación paraguaya una iniciativa diplomática tardía, con enviados especiales que fueron participantes válidos, que no lograron la cooperación de una de las partes y donde posteriormente se aplicó la cláusula democrática, resultó con el presidente en ejercicio depuesto. En esta comparación se demuestra que en los casos donde el resultado fue acorde con la intención de UNASUR no estuvieron presentes o ausentes los mismos elementos y no se evidencia una combinación similar; sin embargo, en el caso de Paraguay, se reiteraron el empleo de algunos elementos pero el resultado no estuvo acorde al objetivo de la Unión.

En síntesis, la correlación efectuada entre los elementos de una diplomacia preventiva y los resultados de esa acción en los tres casos de estudio, no reflejan una tendencia que permita inferir que la combinación de estos factores o incluso la presencia de uno u otro pueda haber influido en el desenlace de las crisis; es decir, si la situación progresó conforme a las intenciones de UNASUR, como tercer actor legítimo.

Por tanto, respecto a la hipótesis del presente trabajo, se sugiere que de acuerdo con la información disponible sobre la diplomacia preventiva de la Unión en las crisis de Bolivia, Ecuador y Paraguay la variación de los elementos de una estrategia diplomática de prevención en las crisis no explica los dispares resultados de las intervenciones. A lo anterior se suma que solo representó cinco variables de una instancia compleja, donde no se puede descartar la influencia de otros aspectos explicativos que no considero en el estudio.

## **FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL ROL DE UNASUR EN EL ÁMBITO DE LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS**

A partir del análisis de los casos de diplomacia preventiva de UNASUR y sus respectivos resultados, se describen a continuación ciertas lecciones, como fortalezas y debilidades, que es posible inferir del desarrollo de estrategias de prevención de conflictos por parte de la Unión Sudamericana.

En cuanto a las fortalezas, los líderes sudamericanos en ejercicio con ocasión de cada una de las cumbres para enfrentar las respectivas crisis demostraron la necesaria voluntad política para reaccionar ante la ocurrencia de eventos desestabilizadores en los tres casos. Aunque la prevención de conflictos no forma parte de los objetivos primarios de UNASUR, estas autoridades acordaron acciones de diplomacia preventiva que buscaban mantener la paz y la seguridad en la región. Además, es destacable el hecho de que las medidas contenidas en las intervenciones fueron adoptadas con el apoyo transversal de los presidentes, a pesar de las distintas corrientes políticas a las cuales pertenecían.

Otro punto es la notoriedad que alcanza UNASUR en el ámbito de la prevención de conflictos en América del Sur con las intervenciones en este trabajo analizadas. Si bien este organismo es de reciente creación, en todas las ocasiones los gobiernos nacionales lo consideraron un actor válido para intervenir en las crisis; lo anterior, representa además una disminución de la influencia de otras organizaciones como la OEA o el MERCOSUR.

Estas intervenciones de UNASUR demostraron que la estrategia diplomática ejecutada en los casos consideró diversos métodos, tales como: cumbres, declaraciones y enviados especiales. Estas medidas en distintos modos y momentos, aportaron para cumplir con los propósitos de la organización. Por ejemplo, en todos los casos UNASUR se hizo presente en los mismos países afectados con el objeto de sostener reuniones o contactos con las dos o una de las partes del conflicto. Este aspecto posee aún mayor relevancia al considerar que ninguna de estas instancias o medidas están consideradas formalmente en una política oficial de la organización que oriente las acciones en el ámbito de la prevención de conflictos.

El rol de UNASUR en los casos estudiados evidenció una clara señal de la organización respecto al principio de no intervención en los asuntos internos de cada Estado. En todos los casos que la Unión adoptó medidas para intervenir en las crisis, los gobernantes en ejercicio accedieron al rol de la organización, situación que facilitó la acción de enviados o mediador en uno de los casos. Sin embargo, ante la destitución de presidente Lugo, UNASUR no adoptó ninguna medida multilateral ante las nuevas autoridades paraguayas que pudiera ser interpretada como una injerencia externa en los asuntos del Estado en comento.

Respecto a las debilidades, UNASUR carece de algunas características y políticas que potenciarían su función de prevención de conflictos. En primer lugar, las estrategias de la Unión en ambos casos demostraron la falta de una política exterior común en la región en relación con el estallido de crisis. Las experiencias de la diplomacia preventiva de la UNASUR, hasta la fecha, deben servir de base para el diseño de estrategias regionales para hacer frente a futuras crisis en la región. En segundo lugar, la falta de instituciones supranacionales y vinculantes desencadenó que en el caso de Paraguay la mayoría de los actores políticos internos no cooperaran para buscar alternativas para resolver la crisis intra-estatal. Por lo tanto, todos los miembros de UNASUR debieran reconocer mediante un acto vinculante el legítimo papel de esta organización en el ámbito de la prevención de conflictos.

Tercero, la estructura de UNASUR no incluye una organización de prevención de conflictos que asuma este papel en la región. Una cumbre presidencial decidió la mediación de la organización en Bolivia y el enviado especial de UNASUR manejó la crisis. En Ecuador, una comisión de cancilleres fue enviada para apoyar el gobierno bajo amenaza. En Paraguay, los presidentes de la región decidieron tardíamente la estrategia y una comisión similar a la de Ecuador abordó la situación. Por lo tanto, la ausencia de un organismo especializado que posea un sistema de alerta temprana y sea capaz de ejecutar herramientas de prevención de conflictos socavaron la capacidad de la UNASUR en estos casos. Por último, esta organización regional debe adoptar una estrategia de acercamiento con los actores nacionales que no la perciben como un tercero válido en el contexto de crisis. La mayoría de los partidos políticos paraguayos no reconoció su autoridad como mediadora y, por tanto UNASUR no pudo lograr que los líderes principales aceptaran opciones para resolver esa crisis.

## CONCLUSIONES

Este artículo demuestra que la variación de los elementos de una estrategia diplomática de prevención (la confianza de los principales actores en el papel de UNASUR, el nivel de cooperación de éstos, el momento de la intervención, el rol del o los mediadores y la advertencia o aplicación de sanciones económicas y/o expulsión de la organización) en las crisis de Bolivia, Ecuador y Paraguay no explica los dispares resultados de las intervenciones, debido a que no se identificó una correlación entre la presencia, ausencia y/o combinación de los elementos antes citados y los desenlaces entre las crisis analizadas. Sin embargo, cada una de estos factores pueden considerarse parte de los aspectos que influyeron en el resultado de la diplomacia preventiva de UNASUR en las crisis intra-estatales estudiadas.

Además, permite inferir que es esencial realizar otros estudios de caso, ya sea individuales o comparativos, para obtener lecciones aprendidas y recomendaciones para futuras intervenciones de UNASUR. Esos estudios deberían explorar otros factores explicativos claves que podrían haber influido en los desenlaces y no desarrollados en este trabajo, tales como las diferencias en la realidad socio-cultural, el sistema político de los países analizados, el apoyo de las Fuerzas Armadas al gobierno nacional y la determinación del presidente de permanecer en el poder a pesar de la situación local. Se reconoce la disponibilidad de información sobre esos aspectos, sin embargo, esas variables no fueron consideradas en la investigación, ya que no formaban parte de las propuestas del autor Bruce Jentleson, que se utilizaron como marco analítico. En suma, este documento es solo una contribución acotada, que coopera a mitigar la brecha de conocimiento sobre los factores que influyeron en los resultados de tres intervenciones de UNASUR.

El contenido del estudio aporta antecedentes sobre el rol en el ámbito de la prevención de conflictos de una organización regional que no menciona de manera explícita dentro de sus ámbitos de interés la confrontación de situaciones que puedan desestabilizar la región o el territorio de alguno de sus integrantes; como, asimismo, no cuenta con una estructura específica para ejecutar ese tipo de estrategias. Considerando que este trabajo analiza elementos pertinentes a las medidas de prevención de conflictos de tipo operacional, emprendidas por terceros actores, estos antecedentes podrían ser empleados para avanzar en el diseño de estrategias de diplomacia preventiva por parte de UNASUR.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABENTE, Diego. Paraguay: un desenlace que pudo haberse evitado. En: Anuario 2012 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe. (ed) MATHIEU, Hans y NIÑO, Catalina. Friedrich Ebert Stiftung, 2012.
- ACKERMANN, Alice. The idea and practice of conflict prevention. *Journal of Peace Research* 40, 2003.
- BBC Monitoring Latin America. Chilean President reads Unasur declaration in support of Bolivia. Lexis Nexis.
- BELLAMY, Catherine y SEGURA, Renata. Conflict prevention in Bolivia and Ecuador: The role of the international community. CIC, New York University. 2009.
- BERCOVITCH, Jacob. The nature of conflict and conflict resolution. En: Bercovitch, Jacob et al. *Handbook of Conflict Resolution*. SAGE Publications. 2009.
- BJORKDAHL, Annika. Conflict prevention mainstreaming: a comparison of multilateral actors. En: SCHNABEL, Albrecht y CARMENT, David. *Conflict Prevention from Rhetoric to Reality: Organizations and Institutions*. Lexington Books. 2004.
- BORDA, Sandra. Desafíos y oportunidades de la UNASUR. Documento 18, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires. 2012.
- CABALLERO, Sergio. UNASUR a través de los ojos de los Estudios Críticos de Seguridad. Documentos de Trabajo. Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca. 2014.
- CABALLERO, Sergio. UNASUR y su aporte a la resolución de conflictos sudamericanos: el caso de Bolivia. Documentos de trabajo 44. Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá. 2012.
- COMINI, Nicolás. El rol del CDS de la Unasur en los últimos conflictos regionales. *Nueva Sociedad* 230, 2010.
- DIAMINT, Rut. Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 101, 2013.
- DIEHL, Paul. "New roles for Regional Organizations". En: *Leashing the dogs of war: Conflict management in a divided world*, editado por Crocker, Chester. US Institute of Peace Press, 2007.
- DUARTE, Liliana. Paraguay: A democracy consolidation process interrupted. *Revista de Ciencia Política* 33, 2013.

- FALCONÍ, Fander y OLEAS, Julio. Reforma institucional y las secuelas del 30-S. Íconos. Revista de Ciencias Sociales N° 39, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador. 2010.
- FLEMES, Daniel y RADSECK, Michael. Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur. Papers Políticos, Colombia. Vol 17, N°1, enero-junio, 2012.
- FLEMES, Daniel y NOLTE, Detlef y WEHNER, Leslie. Una comunidad de seguridad regional en formación: UNASUR y su Consejo de Defensa. Estudios Internacionales 44, N° 170. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. 2011.
- IHS Jane's. South American leaders back Morales. Jane's Intelligence Review. 18 de septiembre del 2008.
- IHS Jane's. Bolivian constitutional referendum to go ahead. Jane's Country Risk Daily Report. 21 de octubre 2008.
- IHS Jane's. Impeachment threat in Paraguay prompts regional concern. Jane's Intelligence Weekly. 22 de junio 2012.
- JENTLESON, Bruce. Opportunities missed, opportunities seized: preventive diplomacy in the post-Cold war world. Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict series, Carnegie Corporation of New York. 1999.
- KERSFFELD, Daniel. El papel de la UNASUR ante los conflictos internacionales: dos estudios de caso. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales 218. Universidad Nacional Autónoma de México. 2013.
- LLANOS, Mariana y NOLTE, Detlef y WEBER, Cordula. Paraguai: Golpe ou voto de desconfiança? Revista Conjuntura Austral, vol. 3, N° 14, Oct-Nov 2012.
- LÓPEZ, Magdalena. Democracia en Paraguay: la interrupción del proceso de cambio con la destitución de Fernando Lugo Méndez. Cuadernos del CENDES. N° 85, 2014.
- LUND, Michael. Preventing violent conflicts: A strategy for preventive diplomacy. United States Institute of Peace, USIP Press. 1996.
- LUND, Michael. Conflict prevention: Theory in pursuit of policy and practice. En: Bercovitch, Jacob et al. Handbook of Conflict Resolution. SAGE Publications, 2009.
- LUND, Michael. Preventing violent intrastate conflicts: Learning lessons from experience. En: VAN TONGEREN, Paul. Searching for peace in Europe and Eurasia: An overview of conflict prevention and peacebuilding. Lierner Press. 2002.

- MALAMUD, Carlos. La Cumbre de UNASUR en Santiago de Chile y el conflicto en Bolivia. Real Instituto Elcano. 2008.
- MARSTEINTREDET, Leiv y LLANOS, Mariana y NOLTE, Detlef. Paraguay and the politics of impeachment. *Journal of Democracy* 24. 2013.
- NEW YORK TIMES. Fears of turmoil persist as powerful President reshapes bitterly divided Bolivia. Lexis Nexis.
- ORTIZ, Santiago. 30-S: La vulnerabilidad del liderazgo de la Revolución Ciudadana y de la Institucionalidad en Ecuador. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. 39, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador. 2011.
- OSLER, Fen y MALONE, David y WERMESTER, Karin. Introduction: making conflict prevention a priority. En: OSLER, Fen y MALONE, David. *From reaction to conflict prevention: opportunities for the UN*. Lynne Rienner Publishers, 2002.
- PAZ, Juan y CEPEDA, Miño. El 30-S: intento de golpe de Estado en Ecuador. Dossier Ecuador, *Observatorio Latinoamericano* 7, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2011.
- RICHER, Hugo. Seis preguntas y seis respuestas sobre la crisis paraguaya. *Revista Nueva Sociedad* 241, 2012.
- ROMERO, Carlos. Bolivia: de la confrontación al pacto político. En: *Del conflicto al diálogo: Memorias del acuerdo constitucional*, eds. Romero, Carlos “et al” Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria y Fundación Friedrich Ebert-Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2009.
- RUBIN, Barnett y JONES, Bruce. Prevention of violent conflict: Tasks and challenges for the United Nations. *Global Governance* 13. 2007.
- SANAHUJA, José. Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de UNASUR, los desafíos del multilateralismo en América Latina. *Pensamiento Propio* 33. CRIES; Universidad de Guadalajara; Universidad Iberoamericana. 2011.
- SANAHUJA, José y VERDES-MONTENEGRO, Francisco. Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR. En: *Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, N° 10. 2014.
- SCHNABEL, Albrecht y CARMENT, David. Conflict prevention: path to peace or grand illusion? UN University Press. 2003.

- UGGLA, Fredrik. Bolivia: a year of living dangerously. *Revista de Ciencia Política* Vol. 29. 2009.
- UNASUR. Comunicado sobre la situación política en el Paraguay. Asunción, 22 de junio de 2012.
- UNASUR. Declaración de Buenos Aires. 2010.
- UNASUR. Declaración de Santiago. 2008.
- UNASUR. Reunión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Decisión N° 26/2012. Mendoza, 29 de junio de 2012.
- UNASUR. Tratado Constitutivo. Brasilia, Brasil. 2008.
- WALLENSTEEN, Peter. Reassessing recent conflicts: direct versus structural prevention. En: OSLER, Fen y MALONE, David. *From reaction to conflict prevention: opportunities for the UN system*. Lynne Rienner Publishers. 2002.
- WALLENSTEEN, Peter y MÖLLER, Frida. *Conflict prevention: methodology for knowing the unknown*. Peace Papers 7, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University. 2003.
- WITKER, Iván. Los actores regionales ante la crisis paraguaya 2012: Chile, UNASUR, MERCOSUR y el ALBA. En: *Desafíos nacionales en un contexto internacional complejo*, Colección de Investigaciones N° 27, ANEPE. 2013.
- [www.emol.com/noticias/nacional/2008/09/13/321710/bachelet-convoca-reunion-de-emergencia-de-unasur-por-crisis-boliviana.html](http://www.emol.com/noticias/nacional/2008/09/13/321710/bachelet-convoca-reunion-de-emergencia-de-unasur-por-crisis-boliviana.html)
- [www.emol.com/noticias/internacional/2012/06/22/546915/cancilleres-de-unasur-se-reunen-para-buscar-una-salida-a-crisis-en-paraguay.html](http://www.emol.com/noticias/internacional/2012/06/22/546915/cancilleres-de-unasur-se-reunen-para-buscar-una-salida-a-crisis-en-paraguay.html)
- [www.opendemocracy.net](http://www.opendemocracy.net)
- [www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/](http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/)
- [www.reuters.com/article/us-paraguay-lugo-idUSBRE85K1KU20120621](http://www.reuters.com/article/us-paraguay-lugo-idUSBRE85K1KU20120621)
- [www.unasur.org](http://www.unasur.org)