

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

El rol de Brasil en la UNASUR.

Seis casos de la desestabilización del orden institucional

Alumna: Piccione, Clarisa

Profesor: Lodola, Germán

Firma del tutor

Junio, 2017

TEMARIO

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Presentación del tema

1.2. Pregunta de investigación e hipótesis

2. UNASUR: QUÉ ES, ANÁLISIS HISTÓRICO

3. MARCO TEÓRICO

3.1. Explicación del neoliberalismo institucional (Binding and bonding)

3.2. Explicación de la Economía Política Internacional (EPI)

4. OBJETO DE ESTUDIO: DESESTABILIZACIÓN DEL ORDEN INSTITUCIONAL Y CONFLICTO ENTRE ETADOS

5. ROL DE BRASIL

6. CONCLUSIÓN

7. BIBLIOGRAFÍA

ABSTRACT

En el presente trabajo haremos un análisis del rol de Brasil asumido en el marco de la Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR), frente a diferentes episodios de disrupción del orden civil e institucional en países latinoamericanos o de conflictos entre estados. Se hará un análisis meramente descriptivo de la reacción brasilera ante estas situaciones, no será objeto de análisis la explicación frente a las decisiones tomadas por Brasil. Hemos elegido un marco teórico que acompaña el análisis institucional de las crisis a describir, el mismo que enmarca el papel de Brasil en la UNASUR como organización relativamente nueva para lidiar con estos desafíos que se le presentan.

Palabras clave: Brasil, UNASUR, crisis institucional.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Presentación del tema

Con la finalidad de encontrar una línea de acción congruente y concordante en el accionar de Brasil a lo largo de los últimos diez años, en la presente tesis se describirán las acciones que tomó el país mencionado frente a situaciones de crisis institucional o conflictos interestatales.

El período a analizar está circunscripto al marco de la UNASUR como organismo mediador ante los mencionados conflictos. Observaremos las decisiones que fueron tomadas por Brasil dentro del marco de la entidad para realizar, de esta forma, un análisis descriptivo sobre el papel de la UNASUR como herramienta utilizada por los países de la región ante conflictos que puedan atentar contra el orden democrático e institucional de Sudamérica. Por estas razones, tomaremos casos en donde se atentó contra el orden constitucional entre el año 2008 a la actualidad, período en que la UNASUR comenzó a tomar relevancia como actor mediador clave en la región, desplazando así a su antecesor, la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Basaremos el estudio de los casos en el marco de la teoría institucionalista neoliberal, dándole importancia de esta manera al organismo que nos compete, la UNASUR. De esta forma podemos observar cómo la teoría se plasma en la práctica: siendo las relaciones interestatales catalizadas a través de espacios de cooperación e intercambios más amplios que exceden la capacidad estatal de enfrentar estos conflictos.

La tesis será dividida en cuatro partes, a saber: en primer lugar será planteado el contexto de la entidad que tenemos como marco para nuestro estudio: la UNASUR. Aquí haremos una descripción histórica de su surgimiento y explicaremos el alcance que la organización tiene en la región.

En segundo lugar, expondremos nuestro marco teórico en el cual encuadraremos el trabajo. En esta instancia, se combinarán ideas y conceptos de algunas teorías de las Relaciones

Internacionales como el neoliberalismo institucional y la Economía Política Internacional¹.

En tercer lugar, centraremos el enfoque en nuestro objeto de estudio, a saber: la desestabilización del orden cívico-institucional y los conflictos entre estados en Suramérica. El análisis de seis casos que acontecieron desde el 2008 hasta la fecha, nos servirán como base de este trabajo.

El cuarto capítulo, contendrá la descripción clave de la tesis, donde dejaremos asentada la postura y el rol de Brasil frente a estos seis momentos de crisis democrática en la región. El objetivo es concentrarse en las diferentes soluciones que Brasil propuso en cada situación y posteriormente hacer una comparación, con vistas a encontrar un patrón de comportamiento.

Finalmente, se concluirá con un análisis del rol de Brasil como posible potencia regional, haciendo un planteo de ciertos interrogantes que surgen a partir de lo detallado anteriormente. Según lo analizado podremos hacer un paralelismo con la presencia de alguna hegemonía en la región.

1.2 Pregunta de investigación e hipótesis

El presente trabajo de investigación que estudia el rol de Brasil (segmento 4) en el marco analítico de la teoría neoliberal institucional (segmento 3.1) y la Economía Política Internacional (segmento 3.2), tomando la UNASUR (segmento 3.2) como encuadre, parte de la siguiente pregunta de investigación: ¿Podemos observar un patrón de comportamiento en Brasil frente a las situaciones de quiebre del orden institucional?

A partir de la pregunta anterior mencionaremos una serie de seis casos latinoamericanos en los cuales la institucionalidad de su sistema democrático se vio afectada o amenazada por crisis internas o externas (llámese conflictos fronterizos entre estados). Nuestro objeto de estudio, serán estos casos de irrupción al orden civil, los cuales serán luego analizados desde la perspectiva brasilera para establecer un esquema de comportamiento del país luso parlante.

¹ La Economía Política Internacional (EPI) en mayúsculas se refiere a la disciplina académica, en minúsculas se refiere a la economía política a nivel internacional.

Es importante destacar también, que analizaremos el caso de Brasil en el contexto de un orden multicéntrico. Este término alude al hecho de la emergencia de poderes en un contexto de “centros de poder” estatales y no estatales, que se combinan y compiten en diferentes dimensiones (económica, política, militar, cultural, etc.). Este concepto es clave para entender el rol que Brasil pretende tener en la UNASUR, ya que utiliza este enfoque analítico para hacer extensivo su poderío hacia sus vecinos: no son únicamente los Estados quienes interactúan, sino también los privados y el rol de la sociedad civil.

Partiendo de la principal pregunta de investigación, se desprenden otras cuestiones a investigar, pero que no serán analizadas en el presente trabajo. Sin embargo, en las conclusiones, sí serán planteados algunos interrogantes a modo de invitación a seguir continuando un debate que aún creemos abierto.

La elección del tema a tratar estuvo ligada a los vaivenes de la actualidad, donde el rápido crecimiento de Brasil en varios planos despertó la inquietud de expertos quienes tomaron el caso para analizarlo. A su vez, la crisis política del último año, también dio un giro interesante al crecimiento exponencial que el país venía teniendo. Si bien no estamos tan lejos de la coyuntura, me pareció oportuno hacer un análisis que comprenda todo el período para poder entender mejor el rol de Brasil frente a las crisis citadas como el futuro que le depara al país en la región.

2. UNASUR: QUÉ ES, ANÁLISIS HISTÓRICO

Nos centraremos ahora en el caso que tomaremos para medir el rol de Brasil en la región: la UNASUR como nuevo organismo regional y espacio nucleador de Sudamérica.

Frente a las entidades del MERCOSUR y la CAN que para principios de siglo quedan obsoletos ante las exigencias del continente en resolver un espacio para concretar la regionalización de Sudamérica, se plantearon nuevos escenarios para la cooperación regional diferenciándolo de una mera integración comercial como sus antecesores. De esta forma, surge la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) para alcanzar mayor interdependencia y reformular el comercio interregional. El nuevo organismo a priori cuenta con dos características que lo definen: su intergubernamentalidad y la baja institucionalidad (debido a la autonomía de sus miembros en las relaciones extra-regionales).

No obstante, para entender mejor el alcance de la UNASUR hoy en día, es necesario que hagamos un recorrido histórico: desde su comienzo, pasando por su crecimiento hasta llegar a la actualidad.

Si bien la fecha de creación de la Unión es en el año 2008, data de dos fechas que le anteceden como principio formador: el ocho de diciembre de 2004 cuando se creó la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) que daría lugar luego a la UNASUR, y el treinta y uno de agosto y el primero de septiembre del año 2000 cuando se realizó la I Cumbre Sudamericana en Brasilia.

Sin embargo, la propuesta brasilera de formar un espacio regional que nucleee aspectos que vayan más allá de lo económico en un solo organismo, data del año 1993 cuando se propuso la creación del Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA), la cual no tuvo gran apoyo y por ende no prosperó como se esperaba, sino que terminó diluyéndose en tratados bilaterales y multilaterales dentro del ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración).

Por ello, la propuesta es retomada por el presidente Fernando Henrique Cardoso en el año 2000, invitando a los líderes de la región a la Primera Cumbre Sudamericana a realizarse en

Brasilia. Los ejes de tal reunión fueron la integración económica, la infraestructura, el fortalecimiento democrático y las inversiones regionales en infraestructura (IIRSA). El propósito que el presidente brasilero tenía en mente, era nuclear los espacios de la CAN (Comunidad Andina de Naciones) y del MERCOSUR (Mercado Común del Sur) en una sola iniciativa como la que en su momento se había presentado como ALCSA. En el mes de julio del año 2002, se realiza una Segunda Cumbre Sudamericana en la ciudad de Guayaquil, donde los objetivos anteriormente conversados en el primer encuentro se reiteran y se esta manera se refuerzan para darles continuidad en su concreción.

A finales del año 2004, el ocho de diciembre, se realiza en Cusco (Perú) la Tercera Cumbre Sudamericana donde se crea la CSN. Este encuentro fue uno de los decisivos que sentó las bases para la UNASUR. En él se propusieron los lineamientos iniciales de la Comunidad Sudamericana de Naciones: la concertación y coordinación de política exterior (se vería a Sudamérica como un todo y no como países aislados en diplomacias individuales); sería un espacio de convergencia de los distintos bloques hasta entonces existentes sumando a los países que aún no pertenecían a ninguno (CAN, MERCOSUR, Surinam y Guyana); y se trataría de una integración física, energética y de comunicaciones, sumado a solventar las asimetrías e integrar el financiamiento en un Banco del Sur.

Este nuevo espacio que surgía, se pudo dar gracias a un proceso de socialización que se vio fortalecido con la convergencia de discursos e ideologías. El discurso unionista neoliberal generó un paquete de condiciones en común para ser alcanzadas en un marco regional.

Durante las reuniones que tuvieron lugar durante noviembre de 2005 y diciembre de 2006 en Brasilia y Cochabamba respectivamente, se trataron los temas de agenda que tendría la UNASUR y en qué temáticas enfocarían su accionar. Las preferencias estuvieron centradas en el ámbito de la política, lo social, la defensa y la seguridad por sobre lo económico-comercial. Finalmente el veintitrés de mayo de 2008 se establece oficialmente la Unión de Naciones Suramericanas, la cual tendría un carácter político y en donde se encuadrarían las voluntades de los Estados miembros por un diálogo para establecer una estructura permanente que se caracterizaría por su institucionalidad.

Conforme la organización fue creciendo, nuevas necesidades fueron surgiendo. Por ello que

a fines del año 2008 surge el Consejo Suramericano de Defensa (CSD) encargado de implementar políticas en materia de cooperación militar, accionar humanitario y operaciones de paz. Este avance en materia de defensa regional, fue de iniciativa brasileña también, ya que se proyectó como parte de su estrategia de inserción internacional. A su vez, fue una herramienta clave para mantener sus fronteras aseguradas mediante un organismo externo a un ente estatal, que de esta forma tendría el aspecto defensivo cubierto por un presupuesto del gasto público menor. En esta misma línea, mediante el Consejo de Defensa, Brasil podría tener un mayor y mejor acceso a las cuestiones andinas que siempre tuvo en mira pero no era capaz de participar por implicancias geográficas, de esta forma, tendría una llegada más directa en materia de defensa y un control más transparente de los flujos comerciales del oeste.

Si bien la creación de Consejos fue una iniciativa para contrarrestar el poder de Brasil en la organización y como muestra de un esfuerzo por crear una estructura con alta institucionalidad, los intentos no alcanzaron lo suficiente para homogeneizar la región. Dos cuestiones son centrales a esto: la baja institucionalidad que presenta la UNASUR ya que no cuenta con una capacidad de recursos financieros estable ni consistente, ni tiene un seguimiento formal de sus reuniones. Y por otro lado, la ausencia de una burocracia, debido a que la diplomacia que juega el rol formal es distinta a los Poderes Ejecutivos de cada país, y por ende hay un doble canal representativo en el organismo de cada miembro que lo constituye.

Tampoco hay una voluntad política supranacional que represente a todos los países en igualdad de condiciones, sino que el Secretario General hace las bases de un marco administrativo de la agenda, un mero regulador, quien no tiene poder suficiente para officiar de rector de esta. En este sentido, la UNASUR es un organismo intergubernamental, como venimos mencionando, y no multilateral porque confunde a los Estados con la figura de los presidentes, siendo el Poder Ejecutivo el último decisor en la agenda de la organización, por lo que termina trasladando su rol personalista y sus intereses o los de su partido a un marco de representación regional.

De existir el regionalismo suramericano, sería expresión del personalismo e inestabilidad política interna llevados a un ámbito militar.

En conclusión, este nuevo instrumento de gobernanza regional implicaba un diseño institucional complejo debido a la diversidad de estrategias económico-políticas que presentaban los países miembros. En el caso de Chile, vio a la UNASUR como herramienta para atenuar el conflicto con Bolivia y Argentina y a su vez resolver problemas de energía y seguridad. Para la Argentina pasó algo similar, buscando además un acercamiento a cuestiones andinas, objetivo que Brasil también perseguía. Bolivia entendió el espacio como oportunidad para exportar su gas y para obtener a través de la UNASUR una salida al Pacífico, y en línea con lo mencionado antes, resolver mediante otras formas el conflicto con Chile de una manera más pacífica. Para Perú significó una ventana más económica, donde podría comercializar su gas, reafirmar el comercio que tenía en el Pacífico y así alcanzar sus objetivos de desarrollo económico. En el caso de Colombia, implicaría una oportunidad para diversificar su comercio exterior y expandir sus exportaciones más allá a su aliado incondicional, Estados Unidos. También sería un espacio para restablecer relaciones con su país vecino Venezuela. En cuanto a este último, tendría un rol más confrontativo con Brasil por el liderazgo de la región: siendo las estrategias en materia de energía vitales para Venezuela como así también su objetivo de exportar el proyecto chavista al resto de la región. Por último, vemos que para Ecuador, Paraguay y Uruguay, UNASUR significó un nuevo espacio que reposicionaría su rol internacional y en la región, siendo este distinto al que le había sido asignado en el MERCOSUR.

De esta forma, el objetivo de la Unión de Naciones Suramericana era el de oficiar de espacio multilateral de diálogo y cooperación política interestatal (distinto totalmente a una integración supranacional europea). La identidad regional sería fuerte, reforzando de esta forma las relaciones entre los países y sin confrontar con otros procesos de integración que existiesen o surjan en adelante; sino que apostaría a direccionarse hacia una convergencia. Como mencionamos anteriormente, las distintas posturas de los Estados miembros era una realidad inevitable pero enriquecedora a la vez, ya que la prioridad a la adaptación estaría marcada por la idiosincrasia de los pueblos.

La cooperación y las alianzas reducen la incertidumbre del accionar del resto de los estados, crean regulaciones e incentivos a la participación. Así surgen estrategias conjuntas que resaltan las capacidades relativas de cada uno que luego harán al todo. Las alianzas

trascendentes son las que solucionan conflictos a través de intereses conjuntos, de esta forma las diferencias presentes entre los países de UNASUR no deberían ser un problema a futuro para la constitución y mantenimiento de este espacio en el tiempo.

3. MARCO TEÓRICO

En este apartado, haremos una descripción teórica sintética de los elementos analíticos a utilizar en la presente tesis para abordar el caso de Brasil y su papel en la UNASUR.

Este análisis teórico se basará en la descripción y explicación de la teoría neoliberal de las Relaciones Internacionales, con un enfoque precisamente en su rama institucionalista. A su vez, también se analizará la teoría de la Economía Política Internacional como sustento epistemológico para dar respaldo a la hipótesis que se quiere abordar en el presente trabajo.

3. 1. Explicación del neoliberalismo institucional

En primer lugar, haremos foco en la teoría neoliberal institucional, la cual será el principal sustento verificador de nuestra hipótesis. Tomaremos principalmente el enfoque de Ikenberry (1999) y de Keohane (1989) para formular la descripción que respalda nuestra hipótesis.

A partir de los años 80's el debate dentro de las Relaciones Internacionales que tenía por principales teorías rivales al realismo y el liberalismo, se plantea un giro tal, de forma que surgen nuevas variantes de estas teorías. De esta forma, el neorrealismo y el neoliberalismo compartirían ahora la concepción del *rational choice* como base de sus preceptos, como así también la concepción del estado de anarquía en el que se inscribe el mundo y el poder de la cooperación y la importancia de las instituciones (Keohane, 1989).

La teoría neoliberal explica la durabilidad del orden mundial a través de la existencia de las instituciones. En esta línea, el aumento de institucionalidad y de intra relaciones dentro de estos regímenes que se forman, reducen los incentivos al balance de poder contra el hegemon como es planteado por la teoría neorrealista (Ikenberry, 1999). Así, se llega a una contención estratégica por el poder en cuestión que es dada por dos factores: la política abierta con la que el poder hegemónico se presenta en escena y las instituciones que este crea que generan uniones contractuales largoplacistas (*Binding*). Este concepto de "ataduras" que generan las instituciones es clave para nuestro análisis, ya que disipan los posibles miedos de dominación y, por consiguiente, abandono de los países que deciden sumarse a cualquier grupo de instituciones. Es un sistema de "frenos y contrapesos" donde ambas partes (tanto el hegemon como el resto de los países miembros) tienen incentivos

para acordar: por parte del poderoso es la limitación de su poder lo que lo frena para que pueda así perdurar en el tiempo (una relación costo-beneficio se observa en este caso), y por parte de los países que acatan subirse al marco institucional propuesto por el hegemón, aceptan pertenecer y regirse por estas reglas para obtener de ellas beneficios.

Entonces, la explicación institucionalista podemos desagregarla en las siguientes características:

- La contención estratégica por medio de la negociación. En este caso, el hegemón recibe compromisos de los estados miembros y a cambio ofrece la limitación de su poderío.
- A su vez, esta contención es posible por los efectos del *binding* institucional que mencionamos anteriormente: la reducción de costos de transacciones, la cualidad de ser “pegadizas”, es decir, que encauzan a que los comportamientos de los Estados sean predecibles, efecto de *lock-in*, conteniendo al poder estatal adecuado a un marco institucional, los incentivos que son generados llevan a reducir los retornos de poder (los límites dan ventajas momentáneas a corto plazo y una reducción de diferencias inter estatales a largo plazo).
- La hegemonía se crea sobre bases liberales. Esto genera efectos de contención también en el plano económico y de seguridad.
- Estabilidad con el paso del tiempo. Se consolidan las instituciones y se vuelven más robustas. A largo plazo los beneficios son recíprocos y redituablemente crecientes, como también se logra un orden institucionalizado y generador de un *path-dependence* y que por consiguiente, disipa las expectativas de cambio en las reglas que rigen al sistema.

Asimismo, el enfoque institucionalista puede desagregarse en varias ramas, de las cuales nos centraremos en la histórica. Esta explicación está basada en el marco temporal (el *path dependence*), donde observamos la importancia del *feed back* como instrumento importante a la hora de analizar el alcance de las instituciones. En este sentido, las acciones individuales son facilitadas o limitadas no solamente por el marco institucional sino también por otros factores como son los intereses sociales, la cultura, la ideología y las nuevas ideas políticas.

Como plantean en su trabajo Keohane y Nye (1988), también haremos referencia al concepto de interdependencia compleja para describir nuestro caso de estudio. En este sentido, hay tres características que hacen a la terminología anteriormente mencionada. En primer lugar, la utilización de múltiples canales que conectan a la sociedad. El supuesto realista del Estado como única unidad de medida se flexibiliza para dar lugar a las relaciones transnacionales, y a su vez, también se vuelve flexible el supuesto del accionar coherente de los Estados como unidades, y así surgen entonces las relaciones transgubernamentales. En segundo lugar, la ausencia de jerarquías en los temas de agenda significa que la seguridad militar no domina el accionar estatal. Y por último, la fuerza militar no es empleada contra otros gobiernos de la región cuando la interdependencia compleja está en juego, ya que el uso de la fuerza no es un medio apropiado para lograr metas en materia de cuestiones económicas y ecológicas por ejemplo.

Así, la existencia de las redes transgubernamentales nos lleva a una interpretación distinta del precepto realista: los Estados se movilizan por sus propios intereses. Bajo este nuevo concepto de gobernanza compleja, los Estados y las redes transnacionales estarán motivados a impulsarse a nuevos logros y objetivos en pos del bien común o del bien que los aqueje a todos, sin pensar únicamente en su beneficio individual.

Como los autores mencionados, explican, las instituciones internacionales pasan a cumplir un rol sumamente importante al momento de la negociación política. La definición de los temas de agenda, así como también su rol ante la formación de coaliciones catalizadoras de conflictos, es clave. Por último, estas instituciones también sirven como escenarios para iniciativas políticas y como espacio de vinculación para los Estados más débiles, donde su voz podrá ser escuchada y así podrán alcanzar los objetivos nacionales que tienen en mente.

3.2 Explicación de la Economía Política Internacional (EPI)

La Economía Política Internacional, basa sus preceptos analíticos en un enfoque multidisciplinario, haciendo hincapié en el estudio de la economía y la política en interacción constante en las relaciones interestatales. Los actores que se analizan en esta teoría, van desde el Estado como unidad de análisis, hasta los mercados, las instituciones internacionales y los individuos como objeto de estudio.

El estudio de la EPI surgió en torno a dos grandes líneas de investigación: el análisis del sistema económico internacional por un lado, y por el otro la interrelación entre las políticas domésticas y las políticas exteriores económicas.

Así con la emergencia de nuevos actores en la arena internacional, tanto política como económica, el Estado vio cuestionado su tradicional papel. En un contexto de procesos de globalización que cambian las estructuras de poder, diferentes agentes pueden influir en la toma de decisión y hacer de las interconexiones e interrelaciones entre ellos, una nueva visión de entendimiento del sistema. De esta manera, el alto crecimiento económico de los mercados internacionales y las multinacionales, evidenció la creciente interdependencia de la economía política internacional.

Conforme la disciplina de la EPI comenzaba a desarrollarse, también así fueron aumentando los cuestionamientos hacia el núcleo duro de la teoría. Es decir, que no se trata de un paradigma claro y coherente, sino de distintos enfoques que incluso pueden resultar hasta contradictorios a veces, que tratan de explicar la relación entre la economía y la política a nivel internacional al mismo tiempo que los relaciona con el plano doméstico.

Dentro de la teoría de la Economía Política Internacional, los niveles de análisis son muy variados: desde la estructura del sistema internacional, pasando por la naturaleza del gobierno y la competición dentro de las instituciones, hasta el papel de los grupos de interés y las fuerzas sociales de un país. Como podemos observar, los diferentes actores son desagregados en distintos niveles; es esta complejidad misma la que hace del análisis de la economía política internacional, uno más rico.

Podemos también desagregar a esta disciplina en tres puntos claves: las ideas, los intereses y las instituciones. De esta forma, los dos primeros se canalizan a través del tercero: siempre las instituciones nos revelarán la estructura de poder dado en un determinado momento en el sistema político. En estos niveles, los intereses de los diferentes actores partícipes, son agregados de manera tal que interactúan dentro de diferentes esferas de poder y se mueven en distintos contextos: a nivel internacional, no estatal (global) y subestatal (regional). Las instituciones son, así, instrumento de perpetración del poder de los Estados, más allá del poder efectivo que una potencia tenga luego de su poder económico.

4. OBJETO DE ESTUDIO: DESESTABILIZACIÓN DEL ORDEN INSTITUCIONAL Y CONFLICTO ENTRE ETADOS

Como hemos venido mencionando, nuestro objeto de estudio se basará en el análisis de seis casos donde la estabilidad democrática fue puesta en jaque, al igual que la institucionalidad de la región. En estos acontecimientos, la UNASUR tuvo un rol decisor en lo que concierne a la mediación y resolución de estos conflictos. Para lograrlo, veremos cómo la entidad ha implementado diferentes estrategias para el encauzamiento de las problemáticas, sin embargo, pese a la búsqueda de alternativas, la mejor fórmula que ha resultado fue el llamado a Cumbres Presidenciales Extraordinarias para llegar a soluciones rápidas y eficientes.

Sin haber sido planeado, la defensa irrestricta por la gobernabilidad y por los regímenes democráticos pasó a ser uno de los baluartes de la Unión. En los últimos años, ha pasado a ser un estabilizador de las crisis en boga, saliendo de garante de la continuidad democrática en la región, mediante foros, conferencias e instancias de mediación: sean cumbres presidenciales o de cancilleres las protagonistas vinculadas a la resolución de conflictos.

Una de las primeras intervenciones de la UNASUR en un caso de repercusión internacional en la región, fue en el año 2008, meses después de la consolidación formal de la organización. El día once de septiembre del 2008, en el estado de Pando (Bolivia) se produjo la embestida y posterior asesinato de campesinos simpatizantes de Morales. El hecho fue repudiado por el oficialismo, quien acusó a las autoridades de la provincia mencionada de inacción y pasividad completa frente a los hechos.

La crisis del Pando, como fue posteriormente reconocida, constó de un proceso de enfrentamientos internos de desestabilización política y desobediencia civil, consecuencia del enfrentamiento entre dos grandes grupos poblacionales de Bolivia. El país siempre se caracterizó de una división étnica y territorial entre la región andina occidental conformada por los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí principalmente, que son aquellos ricos en minerales; y la región de los llanos orientales, compuesta por los departamentos de la llamada “Media Luna” (Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando). A su vez, cada región está identificada por una población tipo: en la primera hay mayoría de población indígena,

mientras que en la segunda los mestizos y blancos son los predominantes. Estas aclaraciones son oportunas al análisis del caso, ya que la crisis data de la confrontación de ambos bandos por la forma de división político-territorial que cada uno propone.

Mientras que el gobierno nacional encabezado por el presidente Evo Morales encarna la representación indígena del país (primer presidente de estas características en Bolivia cuya elecciones y victoria pasaron a la historia del país); los prefectos departamentales opositores de la región de la “Media Luna”, rechazan el proyecto constitucional del primer mandatario e impulsan un proyecto basado en lógicas departamentales autónomas.

Previo al estallido del conflicto en la primera quincena de septiembre de 2008, se realizaron referéndums populares (ante el desconocimiento de autoridad que los departamentos de la “Media Luna” habían ofrecido al gobierno nacional desde su asunción) para reafirmar la autoridad del presidente por una parte, y de las autoridades departamentales por otro. Como ambas fueron corroboradas, el conflicto se tensó aún más y ambas partes fueron fortalecidas.

La escalada de violencia comenzó con cortes de ruta por parte de la oposición cívica, seguido de dos grandes cierres de oleoductos de gas que suministraban directamente a Brasil y a Argentina. El punto cúlmine, fue el asesinato de al menos treinta campesinos simpatizantes del presidente Evo Morales por un grupo de civiles armados no identificados en la región de Pando. Posterior acusación del Presidente de Bolivia hacia el prefecto de Pando, Leopoldo Fernández, de haber ordenado la matanza. Por ello mandó a las fuerzas de seguridad a tomar el control del aeropuerto y de la ciudad, mientras que Fernández ofrecía resistencia.

El hecho, para ese entonces, había tomado relevancia regional e internacional, momento en el cual el papel de la organización de la Unión de Naciones Suramericanas entró en acción.

El año 2010, comenzó en Enero con el terremoto en Haití que se llevó la vida de miles de personas como así también dejó al país entero en crisis humanitaria. Si bien este hecho no concierne a la región sudamericana propiamente dicha, el rol que jugó Brasil y posteriormente analizaremos, fue de suma importancia en la recuperación del país.

En lo que concierne a los hechos, el terremoto ocurrió el doce de enero de 2010, siendo el más fuerte desde 1770, dándose además en el país más pobre de la región en su momento. Las condiciones en las que quedó la nación fueron devastadoras, tanto a nivel demográfico como económico y medioambiental. Dejando como saldo una crisis humanitaria conocida como una de las más grandes de la historia de la que costarían muchos esfuerzos salir.

A mediados del año 2010, resurge un conflicto fronterizo entre Colombia y Venezuela. En esta ocasión, el gobierno colombiano denuncia la presencia de los grupos guerrilleros de las FARC y el ELN en territorio venezolano, por lo que pide la intervención en este país.

El conflicto data de numerosos antecedentes (e incluso precedentes que luego mencionaremos). En el año 2008, el fallecimiento del segundo en línea de mando de las FARC (Raúl Reyes) en su momento en territorio ecuatoriano, tensó las relaciones entre Colombia y Ecuador como también entre Colombia y Venezuela, frente a las declaraciones de Hugo Chávez de una posible amenaza y ataque colombiano a este último país.

La operación llevada a cabo por el gobierno colombiano contra los campamentos montados por las FARC en la frontera entre Ecuador y Colombia, tuvo lugar la noche del primero de marzo de 2008, donde una embestida contra estos asentamientos provocó la muerte de varios guerrilleros dentro de los cuales se encontraba uno de los líderes más buscado de las FARC: Raúl Reyes.

La reacción del gobierno ecuatoriano ante los hechos fue de total condena a la violación del territorio soberano por parte de Colombia. El presidente Rafael Correa expresó que ninguna fuerza militar, sea regular o irregular, puede actuar en territorio ecuatoriano sin el debido consentimiento. Así, las acciones tomadas por este presidente en contra del país vecino fueron el retiro de su canciller de Bogotá y la expulsión del canciller colombiano de Quito, cortando de esta forma relaciones diplomáticas con Colombia. Correa exigió compromisos firmados de respeto a Ecuador y no solamente meras disculpas frente a los acontecimientos.

El presidente Álvaro Uribe se hizo cargo de la operación militar en su totalidad, pero arguyó la intromisión en territorio ecuatoriano como avalada dentro de las normas internacionales de acción contra el terrorismo, diciendo que Colombia actuó de acuerdo al principio de legítima defensa.

Quien se sumó de lleno al conflicto entre los estados, fue el presidente Hugo Chávez, declarando públicamente su total apoyo al gobierno de Ecuador y condenando las acciones de Colombia. Envío tropas a su frontera con el país vecino y retiró a los funcionarios venezolanos que se encontraban en Bogotá. De esta manera, el conflicto entre Colombia y Venezuela seguía datándose de antecedentes.

Un año más tarde, el treinta de octubre de 2009 el conflicto se reflató a raíz de la firma del acuerdo de las bases militares estadounidenses en suelo colombiano cerca de la frontera con Venezuela. El hecho no hizo más que reforzar las tensiones entre Venezuela y Colombia, siendo el mismo presidente Hugo Chávez quien criticó el acuerdo bilateral entre Estados Unidos y Colombia argumentando que representaba una amenaza para la seguridad de Sudamérica y que no era objetivo de este acuerdo la lucha contra el terrorismo en el país colombiano. Esta vez, la UNASUR tuvo su papel importante, donde la intervención del organismo llevó a frenar la escalada del conflicto.

Durante el año 2010, el conflicto estalló semanas antes del cambio de gobierno en Colombia, siendo decisión del presidente Álvaro Uribe hacer la denuncia de la presencia de los grupos guerrilleros de las FARC y ELN en Venezuela ante la OEA el veintidós de julio de ese año.

Ante las acusaciones al gobierno venezolano, el entonces presidente Hugo Chávez decidió reforzar la frontera con Colombia y romper relaciones diplomáticas con este país, expulsando a los funcionarios diplomáticos de Caracas el veinticinco de julio de 2010. Las autoridades colombianas siguieron pronunciándose en contra del gobierno venezolano, el cual ahora demostraba encima apañar a los guerrilleros y ponerse en contra de su correligionario territorial.

Previa a la sesión extraordinaria convocada para el veintinueve de julio, el canciller venezolano, Nicolás Maduro, se expresó el veintisiete de julio solicitando una rectificación a fondo para destrabar el conflicto. Mencionó que por parte de Venezuela había una voluntad política de reconstruir relaciones en vistas al cambio de gobierno que se avecinaba en Colombia, argumentando signos ideológicos distintos entre el presidente Uribe y su sucesor Santos.

La respuesta del canciller colombiano, Bermúdez, al día siguiente, no fue pro-pacífica, insistiendo con la condena por parte de Venezuela a la presencia de grupos guerrilleros en su territorio o en cualquier parte del continente. Expresó que debería ser de lucha común, la lucha contra el narcotráfico y que ese sería el verdadero plan de paz a llevar a cabo por ambos países.

El conflicto siguió escalonando pese a la reunión de los cancilleres en Quito en el marco de una Comisión Extraordinaria de la UNASUR para tratar la disputa. Por un lado el canciller Maduro no dio lugar a la tratativa del tema en la Cumbre del MERCOSUR el día tres de agosto de 2010, expresando que materia de la UNASUR. Por otro lado, tres días más tarde, el presidente Uribe presentó denuncias ante la Corte Penal Internacional (CPI) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al presidente Hugo Chávez y al Estado venezolano (respectivamente) de violación a los derechos humanos.

Al día siguiente, el nuevo mandatario colombiano asumió funciones e invitó al diálogo a los presidentes de Ecuador, Rafael Correa, y Venezuela, Hugo Chávez.

El día ocho de agosto de 2010, los cancilleres de ambos países en conflicto (María Ángela Holguín, por parte de Colombia y Nicolás Maduro, por parte de Venezuela) se reunieron en Santa Marta (Colombia) para llegar a una reconciliación de las relaciones diplomáticas. La reunión se prolongó hasta la tarde del diez de agosto, donde ambos mandatarios se comprometieron a una serie de compromisos. Se acordó la creación de comisiones al igual que un mecanismo para avanzar en la solución de conflictos, donde se pautaron cinco puntos a resolver:

- El pago a los exportadores colombianos
- Un acuerdo de libre comercio que subsane el flujo de intercambio comercial que se había cortado por la dimisión de Caracas de la CAN
- Proyectos binacionales en la frontera con gran impacto social
- Obras de infraestructura a futuro y de mutuo beneficio
- El compromiso del presidente Chávez de no permitir la presencia de grupos ilegales

en su territorio

Así, ese mismo día, las relaciones bilaterales entre los países se reanudaron, restableciendo la presencia colombiana en Caracas un año más tarde.

En el año 2015, un nuevo conflicto entre ambos países volvió a surgir, cuando Maduro decidió cerrar su frontera a la altura de la ciudad de Cúcuta (lado colombiano) y de San Antonio (del lado venezolano). Nuevamente, Colombia hizo un llamado a la OEA para intervenir en el conflicto, y no a la UNASUR.

El veintiuno de agosto de 2015, la decisión unilateral de Caracas de declarar estado de excepción a todos los departamentos de la frontera con Colombia por acusaciones de grupos paramilitares ingresando al territorio venezolano, afectó la vida de miles de colombianos que diariamente utilizan los cruces fronterizos para sus actividades mundanas.

El presidente Juan Manuel Santos se pronunció en lamento de la decisión del presidente Nicolás Maduro, exigiendo una mayor colaboración entre Colombia y Venezuela para la lucha contra el narcotráfico.

Las deportaciones de colombianos en territorio venezolano fueron aumentando conforme los días pasaban y a raíz de ello, el presidente Santos calificó a este hecho como censurador de las libertades de los ciudadanos. Se hicieron reuniones entre los respectivos cancilleres, pero la situación no aflojaba. En estas circunstancias, el gobierno colombiano decidió hacer un llamado a intervención a la OEA, terminando este en fracaso por no contar con la cantidad de votos necesaria para ejecutar acciones.

Finalmente, el veintiuno de septiembre de 2010, se reunieron por primera vez los dos presidentes para llegar a un acuerdo en la situación fronteriza que los aquejaba. La reunión tuvo lugar en Ecuador y fue auspiciada por Tabaré Vázquez (a cargo de la presidencia pro-témpore de UNASUR) y Rafael Correa. Se pudo sacar un documento a modo de conclusión y cierre del conflicto de manera progresiva que constaba de siete puntos, a saber:

- El retorno de los respectivos embajadores a Colombia y Venezuela
- El fortalecimiento del diálogo bilateral

- Realizar una investigación de la situación
- Reunión de los equipos de ministros de ambos gobiernos para tratar los temas concernientes a la frontera
- Una progresiva normalización de las zonas de frontera
- La coexistencia de los modelos económicos y políticos de ambos países
- Trabajar conjuntamente con la ayuda de Ecuador y Paraguay

Otro de los conflictos con los que tuvo que enfrentarse la UNASUR, fue el intento de golpe de estado que hubo en Ecuador en el año 2010, específicamente el día treinta de septiembre. Durante todo el día se realizaron movilizaciones de sectores de la policía, las cuales terminaron con un motín en el hospital de la Fuerza Armada teniendo como rehén al mismísimo presidente de la nación, Rafael Correa. La sublevación se dio a raíz de la aprobación de la Ley de Servicio Público y de modificaciones a beneficios laborales.

Los hechos fueron escalonándose en el transcurso del día, siendo el aeropuerto tomado por las fuerzas policiales huelguistas, suceso que fue causa para Rafael Correa de hacer presencia en el lugar de la huelga y hacer frente a los sublevados explicando que no volvería atrás con las medidas tomadas por el gobierno. Esto desató aún más la furia en los policías quienes lanzaron gases lacrimógenos contra el presidente lo que terminó llevándolo, por su guardia personal, a ser resguardado y tratado en el hospital de la policía adyacente al lugar de los hechos. Desde allí, el presidente se pronunció en cadena nacional e hizo un llamado al apoyo de su pueblo. Luego, se inició un operativo de rescate del presidente del hospital, el cual terminó con una balacera, varios policías heridos y algunas bajas en el proceso.

Las acusaciones contra el ex presidente Lucio Gutiérrez fueron fehacientes y frente a los hechos todos los países de la región se pronunciaron a favor del oficialismo ecuatoriano, y calificaron a los acontecimientos como intento de golpe. Asimismo, se exigió la condena a los culpables por los sucesos y por el secuestro del presidente.

En el año 2012, un nuevo conflicto que culminó con la destitución del presidente

paraguayo, Fernando Lugo por juicio político iniciado por la Cámara de Diputados, afectó a la región y atentó contra la desestabilización institucional y democrática.

El pedido a juicio político iniciado por un diputado de la oposición fue llevado a cabo el veinte de junio de 2012 alegando el mal desempeño de las funciones del mandatario y refiriéndose a los hechos acontecidos días antes en la región de Curuguaty como decisivos. En la localidad mencionada, los terrenos estaban siendo ocupados de manera ilegal por un grupo de campesinos simpatizantes de la oposición, quienes fueron llamados al desalojo pacífico por parte del gobierno. Sin embargo, los acontecimientos incitaron a una escalada de violencia que culminó con un enfrentamiento armado donde murieron diecisiete personas.

El hecho sirvió para pedir la destitución del presidente por parte de la oposición, sometiéndolo a votación del parlamento, donde se obtuvo ciento quince votos a favor de ciento veinticinco bancas.

El hasta el momento presidente de la Nación, presentó la inconstitucionalidad del juicio argumentando que los procesos temporales habían sido violados y que por ende no tendría validez su destitución. No obstante, el tribunal del juicio esa misma tarde fue reunido y votó treinta y nueve votos contra cuatro a favor de la cesación de funciones de Lugo.

Quedo al frente de la presidencia el sucesor por línea directa, Federico Franco, quien no tuvo reconocimiento de sus pares de la UNASUR. Frente a la proximidad de conclusión del mandato que le quedaba a Lugo, la organización sudamericana decidió realizar una cumbre de urgencia en Mendoza (Argentina) el día veintinueve de junio de 2012 para la modalidad de proceder en relación a los acontecimientos sucedidos en Paraguay.

Por último lugar, analizaremos las protestas ocurridas en Venezuela desde el año 2014/2015 hasta las más recientes en la actualidad.

Las protestas en Venezuela de los últimos años han surgido desde la oposición en denuncia del actual gobierno de Nicolás Maduro por llevar a cabo acciones en contra de las libertades cívicas del pueblo venezolano. La falta de las necesidades básicas como el suministro de alimentos ha ido acrecentándose como así también la persecución contra la

prensa y los medios de comunicación.

A su vez, hubo presos políticos y detenidos por los acontecimientos de protestas sociales como el líder de la oposición, Leopoldo López en el año 2015 y Antonio Ledesma.

En el siguiente apartado, analizaremos en profundidad las medidas tomadas por la UNASUR frente a las diferentes situaciones de crisis en detrimento del orden cívico-institucional que hemos expuesto hasta aquí. También, se hará foco en las decisiones puntuales de Brasil ante estos casos, ya que es el tema que nos concierne en el presente trabajo.

5. ROL DE BRASIL EN LA UNASUR

Luego de haber hecho un repaso histórico de la Unión de Naciones Suramericanas y habiendo hecho un racconto de las seis crisis de nuestro interés, nos adentraremos en el caso de estudio que nos pertenece que es Brasil.

Primeramente, encuadramos el rol de Brasil en un marco interpretativo de su situación dentro de la UNASUR. Cabe destacar que no hay una única interpretación en la posición que Brasil juega, sino que estamos frente a diferentes variantes.

Dentro de los seis casos mencionados que analizamos, el foco de la presente tesis se sitúa en Brasil, por lo que nos interesará la posición que este país tomó en el marco de la UNASUR en cada escenario a enfrentar.

En primer lugar, retomaremos el caso boliviano de la crisis del Pando en el año 2008.

Frente a las repercusiones que se generaron tanto a nivel sudamericano como internacional y también gracias al llamado del presidente Evo Morales a la UNASUR para su intervención en el conflicto; se convocó a una Comisión Internacional del organismo para que investigue acerca del suceso.

La primera medida que se tomó por parte de la UNASUR fue la de un llamado a una Cumbre Presidencial de urgencia el día quince de septiembre del mismo año en Chile (país que en su momento poseía la presidencia pro-témpore de la entidad). En el encuentro, los países pertenecientes al bloque (incluido Brasil) optaron unánimemente a favor del gobierno boliviano, dándole su apoyo indiscutido (como también había sido ratificado en un referéndum al pueblo boliviano).

Se expuso un documento detallado con seis puntos claves decisorios de acuerdo a las conclusiones que salieron de la Cumbre:

- Los países de la UNASUR no aceptarían el desmembramiento territorial ni la ruptura del orden institucional en la región,
- Se exigió la devolución de los espacios tomados pertenecientes al gobierno,

- Se hizo un llamado general al cese de violencia, que se referiría tanto para el país en cuestión como para toda la región,
- Se formaría una comisión que se comprometería a investigar los hechos como así mismo condenar a los culpables
- Se realizó un llamado a la sociedad boliviana a mantener la unidad territorial
- Y por último, se llamó al diálogo de las partes involucradas en el hecho.

El informe culminó con la determinación de un documento que expresaba la pasividad de las autoridades de la región del Pando que observaron los hechos sin intervención alguna.

La intervención del presidente Lula fue decisoria para llegar a solventar la crisis, quien le dijo a Morales que si optaba por el diálogo con sus rivales, tendría el apoyo de Brasil y la UNASUR, caso contrario, si iba por el camino de la confrontación, debería olvidarse de dichos apoyos.

De esta forma, fue la primera crisis que la Unión debió afrontar en su carácter de ente regulador de la estabilidad democrática e institucional de la región, de la cual salió airoso y con vistas a un futuro prometedor en calidad de mediador en estas cuestiones.

Dos años más tarde, se avecinaba uno de los años más complicados en cuanto a conflictos en la región para la UNASUR.

En el año 2010, frente a la situación de crisis humanitaria en Haití, la comunidad internacional cooperó para proveer asistencia de todo tipo.

Brasil fue el principal contribuyente de tropas (con mil cuatrocientos treinta militares y diez policías en el terreno), el principal referente de la región y líder de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) con el General José Luiz Jaborandy Junior. Desde la llegada de esta misión, el país realizó dos elecciones democráticas presidenciales y superó de esta manera la fase crítica de emergencia humanitaria post terremoto.

En materia de seguridad, la misión a cargo de Brasil tuvo éxitos en la represión de pandillas

en territorio haitiano. A su vez, se avanzó en materia de infraestructura: construcción de puentes, represas, perforación de pozos y reparación de rutas.

Por último, si bien Brasil redujo desde el año pasado el apoyo militar y en materia de seguridad en el territorio; sigue manteniendo firmemente el compromiso con el país caribeño en cuanto a su desarrollo, estabilidad y seguridad.

En los días tres y cuatro de junio del 2010, la UNASUR decidió reunirse en la localidad de Cardales, provincia de Buenos Aires (Argentina) para definir cuestiones del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), el cual ratificaría en este encuentro el compromiso por parte del organismo para con la crisis en Haití.

El objetivo de dicha reunión fue el refuerzo de la capacidad de respuesta del Consejo para superar situaciones conflictivas a través de medidas que profundicen la integración. Dentro de estas medidas, podemos mencionar varios ejemplos.

Por un lado, el accionar en pos del fomento de la confianza mutua y la seguridad en el caso de las situación del asentamiento de bases militares estadounidenses en territorio colombiano en el año 2009. Se conformó un grupo de trabajo entre Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador (en calidad de presidencia pro-témpore) y Venezuela; para realizar una síntesis objetiva del trabajo “Estrategia Global de Bases de Apoyo, Libro Blanco del Comando de Movilidad Aérea de los Estados Unidos”.

También estas medidas que el CDS llevó a cabo, incluyeron las de preservación del orden constitucional ofreciendo sanciones a aquellos que atentasen contra la estabilidad de este.

Y por último, podemos mencionar la creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano (CEED-CDS), el cual se encargaría del conocimiento y la difusión del pensamiento estratégico en materia de defensa y seguridad.

Un mes más tarde, a fines de julio del año 2010 la crisis entre Colombia y Venezuela resurgía, como hemos descripto en el capítulo anterior. Ante el escándalo que se avecinaba, y por sus numerosos antecedentes, el entonces Secretario General de la UNASUR Néstor Kirchner, actuó con sagacidad y rapidez. En paralelo se pidió al presidente Rafael Correa de Ecuador (que al momento del conflicto estaba al mando de la presidencia pro-témpore

de la organización) convocar a una Cumbre de emergencia que reuniera a los cancilleres de la región, la cual terminó efectuándose el veintinueve de julio de 2010.

En cuanto al rol de Brasil ante el conflicto, Lula actuó también con rapidez llamando a su par en funciones, el presidente Hugo Chávez, haciéndole efectiva su preocupación por la crisis y aclarando que seguirían la tratativa del tema cuando el brasilero haga su visita oficial al país vecino el seis de agosto.

Por otra parte, Brasil participó activamente, codo a codo con sus pares de Argentina y Ecuador, en las negociaciones en pos del restablecimiento de la confianza para que las relaciones bilaterales entre los países en conflicto vuelvan a ser fluidas.

Durante la Conferencia, Brasil hizo una propuesta de solución diplomática a la crisis basada en cinco puntos, luego de que los cancilleres de Colombia y Venezuela expusieron sus posturas:

- Suramérica como zona de paz
- Compromiso de resolver diferencias por medio pacíficos
- Compromiso común de lucha contra grupos ilegales, en particular los vinculados al narcotráfico
- Compromiso de partes de no hacer declaraciones que agranden la situación
- Instar a la presidencia a recoger propuestas de cada uno de los países en miras a una próxima reunión

Sin embargo, esta propuesta no fue acogida y la Cumbre de Cancilleres quedó relegada a un segundo plano sin lograr un consenso entre las partes litigantes. En cierta medida, la reunión fue desestimada por ambas partes del conflicto, ya que no contarían con la presencia del Secretario General de UNASUR y en el encuentro hubo presencia de ocho de los doce cancilleres miembros del bloque, contando con la asistencia de dos vicescancilleres dentro de los cuales estaba Brasil. Colombia a su vez, rechazó los dichos del presidente Lula da Silva, refiriéndose al conflicto como uno de personalidades entre ambos mandatarios y llamando al diálogo entre las partes por promover una zona de paz en

Sudamérica.

Se hizo un segundo llamado a una Cumbre pero esta vez, sería presidencial. Esta última Cumbre fue la decisiva en la toma de decisiones finales y en la que se delinearon los puntos de acuerdo entre ambos países.

En la resolución de este conflicto, la participación de la UNASUR (su Secretario General, el Presidente pro-témpore y Brasil) fueron decisivos en la llegada a posturas de común acuerdo entre Colombia y Venezuela. Lula se pronunció a favor de la intervención de la UNASUR como órgano mediador y no de la OEA (evitando así que Estados Unidos participe y lleve a un posible desequilibrio institucional en la región). El presidente Correa y el presidente Kirchner se sumaron a los dichos del brasilero.

En el año 2015, con el conflicto fronterizo entre Colombia y Venezuela, luego de los hechos descritos en el apartado anterior, el mandatario colombiano hace un llamado para convocar la intervención de la OEA en el conflicto. Sin embargo, todos sus pares suramericanos se alinearon a la postura de Colombia excepto la Argentina y Brasil, sabiendo ambos que sin estos votos, Colombia quedaría sin el apoyo necesario para hacer entrar a la OEA.

Seguidamente, ambos cancilleres (de Argentina y Brasil) se reunieron con Maduro, por un lado, y luego con la canciller colombiana (María Ángela Holguín), por el otro, para solucionar el conflicto.

En septiembre del año 2010, estalló el conflicto en Ecuador, revisado anteriormente. Ante la situación de inestabilidad cívico-institucional que vivía el país, la presidente Cristina Fernández de Kirchner convocó a una reunión extraordinaria de urgencia de la UNASUR en Quito, para ser presidida por los cancilleres de los países miembros.

Brasil envió a su vicecanciller, Antonio Patriota, en apoyo a la convocatoria de UNASUR a la vez que sacó un comunicado de prensa en apoyo al gobierno de Rafael Correa.

En dicha reunión, todos se pronunciaron a favor del apoyo hacia el gobierno oficial ecuatoriano, condenando los hechos y catalogándolos de intentos de golpe, desestabilización del régimen y exigiendo una sanción para aquellos que hubiesen

participado del secuestro del presidente.

También se acordó que en la siguiente reunión de la UNASUR a realizarse de manera oficial en Georgetown el próximo veintiséis de noviembre de ese mismo año, se vería una cláusula de protocolo adicional del Tratado Constitutivo de la UNASUR. En ella se establecería que cualquier país miembro que sufriera una alteración del orden constitucional, sería apartado del bloque inmediatamente.

La reunión en Quito de los cancilleres, resultó satisfactoria para aplacar los alborotos en el país ecuatoriano, siendo este un caso satisfactorio de participación de la UNASUR, en el cual mostró ser un organismo eficiente y eficaz.

En el año 2012, la destitución del presidente Fernando Lugo de Paraguay, la UNASUR decidió una reunión de urgencia en Mendoza (Argentina) el veintinueve de junio. A dicha reunión, el sucesor de Lugo, Federico Franco no fue invitado porque sus pares no le reconocían la legitimidad en funciones.

La presidencia pro-témpore del organismo que hasta ese momento era llevada a cabo por Paraguay, quedó trunca y pasó a corresponderle al país siguiente en la lista, Perú.

La decisión de la UNASUR frente al hecho, fue la suspensión del país en crisis democrática de la participación del organismo hasta el restablecimiento del orden. Esta decisión fue tomada por su Secretario General, Alí Rodríguez de Venezuela (país con el que Paraguay tenía ciertas rispideces por el MERCOSUR). De hecho, los países miembros del MERCOSUR decidieron tomar la misma medida que la UNASUR, suspendiendo la participación paraguaya en la entidad y avalando así el ingreso de Venezuela al bloque (que solamente era denegado por Paraguay).

El objetivo que la UNASUR tenía en mente frente a la crisis paraguaya, no era la restitución de su ex presidente Lugo, sino el seguimiento político de los acontecimientos estando a ocho meses del proceso político electoral, e incluso ofreciendo hacerse cargo del Consejo Electoral para el año 2013.

Cuando Cartes asumió al año siguiente, se pronunció a favor de volver a ser miembro de UNASUR y del MERCOSUR, pedido al que Brasil reaccionó de forma favorable. De

hecho, Dilma Rousseff fue la mediadora entre el gobierno paraguayo y el venezolano en la reunión del treinta de agosto de 2013 donde Perú le pasó la presidencia pro-témpore a Surinam. En esta mediación, Dilma expresó que el encuentro entre Paraguay y Venezuela traería buenos resultados para al región.

Por último, analizaremos la reacción de Brasil ante las protestas en Venezuela que comenzaron desde el año 2014 en adelante.

El seis de marzo del año 2015, hubo una visita del Consejo de Cancilleres de UNASUR a Venezuela, de la que fueron partícipes: Mauro Vieira de Brasil, María Ángela Holguín de Colombia y Ricardo Patiño de Ecuador. Esta reunión se realizó con el propósito de promover el diálogo entre los actores internos de Venezuela. También participaron del encuentro, el Secretario General de la UNASUR, Ernesto Semper, y el Presidente pro-témpore, Tabaré Vázquez.

Se estableció un espacio de diálogo llamada Mesa de Unidad Democrática (MUD) en representación de los funcionarios mencionados que se juntarían con los actores del gobierno venezolano y la oposición.

Se dejó en claro, que cualquier solución que pusiera en jaque el orden institucional no sería aceptada. Dentro de las conversaciones, la situación de los detenidos Leopoldo López y Antonio Ledesma fue aclarada.

Y en el marco de estas conversaciones, la UNASUR envió una misión técnica para las elecciones de 2015, siendo así el único organismo internacional con aprobación del gobierno venezolano y de la oposición (al mismo tiempo) para ser veedor internacional del proceso electoral.

También fue acordado que el Consejo de Cancilleres haría sus esfuerzos por promover el diálogo entre los países de la región y Venezuela, incentivando las visitas al país, para reunirse con representantes del gobierno, de la oposición y de la sociedad civil venezolana.

No obstante, conforme la situación en Venezuela se ha vuelto más crítica desde ese entonces a la actualidad, en los últimos meses hubo una serie de agresiones por parte de la Guardia Nacional Bolivariana hacia manifestantes pacíficos, entre ellos los parlamentarios

Juan Requeses y Miguel Pizano en Caracas. Frente a estas agresiones, Brasil se pronunció en contra repudiando los hechos, y haciendo un llamado al gobierno venezolano a respetar la Constitución Nacional de 1999, argumentando que la crisis solo pasaría si se la denunciaría en nombre de los principios democráticos del Estado de derecho.

6. CONCLUSIÓN

Para concluir con el presente trabajo, dejaremos asentado en esta conclusión si pudimos encontrar o no un patrón de comportamiento entre las decisiones tomadas por Brasil frente a las situaciones de desequilibrio del orden cívico-institucional en la región.

Por un lado podemos observar el rol de Brasil presente en todas las situaciones que analizamos, siendo la presencia del país una parte clave en algunas decisiones que la UNASUR tuvo que tomar.

Por otro lado, no observamos un hilo conductor en la forma de comportamiento de Brasil de manera concordante con una táctica a desarrollar. Si bien entendemos que en la crisis de Bolivia (2008) Brasil fue clave como actor, e incluso siendo una de las primeras situaciones en las que UNASUR tuvo que actuar como organismo constitutivo; como así también en la crisis entre Colombia y Venezuela (2010), en la destitución de Fernando Lugo (2012) y en la crisis venezolana interna en los últimos años.

En otras situaciones, como diferentes conflictos colombo-venezolanos que hemos analizado (también 2010 y 2015) y la crisis de Ecuador (2010), la preponderancia que Brasil le dio a estos conflictos no fue relevante.

Por ello, que no podemos establecer una línea ni temporal de importancia de UNASUR para Brasil, ni un patrón de comportamiento con un objetivo que trasciende al organismo para plasmarse en la intención de posicionamiento como poder regional.

Sin embargo, lo que sí podemos observar de los casos estudiados, es la reafirmación de Sudamérica como zona de paz y cooperación (habiendo Brasil presentado soluciones concretas y reales en estas dos cuestiones), que exceden las diferencias de los países miembros. Este comportamiento es signo de una superación de las propias diversidades en la región para lograr una integración en materia de defensa, democracia e institucionalidad.

Asimismo, el rol de Brasil aquí analizado, también nos da lugar a esbozar una suposición hacia su papel como hegemón en la región y el poder que Brasil presenta en Sudamérica.

La conceptualización de hegemonía que tomamos, es aquel que caracteriza al hegemón

por su rol de delegar a sus asociados parte de su poder, relegándolo para conseguir a cambio acatamiento. En este caso, las normas impuestas en sociedad son creadas a partir del consentimiento de las partes, y por ende, la superioridad material no será garantía de estabilidad ni liderazgo, sino una herramienta de negociación para llevar a cabo la realización de sus propias normas de convivencia las regentes del orden.

En este sentido, la cooperación puede ser creada por la hegemonía, en tanto estas condiciones anteriores sucedan. Asimismo, también se tiene que tener en cuenta que la coerción como medio de resolución de conflictos, no será erradicado; ya que los conflictos de intereses siempre estarán presentes. Por ende, la cooperación deberíamos definirla como un proceso que utiliza la discordia y el conflicto como medio de estimular la adaptación mutua. Así, el liderazgo hegemónico exitoso depende de una cooperación asimétrica (Keohane, 2005).

Otra de las visiones es la que aporta Maini, quien atribuye a Brasil el carácter de potencia intermedia y caracteriza el accionar de esta como una jugada de sub imperialismo: a nivel político y económico trata de consolidarse en la región mientras que su rol lo lleva a seguir dependiendo de las principales potencias como lo es Estados Unidos. Esta relación de dependencia y autonomía, lo llevan a presentar al interior de la UNASUR una cooperación antagónica que algunos de sus miembros avalarían pero otros serían acervos detractores. Aquí vemos cómo el trilema de Rodrick se hace presente, siendo la autonomía internacional y la defensa de la soberanía los elegidos en este marco interpretativo, dejaríamos afuera la integración regional eficaz, que quedaría pendiente y por ende se podría explicar por qué el encuadre de la UNASUR no serviría en este caso.

Brasil también ofició de *paymaster* en el sentido de nexo conector entre las distintas visiones e ideologías encontradas de los países latinoamericanos. Priorizó la gobernanza regional frente a una integración plena en primera instancia, ya que utilizó la UNASUR como herramienta de intervención de conflictos en situaciones de conflictos entre países y crisis al interior de los países (apuntando más a priorizar la democracia como forma de gobierno dominante en la región).

Este nuevo peso en construcción que Brasil ofreció, se vio constituido por dos cuestiones

claves: el *soft power* y el fortalecimiento del multilateralismo. Pasó de la “no intervención” a la “no indiferencia” en cuestiones conflictivas regionales, problematizando situaciones para poder llegar a soluciones mediante acuerdos institucionales. La organización y la institucionalización, no son cuestiones fáciles de resolver y que llevan tiempo de constitución para alcanzar el multilateralismo.

Hubo dos condimentos de política exterior que impulsaron a Brasil a pensar en un espacio geopolítico que recopile el sentimiento de pertenencia unionista que buscaba plasmar con la UNASUR. El primero fue la búsqueda de autonomía que perseguía Brasil, habiendo Estados Unidos salido de la escena y teniendo entonces a su alcance el salto para ocupar ese lugar referencial en Suramérica. Y el segundo fue su voluntad propia de ser potencia regional y mundial.

El objetivo de Brasil que pretende alcanzar con la UNASUR es establecer las condiciones para ser el representante sudamericano a nivel global de una región estable con valores democráticos². Por lo tanto, los cambios estructurales son aprovechados para ascender como potencia emergente a nivel regional y mundial, pero a su vez estos cambios ofician de condicionantes en tanto otras características sucedan.

Para insertarse en el sistema internacional como *ruler shaper* Brasil tenía dos opciones: asociarse con los demás países emergentes, y aliarse con los países vecinos y/o usarlos como plataforma de despliegue. En este sentido, optó por ambas estrategias.

El planteo de UNASUR como espacio de convergencia suramericana es signo de una estrategia de Brasil para conseguir su influencia a nivel mundial pero también regional. Ya que, como vimos anteriormente, si bien el gigante latinoamericano pretende homogeneizar la región y darle una mayor voz y voto en el plano internacional, no deja de ser una iniciativa propia que Brasil pretende utilizar como respaldo y refuerzo de su poderío a nivel global.

Por lo tanto, UNASUR es utilizado como instrumento para llegar a un poder superior de Brasil: influenciar a sus vecinos y estructurar el organismo bajo sus preferencias. Sin

² Flandes, Daniel y Leslie Wehner. “Strategien südamerikanischer Sekundärmächte”. GIGA Focus. 4 (2012b). p. 2

embargo, como bien sabemos, las ataduras que las instituciones generan en cuanto a participación y demanda de los miembros, están condicionadas por ambas partes: por el poder que quiere instaurar el marco institucional para que los demás países acaten y por los países miembros que desean sumarse. En este sentido UNASUR también es ejemplo del *Binding* necesario para que ambas partes decidan tomar este compromiso. Es por ello, que en cierto sentido el poder de Brasil se ve limitado a las exigencias que los demás países presenten para participar del espacio (característica que Brasil necesita para que su rol sea legitimado a nivel regional y por consiguiente a nivel mundial).

Sin embargo, lo que podemos observar del rol de Brasil en la Unión es que no oficia de hegemonía total, con un margen de maniobra amplio, ya que como vimos anteriormente, necesita aún del reconocimiento total de legitimidad de sus miembros. En este sentido, como expresa Tokatlian (2013), se espera que Brasil construya “liderazgos múltiples, es decir, liderazgos concertados, colaborativos, compartidos y distributivos”. En esta misma línea, como Damint (2013) expone, tanto el gobierno de Lula da Silva como el de Rousseff, aceptan la creación de entidades dentro de la UNASUR propuestas por sus miembros, signo que no demuestra debilidad en el poderío de Brasil sino que forma parte de la propia dinámica de asociación aceptada en este espacio suramericano, un liderazgo colectivo.

La falta de voluntad de Brasil en asumir un completo rol de liderazgo a nivel regional (como hemos descrito antes, ya que no observamos una concordancia en sus decisiones en el marco de la UNASUR frente a las crisis latinoamericanas) da lugar a la estrategia de *soft balancing* por parte de los demás países miembro de la UNASUR que se sienten amenazados y ven su poderío en la región segregado. De esta manera, Brasil ha dejado en claro que afrontar los costos de cooperación en todas sus facetas es un precio muy caro a pagar, que no estaría dispuesto y por ello optó por ser selectivos en ciertas cuestiones de las que sí quiere tener el control regional, siendo este un liderazgo selectivo. Así, da lugar a que los poderes secundarios desafíen su hegemonía regional, dejando siempre un lugar abierto al diálogo pero no reafirmando su poder total en la región.

Finalmente, debido al recorrido que hicimos hasta aquí evaluando las características del rol de Brasil en su conjunto y con otros actores, al igual que el contexto en que este surge y se desarrolla, podemos afirmar que el poder que en algún momento tuvo para hacer su

despliegue y afirmarlo finalmente, no fue utilizado en ese sentido, sino que se diluyó antes de que se consolidara.

BIBLIOGRAFÍA

Arenas García, N. (2012). Post-Neoliberalismo en América Latina: En busca del paradigma perdido. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, 18.

Cárdenas, E. (2015, Septiembre 8). *Unasur queda de lado en la crisis entre Colombia y Venezuela*. Revisado el 25 de junio de 2017 en La Nación online: <http://www.lanacion.com.ar/1826053-unasur-queda-de-lado-en-la-crisis-entre-colombia-y-venezuela>

Cardona, D. (2005). ¿ Tiene futuro la comunidad sudamericana de naciones?. *Foreign Affairs en español*, 5(5), 84-92.

Cienfuegos Mateo, M., & Sanahuja, J. A. (2010). Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur, pp. 87-134

Comini, N. (2014). Una Unasur de baja intensidad: Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur. *Nueva Sociedad*, (250), 58-77.

de Sousa, S. L. J. (2013). Cambios en el poder estructural y países emergentes: el papel de Brasil como actor internacional. *Fundação Alexandre Gusmão*.

Diamint, R. (2013). Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA/Regionalism and South American orientation: UNASUR and ALBA. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 55-79.

Duarte Villa, R. (2011). La política externa brasileña: cambios institucionales y nuevas acciones en las relaciones con el sur.

Fawcett, L. (2004). Exploring regional domains: a comparative history of regionalism. *International Affairs*, 80(3), 429-446.

Ferreira, M. (2015, Diciembre 14). *Brasil y su esfera de influencia: Latinoamérica*. Revisado el 25 de junio de 2017 en la página de El Orden Mundial: <http://elordenmundial.com/2015/12/14/brasil-y-su-influencia-latinoamerica/>

Graham, M. (2016). Regionalismo en Sudamérica: UNASUR como Caso de Estudio.

Gomes Saraiva, M. (2007). South-South cooperation strategies in Brazilian Foreign Policy from 1993 to 2007. *Revista Brasileira De Política Internacional*, 50(2), 42-59.

Gomes Saraiva, M. (2009). La política exterior brasileña hacia los países americanos en el proceso de integración: perspectivas de formulación y pragmatismo en práctica. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 4(8), 101-122.

Gomes Saraiva, M. (2010). Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(SPE), 151-168.

Hirst, M. (2008). A South-south perspective. *China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*, 90-108.

Hirst, M. (2010). América Latina y la Cooperación Sur-Sur: reflexiones conceptuales y políticas. *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad*, Los libros de la Catarata/IUDC-UCM, 17-39.

Infantino, M. M. (2016). *Perspectivas del Regionalismo e Integración en América Latina*.

Jaguaribe, H. (2005). El proyecto sudamericano. *Foreign affairs: Latinoamérica*, 5(2), 80-83.

Keohane, Robert O. (1989), "Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics", *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder, pp. 1-20.

Keohane, R. O. (2005). *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton University Press.

Keohane, R. O. (2009). The old IPE and the new. *Review of International Political Economy*, 16(1), 34-46.

Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano,.

Kersfield, D. (2013). *El papel de la UNASUR ante los conflictos internacionales: dos*

estudios de caso. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 58(218), 193-208.

Kintto, L. (2014, Octubre 2). *De la presión del de Estados Unidos al 30S*. Revisado el 25 de junio de 2017 en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=190300>

Ikenberry, G. J. (1989). Rethinking the origins of American hegemony. *Political Science Quarterly*, 104(3), 375-400.

Ikenberry, G. J. (1999); "Institutions, strategic restraint, and the persistence of American postwar order", *International Security*, Winter98/99, Vol. 23, Issue 3.

Merke, F. (2009). Conclusiones sobre la economía política del regionalismo en Sudamérica. *Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento*, 1-26.

Paramio, D. (2016). *EL NUEVO REGIONALISMO: Del origen de UNASUR al liderazgo de Brasil*.

Racovschik, M. A. (2010). Conflicto Colombia-Venezuela. Síntesis de los hechos en Observatorio Unasur. Revisado el 25 de junio de 2017 en: <https://observatoriounasur.files.wordpress.com/2010/07/conflicto-colombia-venezuela-edicion-especial.pdf>

Rodrik, D. (2012). Who needs the nation state?.

Sanahuja, J. A. (2007). Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. *La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración Latina. ¿ Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?. Documento de Trabajo DT, 15, 1-41.*

Sanahuja, J. A. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Caribe*, 19-72.

Soares de Lima, M. R., & Hirst, M. (2006). Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, 82(1), 21-40.

Sonja Vobis, A. (2013). *¿Qué es la UNASUR? Una Descripción en Base del Análisis de Política Exterior de Brasil, Venezuela y Argentina*

Tavelli, D. (2016). Regionalismo Sudamericano en el siglo XXI.

Tokatlian, J. G. (2014). ¿ UNASUR pierde el norte?. El País.

- *La muerte de 'Raúl Reyes' desencadena una crisis diplomática entre Colombia, Venezuela y Ecuador* (2008, marzo 2). Revisado el 25 de junio de 2017 en : http://internacional.elpais.com/internacional/2008/03/02/actualidad/1204412408_850215.html
- *Critican destitución de Fernando Lugo en Paraguay* (2012, Junio 22). Revisado el 25 de junio de 2017 en <https://www.voanoticias.com/a/paraguay-destitucion-fernando-lugo-protestas-criticas-reacciones-unasur-mercosur/1246225.html>
- *Brasil seguirá a Unasur en respuesta crisis Paraguay: canciller* (2012, Junio 23). Revisado el 25 de junio de 2017 en: <http://lta.reuters.com/article/domesticNews/idLTASIE85M04120120623>