

El papel de la UNASUR ante los conflictos internacionales: dos estudios de caso

The Role of UNASUR in International Conflicts: Two Case Studies

Daniel Kersffeld*

Recibido el 7 de febrero de 2013

Aceptado el 28 de febrero de 2013

RESUMEN

La UNASUR se ha destacado desde sus inicios en la compleja labor de mediación y resolución de conflictos internacionales. Para ello, esta entidad multilateral ha apelado a distintas fórmulas políticas tendientes al encausamiento de problemáticas y conflictos apartados del camino de la institucionalidad y de los medios tradicionales de resolución. Con todo, y pese a la búsqueda de caminos alternativos, han sido las cumbres presidenciales la principal herramienta destinada a encontrar soluciones innovadoras y respetuosas del orden democrático y constitucional de los países sudamericanos. En este artículo se analiza de manera específica la actuación de la UNASUR en dos casos de profunda gravedad institucional: el intento de golpe de Estado ocurrido en Ecuador el 30 de septiembre de 2010 y el derrocamiento del ex presidente Fernando Lugo en Paraguay en

ABSTRACT

The Union of South American Nations, UNASUR, has, since its beginnings, stood out as an effective player in international conflict resolution and mediation. In order to achieve said resolution and mediation, this multilateral organization has appealed to different political configurations which allow for a channeling of conflicts which do not conform to institutional patterns and traditional resolutions. Despite its preference for alternate forms of resolution, presidential summits have worked as its main resource in the search for innovative solutions that are respectful of South American countries' democratic and constitutional order. This article specifically analyzes two cases of profound institutional problems: the failed coup d'état in Ecuador (which occurred on the 30th of September 2010) and the overthrow of Paraguayan president Fernan-

* Doctor en Estudios Latinoamericanos, UNAM; posdoctorado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en la misma Universidad. Docente e investigador en la Escuela de Estudios Estratégicos y Seguridad del Instituto de Altos Estudios Nacional, (Ecuador). Fundador y coordinador de la Red Sudamericana de Escuelas de Gobierno. Este artículo está basado en el proyecto de investigación "La UNASUR y su accionar frente a conflictos internacionales", desarrollado en la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), Sede Ecuador. Entre sus publicaciones destacan: *Contra el imperio. Historia de la Liga Antiimperialista de las Américas* (2012) y *Rusos y rojos. Judíos comunistas en tiempos de la Comintern* (2012). Correo electrónico: dakersffeld@hotmail.com

junio de 2012. Luego de analizar estos dos casos extremos, y las implicancias políticas generadas, se avanza en una visión comprensiva acerca del éxito o el fracaso del papel político de la UNASUR como instancia de resolución de conflictos a nivel internacional.

Palabras clave: UNASUR; Ecuador; Paraguay; democracia; conflicto internacional.

do Lugo in June 2012. After studying these two extreme cases, and their political reverberations, a comprehensive view is laid out regarding UNASUR's successes and failures as a player in international conflict resolutions.

Keywords: UNASUR; Ecuador; Paraguay; democracy; international conflict.

La apuesta por la resolución de conflictos de gobierno

Si bien fue originalmente planeado dentro del esquema de integración sudamericana, la defensa irrestricta por la gobernabilidad y por los regímenes democráticos pasó a ser uno de los elementos de importancia en la vida de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). De ahí que nuestro objetivo al desarrollar la presente investigación sea el de indagar cuál fue el rol cumplido por esta organización en escenarios complejos y de alta conflictividad política, tratando de establecer paralelamente aquellas herramientas utilizadas en las distintas propuestas de resolución de conflictos. Este objetivo cobra especial relevancia si se tiene en cuenta que la UNASUR no fue desde un inicio constituida como una entidad multilateral dedicada a la mediación en caso de controversias, sino más bien como una organización encargada de auscultar, recomendar y coordinar distintos medios y formas de integración regional. Así, podemos establecer como hipótesis general que la principal aportación de la UNASUR ha consistido en el fortalecimiento de los regímenes democráticos en la región, sobre todo aquellos amenazados por fuerzas y tendencias desequilibrantes y disruptivas.

En sus poco más de cinco años de vida, y con una estructura institucional mínima, la UNASUR ha pasado a ser un actor de fundamental importancia a la hora de garantizar la continuidad democrática en aquellos países amenazados por la desestabilización así como también en el intento por asegurar la paz y la resolución de conflictos, mediante la creación de foros e instancias de diálogo y cooperación multilateral: su historia, y la de su principal instancia de resolución de conflictos, las cumbres presidenciales, se hallan vinculados así a los problemas nacionales e internacionales que surcaron la vida de la región en los últimos años.

De acuerdo a lo aquí planteado, resulta difícil separar la historia de la UNASUR del contexto crítico que en cierta forma le dio origen en 2008. Si bien existía el antecedente de la Comunidad Sudamericana de Naciones, formada en Cuzco (Perú) en 2004 con la presencia de ocho jefes de Estado de la región, fue el asesinato de Raúl Reyes, líder de las FARC, y el potencial enfrentamiento bélico entre Colombia por una parte, y Venezuela y Ecuador por

la otra, el elemento que operaría como catalizador para la formación de este nuevo bloque regional. Con posterioridad a esta primera crisis política, se debe resaltar el papel cumplido por la UNASUR frente a la situación interna que se vivió en Bolivia entre agosto y septiembre de 2008; y, sucesivamente, el problema regional que se generó en agosto de 2009 a partir del permiso por parte de Colombia para la utilización de sus bases por fuerzas estadounidenses en su territorio, con relación al intento golpista que se vivió en Ecuador el 30 de septiembre de 2010 y, por último, respecto a la desestabilización institucional que tuvo lugar en Paraguay en junio de 2012 y que implicó la destitución del presidente Fernando Lugo.

El asesinato del líder de las FARC Raúl Reyes, y las consecuencias derivadas del ataque de Colombia al campamento guerrillero ubicado en Angostura, en suelo ecuatoriano, en marzo de 2008, y la posibilidad de un enfrentamiento armado entre Colombia por una parte, y Venezuela y Ecuador por la otra, operaron como un aliciente para terminar de definir el establecimiento de la nueva organización sudamericana, intentando restringir con ello la participación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en las instancias políticas y resolutivas. La constitución de la UNASUR se convirtió por tanto en un objetivo estratégico que debía ser alcanzado en muy poco tiempo, ya que era necesario brindar un marco idóneo para la solución de una problemática que amenazaba con profundizarse con consecuencias imprevisibles para toda la región. Por otra parte, la posibilidad de una intervención de los Estados Unidos aprovechando el incidente y para el sostenimiento de Colombia, por aquella época gobernada por Álvaro Uribe, tornó también necesaria la constitución de esta entidad sudamericana, cuyos avances concretados en los últimos años podían ser directamente desafiados en caso de que las tensiones entre estos tres países se incrementaran. Las negociaciones para evitar que las tensiones se profundizaran constituyeron el marco propicio para la posterior fundación de la UNASUR, en mayo de 2008 y a poco más de dos meses de ocurrida la masacre de Angostura.

Sin embargo, el bautismo de fuego para la naciente organización tendría lugar pocos meses más tarde cuando se puso a prueba frente al conflicto interno que tuvo lugar en Bolivia entre agosto y septiembre de 2008 y que implicó seriamente la posibilidad de que derivara en una guerra civil con amplias repercusiones regionales. Esta problemática local surgió a raíz de una medida de protesta encabezada por los prefectos de las cuatro provincias más ricas en yacimientos gasíferos de Bolivia, y en su agravamiento se llegó a temer la separación del territorio nacional. La profundidad de esta crisis amenazó incluso con expandirse a otros países de la región, ya que además del respaldo directo de Hugo Chávez al presidente Morales (incluso para enviar sus milicias en defensa del gobierno boliviano) pudo darse también una crisis humanitaria de enormes consecuencias para geografías que, como la de Perú, podían ofrecer asilo a los desplazados, y ello sin tomar en cuenta las repercusiones en Brasil y Argentina, en gran medida dependientes del gas boliviano para la alimentación de sus propias economías. Los profundos efectos de este conflicto motivaron así la primera cumbre sudamericana,

convocada por la entonces presidenta de Chile, Michelle Bachelet –también presidenta *pro tempore* de la UNASUR– en Santiago, el 15 de septiembre de 2008. Como consecuencia directa de esta segunda cumbre presidencial, se reforzó el rol del bloque sudamericano como una instancia de resolución de conflictos políticos, ratificándose además la importancia del Consejo Sudamericano de Defensa, iniciativa originalmente propuesta por Brasil.

Al siguiente año, la paz regional y el impulso integrador se verían seriamente desafiados ante la decisión del presidente Álvaro Uribe de autorizar el uso de siete bases militares en territorio colombiano por parte de las fuerzas estadounidenses. Con la excusa del combate al narcotráfico y al terrorismo simbolizado en las FARC, esta concesión a Washington contribuyó a aumentar las tensiones de Bogotá con Caracas y a convertir lo que era defendido como una decisión autónoma y soberana de Colombia en un auténtico problema regional. En este sentido, no sólo existió la posibilidad de un enfrentamiento con Venezuela, en un proceso que reconoció una nueva escalada en la conflictividad desde la tensión bilateral generada por la masacre en el campamento de las FARC un año antes, sino que también Brasil vio con creciente preocupación la presencia cada vez mayor de los Estados Unidos en la frontera con la Amazonía. Con urgencia, el 10 de agosto de 2009 se celebró en Quito la Tercera Cumbre de la UNASUR aunque con la ausencia de Uribe, que prefirió no asistir. Pese a ello, en dicho encuentro se acordó la creación de los Consejos de Infraestructura y Planeamiento, Educación, Ciencia y Tecnología, Lucha contra el Narcotráfico y Desarrollo Social. Ante la ausencia de Colombia, la presidenta argentina Cristina Fernández de Kirchner impulsó la convocatoria a una nueva cumbre, esta vez a ser desarrollada en Bariloche el 28 de agosto, dos semanas después del encuentro de Quito. La presencia en Argentina de Álvaro Uribe y su aceptación al diálogo contribuyó en gran medida a distender las tensiones suscitadas en la región en las últimas semanas.

La urgencia determinó una vez más la labor de la UNASUR cuando, el 30 de septiembre de 2010, lo que comenzó como un motín policial culminó como un intento de golpe de Estado en contra del gobierno de Rafael Correa. El problema suscitado en Ecuador se diferenciaba de lo ocurrido anteriormente, en donde los acontecimientos y las repercusiones colocaban a las naciones de la región en el umbral del conflicto abierto y externo (situación incluso aplicable al caso boliviano de 2008, en el que un problema local derivó casi inmediatamente en un conflicto de proporciones internacionales). Más allá de la especificidad del caso ecuatoriano, subsistía el recuerdo del golpe de Estado producido en Honduras a fines de junio de 2009, cuando mediante un recurso parlamentario se destituyó al presidente José Manuel “Mel” Zelaya con la anuencia de los Estados Unidos.

En vista de lo acontecido en América Central, se asumió como certera la posibilidad de remoción de Correa, por lo que nuevamente la presidenta Cristina Fernández convocó (esta vez de urgencia) a una reunión de líderes de la UNASUR en Buenos Aires, la que fue sucedida al día siguiente, 1° de octubre, por un encuentro de todos los cancilleres de la región en Quito, una vez que el gobierno ecuatoriano pudo recuperar el control de la situación y restablecer

su capacidad de acción. Como corolario al golpe desestabilizador sufrido por Ecuador, en la siguiente cumbre oficial de la entidad sudamericana, celebrada en Georgetown (Guyana) el 26 de noviembre de 2010, los representantes allí reunidos firmaron un protocolo adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR en el que se incluyó una cláusula democrática por medio de la cual aquel país que viera alterado el orden constitucional, inmediatamente se vería excluido del bloque.

Un hecho similar a lo acontecido en Ecuador en 2010 tendría lugar dos años más tarde en Paraguay, implicándose en esta ocasión un problema institucional adicional a la propia UNASUR. La Quinta Cumbre, celebrada en Asunción el 29 de octubre de 2011, fijó en Paraguay la presidencia *pro tempore* del bloque por un año y hasta su posterior traslado a Perú. Sin embargo, la destitución parlamentaria de Fernando Lugo de la presidencia paraguaya a manos de su vicepresidente, motivó una reunión urgente y extraordinaria de la UNASUR, la que finalmente tuvo lugar en Mendoza (Argentina), el 29 de junio de 2012, una vez concluida la XLIII Cumbre del MERCOSUR.

A diferencia de lo acontecido en Ecuador dos años antes, en Paraguay sí se había concretado la destitución del presidente en medio de un cuestionado trámite parlamentario y juicio político, con el agravante de que se había atentado contra la institucionalidad en el país que justamente ejercía la presidencia de este organismo multilateral. El nuevo presidente, Federico Franco, sin reconocimiento de varios gobiernos latinoamericanos, no fue invitado a la cumbre: el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR decidió suspender a Paraguay hasta el restablecimiento del orden institucional y poner fin a la presidencia *pro tempore* del bloque para entregársela inmediatamente a Perú. Por medio de esta organización internacional, y por primera vez, los países sudamericanos hicieron un uso efectivo de la “cláusula democrática”, apartando a Paraguay del conjunto y señalando los riesgos y consecuencias para cualquier movimiento desestabilizador que pudiera darse en la región.

En los dos apartados siguientes, se contemplará lo ocurrido en los ejemplos concretos de Ecuador y Paraguay por considerar que en ambos países se han vivido casos extremos de vulneración de la institucionalidad democrática, en los que incluso se ha atentado contra la vida de los primeros magistrados. Asimismo, y para la UNASUR, estos dos países se convirtieron en enormes desafíos tanto por la gravedad de la crisis desarrollada en cada caso como por la limitada capacidad de respuesta de la organización en su intento por revertir severas problemáticas ya en curso (Kersfeld, 2012).

El conflicto del 30S

Rafael Correa asumió la presidencia nacional el 15 de enero de 2007, entre otros objetivos, con la intención de dar un nuevo vuelo a la política exterior del Ecuador, hasta ese momento

mayormente ceñida a los lineamientos trazados desde la Casa Blanca, la que luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001, fundamentalmente tenía reservada una agenda de seguridad hacia el área andina (Bonilla y Páez, 2006). En este sentido, y hasta el inicio de la presidencia de Correa, en la mirada de los Estados Unidos, Ecuador no se diferenciaba demasiado del resto de los países de la región andina, marcados por la inestabilidad institucional, una permanente crisis económica, la pobreza endémica de las masas y la protesta social como telón de fondo de toda disputa por el poder.¹ El modelo neoliberal imperante en Ecuador desde el Consenso de Washington comenzó a darse por superado a partir de un nuevo marco geoestratégico, con una fuerte impronta reformista y con una presencia del Estado en todos los ámbitos de la economía.

De acuerdo a los nuevos lineamientos en materia de política exterior desarrollados por la Revolución Ciudadana, sin pretender cortar lazos con Estados Unidos (todavía el principal socio comercial del país) y sin abandonar una organización como la Comunidad Andina (CAN), con una fuerte impronta comercial, desde Ecuador se apostó por una estrategia multidimensional de vinculación con el resto de los países sudamericanos. No resulta extraño, por tanto, el involucramiento del gobierno de Correa –en primer lugar– con la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), a partir de su proximidad al proceso encabezado por Hugo Chávez en Venezuela, y sobre todo a la UNASUR, del que fue uno de sus principales impulsores, junto con Brasil y Venezuela, así como también uno de los más enfáticos defensores de la candidatura del ex presidente argentino, Néstor Kirchner, como Secretario General. De este modo, y en no más de un lustro, Ecuador pasó de ser un país únicamente dependiente de los Estados Unidos, con una política exterior centrada en la agenda comercial y en la lucha contra el narcotráfico, a una Nación con un mayor despliegue de relaciones motivadas, tanto en elementos de estrategia política como de afinidad ideológica.

La política de reformas encabezada por el presidente Correa generó una amplia oposición en la que se conjugaron partidos políticos, medios de comunicación, sindicatos y organizaciones indígenas. En este contexto, el 30 de septiembre de 2010, tuvo lugar un movimiento de desestabilización que –desde el gobierno nacional pero también a partir de organismos como la ONU y la propia UNASUR– sería caracterizado como un intento de golpe de Estado, en tanto que desde medios y organizaciones opositoras fue visto como un simple motín policial. De forma concreta, el 30S comenzó esa misma mañana a partir de una protesta encabezada por la Policía Nacional del Ecuador en contra de la Ley del Servicio Público, y que luego incluyó también una huelga policial, la toma del aeropuerto de Quito y del edificio de la Asamblea,

¹ Ecuador no estuvo exento de las imposiciones de la Casa Blanca, las que sobre todo fueron materializadas durante el interrumpido mandato del ex presidente Jamil Mahuad, primero con la cesión de parte de la base militar de Manta en 1999 a las Fuerzas Armadas estadounidenses y ya durante el siguiente año, con una política económica que llevó a reemplazar al sucre, la moneda nacional, por el dólar (Kersfeld, 2011).

hasta el secuestro del presidente Correa en el Hospital de la Policía Nacional, contabilizándose durante el transcurso de ese día un total de diez víctimas fatales.

Lo sucedido en aquella jornada dio lugar a reacciones internacionales de distinto tipo, sobre todo en Sudamérica, en la que movimientos desestabilizadores como los producidos en Ecuador en dicha jornada siempre son vividos con particular intensidad. En este sentido, dichos acontecimientos trajeron a la memoria colectiva otros sucesos también recientes como el intento de golpe de Estado contra Hugo Chávez en Venezuela en 2002; el desplazamiento forzado de Jean Bertrand Aristide en Haití en 2004; el fuerte conflicto civil ocurrido en Bolivia en 2008 que atentó directamente contra el régimen democrático presidido por Evo Morales y, finalmente, la expulsión del gobierno de Manuel Zelaya en Honduras en 2009. En el plano local, el 30S trajo también a la memoria el proceso de inestabilidad que tuvo lugar en el país desde 1997 y por un período de diez años, contribuyendo de ese modo a reforzar las dudas sobre las reales condiciones de gobernabilidad del mandato de Correa pero, más aun, en torno a la solidez del régimen democrático y a su compenetración real y en profundidad frente a la ciudadanía ecuatoriana.

Con una cobertura especial y pormenorizada de la cadena de noticias TELESUR, en toda Latinoamérica hubo expresiones de reafirmación de la democracia y contrarias a cualquier intento de golpe en Ecuador.² En este contexto se produjeron las acciones diplomáticas más relevantes, las que tuvieron lugar el mismo 30 de septiembre, cuando se convocó a una reunión urgente de la UNASUR en Buenos Aires y, para el día siguiente, a un encuentro de cancilleres sudamericanos en Quito.

La Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR se desarrolló en la noche de aquella conflictiva jornada en la sede de la Cancillería argentina. En su *Declaración*, dada a conocer en la madrugada del 1º de octubre, se confirmó el compromiso por preservar valores como la institucionalidad democrática, el Estado de derecho, el orden constitucional, la paz social y el respeto a los derechos humanos. Asimismo, se procedió a condenar el intento de Golpe de Estado y el secuestro de Rafael Correa, al tiempo que se demandaba el pronto retorno a la normalidad institucional y se planteaba la necesidad de que los responsables del intento golpista fueran juzgados y condenados. Finalmente, y más allá de los rechazos y las condenas pertinentes a una acción de esta naturaleza, este encuentro de la UNASUR emitió una serie de medidas concretas frente a aquellos países en los que triunfaran nuevos quiebres del orden constitucional como, por ejemplo, cierres de fronteras, suspensión del comercio, del tráfico aéreo y de la provisión de energía, servicios y otros suministros. Sin embargo, sería la “cláusula democrática” el factor que se constituyó en el aporte más relevante de la UNASUR frente a este tipo de situaciones

² En este sentido, el primer país que se manifestó en contra del levantamiento fue Argentina, seguido por Uruguay y Brasil y luego por el resto de los países sudamericanos.

complejas y en el que los principios constitucionales terminan siendo vulnerados. Dicha cláusula, ya convertida en Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo, fue finalmente aprobada en la IV Reunión Cumbre Ordinaria de la UNASUR, realizada el 26 de noviembre de 2010 en Guyana.³

Una vez acallada la revuelta, el 1º de octubre tuvo lugar en Quito la reunión de Cancilleres de la UNASUR, convocada como un mensaje explícito de respaldo al gobierno de Rafael Correa y, al mismo tiempo, como una muestra de la capacidad de maniobra del bloque sudamericano en situaciones de alta complejidad y de efectivo riesgo constitucional.

En suma, la reunión se convocó “para expresar el pleno respaldo al Presidente constitucional de la República del Ecuador, Rafael Correa, y al pueblo ecuatoriano, partícipe indispensable del pleno restablecimiento de la institucionalidad democrática en ese país”, según afirma el quinto punto de la *Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador*. El cónclave se desarrolló en el Palacio de Gobierno de Ecuador, con la presencia de Rafael Correa y de su Ministro de Relaciones Exteriores, Ricardo Patiño, y todos los participantes que allí hicieron uso de la palabra se manifestaron en una defensa ineludible por la democracia, no sólo en Ecuador, sino también en cualquier país de la región en el que pudieran originarse nuevos movimientos golpistas o desestabilizadores.

La monolítica posición adoptada por los presidentes del bloque sudamericano marcó así un cambio sustancial respecto al golpe de Estado contra el hondureño Manuel Zelaya, en junio de 2009, tras el cual hubo divisiones internas por el reconocimiento de Colombia y Perú al gobierno de Porfirio Lobo, luego de la traumática salida de Mel Zelaya del gobierno de aquel país. Esta división quedó en evidencia en la cumbre de la UNASUR de mayo de 2010, cuando –con excepción de los mismos dos países– los socios amenazaron con no acudir a la cumbre Unión Europea-Latinoamérica a ser celebrada en Madrid, si Lobo asistía como invitado oficial. La rapidez demostrada por la UNASUR fue altamente efectiva y sirvió además para generar una notable contrastación respecto a lo ocurrido en Honduras, en que la organización optó por un papel más discreto frente a los acontecimientos que se estaban desarrollando en el contexto centroamericano; un espacio de intervención de todos modos distinto al sudamericano.

³ En el punto 7 se menciona que los países del bloque “se congratulan por la aprobación del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre su Compromiso con la Democracia como garantía fundamental al orden democrático y constitucional y condición esencial del proceso de integración de los Estados Miembros de la UNASUR. Este Protocolo Adicional surge del mandato establecido en la Declaración de Buenos Aires del 1 de octubre de 2010, donde se afirma que los Estados miembros no tolerarán desafío alguno a la autoridad institucional ni intento de golpe al poder civil legítimamente constituido y que adoptarán medidas concretas e inmediatas en caso de quebrantamientos al orden constitucional”.

El golpe contra Lugo

A diferencia de lo ocurrido con Ecuador, el caso de Paraguay revela las dificultades de la UNASUR frente a la situación de un régimen democrático amenazado por fuerzas disruptivas y por aquellas tendencias desestabilizantes que finalmente vieron el éxito en el golpe de junio de 2012. Conviene recordar que la llegada al gobierno del ex obispo Fernando Lugo, el 15 de agosto de 2008, implicó el fin de 60 años de hegemonía del Partido Colorado, de los cuales cerca de 35 tuvieron lugar bajo la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989). Por otra parte, la profundización del modelo neoliberal en los años 90, dio como resultado un ahondamiento en la crisis del Estado y particularmente en las redes clientelares estructuradas a lo largo de seis décadas de mandato colorado, intensificándose así las luchas intestinas en el conjunto gobernante: al calor de las crecientes protestas sociales, no faltaron los escándalos políticos e, incluso, magnicidios como el asesinato del vicepresidente Luis María Argaña, en 1999.

La deslegitimación en aumento del bloque de poder colorado fue el espacio propicio para el surgimiento de nuevas figuras políticas, como la de Fernando Lugo, principal referente de la Alianza Patriótica para el Cambio, frente electoral en el que, de manera cada vez más tensa, convivían el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), y un conjunto de organizaciones de izquierda y de centro izquierda entre las que se destacaban el Partido Revolucionario Febrerista, el Partido Demócrata Cristiano y el Partido Social Demócrata, entidades que posteriormente crearían el “Frente Guazú”.

Durante su mandato, Fernando Lugo debió hacer frente a las contradicciones crecientes provocadas por una compleja alianza electoral y que se expresó en la debilidad política e institucional del conjunto de la izquierda, respaldada generalmente en la movilización popular, para hacer frente a los embates provocados por el partido Liberal, liderado por el entonces vicepresidente (y posteriormente presidente) Federico Franco. El eje de conflicto estuvo marcado por el interés de Lugo en las demandas de los sectores más postergados, para quienes se crearon diversos programas sociales de contención e inclusión, con el visible rechazo de los sectores más conservadores, los terratenientes, el Partido Colorado, los principales medios de comunicación y la cúpula de la Iglesia Católica, a los que de manera progresiva se fue acercando el partido Liberal, visualizado como el único capaz de detener a un gobierno que se iba radicalizando cada vez más y que amenazaba con concretar, antes o después, la tan temida reforma agraria (Richer, 2012: 240-1).

Uno de los aspectos más novedosos de la gestión de Fernando Lugo fue el intento por insertar a Paraguay en la realidad política sudamericana, apoyándose para ello en un juego de múltiples alianzas con aquellos gobernantes con un signo ideológico semejante o con una mayor apertura al diálogo. En este sentido, la presidencia de Lugo implicó la progresiva salida del Paraguay de aquella concepción en la que más allá de la participación del país en organizaciones regionales como el MERCOSUR, mantenía en realidad una silenciosa y sobre

todo una permanente fidelidad a los Estados Unidos como herencia de los sucesivos mandatos colorados y, sobre todo, de la dictadura de Alfredo Stroessner. En esta sociedad particular, los Estados Unidos controlaban una plaza estratégica para el aseguramiento de su hegemonía en la región sudamericana a cambio del otorgamiento de crecientes recursos económicos e, incluso, de pertrechos militares (Russell y Tokatlian, 2009). Las características diferenciadoras del gobierno de Lugo posibilitaron una renovada política exterior en la que la tradicional alianza con los Estados Unidos fue complementada con acuerdos políticos con varios de los socios sudamericanos, en una creciente cercanía que incluso fue generándose durante la campaña política de la Alianza Patriótica para el Cambio y que se expresó en la ayuda por parte de los gobiernos de Argentina, Brasil y Uruguay para que ciudadanos paraguayos con residencia en estos países apoyaran con sus votos a este frente electoral.

Por otra parte, el gobierno de Lugo impulsó la consolidación de la UNASUR pese a la oposición del Parlamento para la incorporación del Paraguay, ya que se veía a esta organización internacional como un brazo más del chavismo venezolano en su intento de penetración en los países de la región.⁴ En el marco de la UNASUR, Paraguay asumió la presidencia *pro tempore* en la convención realizada en Asunción, el 29 de octubre de 2011, ocasión en la que Fernando Lugo se propuso consolidar el rumbo de la organización en materia de respeto a los derechos humanos, desarrollo e inclusión social y una mejor calidad de vida para todos los habitantes de Sudamérica. Por último, en aquel cónclave se remarcó la importancia de los regímenes democráticos para los países de la región, como punto de partida para llevar a cabo una verdadera integración regional.

El “compromiso democrático”, surgido a partir del 30S ecuatoriano, fue así de gran importancia no sólo en cuanto a factor de estabilidad y proyección a futuro de la UNASUR, sino también como un elemento clave que sería nuevamente explicitado durante el proceso de destitución de Lugo, un año más tarde. Así, y en el caso de Paraguay, la alianza internacional con aquellos países con un signo político decididamente enmarcado en la izquierda, como eran los casos de Venezuela y Bolivia, contribuyó a resquebrajar la débil institucionalidad democrática que, más por desgaste del otrora régimen hegemónico que por las propias virtudes y fortalezas de la nueva alianza en el poder, intentaba hacer pie en esta Nación.

El desencadenante de la caída de Lugo fue conocido como la “Masacre de Curuguaytí”, la que tuvo lugar el 15 de junio de 2012 cuando, en medio de una protesta campesina, la toma de una hacienda culminó con un enfrentamiento armado y con once manifestantes y seis policías muertos. Desde distintos sectores, se señaló al gobierno de Fernando Lugo como principal responsable de los acontecimientos y en consecuencia se exigió su caída. La extrema celeridad en la convocatoria al juicio político, avalado por la firma de 117 diputados

⁴ Basta para ello leer las declaraciones en torno a esta temática de Miguel Carrizosa, titular del Congreso Nacional, quien aseguraba que “la intromisión en asuntos internos le encanta a Chávez”. Ver: Paraguay.com, (2010).

opositores y por el Poder Judicial, generó dudas, tanto en la opinión pública nacional como en la internacional, sobre la legitimidad del proceso político en contra de Lugo –quien durante su mandato había ya resistido en más de veinte ocasiones a las fuertes presiones que exigían su salida amparándose, sobre todo, en las movilizaciones populares–. La responsabilidad que le cupo al gobierno en la Masacre de Curuguaytí, le privó del apoyo de aquellos sectores que anteriormente no dudaban en manifestarle su respaldo, profundizando así su debilidad y su creciente aislamiento social: el 22 de junio de 2012, a un año de las elecciones presidenciales, Fernando Lugo era destituido en un juicio sumario por el Congreso de Paraguay por “mal desempeño” en sus funciones. La idea de un nuevo “golpe de Estado”, de carácter civil y atentatorio de los valores democráticos, pronto se instaló en la escena pública paraguaya.

Las repercusiones internacionales de esta medida en contra del gobierno del Paraguay se hicieron sentir de inmediato y el fulminante ascenso a la presidencia de Federico Franco fue interpretado, en algunos casos, como ilegítimo y antidemocrático, si bien el proceso de destitución de Lugo fue ceñido a la ley y al derecho. Quizás fue a nivel del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), donde esta alteración se sintió de manera más radical: el resto de los socios de este bloque –Argentina, Brasil y Uruguay– respondieron con celeridad a la ruptura del “compromiso democrático” y decidieron suspender a Paraguay de esta entidad en una cumbre presidencial realizada el 29 de junio en la ciudad argentina de Mendoza. Como contraparte, y ya sin el único socio del MERCOSUR que por resistencias en el Senado no había aprobado el Protocolo de Adhesión de Venezuela, los líderes de los restantes países resolvieron, en ese mismo encuentro, el ingreso de la Nación bolivariana al bloque sudamericano.

También en Mendoza, y de manera paralela a la cumbre del MERCOSUR, tuvo lugar un encuentro de la UNASUR en el que se resolvió suspender a Paraguay “hasta tanto no se restablezca el orden democrático” ya que se consideró que la destitución de Fernando Lugo fue “ejecutada mediante un proceso sumarísimo que evidenció una clara violación del derecho al debido proceso”. El apartamiento del país guaraní del bloque sudamericano se respaldó en su Tratado Constitutivo y en el Protocolo Democrático (“Ushuaia II”) que establece la plena vigencia de las instituciones democráticas como condición esencial para la pertenencia a esta organización. Por su parte, el flamante secretario general de la UNASUR, el venezolano Alí Rodríguez, quien asumió su cargo el 11 de junio, planteó que Paraguay estaría fuera de la organización “hasta que se restablezca el ejercicio de la democracia”, sin que necesariamente se contemple el retorno de este país al bloque sudamericano una vez concretadas las elecciones presidenciales de 2013: se planteó así que el seguimiento al futuro proceso electoral podía estar a cargo del Consejo Electoral de la UNASUR, un nuevo organismo aprobado por el conjunto de los cancilleres para la observación externa de los procesos electorales de los países miembros a fin de garantizar la transparencia democrática.

Finalmente, y junto con la suspensión de Paraguay, la UNASUR dio por terminada la presidencia *pro tempore* que mantenía este país desde 2011 y fue designado Perú para asumir

ese cargo, según el sistema de rotación interna establecido por esta organización. El Grupo de Alto Nivel, conformado en Lima el 23 de julio después de que la UNASUR procediera a la suspensión, concluyó que esa medida seguiría vigente hasta la realización de elecciones “equitativas” y “hasta que existiera un respeto a las libertades políticas y a los derechos humanos”. Como se expresó en aquel momento, no era la intención del bloque sudamericano el retorno al gobierno de Fernando Lugo, considerado como un tema interno de Paraguay, sino llevar adelante “un seguimiento político de todos los acontecimientos, puesto que a falta de ocho meses para el proceso electoral existe una ruptura democrática”, según los dichos expresados por Salomón Lerner, ex Primer Ministro de Perú del gobierno de Ollanta Humala y representante de este país ante la UNASUR. A mediados del siguiente mes de agosto, la UNASUR volvió a tratar la suspensión de Paraguay en una reunión convocada por Perú en su calidad de presidente *pro tempore* de esta entidad.⁵

Cabe agregar, finalmente, que Horacio Cartes, presidente electo de Paraguay por el Partido Colorado, ha manifestado su interés por reincorporar a su país al MERCOSUR y a la UNASUR, a partir de su toma de gobierno, el 15 de agosto de 2013, obteniendo una respuesta favorable, entre otros, por los gobiernos de Venezuela y Brasil. En tanto que la Secretaría General de la UNASUR reconoció el triunfo de Cartes y la labor desempeñada por la Misión de Seguimiento Electoral del Grupo de Alto Nivel para el Seguimiento y Evaluación de la Situación en Paraguay, presidida por Salomón Lerner.⁶

Conclusiones

El proceso de resolución de conflictos a nivel internacional sigue siendo todavía un punto débil dentro de la agenda política e institucional de la UNASUR. Los acuerdos presidenciales o, a lo sumo, las resoluciones adoptadas por el cuerpo de cancilleres del bloque, intentarían

⁵ Mientras tanto, el nuevo presidente Federico Franco cuestionó la legalidad del Protocolo Democrático de la UNASUR, ya que ésta nunca había sido ratificada por el Congreso paraguayo, al tiempo que también desconocía la convocatoria de presidentes sudamericanos en la que se decidió penalizar a su país. En este sentido, Franco expresó que “si UNASUR nos echa, para mí sería un ascenso. No me seduce ese bloque” (La Voz de América, 2012).

⁶ La Secretaría General de la UNASUR emitió la siguiente declaración con posterioridad a las elecciones presidenciales: “La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) expresa sus felicitaciones al pueblo paraguayo por la vocación cívica puesta de manifiesto durante las elecciones generales 2013 (...). Saluda igualmente al candidato ganador, Horacio Cartes, por su elección como nuevo Presidente de la República. UNASUR destaca la labor de su Misión de Seguimiento Electoral del Grupo de Alto Nivel para el Seguimiento y Evaluación de la Situación en la República del Paraguay, presidida por el Ing. Salomón Lerner, que ha constatado en sus labores el cumplimiento del cronograma electoral, la normalidad del desarrollo de los comicios y la amplia participación de la ciudadanía, lo que contribuye con los avances del proceso democrático-institucional del Paraguay. UNASUR subraya finalmente el papel de Tribunal Superior de Justicia Electoral por la organización y conducción del proceso electoral y el apoyo al trabajo de la Misión Electoral de UNASUR a lo largo del citado proceso” (La Radio del Sur, 2013).

ocupar dicho espacio con más o menos éxito, dependiendo de las causas de los problemas a los que se enfrentan y a la posibilidad de una resolución en términos positivos y en un muy corto plazo. Hasta el momento, las crisis que han estallado en la región, han sido atendidas por la UNASUR de muy diferente modo, si bien han prevalecido las cumbres presidenciales como un mecanismo tradicional para el abordaje en conjunto de una problemática que amenaza no sólo a los países directamente afectados, sino al conjunto de todas las naciones del bloque.

En este sentido, y a partir de la experiencia de los últimos cinco años, es posible advertir que aquellos factores que concitan la atención principal de los líderes sudamericanos, tienen que ver con el mantenimiento de la paz (en una región que salvo por excepciones puntuales no se ha caracterizado por los enfrentamientos armados entre los países miembros) y, más aún, con la defensa irrestricta de la democracia. En este sentido, todavía pesa en Sudamérica la historia trágica de los sucesivos golpes militares y de las dictaduras sangrientas que asolaron a varios de sus países, sobre todo a los del Cono Sur, por lo que el resguardo de los regímenes democráticos se ha convertido en un elemento esencial para cada nación pero también para la propia supervivencia de la UNASUR.

Los casos de Ecuador y de Paraguay pueden ser presentados como situaciones extremas de una misma problemática presente en la región y que todavía no ha sido suficientemente solventada por los gobiernos de turno. La debilidad de los regímenes democráticos es de una complejidad que no escapa a ninguno de estos países, ya sea que adquiera formas regresivas de conflictividad política, o que en cambio den paso a fórmulas más elaboradas e institucionales de alteración del orden constitucional. Ambos ejemplos son representativos además del accionar de la UNASUR frente a amenazas que, incluso, podrían tener consecuencias mucho más amplias en los países sudamericanos. En este sentido, esta organización fue mucho más útil en una política de contención de los efectos colaterales de estos movimientos –reprobando cualquier intento de alteración de los gobiernos legítimamente constituidos– antes que de llevar a cabo una iniciativa efectiva de precaución apenas los regímenes democráticos comienzan a resquebrajarse, evidenciando así sus propias limitaciones.

Así, y a partir de lo sucedido en Ecuador primero y luego en Paraguay, pueden verificarse las potencialidades y logros de la UNASUR, pero también sus fracasos y debilidades. La resolución de conflictos en los que esté en juego la plena vigencia de la democracia y de los derechos ciudadanos, debería ser asumida como una premisa que vaya más allá de los circunstanciales encuentros presidenciales en los que –si bien se realiza un fundamental acto de legitimación y de respaldo al gobierno amenazado– por otra parte, no dejan de exhibirse las limitaciones de un sistema que reconoce este tipo de conflictividad una vez que ya ha comenzado a desarrollarse, con el enorme gasto de recursos que implica, además, la organización y concreción de un encuentro de altísimo nivel en un período de tiempo realmente escaso.

Sabemos que algunos pasos se han comenzado a dar en ese sentido, como lo sugiere la conformación de un mecanismo de resolución de controversias en materia de inversiones

que debería comenzar a operar desde 2013 (AVN, 2012). Sin embargo, y sin pretender restarle importancia a aquellos problemas derivados de la articulación de medidas económicas de carácter extraterritorial, creemos en la necesidad de plantear también una nueva institucionalidad dentro del marco de la UNASUR, que facilite el diálogo y el consenso en torno a problemáticas en ciernes y que pueden generar distinto tipo y nivel de conflictividad a futuro, ya sea entre al menos dos países (como tuvo lugar entre Colombia, por una parte, y Venezuela y Ecuador por la otra, en el año 2008), o en un único país, pero con amplias repercusiones a nivel regional (como ocurrió con el conflicto secesionista que tuvo lugar en Bolivia en 2009).

Por último, y por una cuestión de supervivencia y de consolidación a largo plazo, la UNASUR tampoco debería soslayar aquellas problemáticas inherentes a los sistemas democráticos de los países que la conforman: por ende, es necesario reforzar las medidas correspondientes que, en bloque, contribuyan a fortalecer los valores democráticos y constitucionales, siempre desde una perspectiva regional, asumiendo que los problemas de desestabilización que pudieran tener lugar en un país, podrían llegar a impactar también en otras naciones del conjunto sudamericano. Se requerirá, por tanto, apelar a la generación de múltiples medidas e iniciativas, de corte transversal y transterritorial, para dar cuenta de las problemáticas actuales y más acuciantes, así como también de sus posibles soluciones, a fin de ampliar los espacios de inclusión y de generar una UNASUR ciudadana y con un claro y firme horizonte regional.

Bibliografía

- AVN, (2012) “Trabajan para instalar en 2013 organismo de resolución de conflictos de UNASUR”. 1 de diciembre. Disponible en: <<http://www.avn.info.ve/contenido/trabajan-para-instalar-2013-organismo-resoluci%C3%B3n-conflictos-unasur>> [Consultado el 9 de febrero de 2012].
- Bermúdez Torres, César Augusto, (2011) “La integración regional a comienzos del siglo XXI: MERCOSUR y UNASUR” en *Memorias. Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*. Vol. 8, núm. 14, junio, pp. 202-231.
- Bonilla, Adrián y Alexei Páez, (2006) “Estados Unidos y la región andina: distancia y diversidad” en *Nueva Sociedad*. Núm. 206, noviembre-diciembre, pp. 126-139.
- Borón, Atilio, (2012) *¿Por qué derrocaron a Lugo?* Disponible en: <<http://www.atilioboron.com.ar/2012/06/por-que-derrocaron-lugo.html>> [Consultado el 2 de marzo de 2013].
- Briceño Ruiz, José, (2010) “La UNASUR ¿Continuum o un nuevo inicio del regionalismo sudamericano?” en Laneydi Martínez, Alfonso; Ramanzini Junior, Haroldo y Mariana Vázquez (coords.), *Anuario de la Integración regional de América Latina y el Gran Caribe*. Núm. 8.
- Caballero Santos, Sergio, (2012) *UNASUR y su aporte a la resolución de conflictos sudamericanos: el caso de Bolivia*. España, Universidad de Alcalá/Instituto de Estudios Latinoamericanos. Documento de Trabajo Núm. 44.
- Cienfuegos, Manuel y José Antonio Sanahuja (eds.), (2010) *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona, Fundación CIDOB.
- Comunidad Andina, (s/f) “Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones” en *Documentos internacionales*. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.html> [Consultado el 2 de febrero de 2013].
- Errejón, Iñigo, (2012) “El nuevo golpismo en América Latina” en *Página 12*. Buenos Aires, 26 de junio, 15, Política Internacional.
- Flemes, Daniel; Nolte, Detleff y Leslie Wehner, (2011) “Una comunidad de seguridad regional en formación: la UNASUR y su Consejo de Defensa” en *Estudios internacionales*. Núm. 170.
- Jaramillo, Grace, (2008) “Escenarios Divergentes de la Inserción Ecuatoriana en el Mundo” en *Revista CIDOB*.
- Kersfeld, Daniel, (2011) “Ecuador en su política exterior: el caso de la UNASUR” en *Observatorio Latinoamericano*. Núm. 7.
- ____ (2012) “Una nueva agenda para Sudamérica: La UNASUR y la resolución de conflictos internacionales” en *LíneaSur. Revista de Política Exterior*. Núm. 3, septiembre de 2012.
- La Radio del Sur, (2013) “UNASUR reconoce a Horacio Cartes como presidente de Paraguay”, 20 de mayo. Disponible en: <<http://laradiodelsur.com/?p=168076>>.

- La Voz de América, (2012) “UNASUR ratifica suspensión de Paraguay”. 14 de agosto. Disponible en: <<http://www.voanoticias.com/content/unasur-sancion-suspension-paraguay-presidente-federico-franco/1486306.html>> [Consultado el 9 de febrero de 2013].
- Malamud, Carlos y Carola García-Calvo, (2010) “La política exterior de Ecuador: entre los intereses presidenciales y la ideología” en *ARI*. Núm. 61.
- Montúfar, César, (2008) *Aproximación a la crisis diplomática entre Ecuador y Colombia, a raíz de los sucesos del 1° de marzo de 2008*. Quito, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina.
- Oyarzum Serrano, Lorena, (2010) “El papel de la UNASUR” en *Foreign Affairs Latinoamérica*. Vol. 10, Núm. 3.
- Paraguay.com, (2010) “Carrizosa advierte que el Senado podría oponerse a ingreso de Paraguay”, 4 de mayo. Disponible en: <<http://www.paraguay.com/nacionales/carrizosa-advierte-que-senado-podria-oponerse-a-ingreso-de-paraguay-23518/pagina/17>> [Consultado el 9 de febrero de 2013].
- Richer, Hugo, (241) “Seis preguntas y seis respuestas sobre la crisis paraguaya” en *Nueva Sociedad*. Núm. 241, septiembre-octubre.
- Rodríguez, Gilberto y Thiago Rodrigues, (2011) “La Unión de las Naciones Sudamericanas (UNASUR) y los nuevos temas de la agenda regional de paz y seguridad: roles y mecanismos de participación de la sociedad civil” en Serbín, Andrés (coord.), *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*. Barcelona y Buenos Aires, Editorial Icaria/Ediciones CRIES.
- Russell, Roberto y Juan G. Tokatlian, (2009) “Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*. Núm. 85-86.
- Sanahuja, José Antonio, (2011) “Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de UNASUR” en *Pensamiento Propio*. Núm. 33, enero-junio de 2011.
- Sangmeister, Hartmut y Raquel Fuentes, (2002) “¿ALCA vs. ALCSA? Perspectivas de la integración latinoamericana” en *2002 D+C Desarrollo y Cooperación*. Núm. 1, Enero-Febrero.