

REGULACIÓN DE CONFLICTOS

El enfoque de UNASUR en la intervención de Pando

Gabriel Sánchez

COLECCIÓN UAI - INVESTIGACIÓN (TESIS)

UAI EDITORIAL

teseo 

REGULACIÓN DE CONFLICTOS

Gabriel Sánchez

Regulación de conflictos

El enfoque de UNASUR en la intervención de Pando

Colección UAI – Investigación (Tesis)

UAI EDITORIAL

teseo 

Sánchez, Gabriel Regulación de conflictos : el enfoque de UNASUR en la intervención de Pando . - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Teseo; Universidad Abierta Interamericana, 2015.
216 p. ; 20×13 cm.
ISBN 978-987-723-028-4
1. Relaciones Internacionales. 2. América Latina. I. Título
CDD 327.1

© UAI, Editorial, 2015

© Editorial Teseo, 2015

Teseo - UAI. Colección UAI - Investigación

Buenos Aires, Argentina

ISBN 978-987-723-028-4

Editorial Teseo

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de esta obra,
escribanos a: **info@editorialteseo.com**

www.editorialteseo.com

Autoridades

Rector Emérito: Dr. Edgardo Néstor De Vincenzi

Rector: Mg. Rodolfo De Vincenzi

Vice-Rector Académico: Dr. Francisco Esteban

Vice-Rector de Gestión y Evaluación: Dr. Marcelo De Vincenzi

Vice-Rector de Extensión Universitaria: Ing. Luis Franchi

Decano Facultad de Derecho

y Ciencias Políticas: Dr. Marcos Córdoba

Comité editorial

Lic. Juan Fernando ADROVER

Arq. Carlos BOZZOLI

Mg. Osvaldo BARSKY

Dr. Marcos CÓRDOBA

Mg. Roberto CHERJOVSKY

Mg. Ariana DE VINCENZI

Dr. Roberto FERNÁNDEZ

Dr. Fernando GROSSO

Dr. Mario LATTUADA

Dra. Claudia PONS

Dr. Carlos SPECTOR

Los contenidos de los libros de esta colección cuentan con evaluación académica previa a su publicación.

Índice

Presentación	13
1. Introducción.....	15
2. Cambios en la realidad internacional y la regulación de conflictos	21
3. Contextualización del conflicto boliviano y de los hechos de Pando	101
4. UNASUR y su intervención	141
5. Conclusiones	193
6. Bibliografía	203

Presentación

La Universidad Abierta Interamericana ha planteado desde su fundación en el año 1995 una filosofía institucional en la que la enseñanza de nivel superior se encuentra integrada estrechamente con actividades de extensión y compromiso con la comunidad, y con la generación de conocimientos que contribuyan al desarrollo de la sociedad, en un marco de apertura y pluralismo de ideas.

En este escenario, la Universidad ha decidido emprender junto a la editorial Teseo una política de publicación de libros con el fin de promover la difusión de los resultados de investigación de los trabajos realizados por sus docentes e investigadores y, a través de ellos, contribuir al debate académico y al tratamiento de problemas relevantes y actuales.

La *colección investigación* TESEO-UAI abarca las distintas áreas del conocimiento, acorde a la diversidad de carreras de grado y posgrado dictadas por la institución académica en sus diferentes sedes territoriales y sus líneas estratégicas de investigación, que se extiende desde las ciencias médicas y de la salud, pasando por la tecnología informática, hasta las ciencias sociales y humanidades.

En esta colección se ha reservado un lugar especial para aquellos trabajos finales de carrera realizados por alumnos que reúnen los méritos académicos suficientes para ser publicados, como un modo de promover la vocación de jóvenes investigadores en el inicio de su carrera. Estos trabajos se identifican como *Colección UAI - Investigación* con la leyenda adicional (*Tesis*) en la portada.

El modelo o formato de publicación y difusión elegido para esta colección merece ser destacado, al posibilitar un acceso universal a sus contenidos: ya sea por la vía tradicional impresa en librerías seleccionadas o por nuevos sistemas globales, como la impresión por demanda en distintos continentes, acceso a *eBooks* por tiendas virtuales, y difusión por Internet de sus contenidos parciales (Google libros, etc.).

Con esta iniciativa, la Universidad Abierta Interamericana ratifica una vez más su compromiso con una educación superior que busca en forma constante mejorar su calidad y contribuir con su trabajo al desarrollo de la comunidad nacional e internacional en la que se encuentra inserta.

Dr. Mario Lattuada
Secretaría de Investigación
Universidad Abierta Interamericana

Introducción

En septiembre de 2008, el mundo era testigo de los hechos en Bolivia, donde luego de un enfrentamiento prolongado entre el presidente Evo Morales y la oposición estallaba una vorágine de violencia que acabaría con la vida de varias personas en el noroesteño departamento de Pando. La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), organismo regional creado pocos meses antes, intervino a pedido del mandatario boliviano con vistas a evitar una ruptura del orden institucional democrático y/o cualquier intención de atentar contra la integridad territorial de aquel país. Esta crisis fue percibida como una amenaza a la paz y la estabilidad regional, y como el momento clave para que una incipiente UNASUR mostrara su capacidad de gerenciamiento del conflicto. A partir de la intervención de UNASUR, surgen dos cuestiones de profundo interés para las Relaciones Internacionales como disciplina. La primera de ellas está relacionada con el estudio de las relaciones internacionales, y hace referencia a la necesidad de conocer cuáles son los cambios en la realidad internacional y en su abordaje teórico en los últimos treinta años, que permiten que un conflicto interno de un país sea objeto de una intervención de un organismo internacional. La segunda cuestión se vincula con el abordaje de los conflictos y con la comprensión obligatoria de que tras toda estrategia de

contención de un conflicto hay un enfoque teórico de la Regulación de Conflictos que influye en cualquier decisión que se tome y en cualquier acción que se emprenda.

La Regulación de Conflictos, entendida como la disciplina que contiene la teoría sobre abordaje de conflicto, presenta tres distintos enfoques: la gestión del conflicto, la resolución del conflicto y la transformación del conflicto. La intención final de este escrito es averiguar la perspectiva o las perspectivas que han influido de forma más profunda en la intervención de la UNASUR. Pero, para poder encarar dicha tarea, es necesario sostener y explicar qué tipo de valor podría representar tal propuesta para la teoría de las relaciones internacionales.

Es por eso que, dentro del marco teórico, analizaremos primeramente los diferentes cambios acaecidos con posterioridad a la finalización de la Guerra Fría en la arena internacional y las variaciones en el campo de la construcción del conocimiento que acompañaron esa nueva realidad. Apreciaremos el quiebre epistemológico que ha producido una apertura de las relaciones internacionales hacia un contacto con nuevas disciplinas, lo cual ha permitido que la Regulación de Conflictos pueda realizar valiosos aportes. Esto se ha debido principalmente, como fundamentaremos más adelante, al auge de los conflictos armados que se dan en el interior de un Estado y que no generan la cantidad de víctimas que solían generar las guerras entre naciones, pero que tienen la capacidad de internacionalizarse y generar desequilibrios a nivel regional. Estos conflictos internos y menores han sido reconceptualizados por la Regulación de Conflictos, ya que dentro de sus diferentes enfoques podemos encontrar herramientas que permitirán identificar las causas de diferentes disputas en un estado embrionario de tensión e intervenir, sin tener

que llegar a lamentar el número de decesos y daños que requiere una controversia para ser considerada un conflicto armado.

Luego de la revisión de los cambios en la realidad internacional, la referencia al cambio en la construcción del conocimiento de las relaciones internacionales, la mención del auge de los conflictos armados menores e internos y la distinción sobre la importancia de la Regulación de Conflictos como disciplina, emprenderemos un recorrido a lo largo de los postulados teóricos propuestos por la gestión, la resolución y la transformación de conflictos. Con vistas a poder distinguir con claridad las premisas de cada una de estas perspectivas, se propondrán cinco categorías conceptuales: la *progresión* del conflicto, la *perspectiva temporal* del conflicto, la clasificación de los *actores*, la comprensión de los *componentes del conflicto*, y el *marco temporal de intervención* propuesto. Estos instrumentos conceptuales nos permitirán trazar una línea clara que diferencie los tres enfoques y nos servirán como herramientas para poder percibir la presencia de los enfoques en la intervención de la UNASUR en Bolivia.

La finalización del marco teórico está dada por el relacionamiento de los diferentes aspectos abordados, es decir, el estrecho vínculo existente entre los hechos de Pando de 2008, la Regulación de Conflictos como disciplina y la intervención de la UNASUR en el conflicto interno boliviano.

A partir de allí, y previo al análisis de los documentos emitidos por UNASUR, se realizará un ejercicio de contextualización profundo que está dividido en dos partes. La primera sección recorre de manera acotada los principales sucesos ocurridos desde la caída del gobierno de Sánchez de Losada, pasando por la asunción de Evo Morales, hasta la sanción y entrada en vigencia de la nueva Constitución

Política del Estado. Esto nos permitirá entender el contexto amplio del conflicto en Bolivia, el cual encuentra sus bases en los mismos cimientos del sistema democrático de aquel país. La segunda sección estará dedicada a una revisión de los hechos sucedidos el 11 de septiembre en la ciudad de El Porvenir (Pando) y sus alrededores, con vistas a poder realizar una comprensión amplia de la violencia desatada aquel día, la cual motivó la intervención de UNASUR.

El cuarto capítulo estará dedicado a examinar los documentos a través de los cuales se materializó la actuación de la UNASUR en la crisis boliviana, aunque previamente se elaborará una breve síntesis sobre los orígenes de dicho organismo y se revisará de forma acotada el proceso de toma de decisiones de los mandatarios, que dieron como resultado las declaraciones.

En cuanto a las especificaciones metodológicas de la investigación, es necesario esclarecer qué interrogantes guiarán el avance y el desarrollo del presente trabajo:

A) ¿Qué enfoque de Regulación de Conflictos puede distinguirse en la intervención de UNASUR en relación con los hechos sucedidos en el departamento boliviano de Pando en septiembre de 2008?

B) ¿Cuál es la concepción de la progresión del conflicto, la perspectiva temporal del conflicto, la distinción de los componentes del conflicto, la clasificación de actores participantes en el conflicto y el marco temporal de intervención utilizados por la UNASUR en su intervención en relación con los hechos sucedidos en el departamento boliviano de Pando en septiembre de 2008?

Estos interrogantes extensos buscan delinear y expresar de la forma más clara posible cuáles son las incógnitas que cruzan todo este escrito.

Es necesario también marcar el propósito de esta obra, ya que, conociendo los interrogantes y los objetivos, se hará más claro el recorrido que aquí intentaremos. Este trabajo persigue dos objetivos, uno general y uno específico. El objetivo general busca comprender el enfoque de Regulación de Conflictos presente en las declaraciones de UNASUR en relación con los hechos de Pando y en el informe de la Comisión de UNASUR para los sucesos de Pando. El objetivo específico apunta a identificar en las declaraciones de UNASUR en relación con los hechos de Pando y en el Informe de la Comisión de UNASUR para los sucesos de Pando los siguientes componentes: la concepción de la progresión del conflicto, la perspectiva temporal del conflicto, la distinción de los componentes del conflicto, la clasificación de actores participantes en el conflicto y el marco temporal de intervención utilizados.

Habiendo establecido los interrogantes y los objetivos que distinguirán el progreso de este estudio, revelaremos también las hipótesis de las que parte la presente investigación:

A) La intervención de UNASUR en relación con los hechos sucedidos en el departamento boliviano de Pando en septiembre de 2008 estuvo basada en un enfoque de gestión de conflictos y de resolución de conflictos.

B) La concepción de la progresión del conflicto, la perspectiva temporal del conflicto, la distinción de los componentes del conflicto, la clasificación de actores participantes en el conflicto y el marco temporal de intervención utilizados por la UNASUR en su actuación en relación con los hechos sucedidos en el departamento boliviano de Pando en septiembre de 2008 corresponden a la gestión de conflictos y a la resolución de conflictos. Al final del reco-

rido, se verificarán o refutarán las mencionadas hipótesis en coherencia con el producto que se origine a partir del desarrollo del presente trabajo.

Para la realización de esta tesis, se propone una investigación de nivel descriptivo. Además, se utilizará un diseño de investigación no experimental (DINE) y de tipo longitudinal de tendencia. Esto se debe a que se estudiará el enfoque de Regulación de Conflictos presente en la intervención de UNASUR en los hechos de Pando, la cual se extiende desde septiembre a diciembre de 2008. La población, la muestra y la unidad de análisis del presente escrito son, dentro del universo de documentos emitidos por UNASUR, los cuatro documentos que conforman su intervención en los hechos de Pando de 2008 en Bolivia: “Declaración de la UNASUR del 12 de septiembre de 2008”, “Declaración de La Moneda”, “Declaración del Consejo de jefas y jefes de Estado y de gobierno de Salvador de Bahía” e “Informe de la comisión de UNASUR sobre los sucesos de Pando”. A su vez, para la recolección de datos se usará una técnica de análisis cualitativo de contenido (Cáceres, 2003) aplicada a los referidos documentos, los cuales son fuentes primarias de información.

En síntesis, la finalidad de la presente tesis es comprender cómo en la actualidad pueden abordarse los conflictos, permitiendo a los aportes de disciplinas tales como la Regulación de Conflictos la entrada al ámbito de las relaciones internacionales. Como trasfondo, se hará énfasis en la intervención de la UNASUR en la crisis de Pando (Bolivia) con la idea de otorgar al trabajo teórico una base fáctica contemporánea y de profundo interés para una construcción de conocimiento centrada en la agenda de América del Sur.

Cambios en la realidad internacional y la regulación de conflictos

2.1. Cambios en los años noventa

A partir de la disolución de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), diferentes cambios a nivel global permitieron el surgimiento de visiones optimistas sobre un período de paz mundial y seguridad internacional (Boutros-Ghali, 1992). La desaparición de la tensión bipolar, la transición pacífica de gobiernos autoritarios a gobiernos democráticos y los desarrollos tecnológicos parecían marcar el comienzo de una nueva era donde el número de enfrentamientos armados entre Estados descendería, donde los pueblos decidirían mediante la votación sus destinos políticos y donde las nuevas oportunidades económicas se abrirían para los países menos desarrollados. Pero, pese a ese escenario esperanzador, los actores internacionales tradicionales se enfrentarían también al surgimiento de tensiones y desafíos: el paso de la estabilidad bipolar de la Guerra Fría a un mundo que no terminaba de configurarse como unipolar o multipolar (Falk, 2002); las fragilidades del modelo globalizador, resumidas en la volatilidad financiera, el desequilibrio entre crecimiento económico y sostenibilidad del medio ambiente, y la contradicción entre la cultura unificadora y la autoafirmación de las identidades culturales (Castells, 2002); las tres caras de la globalización —la económica, la cultural

y la política— y sus respectivos problemas —desigualdad, uniformidad cultural, predominio político estadounidense e instituciones políticas y redes transgubernamentales poco democráticas (Hoffman, 2002)—; la aparición de las nuevas guerras (Kaldor, 2013) o conflictos bélicos: guerra en red, guerra espectáculo y guerra neomoderna (Kaldor, 2003); la importancia cada vez mayor de los actores no estatales en el sistema internacional (Rosenau, 1990); y la incapacidad de los Estados nación para resolver los problemas nacionales e imponer intereses públicos y sus limitadas posibilidades de acción (Messner, 2001).

Desde antes de la caída del comunismo, había quienes se aventuraban a asegurar que una nueva civilización podría surgir de la desesperación que planteaba el peligro de aniquilación nuclear, el desastre ecológico, el fanatismo racial o el cataclismo económico (Toffler, 1980). Se percibían estos cambios, no como peligros, sino como las señales de la nueva etapa que comenzaba. Con la desaparición de la Unión Soviética, hubo quienes consideraron que la época de las luchas ideológicas había concluido, dejando como vencedor y única opción viable el liberalismo político y económico de Occidente (Fukuyama, 1989). El liberalismo, según Francis Fukuyama, luego de superarse al absolutismo, al bolchevismo, al fascismo y al marxismo, tendería a universalizarse, marcando el “punto final de la evolución ideológica de la humanidad” (1989). Así, la democracia como forma de gobierno y el mercado como único determinante económico se convertirían en la común herencia ideológica de la humanidad en la fase poshistórica. Incluso los conflictos entre Estados desaparecerían, dado que los cálculos económicos reemplazarían a las guerras como principal herramienta de solución de

diferencias entre Estados democráticos (Fukuyama, 1992).¹ Este cambio necesariamente implicaría el paso del tiempo, dado que todavía existirían países atrapados en la fase histórica, lo que los llevaría a mantener actitudes belicosas.

Entre las visiones optimistas sobre estos cambios, también figura Thomas Friedman, quien asegura que la intensificación de la integración económica, la integración digital, la interconexión de individuos y naciones en constante aumento, la diseminación de los valores del capitalismo, la extensión de redes a los rincones remotos del mundo y las presiones económicas a la soberanía estatal incrementan los incentivos para no recurrir a la guerra (Friedman, 1999). Es decir que en el nuevo mundo se generaría una alta interconexión económica y de información, que, sumada a la diseminación del capitalismo, provocaría una tendencia cada vez menor a que los Estados participantes de este sistema resuelvan sus diferencias mediante el enfrentamiento armado. En el nuevo mundo de la globalización y del triunfo del liberalismo económico y político, las poblaciones de los países desarrollados elegirían ser parte de las principales tendencias globales, como internet y el crecimiento económico. Esta visión del nuevo sistema internacional, con sus respectivos incentivos y restricciones, plantea que la gente preferiría participar del mundo globalizado a tomar parte en un conflicto en clave ideológica. Y eso sería lo que les impondrían a sus respectivos líderes, quienes deberían comprender la actualidad en la que se mueven.

¹ Esta idea ya había sido propuesta por Michael Doyle en dos escritos de 1983: "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, Part I", en *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, núm. 3, 1983; y "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, Part II", en *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, núm. 4, 1983.

Pero estas visiones descritas, tanto la de Fukuyama como la de Friedman, por supuesto tenían sus antítesis. La desaparición de la bipolaridad y el fin del comunismo no configurarían por sí mismas el estadio último de la evolución humana, debido al triunfo del liberalismo en su máxima expresión, sino que expondrían a Occidente al contacto y al enfrentamiento con otras regiones y culturas del mundo. Samuel Huntington, en el famoso artículo de la revista *Foreign Affairs*, planteaba que los conflictos, lejos de desaparecer, cambiarían su condición ideológica típica de la Guerra Fría por una dimensión cultural. Huntington aseguraba que “el carácter tanto de las grandes divisiones de la humanidad como de la fuente dominante del conflicto será cultural. Las naciones Estado seguirán siendo los agentes más poderosos en los asuntos mundiales, pero en los principales conflictos políticos internacionales se enfrentarán naciones o grupos de civilizaciones distintas” (Huntington, 1993, p. 22). Considera que la democracia como forma de gobierno y el imperio del mercado en la economía son valores de Occidente, y que el resto de las denominadas civilizaciones no solo podría negarse a aceptarlos como válidos, sino que además podría intentar imponer sus propias visiones sobre formas de gobierno y administración económica. Ese enfrentamiento de cosmovisiones sería la principal falla causante de conflictos inevitables (Huntington, 1997).

Por otro lado, Benjamin Barber, saliéndose de las visiones placenteras sobre el futuro post-Guerra Fría, plantea también un enfrentamiento, pero que tiene como resultado una amenaza a la democracia. Por un lado, el mundo integrado producto de la fluidez de la información y de la interconexión de los mercados, representado por el *Mc World*, y, por el otro, una respuesta a esta tendencia a la universalidad, que hace hincapié en la propia cultura

y tradiciones, expresada por el autor bajo el concepto de *Jihad* (Barber, 1992). Ambas dinámicas, mediante su propia existencia, refuerzan la otra, provocando así una doble presión sobre el Estado. Las dinámicas económicas del *Mc World* provocarían un debilitamiento en las políticas distributivas con vistas a la competitividad, así como la *Jihad* causaría que las diferentes identidades que coexistieron pacíficamente dentro de un Estado pasen a identificarse como enemigas unas a otras. El resultado es un debilitamiento del Estado nación y de las democracias, ya que las fuerzas mundializantes no pueden ser contenidas ni puede ser recompuesta la erosión provocada por los reclamos identitarios insatisfechos (Barber, 1995).²

Hasta aquí, hemos visto distintos enfoques que intentaban teorizar sobre los cambios ocurridos luego del fin de la Guerra Fría y las consecuencias de ellos. Entre los cambios más destacados, figuran la caída del Bloque del Este y la ampliación de la denominada Tercera Ola de Democratización (Huntington, 1991), el rápido desarrollo tecnológico y de las comunicaciones, y la transnacionalización de los mercados. Pero las consecuencias de estos cambios fácticos son diversas y las teorías revisadas, si bien cumplen un papel introductorio fundamental, parecen no terminar de abordar y comprender la totalidad de los cambios que acaecían en los últimos años del siglo XX. Como se ha mencionado en las líneas anteriores, hay desafíos y tensiones correspondientes a esos tiempos turbulentos que estas explicaciones parecen no considerar. Ellos han sido reunidos en seis grupos, no buscando una clasificación acabada y definitiva, sino con una idea organizativa que facilite la presentación de las temáticas.

² La analogía entre dispersión mundial de la cadena de comidas rápidas y el proceso de globalización también es utilizado por George Ritzer en "The McDonaldization of Society. Thousands Oaks: Pine Forge Press. 1993".

La primera cuestión a considerar es la *desaparición de la estabilidad geopolítica* que brindaba la bipolaridad de la Guerra Fría. El enfrentamiento de los dos gigantes, iniciado luego de la Segunda Guerra Mundial, brindaba a todos los actores la posibilidad de realizar fácilmente las comparaciones entre las capacidades de los actores (Waltz, 2000). Por otro lado, el miedo a la mutua destrucción asegurada generaba que las interacciones entre ambas potencias sean medidas y que, hasta cierto punto, negocien, como lo hicieron en los acuerdos SALT I y SALT II. Otro efecto de la estabilidad de la Guerra Fría fue que muchos conflictos en el interior de las dos esferas de influencia fueron suprimidos, especialmente en Europa del Este y en Asia Central (Lederach, 1997). Pero, con el fin de la Guerra Fría, ¿qué tipo de orden ha surgido? Richard Falk asegura que luego de la caída del ultraestable andamiaje geopolítico del período bipolar, ha existido un “momento unipolar” donde la alianza dirigida por Estados Unidos derrotó a Irak en la primera guerra del Golfo (Falk, 2002). Pero luego, aunque hasta nuestros días siga habiendo un solo actor con capacidad militar global, en materia económica el mundo se ha multipolarizado: “Estamos en un mundo unipolar en términos de un poder hegemónico con supremacía militar-estratégica global, los Estados Unidos. Estamos en un mundo multipolar en materia económica” (Oddone, 2004).³ En los últimos años del siglo XX, los rivales económicos fueron Japón y la Unión Europea; hoy, China aparece como el principal competidor, pero es claro que Estados Unidos ha perdido su hegemonía económica. Por otro lado, también cabría preguntar si los acontecimientos del mundo actual pueden seguir siendo analizados en enclave de Estados como

³ La cita textual del texto de Oddone (2004) ha sido extraída de Eumed (<http://www.eumed.net/coursecon/libreria/2004/cno/1c.htm>), el día 15 de mayo de 2014.

unidades indivisibles que, inmersos en la política de poder, solo velan por su propia seguridad, como algunos defienden (Waltz, 1993).

En segundo lugar, existe también lo que Manuel Castells denomina *la crisis del modelo globalizador* (Castells, 2002). Según su propio análisis, en los años posteriores a la finalización de la Guerra Fría se dieron tres procesos simultáneos: la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación, la desregulación y la liberalización de la economía, y la difusión de los valores de Occidente, así como un creciente multiculturalismo en todas las sociedades del mundo. Estos procesos interconectados conforman, a su entender, el modelo de globalización que tuvo lugar durante la última década del siglo pasado. Pero estos tres sucesos combinados, considerados como grandes avances, tienen también consecuencias perjudiciales que empezaron a revelarse con el correr de los años. Castells menciona que la volatilidad financiera, el desequilibrio entre crecimiento económico y sostenibilidad del medio ambiente, y la contradicción entre la cultura unificadora y la autoafirmación de las identidades culturales han hecho inviable el modelo globalizador de los años noventa.

La volatilidad financiera está caracterizada por la falta de control gubernamental y de instituciones financieras sobre las finanzas mundiales. Eso, “sumado al volumen del capital, la complejidad de las carteras de valores que se gestionan en la actualidad y el rápido proceso de cambio tecnológico y cultural, parece favorecer, al menos en el futuro inmediato, la volatilidad del sistema” (Castells, 2002, p. 16). En este sentido, y también crítico sobre el efecto de la globalización sobre los países menos desarrollados, Stiglitz (2002) asegura:

Los bancos occidentales se beneficiaron por la flexibilización de los controles sobre los mercados de capitales en América Latina y Asia, pero esas regiones sufrieron cuando los flujos de dinero caliente especulativo (dinero que entra y sale de un país, a menudo de la noche a la mañana, y que no suele ser más que una apuesta sobre si la moneda va a apreciarse o depreciarse) que se habían derramado sobre los países súbitamente tomaron la dirección opuesta. La abrupta salida de dinero dejó atrás divisas colapsadas y sistemas bancarios debilitados (p. 42).

Entonces, se puede afirmar que, si bien la desregulación y la liberalización de las economías del globo han traído aparejados beneficios inobjetables, el sistema en general es menos estable y los capitales han obtenido un margen de maniobrabilidad más amplio en detrimento de alternativas con las que los Estados contaban en el ámbito de política financiera, monetaria y fiscal.

El siguiente punto que aborda Castells es el desequilibrio entre crecimiento económico y sostenibilidad del medio ambiente, provocado por la penetración del hombre en todos los ecosistemas de la Tierra, la eliminación de las formas tradicionales de vida y subsistencia ante el avance del desarrollo, y la posibilidad de alterar el equilibrio de la vida perjudicando a generaciones (Castells, 2002). Las consecuencias de estas conductas son variadas, pero ineludibles. Comprenden la alteración de ecosistemas fundamentales para la existencia del ser humano sobre el planeta, como por ejemplo el Amazonas, la expulsión de millones de personas desde sus ámbitos tradicionales de

subsistencia hacia zonas urbanas superpobladas y las consecuencias de la explotación industrial, que puede llevar décadas revertir, como el efecto invernadero.⁴

El último punto en el que hace énfasis Castells es la tensión que se genera entre la cultura unificadora y homogeneizante de la globalización y la autoafirmación de las identidades culturales ligadas a la etnia, el territorio, la religión o la nación de pertenencia. El autor afirma que “todo intento por desdeñar las identidades con raíces históricas en nombre del progreso global hacia la hipermodernidad desencadena una reacción colectiva, cuya intensidad es directamente proporcional a su exclusión de la cultural global unificadora” (Castells, 2002, p. 18). Los valores de Occidente y la entronización del ejercicio de las libertades individuales en el sentido liberal hallan muchas veces resistencia en las poblaciones que solo encuentran salida a la exclusión a la que las somete el proceso globalizador en la ponderación de diferentes identidades.

Ante estas inestabilidades del modelo globalizador mencionadas, tanto la económica como la medioambiental y la cultural, el autor propone establecer las estrategias que permitan evadir un crecimiento económico desigual al nivel global y alcanzar un desarrollo compartido, diseñar un modelo de desarrollo que permita la sostenibilidad medioambiental y tecnologías de la información y medios de comunicación respetuosos de todas las identidades culturales (Castells, 2002).

⁴ Para ampliar la temática sobre globalización y medio ambiente, puede consultarse el siguiente escrito de Roberto Guimarães: “Tierra de sombras: desafíos de la sustentabilidad y el desarrollo territorial y local ante la globalización corporativa”, disponible en línea: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/13883/lcl1965.pdf>>.

Volviendo a las tensiones y los desafíos que los actores internacionales tradicionales encuentran a partir de la finalización de la Guerra Fría, en tercer lugar, y en una línea similar a la de Manuel Castells, se encuentran Stanley Hoffmann (2002) y su visión de los *problemas de la globalización*. El autor asegura que Fukuyama, Huntington, Friedman y la “ortodoxia” realista proponen modelos que no logran explicar acabadamente las realidades de la era postenfrentamiento bipolar. Las rivalidades entre las potencias no han desaparecido, las guerras entre Estados son menos comunes pero crece el número de guerras intestinas, y el límite entre política exterior y política interior se vuelve borroso. Todo esto sucede con un trasfondo común: la globalización. Hoffmann divide este fenómeno en tres partes, al igual que Castells, pero identifica una globalización económica, una cultural y una política, y considera que a cada variante le corresponde un problema. Su visión es más pesimista que la del intelectual español, ya que no considera estos problemas como cuestiones a solucionar, sino como contrariedades inherentes al proceso globalizador. Es decir, mientras exista globalización, existirán estos obstáculos.

Para Hoffmann, la globalización económica se caracteriza por la revolución tecnológica y su influencia en comercio de inversión y negocios internacionales, además de la participación en este circuito de empresas inversionistas, bancos, Estados y organismos internacionales. Como contracara, plantea el dilema entre eficiencia y justicia, donde “la especialización y la integración de las empresas hacen posible que aumente la riqueza acumulada, pero la lógica del capitalismo puro no favorece la justicia social. Así, la globalización económica se ha vuelto una temible causa de desigualdad entre los Estados y dentro de ellos” (Hoffmann, 2002, p. 72). El énfasis en esta

propuesta está puesto en la paradoja de la competitividad global, que hace más ricos a ciertos Estados y empresas, pero reduciendo costos gracias a procesos de flexibilización laboral y carencia de propuestas para la redistribución de la riqueza.

Las revoluciones de la tecnología y la transnacionalización de la economía también han favorecido la circulación de bienes culturales, predominantemente la difusión del *American Way of Life*. Esto ha generado que en distintos países del globo se dé una “reacción contra la uniformidad”, es decir, el “renacimiento de culturas e idiomas locales, y un ataque contra la cultura Occidental, a la que se denuncia por ser portadora arrogante de una ideología secular y revolucionaria, y una máscara de la hegemonía de Estados Unidos” (Hoffmann, 2002, p. 72). En este sentido, la globalización cultural que sugiere Hoffmann es similar a la propuesta por Castells, con la diferencia de que agrega el componente hegemónico que ejerce Estados Unidos.

También, Stanley Hoffmann asegura que el predominio de Estados Unidos y de sus instituciones políticas, así como el grupo de organismos internacionales y redes transgubernamentales especializados en vigilancia y migración, caracterizan la globalización política (Hoffman, 2002). La contrariedad que esto genera es la resistencia que produce cualquier política o medida tomada en el interior de organismos internacionales dominados por Estados Unidos o iniciativas que van desde programas acusados de esconder, tras la apariencia de ayuda caritativa o para el desarrollo, la voluntad hegemónica de la primera potencia económica.

Se puede apreciar que, pese a que Castells y Hoffmann parecen hablar de lo mismo, hay cuestiones que los diferencian claramente. La visión de Stanley Hoffmann parece

ser más crítica, dado que no considera solución posible a la globalización, no hay manera de detener sus efectos destructivos; mientras que Manuel Castells plantea algún tipo de escenario alternativo que podría permitir una corrección de las debilidades del modelo globalizador. Por otro lado, aunque coinciden en identificar problemas en las fases económica y cultural de la globalización, Hoffmann le da más importancia a la dificultad planteada por la globalización política en detrimento de la problemática medioambiental, ya que intenta hacer hincapié en el papel de predominio que juega Estados Unidos en la propuesta globalizante. Esto es lo que distingue su análisis y lo hace diferente al que ha sido esgrimido por Castells. Ambos son útiles y complementarios, uno por su énfasis en las debilidades económicas, culturales y medioambientales del modelo globalizador, y el otro por su condición crítica y reveladora sobre el papel asumido por Estados Unidos.

Retomando la senda analítica de los cambios surgidos a partir de la finalización de la Guerra Fría, e intentando comprender las tensiones y los desafíos que los actores internacionales tradicionales enfrentan, podemos observar la distinción que Mary Kaldor, académica británica, propone entre “viejas guerras” y “nuevas guerras”. Las guerras libradas en Europa desde el siglo XVIII hasta mediados del siglo XX, encontrando su apogeo en la Segunda Guerra Mundial, son las que esta autora considera como “viejas guerras”. Estas se caracterizan por haber sido concebidas en un ambiente poswestfaliano de construcción del Estado, y fueron utilizadas como elemento para lograr la cohesión y la identificación de la población tras la construcción de una idea de comunidad política (Kaldor, 2011). Es decir, esos enfrentamientos bélicos entre fuerzas uniformadas pertenecientes a diferentes Estados tendían a fortalecer el monopolio de la fuerza estatal, eliminar ejércitos privados,

legitimar los impuestos y mejorar la eficacia administrativa. Además, se alimentaba la idea de comunidad política, que permitía identificar el Estado como el responsable de la defensa del territorio, al mismo tiempo que legitimaba su posición ante la población. Este tipo de disputa hasta fue reglado entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX mediante las convenciones de Ginebra y de La Haya. El problema de las viejas guerras es que, a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial y de la evidencia del desarrollo tecnológico alcanzado y puesto al servicio de la eliminación de la vida humana, los costos humanos y políticos se han vuelto inaceptables para los líderes mundiales (Kaldor, 2011). Todos los enfrentamientos que sucedieron luego de la primera mitad del siglo XX ya no pueden ser entendidos como “viejas guerras”. Si bien es una aseveración que puede ser calificada por lo menos de polémica, Kaldor considera que todos los enfrentamientos posteriores a ese momento histórico deben ser calificados como “nuevas guerras”, y hace dos salvedades: la Guerra Fría y todas las disputas ligadas a esta, y la guerra entre Irak e Irán en la década de 1980. Sobre la primera asegura que fue una “guerra imaginaria”, lo cual responde a su visión eurocéntrica del conflicto, y sobre la segunda asegura que, si bien fue una típica “vieja guerra”, reforzó el concepto de que los costos ligados a este estilo de enfrentamientos ya no son sostenibles para los Estados.

Las “nuevas guerras”, según especifica la autora, son enfrentamientos armados diametralmente opuestos a las “viejas guerras” en cuanto a sus características definitorias. Kaldor identifica que estas disputas suceden en un contexto de desintegración del Estado, donde se enfrentan actores estatales y no estatales, donde la violencia está dirigida contra la población civil, donde la financiación se da mediante el saqueo y el pillaje, y donde la identi-

dad de la comunidad política entra en tensión con otras identidades, a las cuales ella caracteriza como sectarias, y están ligadas a la pertenencia a una religión o etnia. Kaldor, recurriendo a un concepto de Rupert Smith para explicar la cualidad sangrienta de estos conflictos, habla de “guerra entre personas” donde es difícil acordar un final para los enfrentamientos, dado que, “en vez de guerra o paz, no hay una secuencia predefinida y la paz no está al principio o al final del proceso” (Smith, 2006, p. 16). En este proceso donde no hay paz, el Estado resulta ausente o impotente, y la violencia es dirigida principalmente contra la población civil, se “violan deliberadamente las convenciones de las viejas guerras, además del nuevo corpus de legislación sobre los derechos humanos que se ha ido construyendo desde la Segunda Guerra Mundial” (Kaldor, 2006, p. 19). Otra característica definitoria no menos importante es que este tipo de conflictos desborda las fronteras de los Estados nación, ya sea a través del movimiento de refugiados, de la intervención humanitaria de una gran potencia o de un país vecino.

Mary Kaldor identifica tres tipos de “nuevas guerras”, y cada uno de ellos tiene relación con las presiones a las que ella considera que han sido sometidos los Estados luego de la finalización de la Guerra Fría. El primer tipo es la “guerra en red”, donde Estados débiles o fallidos se enfrentan a un conjunto de actores armados estatales y no estatales. Estas redes son transfronterizas, ya que son impulsadas por mercenarios, voluntarios fanáticos, organizaciones criminales y compañías militares privadas, que logran traspasar las fronteras porosas de los Estados y trasladan el conflicto volviéndolo independiente de una ubicación territorial singular (Kaldor, 2003). El segundo tipo es la “guerra espectáculo”, llevada a cabo por Estados Unidos, principalmente, y destacada por su utilización de tecnología para la preven-

ción de bajas. Los ciudadanos y la opinión pública estadounidenses, según asegura Kaldor, ya no están dispuestos a aceptar un elevado número de víctimas entre las filas de sus propias fuerzas armadas, por lo tanto, para emprender guerras lejanas ante Estados canallas o actores no estatales pobremente definidos, es necesario obtener legitimidad, esgrimiendo el argumento de enfrentamientos quirúrgicos y certeros que minimizan la cantidad de pérdidas humanas (Kaldor, 2003). La tercera y última variante es la “guerra neomoderna”, donde hay Estados que, a diferencia de los involucrados en las “guerras en red”, poseen un aparato militar amplio, aunque “se ven constreñidos por muchos de los imperativos de la globalización” (Kaldor, 2003, p. 33) y se enfrentan a redes de actores no estatales. Un ejemplo de este tipo de conflicto es el enfrentamiento entre Rusia y los extremistas chechenos.

La diferenciación entre viejas y nuevas guerras realizada por Mary Kaldor tiene un valor fundamental para apreciar cómo el conflicto armado empieza a delinearse a partir de los cambios acaecidos desde la finalización de la era bipolar. El valor de este análisis radica, principalmente, en observar las tensiones bajo las cuales los Estados nación deben enfrentar el surgimiento de nuevos conflictos armados, muchas veces intestinos, que tienen consecuencias que se esparcen más allá de sus fronteras y en la que confrontan muchas veces a actores no estatales.

El siguiente punto por abordar, en la línea de las tensiones y los desafíos que los actores internacionales tradicionales deben afrontar, es el ascenso de *los actores no estatales* y su participación cada vez más determinante en el sistema internacional. En este sentido, James Rosenau sugiere que en el mundo de la política internacional, aparte del universo estatocéntrico ya conocido, ha emergido un nuevo universo multicéntrico, donde los principales prota-

gonistas son los actores no estatales, como empresas multinacionales, ONG y organizaciones intergubernamentales (Rosenau, 1990). Estos dos espacios interactúan entre sí, y el resultado más evidente e importante para las relaciones internacionales es la contracción del campo de decisión y de capacidad de acción del Estado westfaliano. El Estado sigue siendo soberano, pero sus decisiones ya no son influenciadas solo por la estructura del sistema internacional y por la búsqueda de la seguridad y la supervivencia, sino que se ven afectadas también por la existencia y la actividad de los actores no estatales (Rosenau, 1990). El gran aporte de este autor es evidenciar que los Estados, además de estar sumergidos en la complicada misión de encontrar una manera de lidiar con la salida del estable mundo bipolar, la innegable influencia de la globalización y la aparición de un nuevo tipo de conflictos bélicos, también advierten el avance de los actores no estatales y la influencia que estos tienen sobre su campo de acción. Si bien luego de la exposición de los cuatro primeros puntos sobre los desafíos y las tensiones de esta nueva era es concebible la existencia de nuevos participantes del concierto internacional, el análisis de Rosenau permite poner de manifiesto una de las características del sistema internacional de la post-Guerra Fría.

En los cinco puntos previos sobre la situación de las relaciones internacionales tras la desaparición del enfrentamiento bipolar, se ha hecho énfasis en la desaparición de la constancia geopolítica innata a la rivalidad entre Estados Unidos y la Unión Soviética, las debilidades del modelo globalizador, la hegemonía política y cultural de Estados Unidos, el surgimiento de las nuevas guerras y el ingreso de nuevos actores a la escena internacional. Pero hay una cuestión que une a todas estas ideas, y es la necesidad de averiguar cuál es el lugar que ocupa el *Estado* a partir de la

finalización de la Guerra Fría. En ese sentido, Dirk Messner afirma que “los Estados nación ya no están en capacidad de resolver solos los problemas nacionales e imponer intereses públicos, pues determinados recursos vitales de control están repartidos fuera de sus fronteras y la competencia entre centros de producción limita las posibilidades de acción de los gobiernos nacionales” (2001, p. 52). Arriba a esta conclusión luego de hacer un análisis de cómo la soberanía de los Estados se ha visto afectada durante los últimos años. En primer lugar, para ese análisis utiliza la idea de distinción entre soberanía externa y soberanía interna, afirmando que la primera corresponde a las decisiones y acciones correspondientes a los vínculos entre Estados del sistema internacional, y que la segunda se refiere a las relaciones que cada Estado mantiene con los diferentes actores sociales dentro de su propio territorio (Reinicke, 1998). Luego explica que la “interdependencia compleja” (Keohane y Nye, 1977) ya había causado efectos sobre la soberanía externa de los Estados previamente a la desaparición del ciclo bipolar, y que lo novedoso de estos nuevos tiempos son los cambios experimentados en la soberanía interna. Dicha mutación se debe al auge de fenómenos y problemas transfronterizos propios del proceso globalizador, que ya hemos abordado antes, los cuales interfieren en el campo de acción que el Estado posea para los adentros de sus líneas divisorias (Messner, 1999).

Con la intención de averiguar también las alteraciones que han sufrido los actores principales del sistema internacional, Alejandro Grimson afirma que el Estado se está retirando en los campos ligados al desarrollo social, la redistribución y el bienestar, pero se hace fuerte en otros. Al separar las funciones sociales del Estado de las funciones represivas que este ejerce, logra explicar que pese a la desaparición de la faceta de protección y seguridad social, el

Estado mantiene el monopolio de la fuerza: “La mayoría de los países conservan intactas sus fuerzas armadas y de seguridad, otros han incrementado en diferente grado sus dispositivos. En las crisis sociales y políticas que el propio retiro social del Estado provoca puede verificarse que en muchos países el papel represivo continua siendo muy poderoso” (Grimson, 2004, p. 20).

Además, como hemos visto antes, la globalización genera despojados y expulsados del sistema que buscan amparo en identidades diferentes a la de la comunidad política tradicional. Esto genera con asiduidad que, ante un Estado en franco retroceso de su lugar benefactor, se recurra a la violencia como medio de protesta. Fred Halliday expone que aquí se da una tensión entre la moralidad de los Estados, que es aquella que sostiene que “son los Estados el principal referente ético y la principal fuente de orden y justicia” (Halliday, 2006, p. 17), y la moralidad de los individuos, la cual sustenta que “los Estados deben ceder a las reivindicaciones de los individuos y a las reivindicaciones implícitas, igualitarias y redistributivas que surgen de estos individuos” (2006, p. 17). ¿Quién debe ceder? ¿Los Estados, haciendo lugar a los reclamos de todos los grupos y escuchando cada demanda, o los individuos, entendiendo que cada sacrificio o reivindicación no escuchada obedece a una planificación que excede los reclamos particulares para la obtención del bien común? No es la intención aquí responder esa pregunta, sino dejar patente cómo la tensión entre estos dos modelos de moral, a los que hace referencia Halliday, desgastan la soberanía de un Estado.

Otro punto ligado a esta cuestión es que, más allá de la tirantez entre los dos tipos de moral, los Estados muchas veces optan por dar una respuesta extralimitada a los reclamos de ciertos sectores, o por el contrario, carecen de los

medios para ofrecer una réplica o una opción que permita cohibir el escalamiento del enfrentamiento. En el primero de los casos, la línea que separa las cuestiones internas de las cuestiones que podrían ameritar una intervención foránea se ha hecho cada vez más minúscula, lo que provoca que los asuntos internos de un país y las respuestas que un Estado proporciona a un reclamo estén siempre bajo la observancia de actores estatales y no estatales del sistema internacional. En otras palabras, la tensión entre moralidad de los Estados y moralidad de los individuos también provoca una tensión entre el principio de no injerencia y la intervención humanitaria.⁵ Nuevamente, no se persigue aquí una sentencia final sobre una posible jerarquización de estos principios, sino revelar la existencia de la paradoja.

En el segundo de los casos, que el Estado en cuestión no pueda o no pretenda ofrecer una respuesta, puede acontecer que el reclamo se radicalice. La situación de los excluidos del modelo globalizador, que también logran conformar grupos para canalizar sus reclamos alrededor de una cierta identidad, sumada al retroceso del Estado benefactor simultáneo al avance del Estado represor, y la transnacionalización de los reclamos, pueden provocar que las demandas sean encausadas de una forma mucho más violenta. Puede darse un alzamiento de un sector armado contra el Estado, caso analizado dentro del concepto de “nuevas guerras” de Mary Kaldor, o “el uso o amenaza de usar la violencia en forma intencional contra civiles no combatientes por parte de un actor no estatal (transnacional o subnacional) en una confrontación asi-

⁵ La temática de la evolución de la doctrina de intervención humanitaria puede ser profundizada en W. Bello, “Humanitarian intervention: evolution of a dangerous doctrine”, en *Focus on Trade*, núm. 15, enero de 2005, disponible en línea: <<http://focusweb.org/pdf/Fot-pdf/fot115.pdf>>.

métrica con el fin de alcanzar metas políticas” (Stepanova, 2009, p. 28), lo cual constituye la definición de terrorismo de Ekaterina Stepanova. Esta violencia puede tener sus objetivos dentro del territorio sobre el cual el Estado al que se dirigen los reclamos ejerce soberanía, o pueden dirigirse contra ciudadanos de otras naciones o incluso contra objetivos ubicados en otros países. Una ausencia de capacidad o de voluntad para encontrar una solución de nuevo plantea una tensión entre el principio de no injerencia y la intervención foránea, en especial luego del lanzamiento de la guerra contra el terror por parte de Estados Unidos como respuesta a los atentados del 11 de septiembre de 2001. En palabras de John Ikenberry, el planteamiento básico de la administración de George W. Bush fue que “los terroristas no respetan las fronteras, así es que Estados Unidos tampoco puede hacerlo. Además, los países que albergan a terroristas, ya sea porque los consienten o porque no son capaces de hacer cumplir sus leyes en su territorio, efectivamente pierden sus derechos de soberanía” (Ikenberry, 2002, p. 11).

En resumen, los actores tradicionales del sistema internacional afrontan el dilema de una lenta disolución del sistema westfaliano, que, si bien no es irreversible, expone la incapacidad de resolver problemas nacionales, imponer intereses públicos y las limitadas posibilidades de acción de los Estados (Messner, 2001).

Los diferentes cambios, a partir de la finalización de la Guerra Fría, que han sido enunciados aquí, como la desaparición de la estabilidad geopolítica, las crisis del modelo globalizador y los problemas inherentes a la globalización, la distinción entre viejas guerras y nuevas guerras y el ascenso de actores no estatales, ejercen su influencia sobre la situación y las cualidades con las que el Estado nación había operado desde el siglo XVII. Los tiempos turbulentos

a los que se refiere Rosenau no han terminado, y el modelo clásico de Estado se ve presionado por la afectación de su soberanía externa e interna, por el malestar que genera en la población el abandono de sus funciones sociales al mismo tiempo que se refuerzan sus funciones represivas, por la tirantez entre la moralidad de los Estados y la moralidad de los individuos, y por la paradoja generada por la administración de la respuesta a los reclamos que puede oscilar desde una respuesta excesiva hasta la inacción impuesta o voluntaria.

Las exposiciones teóricas de Fukuyama, Friedman, Huntington y Barber, ya sean optimistas o negativas, no lograban aprehender toda la realidad de las relaciones internacionales. Tampoco la ortodoxia realista lograba ofrecer modelos explicativos que pudieran dar cuenta de los nuevos sucesos en forma acabada. Esto abrió las puertas a un nuevo momento de la disciplina, que algunos han caratulado como el cuarto debate (Sodupe, 2003).

2.2. Cambios en las relaciones internacionales

La existencia de un nuevo debate, si bien no es admitida por algunos sectores con la intencionalidad de no dar entidad a las exigencias de repensar algunas cuestiones de la disciplina, ha quedado registrada por la falta de respuestas concisas que las herramientas teóricas existentes han evidenciado ante los nuevos desafíos y las tensiones que enfrenta el Estado nación. Los tres debates fundamentales desde el comienzo de las relaciones internacionales, que han enfrentado primeramente a los postulados realistas e idealistas, luego a los tradicionalistas y behavioristas, y en tercer lugar a las posturas estatocéntricas contra globalistas y estructuralistas, según Kepa Sodupe (2003), parecían

haber impulsado la materia hasta alcanzar la perfección máxima como ciencia en términos positivistas, donde era posible la elaboración de leyes generales, donde la veracidad de ellas se derivaba de la contrastación y correspondencia de la hipótesis propuesta con los hechos. Pero los cambios acaecidos luego de la finalización de la Guerra Fría se han manifestado, utilizando un lenguaje racionalista, como anomalías que el paradigma vigente no puede explicar. Según Thomas Kuhn, estas anomalías, y la ausencia de una reparación que dé cuenta de la capacidad del paradigma vigente para explicar la realidad, dan comienzo a la crisis que marca el inicio de la decadencia de esa manera de entender el mundo (Kuhn, 1971).

El tercer debate, que había sido ampliamente acaparado por el enfrentamiento entre neorrealistas y neoliberales pese a tener otros protagonistas, no pudo ofrecer interpretaciones convincentes de la totalidad de las alteraciones acontecidas luego de la caída del Muro de Berlín y la disolución de la URSS. Luis Emilio Bruni Mondolfi, citando a Mijaíl Gorbachov, afirma que “los cambios en el mundo tras el fin de la Guerra Fría, y las dificultades y las contradicciones inherentes al surgimiento de un nuevo orden político y económico, son apenas una manifestación de modificaciones más profundas en el desarrollo de la humanidad, y solo pueden comprenderse en ese contexto” (Bruni Mondolfi, 1998, p. 42). Esta nueva era, marcada por tensiones y desafíos, exhibía transformaciones que el enfrentamiento bipolar había encubierto, y que las relaciones internacionales no terminaban de esclarecer. Luciano Tomassini asegura que el fin de la Guerra Fría significa lo siguiente:

La disolución del “principio ordenador” que presidió la estructura internacional de la posguerra, lo cual revela un realineamiento de los principales actores que configuraron aquella

estructura y protagonizaron el juego de las relaciones internacionales dentro de ella, realineamiento que no se debió a un cambio en la distribución de los recursos de poder entre dichos actores, como supone la teoría clásica, sino a la emergencia de otros factores a los que esta no asignó suficiente peso en la política internacional (1991, p. 82).

Es evidente el sentimiento presente en cierto sector de los estudiosos de las relaciones internacionales sobre la necesidad de repensar los postulados existentes hasta ese momento. Hay otro factor que también ejerce influencia para la aparición de esta nueva posición, y es la concepción de que el estado de la disciplina en ese momento respondía a que el estudio de las relaciones internacionales había sido guiado por las necesidades de la política exterior de Estados Unidos en la posguerra: “Los mitos, las concepciones erradas y las simplificaciones en los que se basaban las relaciones internacionales eran congeniales con las emociones y los intereses de la comunidad académica anglonorteamericana de la era de las ‘guerras calientes y frías’” (Bruni Mondolfi, 1998, p. 32). Sodupe confirma la relación entre el desarrollo de materia y la posición de Estados Unidos al acabar la Segunda Guerra Mundial: “El paradigma estatocéntrico reflejaba una forma muy concreta de entender las relaciones internacionales. Sus premisas y, consiguientemente, los problemas a los que se dirigía la atención de la disciplina estaban influenciados con fuerza por los valores culturales característicos de la sociedad norteamericana” (Sodupe, 2003, p. 43).

Entonces, ante los cambios ocurridos luego de la finalización del enfrentamiento bipolar, y debido a la idea de una reflexión obligatoria sobre el desarrollo de las relaciones internacionales desde la posguerra hasta los albores del siglo XXI, se inicia el cuarto debate, que “se caracteriza por la formulación de numerosas y variadas reflexio-

nes y propuestas teóricas, algunas de las cuales cuestionan los paradigmas vigentes durante el período denominado 'Modernidad', mientras que otras parecen rescatar elementos de tales paradigmas y los amalgaman con la finalidad de incrementar sus virtudes explicativas" (Rodríguez, 1998 p. 108).

En este nuevo debate, los contendientes principales son denominados como racionalistas y reflectivistas (Keohane, 1988), y los principales puntos de desavenencia versan sobre cuestiones ontológicas y epistemológicas. Es necesario aquí hacer un breve repaso sobre el significado de la ontología y la epistemología. El primero de los vocablos hace referencia a "las estructuras del mundo real —cosas, entidades— y los procesos planteados por la teoría e invocados por las explicaciones que encierra. En definitiva, la ontología responde a la pregunta: ¿de qué está hecho el mundo?" (Sodupe, 2003, p. 62). La epistemología, por su parte, es "la rama de la filosofía que estudia la investigación científica y su producto, el conocimiento científico" (Bunge, 1981, p. 13). Es decir que su tarea es "caracterizar la clase de conocimiento que un método de estudio dado proporciona y de establecer hasta qué punto dicha clase de conocimiento está en consonancia con los que son considerados estándares de un conocimiento verdadero o genuino" (Sodupe, 2003, p. 62).

Primeramente abordaremos las cuestiones ontológicas del debate que, según Alexander Wendt (1999) y Sodupe (2003), pueden dividirse en los clivajes materialismo-idealismo e individualismo-holismo. El primero hace referencia al enfrentamiento entre aquellos que sostienen la postura de que las fuerzas materiales son las que definen las estructuras y dan poder a los actores del sistema internacional y aquellos que sostienen que principios, normas e instituciones dan forma y consistencia a la estructura inter-

nacional y ejercen influencia sobre los Estados. Ninguna posición niega la existencia de ideas o fuerzas materiales, pero en cada caso, para sus defensores, una de ellas se impone y determina a la otra (Sodupe, 2003). Esta oposición entre ambos planteamientos promueve una discusión que, si bien no hace su aparición por primera vez en el denominado cuarto debate, es enriquecedor para la disciplina y expone una cuestión de difícil resolución.

El segundo clivaje presente en la faceta ontológica de esta discusión es el que opone los supuestos individualistas a los holistas. El individualismo sostiene que “las explicaciones científicas deberían ser reducibles a las propiedades e interacciones de los individuos” (Sodupe, 2003, p. 64). Por el contrario, el holismo mantiene que los efectos de las estructuras “contribuyen a la construcción de los agentes, tanto en términos causales como constitutivos” (Sodupe, 2003, p. 65). Se podría afirmar que una postura tiene una visión de arriba hacia abajo, donde el influjo de la estructura es más importante que la condición de los actores individuales, y que su opositora afirma, desde una visión ascendente, que los individuos son previos a las estructuras y las determinan.

El resultado de los antagonismos existentes en ambos clivajes es la existencia de cuatro combinaciones, no estrictamente determinantes pero esclarecedoras, que conforman el mapa ontológico de la disciplina en el cuarto debate. Hacia el interior de las posiciones holistas e individualistas, podemos hacer la división entre materialistas e idealistas. De esta manera queda demarcada la existencia de holistas materialistas, por un lado, y de holistas idealistas, por el otro, dentro de los cuales se podría identificar a la teoría del sistema mundial y a la escuela inglesa, el constructivismo, la teoría crítica, el feminismo y el posmodernismo, respectivamente. En segundo término, y realizan-

do la misma segmentación que en las líneas precedentes, los individualistas pueden ser divididos en materialistas e idealistas. Dentro de la categoría de individualistas materialistas, podemos encontrar a los realistas tradicionales, a neorealistas y a neoliberales, y en la categoría de individualistas idealistas se encuentran los liberales. Este mapa ontológico no intenta trazar líneas divisorias definitivas y presenta las clasificaciones como tipos ideales.

Wendt y Sodupe coinciden en que este cuarto debate está influido fuertemente, no por las diferencias existentes entre las cuatro posturas, sino por la oposición entre holistas idealistas, denominados reflectivistas, e individualistas materialistas, conocidos como racionalistas. Pero estas diferencias no hacen referencia únicamente a las cuestiones ontológicas, también hay disimilitudes epistemológicas. Los racionalistas consideran que “la relación entre teoría y realidad, que se materializa en los procesos de verificación o falsación, representa, pese a todas sus dificultades, la fundación sobre la que se asienta el conocimiento científico. De aquí el marcado carácter empirista de la epistemología racionalista” (Sodupe, 2003, p. 69). Se puede apreciar una fuerte predilección de los racionalistas por la forma positivista de construcción del conocimiento, que tiene como trasfondo la idea de que hay una cierta unidad o cercanía entre ciencias naturales y ciencias sociales. En cambio, los reflectivistas “propugnan que los estándares epistemológicos y metodológicos en las ciencias sociales deben acomodarse a la especialidad de su objeto de estudio” (Sodupe, 2003, p. 69). Las ciencias sociales tienen un objeto de estudio totalmente diferente del objeto de estudio de las llamadas ciencias duras, lo cual, según el reflectivismo, provoca que la producción del conocimiento no pueda ser exactamente igual para ambos tipos de ciencia. La finalidad del quehacer de las ciencias sociales no

es la anticipación y explicación de los fenómenos, sino su comprensión. El entendimiento de la acción humana y del hecho social al mismo tiempo obliga a brindar un lugar a la subjetividad y a la interacción de subjetividades, siendo esquivo el empirismo científico de las ciencias naturales que los racionalistas anhelan. El reflectivismo, epistemológicamente hablando, no considera que el método válido para la producción científica de las relaciones internacionales sea la generación de hipótesis contrastables empíricamente que luego decanten en la construcción de leyes generales; por el contrario, estima que las interpretaciones de los fenómenos no son verificables y no apunta a la creación de leyes generales, sino a la comprensión pluralista de los aspectos particulares de cada fenómeno.

En el comienzo de este segundo capítulo se ha analizado cómo, tras el fin de la Guerra Fría, se han manifestado diferentes tensiones y desafíos hacia los actores considerados tradicionales por las posturas clásicas de la disciplina. Estas alteraciones se han revelado como un reto a las herramientas teóricas existentes. Por eso, la aparición de visiones disidentes al paradigma estatocéntrico son consecuencia directa de la falta de elementos que permitan desembrollar los cambios ocurridos tras el fin de la era bipolar (Del Arenal, 1993). Esta situación ha conducido al surgimiento de un nuevo debate, revisado en esta sección. La importancia de este nuevo debate es que abre la posibilidad de que, al menos en el ámbito de las relaciones internacionales, se pueda permitir una pluralidad disciplinar y teórica que no exija indeclinablemente la adhesión al paradigma estatocéntrico y positivista como requisito para la producción científica. Sergio Rodríguez expresa esta idea de la siguiente forma:

En la actualidad hay numerosas y diversas posturas intermedias, teorías específicas y sensibles al contexto, teorías de mediano alcance, que no postulan una lógica única y coherente o un principio universalmente válido para todo el sistema internacional. Esto no es producto del azar, sino de la reestructuración o sustitución de los paradigmas de la Modernidad [...]. La verdad absoluta, bandera del racionalismo cartesiano sobre el cual se sustenta la ciencia moderna (natural o social), está pasando a ser suplantada por un nuevo paradigma, aun indefinido, basado en la tolerancia y el reconocimiento del otro, o lo que es lo mismo, en el reconocimiento de la existencia de “verdades relativas” (1998, p. 105).

En este estado de situación de las relaciones internacionales, es donde la Regulación de Conflictos⁶ deja de ser percibida como una disciplina paria que no ofrecía explicaciones realistas para comprender el funcionamiento del sistema internacional, y pasa a ser concebida como un elemento útil para la prevención, la resolución y la transformación de los conflictos, así como también para el manejo de las crisis violentas a nivel global con actores estatales y no estatales como participantes.

2.3. Conflictos armados menores e internos

Hasta aquí hemos visto las diferentes tensiones y los desafíos que, a partir de la desaparición del enfrentamiento bipolar, han encarado los actores del sistema internacional. Como se ha intentado exponer en el desarrollo del apartado que antecede, estos hechos han traído aparejados también cambios en el plano teórico. Las nuevas maneras de entender la disciplina, ya sea en cuanto al

⁶ La regulación de conflictos como disciplina incluye diferentes enfoques; esto será explicado a partir del apartado 2.6 del presente escrito.

objeto de estudio o en cuanto a su modo de abordaje, han abierto el campo de la construcción del conocimiento más allá de los límites del positivismo. El racionalismo, si bien sigue ocupando un lugar de preponderancia, debe compartir el espacio de creación del saber relativo a las relaciones internacionales. Este quiebre con los rígidos requerimientos de la Modernidad para la producción de conocimiento científico permite el acercamiento de las relaciones internacionales a otras disciplinas, posibilitando así que el resultado de la investigación pueda hacer lugar a la subjetividad y la comprensión de los fenómenos.

La brecha epistemológica de las relaciones internacionales a la que se ha hecho referencia ha permitido la aproximación de nuevas disciplinas, entre las cuales se encuentra la Regulación de Conflictos. Pero, así como hemos repasado los hechos fácticos que han permitido la apertura en cuanto a la noción de la construcción de conocimiento científico, también es relevante realizar una breve revisión de los hechos que han convertido a la Regulación de Conflictos en una disciplina de suma importancia para nuestra materia.

Conjuntamente con las tensiones y los desafíos que hemos mencionado en este capítulo, se ha hecho referencia a los cambios observados en cuanto a la concepción de los conflictos armados en la post-Guerra Fría. En líneas preliminares, se ha abordado la diferencia entre viejas guerras y nuevas guerras, en la que incurre y se ha especializado Mary Kaldor. Parecería correcto preguntarnos qué fue lo que provocó que esta autora se encontrara en la necesidad de redefinir los conflictos armados, diferenciando la guerra clausewitziana clásica de los conflictos armados actuales (Kaldor, 1999). La caída del bloque soviético evidenció lo que permanecía reprimido bajo la lógica de

la era bipolar: los conflictos ya no eran solo entre dos o más Estados, como tampoco poseían la intensidad de las antiguas grandes guerras.

Es necesario, en este punto, hacer una división entre tres conceptos similares que tienden a confundirse pero que, desde lugares diferentes, hacen a la comprensión del conflicto armado: la definición del conflicto armado, su intensidad y los diferentes tipos de conflicto.

El Programa de Datos sobre el Conflicto de la Universidad de Upsala define al conflicto armado como una incompatibilidad o disputa sobre el tipo de gobierno (cambio de sistema político, reemplazo del gobierno central o cambio de su composición) y/o sobre el territorio (cambio de un Estado a otro en el control de un territorio o demanda de secesión o autonomía), donde el uso de fuerzas armadas entre dos grupos resulta en, al menos, veinticinco muertes relacionadas a la batalla. De esos dos grupos, por lo menos uno es el gobierno de un Estado (Gleditsch, Wallensteen, Eriksson, Sollenberg y Strand, 2002).

Por otro lado, la Escola de Cultura de Pau de la Universidad Autónoma de Barcelona define al conflicto armado como todo enfrentamiento protagonizado por grupos armados regulares o irregulares con objetivos percibidos como incompatibles en el que el uso continuado y organizado de la violencia: A) provoca un mínimo de cien víctimas mortales en un año y/o un grave impacto en el territorio; B) pretende la consecución de objetivos diferenciables de la delincuencia común y vinculados a autodeterminación y autogobierno, oposición al sistema político de un Estado o control de recursos y territorio (Escola de Cultura de Pau, 2013). Podemos apreciar que hay puntos en común en ambas definiciones: el desafío al gobierno central de un país, un número mínimo de víctimas relacio-

nadas con la violencia desatada en el conflicto y dos partes o grupos bien demarcados que perciban sus objetivos como incompatibles.

En cuanto a la intensidad que puede alcanzar un conflicto, el Programa de Datos sobre el Conflicto de la Universidad de Upsala establece tres tipos: *conflicto armado menor*, donde el número de muertes relacionadas con el enfrentamiento armado es menor a mil durante el transcurso del conflicto; *conflicto armado intermedio*, donde el número de muertes relacionadas con el enfrentamiento armado es superior a mil durante el transcurso del conflicto, pero inferior a mil durante un año; y la *guerra*, donde el número de muertes relacionadas con el enfrentamiento armado es superior a mil durante el transcurso del conflicto y también se supera el millar de bajas durante un año dado (Wallensteen y Sollenberg, 1998). Con los parámetros aquí definidos, en 1989 se desarrollaron o se encontraban activos en el globo quince conflictos armados menores, catorce conflictos armados intermedios y dieciocho guerras (Wallensteen y Sollenberg, 1998). En 1994, los conflictos menores en progreso eran dieciséis, los conflictos intermedios eran diecinueve y las guerras, siete (Wallensteen y Sollenberg, 1998). Podemos ver aquí tres tendencias entre los años especificados: el descenso del número total de conflictos en actividad (de cuarenta y siete a cuarenta y dos), el alza en la cantidad de conflictos menores e intermedios (veintinueve en 1989 y treinta y cinco en 1994) y el descenso del número de guerras (de dieciocho a siete). Esta tendencia revelaba que las guerras con un número elevado de bajas eran cada vez menos usuales y que los conflictos menores e intermedios empezaban a tomar cada vez más protagonismo. En 1997, el número de conflictos menores había descendido a doce, los conflictos intermedios también habían sufrido un descenso de su cantidad

total hasta catorce y las guerras mantenían su constancia y se ubicaban en tercer lugar con siete conflictos (Wallensteen y Sollenberg, 1998). Esto confirma dos de las tendencias anteriores: el número total de conflictos declinó tras el fin de la Guerra Fría, y el número de conflictos con intensidad de guerra también decreció. Los conflictos menores e intermedios, pese a una leve escalada en su cuantía en los primeros años posteriores a 1989, se mantuvieron constantes. Esto le otorga una mayor importancia relativa a los conflictos menores e intermedios sobre el número total de enfrentamientos.

Tabla 1. Intensidad de los conflictos armados, 1989-1997

<i>Level of conflict</i>	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	<i>All years*</i>
Minor	15	16	18	23	15	16	12	17	12	46
Intermediate	14	14	13	12	17	19	17	13	14	15
War	18	19	20	20	14	7	6	6	7	42
All Conflicts	47	49	51	55	46	42	35	36	33	103
All Locations	37	39	38	41	33	32	30	29	26	69

* Including highest level recorded.

Fuente: Wallensteen, P. y Sollenberg, M. (1998), "Armed Conflict and Regional Conflict Complexes, 1989-1997", en *Journal of Peace Research*, vol. 35, núm. 5, pp. 622.

En 2011, el Programa de Datos sobre el Conflicto de la Universidad de Upsala publica otra vez su estudio anual, pero esta vez con una nueva tipología de intensidad, donde los conflictos intermedios habían sido eliminados. Los conflictos menores son aquellos que han generado por lo menos veinticinco bajas relacionadas con la batalla, pero menos de mil en un año calendario dado. Las guerras son aquellos conflictos armados que han generado por lo menos mil bajas relacionadas con la batalla en un año calendario dado (Themnér y Wallensteen, 2012). Bajo esta innovadora tipología, los conflictos menores eran treinta

en 1989 y las guerras alcanzaban un total de trece. Para 1997, los conflictos menores llegaban a treinta y dos, mientras que las guerras, por su parte, se calculaban en siete (Themnér y Wallenstein, 2012). Podemos ver que, pese a la nueva clasificación de la intensidad que llevó adelante el programa, las tendencias se mantienen: se reduce el número total de conflictos, se reduce el número total de guerras y se mantiene relativamente estable la cantidad de conflictos menores. Si observamos los años subsiguientes, e incluso el año 2011, podemos percibir la consistencia y la estabilidad de los números. Los conflictos menores en 2011 eran treinta y uno, y su punto más bajo luego de 1997 fue veinticinco conflictos menores durante 2003 y 2004. En cuanto a las guerras, en 2011 se registraron seis conflictos de este tipo, y desde 1997 se registró un pico máximo de trece durante 1999 que, rápidamente, se redujo a cinco en 2003. Es decir que la cantidad de conflictos armados con intensidad de guerra, en general, se ha mantenido y se mantiene en un número ampliamente inferior al alcanzado durante la salida de la Guerra Fría. Por otra parte, los conflictos menores se han mantenido estables, produciendo que, en un análisis relativo, alcancen una notoriedad de la que no gozaban en años anteriores.

Tabla 2. Intensidad de los conflictos armados, 1989-2011

<i>Level of conflict</i>	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Minor	30	35	39	41	35	35	34	33	32	28	26	27
War	13	15	13	12	10	11	7	8	7	12	13	10
All conflicts	43	50	52	53	45	46	41	41	39	40	39	37
All dyads	62	67	67	64	57	56	47	51	54	54	50	49
All locations	36	37	38	39	32	33	31	31	29	32	31	28

<i>Level of conflict</i>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	1989-2011 ^a
Minor	28	26	25	25	27	28	31	32	30	27	31	89
War	8	6	5	7	5	5	4	5	6	4	6	48
All conflicts	36	32	30	32	32	33	35	37	36	31	37	137
All dyads	48	45	41	44	38	46	44	48	45	39	50	279
All locations	29	24	23	24	23	24	25	27	27	25	30	81

Fuente: Themnér, L. y Wallensteen, P. (2012), "Armed Conflicts, 1946-2011", en *Journal of Peace Research*, vol. 49, núm. 4, pp. 567.

Por otro lado, el Programa de Datos sobre el Conflicto de la Universidad de Upsala delimita tres diferentes tipos de conflicto armado: *conflicto armado intraestatal*, en el cual se enfrentan el gobierno de un Estado y grupos internos de oposición; *conflicto armado intraestatal internacionalizado*, en el cual se enfrentan el gobierno de un Estado y grupos internos de oposición, con una intervención de tropas de otros Estados; y el *conflicto armado interestatal*, en el cual se enfrentan dos o más Estados (Themnér y Wallensteen, 2012). Utilizando estos parámetros, se observa en los informes publicados anualmente por el programa citado que en 1989 existían treinta y ocho conflictos intraestatales, cuatro conflictos intraestatales internacionalizados y dos conflictos interestatales. Hacia 1997 se mantenía la tendencia de un alto número de conflictos internos (treinta y siete), con una cantidad mínima de conflictos interestatales (uno) (Harbom y Wallensteen, 2007). Desde 1997 hasta 2006, el pico máximo de cantidad de conflictos interestatales fue dos, durante 1998, 1999, 2000 y 2003. En cambio, por el lado de los conflictos intraestatales, en el mismo período, el punto mínimo fue veinticinco con-

flictos de este tipo durante 2003 (Harbom y Wallensteen, 2007). Esto reafirma la tendencia del descenso del número total de conflictos armados, como así también la prevalencia de los conflictos intraestatales por sobre los conflictos interestatales.

Tabla 3. Tipo de los conflictos armados, 1989-2006

<i>Type of conflict</i>	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Intrastate	38	45	50	48	41	45	37	38	37	33
Internationalized intrastate	4	3	0	3	5	1	1	2	2	4
Interstate	2	2	2	1	0	0	1	2	1	2
All conflicts	44	50	52	52	46	46	39	42	40	39

<i>Type of conflict</i>	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1989-2006
Intrastate	34	31	30	28	25	28	26	27	89
Internationalized intrastate	5	4	5	3	2	4	6	5	26
Interstate	2	2	1	1	2	0	0	0	7
All conflicts	41	37	36	32	29	32	32	32	122

Fuente: Harbom, L. y Wallensteen, P. (2007), "Armed Conflict, 1989-2006", en *Journal of Peace Research*, vol. 44, núm. 5, pp. 624.

La Universidad Autónoma de Barcelona, a través de la Escola de Cultura de Pau, comenzó en 2002 a publicar un informe anual que también recopila datos estadísticos sobre los conflictos armados en el globo. En cuanto a la tipología de los conflictos, también establece tres variedades diferentes: los conflictos armados internos, los conflictos armados internos internacionalizados y los conflictos armados internacionales (Escola de Cultura de Pau, 2012). Los conflictos armados internos son aquellos protagonizados por actores armados del mismo Estado que operan exclusivamente en y desde el interior de él. Asimismo, se

entiende por conflicto armado interno internacionalizado aquel en el que alguna de las partes contendientes es foránea, y/o cuando el enfrentamiento se extiende al territorio de países vecinos. En último lugar, son conflictos armados internacionales aquellos en los que se enfrentan actores estatales o no estatales de dos o más países (Escola de Cultura de Pau, 2012). Sobre estas definiciones y sobre los datos estadísticos publicados en los informes anuales, podemos apreciar que durante 2005 se dieron veintiún conflictos armados, de los cuales todos fueron conflictos internos (Escola de Cultura de Pau, 2006). Durante 2008, se registraron treinta y un conflictos armados, de los cuales dos fueron internacionales (Rusia/Georgia y Palestina/Israel⁷), catorce tuvieron un carácter interno y los quince restantes fueron de orden interno internacionalizado (Escola de Cultura de Pau, 2009). En el transcurso de 2011, se detectaron cuarenta conflictos armados, de los cuales tan solo dos fueron internacionales y el resto se repartió entre internos (catorce) e internos internacionalizados (veinticuatro) (Escola de Cultura de Pau, 2012).

A partir de la finalización de la Guerra Fría, las guerras clásicas, donde las tropas uniformadas de dos o más Estados se enfrentan para dirimir alguna cuestión de orden político que los decisores gubernamentales no habían logrado consensuar, ya no son el tipo de conflicto más usual. Por el contrario, los conflictos menores y de baja intensidad son cada vez más frecuentes. Asimismo, estos conflictos suceden hacia adentro de las fronteras estatales, donde diferentes grupos se sublevan ante la

7 Pese a que Palestina no es un Estado reconocido internacionalmente, la Escola de Cultura de Pau considera el conflicto entre Israel y Palestina como “internacional” y no como “interno”, por tratarse de un territorio ocupado ilegalmente y cuya pretendida pertenencia a Israel no es reconocida por el derecho internacional ni por ninguna resolución de Naciones Unidas (Escola de Cultura de Pau, 2009).

autoridad estatal central en disputas que hacen a la forma de gobierno o cuestionan el sistema político establecido. La identidad, la autonomía o la autodeterminación de las minorías ya no son un tema que siempre compete a un solo Estado y que puede ser contenido por la intervención o la mediación de este. Los estallidos violentos de magnitud reducida son el comienzo de los enfrentamientos armados en la realidad internacional de la postera bipolar, y no pueden ser abordados con las mismas herramientas teóricas que fueron analizados los conflictos armados interestatales de la Modernidad. Estos conflictos por lo general son el resultado de un largo historial de invisibilización de diferentes sectores o grupos de una sociedad, como también de sus demandas, de la desatención constante de injusticias y vejaciones, que encuentran una caja de resonancia o un centro de difusión en la conformación de un grupo con capacidad de oposición a un gobierno central. Es en este cuadro de situación en que los paradigmas clásicos de las relaciones internacionales no encuentran herramientas satisfactorias para encarar las anomalías que arroja la realidad internacional actual, y en que los conflictos armados menores e intraestatales ocupan un lugar de preponderancia en la agenda internacional, donde la Regulación de Conflictos como disciplina ha cobrado una importancia fundamental para comprender la razón de ser de los enfrentamientos armados y la manera de transformar su desenlace.

2.4. Desarrollo de la Regulación de Conflictos como disciplina

Hasta aquí hemos visto la transformación de las relaciones internacionales, el cambio en los conflictos armados, y se ha propuesto la Regulación de Conflictos como herra-

mienta complementaria para enfrentar esta realidad internacional. Previa a la justificación de esta propuesta y la exposición de las herramientas innovadoras que apareja la utilización de esta disciplina en las relaciones internacionales, correspondería esgrimir un breve resumen de la evolución histórica de esta disciplina para entender sus orígenes y su momento actual.

Como preámbulo al ahondamiento en la cuestión de la evolución de la Regulación del Conflicto como disciplina académica, vale aclarar los problemas que se han generado a la hora de mencionar con un nombre inequívoco a la materia. Desde sus comienzos ha sido nombrada de variadas formas, pese a que en este escrito será mencionada como Regulación del Conflicto para sortear la confusión entre la disciplina y las corrientes dentro de ella (gestión, resolución y transformación del conflicto), así como la ambigüedad que esto genera. Asimismo, también puede recibir el nombre de investigación para la paz o de estudios de paz y conflicto, pero todos estos rótulos hacen alusión al “lógico y necesario interés por entender las causas de las guerras, los enfrentamientos violentos y, de forma general, para explicar las dinámicas de los conflictos en los que intervienen seres humanos” (Fisas, 1998, p. 181).

A lo largo de la historia de la humanidad, ha existido un constante interés en comprender la naturaleza y las causas del conflicto humano, pero es recién a mediados del siglo XX que comienza a estudiarse de forma académica. Vincenç Fisas nombra como antecedentes el interés de Pitirim Sorokin, quien en la década de 1930 establece el Departamento de Sociología en la Universidad de Harvard y, desde allí, realiza una minuciosa investigación sobre las guerras de los últimos siglos (Fisas, 2004) Luego, en la década de 1940, “Lewis Richardson, cuáquero, estudió también las causas de la guerra y creó un modelo matemá-

tico sobre el rearme, y Quincy Wright, profesor de Ciencia Política de la Universidad de Chicago, publicó el monumental *A Study of War*” (Fisas, 2004, p. 48). Pero recién en la década de 1950, cuando se iniciaba el enfrentamiento de las superpotencias, comienza a estudiarse la investigación para la paz y la Regulación de Conflictos como materias académicas (Fisas, 1987). Kennet Boulding y Anatol Rapoport lanzan la revista *Journal of Conflict Resolution* y crean posteriormente el Centro para la Investigación y la Resolución de Conflictos. Incluso la esposa de Kennet, Elise Boulding, “es todavía una de las luces más brillantes en el pensamiento sobre la paz, con aportaciones decisivas en el desarrollo de la cultura de la paz, el cosmopolitismo, el potencial de la sociedad civil [...], la reforma de las instituciones internacionales, etc.” (Fisas, 2004, p. 48). Es en esta época que la expresión “Resolución de Conflictos” empieza a ser utilizada en los ámbitos de las ciencias sociales y se empieza a tomar conciencia de la importancia de las relaciones entre adversarios y la necesidad de la asistencia de las comunidades en la reparación del vínculo (Kriesberg, 2007).

Años más tarde, en la década de 1960, se “destacan las aportaciones del diplomático australiano John Burton, quien avanzó la tesis de que el conflicto forma parte de la naturaleza humana, y de que para abordarlo hay que desarrollar la ‘provención’ (o capacitación)” (Fisas, 2004, p. 49). También este destacado autor fue el fundador del Centro de Análisis de Conflictos, el cual abrió sus puertas en 1966, y se caracterizó por la inclusión en sus estudios de la teoría de los sistemas y la teoría de los juegos (Fisas, 2004). Kepa Sodupe, en el tercer capítulo de su libro *La teoría de las relaciones internacionales a comienzos del siglo XXI*, afirma que los escritos de John Burton, y especialmente las tesis expuestas en *The World Society*, aportaron nuevas ideas

a los debates de las relaciones internacionales, pero que “Burton y otros autores que compartían sus ideas restringieron notablemente su foco de interés, dedicando gran parte de sus esfuerzos al estudio de una cuestión crítica de las relaciones internacionales: el análisis y la resolución de conflictos” (Sodupe, 2003, p. 55). Es decir que son advertibles el evidente contacto y los puntos de interés compartidos entre ambas disciplinas, pero debido al grado de interés que los estudios para la paz ponen en el conflicto, se han erigido como un conocimiento específico.

Johan Galtung, uno de los principales autores de este campo, también hace su irrupción en la década de 1960, con la fundación del Instituto de Investigación sobre la Paz de Oslo (PRIO, por sus siglas en inglés) y la publicación *Journal of Peace Research*. Vincenç Fisas afirma que debemos a este autor “conceptos tan básicos como violencia directa y violencia estructural, centro y periferia en la estructura general del imperialismo, paz positiva y paz negativa” (Fisas, 2004, p. 49), así como también “la distinción entre *peacekeeping*, *peacemaking* y *peacebuilding* en 1975, que dieciocho años más tarde asumiría Naciones Unidas” (Fisas, 2004, p. 49).⁸

El período de tiempo de mayor desarrollo de esta disciplina fue sin lugar a dudas las décadas de 1970 y 1980. Gene Sharp sistematizó las acciones no violentas ya presentes en el pensamiento gandhiano; Paul Wher promueve el paradigma de la transformación de conflictos, al que más tarde también se sumarían Johan Galtung y Adam Curle. Asimismo, este último también fue uno de los pioneros de la diplomacia paralela, “dando paso a la intervención de terceros no oficiales, y prefiriendo denominar

⁸ El artículo donde figura la distinción a la que hace referencia Vincenç Fisas es “Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding” (Galtung, 1975).

‘pacificación’ al proceso de regulación de conflictos. Para él, el arte de pacificar consiste en convertir una relación de tipo no pacífica en otra de tipo pacífica” (Fisas, 2004, p. 50). Otro de los autores ya mencionados que vuelve a cobrar relevancia en estos tiempos es John Burton, quien incorpora el concepto de *conflicto social prolongado*, “en el que se mezclan factores internos y externos, y que luego ha sido muy útil para la aplicación de la ‘teoría de las necesidades’ en los talleres de resolución de conflictos, para ver hasta qué punto se niegan necesidades básicas como la dignidad, la seguridad o el reconocimiento” (Fisas, 2004, p. 51). Pero definitivamente los grandes protagonistas de este lapso han sido Roger Fisher y William Ury, quienes desde el Programa de Negociación de la Escuela de Leyes de Harvard han logrado distinguirse con la publicación de *Sí, de acuerdo* (1985).⁹ Este libro ha popularizado la visión en la que la negociación no necesariamente debe conducir a que un actor pierda y un actor gane, sino que puede encontrarse un punto donde todos ganan (*win-win*) (Nasi y Rettberg, 2005). Además, el principal aporte a la teoría del conflicto ha sido su claridad analítica, al diferenciar los intereses de las partes de sus necesidades, motivadores reales de los conflictos (Fisas, 2004).

Ya en la década de 1990 irrumpe con fuerza la concepción de la transformación de conflictos, de la mano de John Paul Lederach, investigador de Eastern Mennonite University de Estados Unidos. Sobre este enfoque, Fisas asegura que “considera tanto la dimensión estructural como la relacional y cultural, por lo que pone el énfasis en los cambios que habrán de producirse en los individuos, en el sistema de relaciones, en las culturas y en los países a partir de su propia experiencia de superación de los conflictos

⁹ El libro original fue publicado en inglés en 1981 y su título es *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In* (Fisher y Ury, 1981).

violentos” (Fisas, 2004, p. 52). Este enfoque será abordado más en detalle en las líneas subsiguientes, ya que es considerado una de las posturas de mayor influencia dentro de la Regulación de Conflictos. En cuanto a la década de 2000, aunque se han hecho avances, los autores destacados han sido el propio Vincenç Fisas, así como Johan Galtung y John Lederach (Kriesberg, 2009) con sus nuevas publicaciones.¹⁰

La intención final de este desarrollo sobre la evolución de los estudios de paz y la Regulación de Conflictos como materias académicas reside en poder apreciar cuáles han sido los motivos que dieron inicio a la sistematicidad en la producción de este saber y revisar el estado de situación actual de la disciplina. Puede apreciarse que la acumulación de conocimiento ha llegado al punto donde las investigaciones han logrado crear un nutrido corpus de conocimiento capaz de proponer herramientas satisfactorias para el abordaje del objeto de estudio, en este caso los conflictos armados, complementando así la visión de las relaciones internacionales.

2.5. Regulación de Conflictos y conflictos armados menores e internos

Como se ha expuesto con anterioridad, la naturaleza del conflicto ha cambiado. La cantidad de conflictos interestatales ha menguado, y se han mantenido relativamente estables los enfrentamientos internos, teniendo estos muchas veces capacidad de internacionalizarse o regionalizarse, rebalsando las fronteras de un país. La política de

¹⁰ Los avances teóricos mencionados serán utilizados en el apartado 2.8 del presente escrito, correspondiente a la descripción del enfoque de transformación de conflictos.

poder se muestra anticuada y escasa a la hora de realizar una aproximación analítica a un conflicto de principios del siglo XXI. Hasta aquí se han examinado las anomalías a las que se han enfrentado los paradigmas tradicionales de las relaciones internacionales en los tiempos subsecuentes a la desaparición de la cortina de hierro, así como los cambios en los conflictos armados actuales, y finalmente se ha propuesto la Regulación de Conflictos como herramienta complementaria para el análisis y el abordaje de los enfrentamientos bélicos actuales. Correspondería en esta sección, luego de la breve reseña histórica del progreso de este campo del conocimiento, esbozada con anterioridad, comparar los diferentes enfoques teóricos resultantes del crecimiento de esta disciplina. Pero, previo a este avance sobre las cuestiones conceptuales que dividen a los enfoques de la Regulación de Conflictos, es necesario esgrimir una argumentación válida en cuanto al porqué de la justificación de esta disciplina como complementación de las relaciones internacionales para la intervención con vistas a una salida positiva de las disputas armadas contemporáneas.

El principal argumento en favor por la Regulación del Conflicto para la actuación en los conflictos armados menores e internos es su comprensión de la mutación en la estructura del conflicto armado moderno. Lederach (1997) hace explícitas siete características distintivas de los conflictos que han aparecido luego de la disolución del enfrentamiento bipolar. Estos conflictos menores e internos, que se imponen en las estadísticas, se diferencian de los combates que les precedieron, en primer lugar, por la ausencia del paradigma ideológico clásico de la Guerra Fría como justificación y explicación de su aparición. El agotamiento de la oposición discursiva de las superpotencias también

trajo aparejada la ausencia de un sustento robusto para ubicar a los metarrelatos como causas evidentes de los choques entre facciones armadas.

La segunda peculiaridad de estos enfrentamientos es que se desarrollan, en su mayoría, en países del tercer mundo o países en vías de desarrollo, como Europa del Este y África (Lederach, 1997). En el mismo sentido que lo marcan los estudios del Programa de Datos sobre el Conflicto de la Universidad de Upsala y la Escola de Cultura de Pau, Lederach también afirma que los conflictos acaecidos desde 1989 son mayormente intranacionales, es decir que en ellos se enfrentan grupos provenientes desde el interior fronterizo de un mismo país. Pero, pese a ser disputas intranacionales, en general tienen un alto riesgo de internacionalizarse, ya sea a través de la participación de tropas extranjeras, por el flujo monetario proveniente de terceros que financian a uno u otro grupo, el desplazamiento de la población o la migración de refugiados (Lederach, 1997).

La quinta característica es la capacidad de generar inestabilidad regional, afectando a un buen número de Estados vecinos, como ha sucedido en los Balcanes, en el Cuerno de África o en la región de los Grandes Lagos en África Central. La sexta característica es la disponibilidad de armamento para los pequeños grupos dispuestos a levantarse en armas contra la autoridad central de un país, que el autor adjudica al flujo constante de material bélico desde las fábricas de las superpotencias hacia los almacenes de sus distintos aliados globales durante la Guerra Fría, y al desbaratamiento del arsenal soviético tras la caída de la autoridad central en 1991. La última particularidad de estos conflictos es la aparición de la identidad como elemento aglutinador de las diferentes facciones que se rebelan contra una autoridad central que les niegan sus reivindicaciones más elementales. Lederach (1997) afirma

que la causa de este suceso es la búsqueda de seguridad, la cual el Estado central ya no puede ofrecer,¹¹ por lo que los individuos empiezan a buscar una caja de resonancia para sus reclamos elementales ya no en la ciudadanía, sino en factores como un clan, una etnia o una religión (Lederach, 1997).

Entonces encontramos que la Regulación de Conflictos entiende que los enfrentamientos de finales del siglo XX y comienzos del actual se destacan por ser ajenos a la dialéctica ideológica de la Modernidad y por desplegarse en los países en vías de desarrollo. Tienen un marcada tendencia intranacional, pero son propensos a la internacionalización y a generar desestabilidad regional, y se producen por la disponibilidad de armamento para grupos pequeños inmersos en un sistema que nos les concede lo que ellos entienden como reivindicaciones básicas, las cuales son exigidas a través de grupos conformados alrededor de una identidad étnica, religiosa o de un tipo similar. A este análisis de Lederach, Vincenç Fisas le agrega tres cuestiones que cada vez son más comunes: Estados débiles, métodos de combate inhumanos y violencia contra la población civil. Sobre el Estado afirma que en estos casos usualmente “está ausente o tiene poca capacidad de regulación sobre los conflictos cotidianos, o no es capaz de proteger a las minorías o al conjunto de la población, con lo que aparecen estructuras paralelas de autoridad, dominio y control político y social, además de estructuras económicas irregulares” (Fisas, 2004, p. 22). Acerca de las tácticas de combate crueles que adoptan los grupos en estos conflictos, expresa que se utilizan “los métodos más inhumanos existentes, como el genocidio, la limpieza étnica, violaciones masivas de mujeres, los secuestros, las extorsiones, las

¹¹ Esta visión ha sido abordada en el apartado 2.1 del presente escrito, puntualmente en lo aludido al punto de vista de Dirk Mesnner (2001).

mutilaciones, el terrorismo, la depredación comunitaria, el impuesto revolucionario, las desapariciones, las ejecuciones sumarias, el reclutamiento forzoso, etc.” (Fisas, 2004, p. 24). Por último, en cuanto a la violencia contra la población civil, reconoce que “en estos conflictos donde predomina el terror, la población civil no solo es la víctima principal, sino que es el blanco, el objetivo, lo que explica el aumento de personas desplazadas y refugiadas en los últimos años, como indicador vergonzoso de la naturaleza perversa de estos conflictos” (Fisas, 2004, p. 24).

La concepción que la Regulación del Conflicto tiene sobre las hostilidades que caracterizan a estos tiempos posbipolares es la singularidad que le permite afrontar, con un carácter íntegramente comprensivo, el abordaje de los conflictos internos y menores, con la meta de facilitar propuestas superadoras que permitan sortear la instalación de conflictos perpetuos o con altos costos de vidas humanas. Las relaciones internacionales requieren la ampliación de sus esquemas analíticos si pretenden encarar los desafíos y las tensiones que estos nuevos tiempos presentan, y la Regulación de Conflictos facilita instrumentos profundamente eficaces para el análisis teórico o la participación práctica en la construcción de una realidad internacional por fuera de los enfrentamientos sangrientos.

2.6. Gestión de conflictos

Previo a adentrarnos en los supuestos esenciales que propone este enfoque, vale aclarar que la Regulación de Conflictos como disciplina no opera bajo una lógica excluyente entre las diferentes perspectivas que conforman la suma de la producción de sus saberes, sino que, por el contrario, se mueve en los órdenes de un razonamiento inclusivo del

conocimiento. En otras palabras, la gestión de conflictos plantea componentes que serán utilizados por la resolución y la transformación de conflictos, pero con una concepción diferente entre estas ramas de la Regulación del Conflicto acerca de cuáles son las causas del conflicto o sobre los estadios temporales que conforman su evolución, entre otras cuestiones.

Sin más preludios, es hora de avanzar sobre el primer encuadre existente dentro de la Regulación de Conflictos: la gestión de conflictos. Este enfoque se orienta principalmente a “poner término a la violencia directa, sin necesariamente abordar las causas subyacentes del conflicto”, e interpreta que el conflicto violento y prolongado es “el resultado de intereses incompatibles y/o de la competencia por los escasos recursos del poder” (Reimann, 2000, p. 7). Esta perspectiva entiende que “la paz no puede ser sino una tregua basada en el predominio avasallador del poder actual y que se mantenga depende de una vigilancia constante para preservar esa preponderancia” (Groom, 1991, p. 83). Por otro lado, Fisas agrega, sobre la gestión de conflictos, que “indica la necesidad de entender cómo el conflicto empieza y termina, y busca una convergencia de los intereses de los actores” (Fisas, 1998, p. 184). Dicha comprensión del conflicto permite el uso de estrategias coercitivas para alcanzar arreglos del conflicto, como sanciones, arbitrajes o mediaciones imperativas, pero también admite la utilización de medidas no coercitivas como la facilitación, la negociación, la mediación, las misiones investigadoras y los buenos oficios (Reimann, 2000). Si bien este enfoque tiene como ventaja la posibilidad de frenar la escalada del conflicto en su dimensión más violenta con estrategias que involucren el uso de la fuerza, los armisticios o arreglos a los que arriba son extremadamente frágiles y temporales. Esto se debe a que esa tregua es “una situación en

la que el vencedor o una tercera parte logra imponer un arreglo al vencido o a las partes litigantes, ya sea recurriendo a la coerción o a la amenaza de la coerción” (Groom, 1991, p. 83).

Si bien estas definiciones y aclaraciones alcanzan a mostrar algunas cuestiones elementales sobre la concepción del conflicto que se tiene desde esta perspectiva, no son suficientes para tener una noción completa sobre las líneas divisorias o puntos de inflexión que diferencian a la gestión de conflictos de la resolución y de la transformación de conflictos. Para eso, se proponen cinco nociones que nos permitirán a lo largo de este trabajo tener una idea clara de cuáles son las características distintivas de cada enfoque: la concepción de la *progresión* del conflicto, la *perspectiva temporal* del conflicto, la clasificación de los *actores*, la comprensión de los *componentes del conflicto* y el *marco temporal de intervención* propuesto.

Entendemos que la concepción de la *progresión* del conflicto de cada enfoque es la cantidad de estadios o fases que es capaz de percibir en una disputa. En este caso, la gestión de conflictos considera que el único estado es la manifestación más álgida del conflicto, es decir, la violencia manifiesta y efectiva. Esto no se debe a una visión optimista y crédula de la realidad, donde el conflicto no es tal hasta que se manifiesta en forma de violencia. Por el contrario, esto se debe a que “el conflicto se considera omnipresente [...]. Como no todos pueden dominar, las relaciones sociales son una pugna forzada entre dominantes y dominados. Por consiguiente, el conflicto únicamente puede zanjarse o arreglarse, pero no resolverse” (Groom, 1991, p. 83). Esta manera de entender el conflicto es ciertamente cortoplacista y busca evitar las consecuencias negativas de una manifestación violenta, con un enfoque que se encuentra, particularmente, centrado en la búsqueda

de los resultados que permitan sostener una paz negativa basada en la sostenibilidad de los acuerdos que hagan mermar la violencia (Reimann, 2000).

Considerar el desarrollo de un conflicto dado como un segmento, donde su comienzo es la manifestación de la violencia y su final es la obtención de un arreglo, nos habla de la *perspectiva temporal* del conflicto imperante en este enfoque. La perspectiva temporal es la manera en que cada enfoque entiende que el conflicto se manifiesta y recorre cada uno de los estadios propuestos en la progresión del conflicto. La gestión entiende que el conflicto tiene un solo estadio, la violencia directa, y allí se encuentra el fundamento para interpretar el desarrollo del conflicto como una línea recta que se extiende entre dos puntos. Es decir, este enfoque deja a la vista en sus planteos que considera que el conflicto está latente, pero solo repara en aquellos conflictos que efectivamente se vuelven violentos. Recurriendo a la conjetura de Fisas nuevamente, este enfoque busca entender cómo el conflicto empieza y termina (Fisas, 1998).

Un punto fundamental en cualquier tipo de análisis de conflictos, independientemente del enfoque utilizado para realizarlo, es comprender la cantidad y el tipo de actores que toman parte en el suceso. En el presente escrito se considera *actores* a todas aquellas personas, facciones, grupos, gobiernos o Estados que efectivamente toman parte, modifican, alteran, interrumpen o fomentan un conflicto. Para la gestión de conflictos, los principales actores son los líderes políticos y militares que actúan como agentes racionales, es decir que calculan sus intereses y trabajan en pos de un resultado que refleje la persecución de intereses de una política de poder egoísta (Reimann, 2000). Esto significa que la gestión de conflictos solo comprende como válidos aquellos arreglos que están basados en el consenso

temporal alcanzado por los decisores del nivel más alto de cada una de las partes enfrentadas y que solo ellos pueden alterar la dirección de un conflicto.

En cuarto lugar, y para proseguir con el examen del enfoque de la gestión de conflictos, debemos hablar sobre los *componentes* del conflicto que esta perspectiva acepta. Por componentes del conflicto, en este estudio, se interpreta al tipo de problemas que dan origen al conflicto. En ese sentido, Máire Dugan (1996) considera que el conflicto puede desatarse por problemas concretos sobre una cuestión específica, por problemas de relación entre las partes, por problemas inherentes a organizaciones o construcciones sociales y, finalmente, por problemas en las estructuras sociales. Pese a que estas categorías propuestas por la autora serán explicadas más adelante, alcanza aquí con saber que el enfoque de gestión considera que el conflicto es producto de las incompatibilidades mutuas entre dos o más partes o la competencia entre ellas por recursos escasos (Reimann, 2000). Es decir, este enfoque encauza sus esfuerzos hacia el análisis de las incompatibilidades coyunturales o, en términos de Dugan, de los problemas concretos. Esta superposición de los objetivos anhelados por las partes, entendidos en una dinámica de resultados de suma cero, es suprimida mediante acuerdos temporales que pueden ser alcanzados con el consentimiento de todos los involucrados. Pero, como se ha especificado en líneas anteriores, también se toleran los acuerdos a los que se arriba mediante la imposición que una de las partes tiene la capacidad de llevar adelante. Groom afirma que “la lucha entre los que tienen y los que no tienen es eterna, y tanto el *Leviatán* de Hobbes como *El príncipe* de Maquiavelo, concedores de la situación, imponían sistemas coercitivos para refrenar o neutralizar esas pretensiones de poder” (1991, p. 82).

En quinto y último lugar, es necesario especificar el momento en que cada enfoque propone tomar parte en cada conflicto, ya sea desde el lugar de una de las partes implicadas, mediante la acción de un tercero o a través de la asesoría de un especialista en la materia. El *marco temporal de intervención* es el conjunto de momentos que propone cada enfoque con vistas a promover una participación que permitirá regular el conflicto. Este concepto está íntimamente ligado con la concepción de la progresión del conflicto y con la perspectiva temporal que cada encuadre apoye o justifique. Esto se debe a que difícilmente se podrá proponer una estrategia que no se condiga con las fases reconocidas de un enfrentamiento o incoherente con la idea preponderante en cuanto a la manifestación del conflicto. Lederach considera que, desde el enfoque de transformación de conflictos, se puede hablar de la prevención del conflicto, gestión de crisis y transformación de las relaciones (Lederach, 1997, pp. 79-82). De la sola lectura de las categorías propuestas, puede entenderse lo íntimamente relacionadas que se encuentran las ideas del marco temporal de intervención, progresión del conflicto y perspectiva temporal. El armado conceptual de Lederach, que es extremadamente útil y será profundizado en las páginas siguientes, permite entrever que difícilmente la gestión de conflictos propondrá una intervención preventiva o transformadora desde una concepción del conflicto que solo reconoce discrepancias circunstanciales. La gestión de conflictos apunta a direccionar la crisis violenta hacia acuerdos, volitivos o forzados, que permitan acabar, aunque sea de forma provisoria, con las consecuencias destructivas de la discordia.

En resumen, y para aglutinar los conceptos propuestos por esta perspectiva en unas pocas líneas, se puede afirmar que el objetivo principal de este enfoque es poner

término a la violencia directa, y entiende que la paz no puede ser nunca una situación permanente. Esto provoca que su visión de la progresión del conflicto esté ligada íntimamente con el estallido violento desencadenado por un hecho particular. A partir de allí, la perspectiva temporal del conflicto en forma de segmento, con inicio y un final claros, nos habla de la fijación que no considera los tiempos amplios de existencia y desarrollo del conflicto. Los actores que reconoce son aquellos que pueden alcanzar acuerdos o que los pueden imponer, es decir, protagonistas con un alto nivel de jerarquía. Estos actores son capaces de lograr que los componentes del conflicto —entiéndase, las incompatibilidades circunstanciales o los problemas concretos sobre una determinada cuestión— sean entendidos como momentáneos y que los arreglos puedan sortear los desacuerdos. Este manejo de las crisis como si fueran compartimientos estancos, y no parte de un proceso más amplio, no permite que la gestión de conflictos pueda hacer hincapié en la prevención de los conflictos o en la transformación de las relaciones que le dieron origen o fundamento. Groom y Reimann han relacionado este enfoque con el realismo, no intentando entrar en polémica con algún paradigma de las relaciones internacionales, sino intentando mostrar cómo este enfoque gozó de una insostenible popularidad cuando los conflictos armados fueron abordados desde la *Realpolitik*. Groom especifica que siempre se involucra el cortoplacismo, las decisiones racionales y un frágil balance entre imposición y cooperación, “como sucedió a lo largo de la evolución del conjunto de los Estados europeos en los siglos XVIII y XIX [...] si entran en conflicto es porque cada uno desea establecer su propio orden mundial, pero cooperan para impedir que alguno de ellos lo consiga” (Groom, 1991, p. 83). Es decir, no ataca a teóricos de un paradigma de las relaciones

internacionales, pero la polémica está implícita debido a las antagónicas maneras de leer las causas y el progreso de un conflicto.

2.7. Resolución de conflictos

Se ha explicado antes la manera en que las nuevas propuestas teóricas y conceptuales que se dan dentro de la Regulación de Conflictos no son excluyentes, sino que, por el contrario, toda proposición conceptual es integrada a las ya existentes. Vale la pena hacer aquí una salvedad, y gira alrededor de la cuestión de la coerción y el papel que esta juega en el respeto de los acuerdos alcanzados por diferentes grupos o partes. La gestión de conflictos la acepta como herramienta válida, pero la resolución y la transformación del conflicto buscan la generación de acuerdos con base en el consenso, pese a admitir que a veces es necesario utilizar la imposición de armisticios o treguas para frenar la escalada de una disputa. A medida que avancemos en la definición del enfoque resolutivo, y más adelante en la perspectiva transformativa, veremos que esta diferencia se hace cada vez más evidente.

La resolución de conflictos amplía los ejes de interés, y no solo se preocupa por la limitación de las consecuencias negativas del brote violento de la crisis, sino que “busca abordar las causas profundas de la violencia directa” (Reimann, 2000, p. 9). Esta diferencia es lógica, ya que los pactos alcanzados buscan obligatoriamente una “convergencia de los intereses de los actores” (Fisas, 1998, p. 184). Una definición completa que incluya ambas cuestiones es la que propone Castaño Barrera, quien afirma que la resolución de conflictos es el enfoque que “no se limita a buscar acuerdos, sino que busca entender los moti-

vos de fondo del conflicto para tratarlos adecuadamente y hacer que la violencia desaparezca, las actitudes dejen de ser hostiles, y se cambie la estructura del conflicto” (2013, p. 97). Groom, autor citado para hablar sobre el enfoque de gestión, es un defensor de este enfoque y asegura que por resolución de un conflicto se entiende toda “situación en la que todos los interesados [...] establecen unas relaciones, sin tener en cuenta lo estrechas o distantes que sean, que, sin temor ni favor y con pleno conocimiento de la situación y de sus características estructurales, resultan esencialmente aceptables para todos según sus preferencias individuales” (1991, p. 84). Podemos ver aquí que esta perspectiva entiende que, al conocer más extensamente las causas del conflicto, se pueden mejorar las relaciones entre los participantes de él. Esto conduciría a un estado de cosas donde “la coerción manifiesta o estructural resulta innecesaria; cuando un conflicto queda resuelto, la situación se mantiene por sí gracias a la satisfacción de las partes afectadas” (Groom, 1991, p. 84).

Otro de los puntos fundamentales de la resolución es el hincapié en la prevención de un conflicto. John Burton, diplomático australiano y teórico también de las relaciones internacionales, afirma que la resolución del conflicto pretende no meramente resolver el conflicto social inmediato, la disputa inmediata, ya sea familiar o étnica, sino, a la vez, arrojar luz sobre la naturaleza genérica del problema y, de este modo, contribuir a la eliminación de sus fuentes y a la prevención de otros procesos (Burton, 2000). Este autor ha acuñado el concepto de “provención”, mediante el cual busca darles importancia a dos diferentes aspectos dentro de la resolución de conflictos: la prevención y la prospectiva. De esta manera, la provención se basa en “conocimientos teóricos y empíricos obtenidos a partir de conflictos anteriormente resueltos. Estos conocimientos

permiten, según Burton, el estudio prospectivo de posibles futuros conflictos y la inducción o la introducción preventiva de cambios oportunos en el sistema” (Kehl, 1993, p. 209). Para expresarlo de una manera más sencilla, la lógica tras la provención (en términos de Burton) o prevención es que “la identificación de las causas puede sugerir formas de evitar disputas similares en el futuro” (Ury, Brett y Goldberg, 1995, p. 33).

La forma en que percibe el conflicto este encuadre también tiene una fuerte influencia sobre el tipo de estrategias que propone. Al quitar del plano de las posibilidades de ejercer cualquier tipo de coerción para sostener un arreglo, a pesar de utilizar medidas imperativas por tiempos acotados, en general plantea la utilización de medidas no coercitivas como la facilitación, la negociación y la mediación. Pero, como veremos más adelante, también agrega más actores en el análisis. Por lo tanto, medidas no oficiales como las consultas, los talleres de regulación y las mesas redondas son más comunes y apuntan a mejorar las relaciones no solo entre los decisores en un conflicto, sino también entre los actores de rango medio (Reimann, 2000, p. 9). Ury, Brett y Goldberg afirman que “un buen sistema de resolución de disputas consiste en una sucesión de redes de seguridad —negociación seguida de mediación, arbitraje no vinculante con carácter de asesoramiento, arbitraje, intervención de un tercero, etc.— que pueden encerrar un conflicto peligroso antes de que pueda hacer un daño irreparable” (1995, p. 221).

Para poder comprender los avances propuestos por la resolución de conflictos, así como para poder vislumbrar claramente las diferencias con la gestión y la transformación, procederemos a detallar qué propone en cuanto a la concepción de la progresión del conflicto, a la perspecti-

va temporal que tiene sobre este, los distintos actores que reconoce, los componentes que discierne en una controversia y el marco temporal de intervención que propone.

En relación con la *progresión del conflicto*, reconoce que existe una fase de latencia, una crisis que le da visibilidad al conflicto y una fase de reestructuración y recreación de las relaciones entre las partes (Curle, 1971).¹² Esto se debe a la concepción de que el conflicto no es solo el estallido violento típico de una crisis, sino que el conflicto se extiende desde los antecedentes a la crisis hasta el mejoramiento de las relaciones. Aquí es necesario hablar de otro concepto fundamental, el de “necesidades humanas”, que ha sido introducido por John Burton. “Burton analiza las necesidades humanas generales considerando conjuntos de motivaciones que determinan los comportamientos y las acciones humanas” (Kehl, 1993, p. 208). El propio autor clasifica estas necesidades en tres grupos: “Las que se precisan para el desarrollo de la especie humana, las culturalmente específicas y las que responden a deseos y anhelos”, es decir, “universales, culturales y transitorias” (Burton, 1990, p. 36). Las necesidades humanas insatisfechas son las que dan origen a los conflictos y, además, tienen la capacidad de extender el conflicto mientras esas necesidades se mantengan por fuera de la atención de quien ostenta el poder o el dominio de los recursos (Burton, 1968). Se puede apreciar que el conflicto, para este enfoque, se extiende desde la existencia de una necesidad humana insatisfecha (latencia), hasta que se inicia el proceso de recreación de las relaciones entre las partes involucradas, pasando muchas veces por crisis que hacen patente el conflicto. Cordula Reimann conside-

¹² Esta propuesta de Adam Curle es retomada por John P. Lederach para la transformación de conflictos, enfoque revisado en el apartado 2.8 del presente escrito.

ra además que este enfoque no busca eliminar el conflicto en el sentido que lo hace la gestión de conflictos, suprimiendo la violencia y sus consecuencias negativas muchas veces mediante la coerción, sino que ve en el conflicto un catalizador del cambio social. Esto permite que este enfoque busque y analice las causas del conflicto, e intente cambiar algunas características del sistema que generó e impulsó las discrepancias (Reimann, 2000). El objetivo de la resolución de conflictos, y su visión de una intervención exitosa, es la posibilidad de satisfacer las necesidades humanas de todas las facciones mediante el mejoramiento de la comunicación y de las relaciones entre todas ellas, con vistas a alcanzar acuerdos sustentables. Se supera la relación en términos de suma cero, y se pasa a una que apunta a mejorar el bienestar común (*win-win*). Asimismo, la paz negativa de la Gestión de Conflictos, entendida como ausencia de conflicto bajo cualquier costo, es reemplazada por la paz positiva de la Resolución de Conflictos, la cual se fundamenta en la satisfacción de las necesidades humanas que le dieron origen al desacuerdo inicial.

En cuanto a la *perspectiva temporal* del conflicto, supera la visión de segmento que planteaba la gestión del conflicto, ya que, en primer lugar, no considera que el conflicto se inicie con el estallido de la violencia, sino que considera que se inicia ante la existencia de una necesidad humana insatisfecha (Burton, 1990). En segundo lugar, la resolución de conflictos sugiere un progreso lineal desde la aparición de una necesidad humana no saciada, pasando por la crisis o la violencia, hasta que la restauración de las relaciones es posible. Pero pese a parecer un segmento que solo recorre una distancia más grande, por admitir la existencia de un número superior de fases en un conflicto que la gestión se dice que su perspectiva temporal se asemeja a una semirrecta, y no a un segmento. Esto se debe a

que es fácil establecer el comienzo de un enfrentamiento, si se localiza o identifica la necesidad insatisfecha, pero es difícil determinar cuándo efectivamente las relaciones que dieron origen a esa injusticia se encuentran reestructuradas. Esto otorga a este enfoque un compromiso de plazo medio (Reimann, 2000).

El siguiente punto a analizar sobre la resolución de conflictos es el tipo de *actores* a los cuales les reconoce capacidad de acción para tomar parte en el conflicto. La gestión de conflictos solo consideraba como actores a los principales líderes políticos y militares, los cuales actúan como agentes racionales en la búsqueda de sus objetivos. La resolución de conflictos amplía un poco más el espectro y también considera a los agentes que pueden llevar adelante una diplomacia de segunda vía (*track II*). Joseph Montville, exdiplomático estadounidense y profesor de la Escuela para el Análisis y la Resolución del Conflicto de la George Mason University, define a la diplomacia de segunda vía como “la interacción informal no oficial entre miembros de grupos o naciones adversarias encaminada a desarrollar estrategias, que influyan en la opinión pública, y la organización de los recursos humanos y materiales de tal manera que puedan ayudar a resolver el conflicto” (Montville, 1991, p. 257). Vicenç Fisas la menciona como diplomacia paralela, ya que, en general, es coordinada y/o articulada con las acciones de la diplomacia oficial, y afirma que “tienen un margen de maniobra superior” (Fisas, 2010, p. 51) y que los gobiernos o los diferentes grupos participantes de un conflicto les solicitan en muchas oportunidades “que actúen como intermediarios, para sondear la disposición de la otra parte y las exigencias que impondrían si se iniciara una negociación” (Fisas, 2010, p. 51). Ejemplos de actores que pueden llevar adelante una diplomacia paralela o ciudadana de tipo segunda vía son aca-

démicos, profesionales, artistas prestigiosos, mediadores civiles, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones humanitarias (Reimann, 2000).

Hay una ventaja en considerar un número más amplio de actores que pueden participar del conflicto o de su resolución, ya que muchas veces los líderes de alto perfil, aquellos de primer orden militar o político, se encuentran constreñidos por las posiciones que ocupan y por la acción de sus adversarios dentro de su propio grupo. Muchas veces, los actores de alto rango no pueden tomar cierto tipo de decisiones para no mostrar fragilidad, o no pueden generar con la contraparte un acercamiento que les sea nocivo o que los muestre como en una posición débil. Por otro lado, no siempre que un líder o una figura importante logra un acuerdo tiene la capacidad de obligar a sus subalternos o gente a su mando a cumplir o respetar dicho pacto (Lederach, 1997). Los actores de liderazgo medio, encargados de la diplomacia de segunda vía, por el contrario, tienen contactos con actores con liderazgo superior pero al mismo tiempo tienen un trato más ameno y diario con el contexto y la cotidianidad de las personas incluidas o afectadas por el conflicto. Por otro lado, se encuentran por fuera de los cálculos políticos en los que están imbuidos los líderes principales de las distintas facciones. Esto, sumado al liderazgo de rango medio que se solventa sobre relaciones profesionales, institucionales, de amistad o de experiencia en el terreno, provoca que estos actores cuenten con una fuerte legitimidad para la acción y se encuentren por fuera de muchas de las responsabilidades o las presiones que afectan a los líderes principales de los bandos protagonistas (Lederach, 1997, p. 42).

La ampliación cuantitativa de actores y la profundización en el reconocimiento de los niveles de liderazgo de ellos otorgan a la resolución de conflictos una visión más

amplia sobre la configuración de un determinado conflicto. Esto permite abordar de manera más eficiente las estrategias de “provención” en una fase de latencia del conflicto, en coherencia con su concepción de la progresión y su perspectiva temporal del conflicto.

La cuarta categoría propuesta para investigar las demarcaciones de cada enfoque es, como se ha especificado antes, la clasificación de los *componentes* del conflicto. Un primer avance en cuanto a esta cuestión es la diferenciación entre posiciones e intereses propuesta por Fisher y Ury, quienes afirman que tras las posturas radicales y extremas que muchas veces toman las partes (posición), hay necesidades, deseos, preocupaciones y temores (intereses) que son los que dan razón de ser a la disputa (Fisher y Ury, 1981). Esta diferenciación nos permite percibir que, avanzando en cuanto a lo propuesto por la gestión de conflictos, los problemas no se refieren solo a incompatibilidades mutuas entre las partes, sino que se considera que también puede existir una dificultad en el abandono de las posiciones para la obtención de una comunicación más franca y fluida. Las incompatibilidades existen, pero hay que saber si estas responden a los verdaderos intereses de las partes o si responden a posiciones adoptadas para la propulsión de una negociación más rígida. John Burton ha propuesto el concepto de necesidades humanas, sobre el cual ya hemos realizado la aproximación correspondiente, y en franco debate con los dos autores mencionados asegura que una negociación o una comprensión del conflicto basada en intereses no es viable. Esto se debe a que los conflictos armados están basados en necesidades humanas (defensa de la propia cultura o la identidad) que muchas veces no son negociables ni canjeables (Burton, 1990). Este conjunto de motivaciones que determinan los comportamientos y las acciones, ya

sean culturales, humanas o transitorias, son el componente principal del conflicto cuando la persecución para su satisfacción se ve interrumpido. La perspectiva coyuntural y limitada de la gestión de conflictos es ampliada hacia un espacio que considera cuestiones más profundas que simples incompatibilidades y problemas concretos, enfocándose en las necesidades humanas que plantea el desarrollo pleno de cualquier persona y admitiendo que pueden existir problemas de relación entre las partes (posiciones e intereses) y problemas dentro de organizaciones o construcciones sociales que facilitan la constante aparición de discordias (Reimann, 2000). Esta visión, sumada a la provención (prospectiva y prevención) que propone Burton, le dan a este enfoque un entendimiento sobre la capacidad de las construcciones sociales para marginar a diferentes sectores de una sociedad, los cuales serán más propensos a encontrar sus necesidades humanas insatisfechas. Esto permite que el conflicto sea percibido ya no como una cuestión a evadir, superar o acallar, sino como un catalizador del cambio social basado en la reflexión acerca de la organización social productora de la controversia.

El *marco temporal de intervención* ha quedado expuesto casi en su totalidad debido a la explicación que se ha realizado, pero amerita la importancia de esta categoría un pequeño repaso sobre la cuestión. Si entendemos que la progresión del conflicto propuesta por la resolución de conflictos admite una fase de latencia, una fase de crisis y una fase de reestructuración de las relaciones sociales, sumado a su perspectiva temporal, que entiende que estas fases se recorren en un progreso lineal pero con un final difuso, y con la ampliación de la cantidad y rango de liderazgo de los actores que este enfoque sugiere, queda expuesto que la intervención propuesta no puede limitarse al momento del estallido de la violencia o la crisis. Como

se ha afirmado en las páginas precedentes, la resolución de conflicto promueve la prevención y la provención del conflicto, entendiendo que toda crisis es consecuencia de un momento previo donde las necesidades humanas de un grupo de personas no han sido saciadas o encauzadas dentro de un sistema que les brinde contención. En este sentido, se afirmaba con anterioridad que un buen sistema de resolución de conflictos consiste en una sucesión de redes de seguridad que encierren a cualquier conflicto peligroso antes de que pueda hacer un daño irreversible (Ury, Brett y Goldberg, 1995). Además, no busca reducir las consecuencias negativas del conflicto mediante la coerción, sino que busca entender y cambiar las causas que le dieron origen con vistas a la alteración del sistema que las reproduce y sostiene en el tiempo. Reconoce la eficacia de los métodos propuestos por la gestión de conflictos para contener una crisis de violencia, pero una vez detenidos los hechos más álgidos busca la mejora de la relación entre las partes mediante la fluidez de información y persigue la realización de acuerdos basados en el consenso general.

Para realizar un breve repaso, la resolución de conflictos representa tres avances fundamentales: el fin de la justificación de los arreglos solventados por el poder avasallador de una de las partes; la comprensión de que el inicio de un conflicto es previo al estallido de la violencia; y una búsqueda de la mejora de las relaciones entre los bandos y el cambio del sistema social que no satisface todas las necesidades humanas existentes. Para la resolución de conflictos, el poder, la coerción, la fuerza y la imposición de condiciones generan arreglos, pero el estado deseable es aquel donde “todos los interesados establecen relaciones [...] que, sin temor ni favor y con pleno conocimiento de la situación y de sus características estructurales, resultan

esencialmente aceptables para todos según sus preferencias individuales”, lo que provoca que “la coerción manifiesta o estructural es innecesaria” (Groom, 1991, p. 84).

2.8. Transformación de conflictos

Dentro de los enfoques de Regulación de Conflictos (Reimann, 2000), la transformación de conflictos entiende el conflicto como un proceso sostenido en el tiempo e intenta convertir un sistema de guerra (*war-system*) en un sistema de paz (*peace-system*), es decir, que persigue la construcción de paz (*peacebuilding*) y una reconciliación sustentable (Lederach, 1997, p. 34).¹³ Esta idea de transición de un sistema de guerra a un sistema de paz que propone la transformación de conflictos es lo que revela la concepción superadora con respecto a lo que la gestión y la resolución de conflictos muestran como posibilidades para el abordaje de un conflicto en busca de una solución creativa. En otras palabras, se trata de “abrir paso a la comprensión racional y a la empatía respecto de los intereses ajenos, aun cuando se contrapongan a los propios, levantando los bloqueos a la creatividad requerida para inventar soluciones viables, y que no lesionen a nadie” (Aisensohn, 1994, p. 126).

Fisas especifica que la transformación de conflictos “pone el acento en la naturaleza dialéctica del conflicto [...]. La transformación sugiere una comprensión dinámica del conflicto, en el sentido que puede moverse en

¹³ El concepto de reconciliación sustentable hace referencia a la necesidad de reconstruir la relación entre las partes antagonistas de un conflicto —incluyendo la dimensión emocional y psicológica del conflicto—, admitiendo la necesidad de reconocer los reclamos mutuos del pasado, y con vistas a explorar el futuro con plena noción de la interdependencia entre las partes antiguamente enfrentadas.

direcciones constructivas o destructivas” (1998, p. 185). El primer elemento es el entendimiento del conflicto como un enfrentamiento dialéctico, que no solo involucra la incompatibilidad de objetivos (gestión) y la insatisfacción de necesidades humanas (resolución), sino que también considera a la generación de violencia directa, cultural y estructural (Galtung, 2003). Johan Galtung, ideólogo de esta triple dimensión de la violencia, considera que más allá de la violencia directa y visible, también existe una violencia cultural y estructural. La definición de violencia sigue ligada a las necesidades humanas, pero acrecienta el número de formas en que se las puede afectar, al considerar que la violencia es “cualquier afrenta evitable a las necesidades humanas” (Galtung, 2003, p. 9). La violencia cultural se refiere a la creación de un marco legitimador de la violencia a través de medios culturales como el arte, la religión, la filosofía o el derecho. La violencia estructural, por otro lado, hace referencia al conjunto de estructuras, físicas y organizativas, que no permiten la satisfacción de las necesidades (Galtung, 2003). Esto permite ver que las ramificaciones de un conflicto son mucho más profundas que lo percibido por la gestión y la resolución de conflictos, por lo tanto la noción del estado ideal de las cosas u objetivo deseable cambiará indefectiblemente para la perspectiva transformativa.

Otra cuestión de suma importancia es la reversibilidad del proceso transformador del conflicto. Como vimos con anterioridad, la resolución de conflictos tiene una concepción lineal del conflicto donde únicamente se avanza en su desencadenamiento. La transformación del conflicto considera que todo avance hacia la paz debe ser capaz de retroceder en un momento dado o cambiar en caso de ser necesario: “Todo acto irreversible es violento hacia las futuras generaciones, al limitar su capacidad futura de

tomar opciones. Por consiguiente, no solo los actos deben ser reversibles en sus consecuencias, sino que el proceso de decisión que conduce a los actos también debe ser reversible” (Fisas, 1998, p. 234). Esto afirma la noción de necesidad de deconstrucción de toda paz alcanzada por la que pugna la transformación del conflicto, lo cual la ubica en una posición enriquecedora de los conceptos más estáticos de paz que aportaban los enfoques anteriores.

Desde la comprensión del conflicto que ejerce la transformación, las estrategias propuestas para intervenir en el conflicto contienen algunos de los métodos usados por la gestión (mediación imperativa) y la resolución (facilitación, consulta), pero también se añaden nuevos procedimientos como trabajo psicológico posconflicto, potenciación de capacidades, ayuda al desarrollo y/o ayuda humanitaria. Estas nuevas estrategias se condicen con la concepción más holgada sobre el número de actores participantes y sobre la idea de paz holística que veremos más adelante.

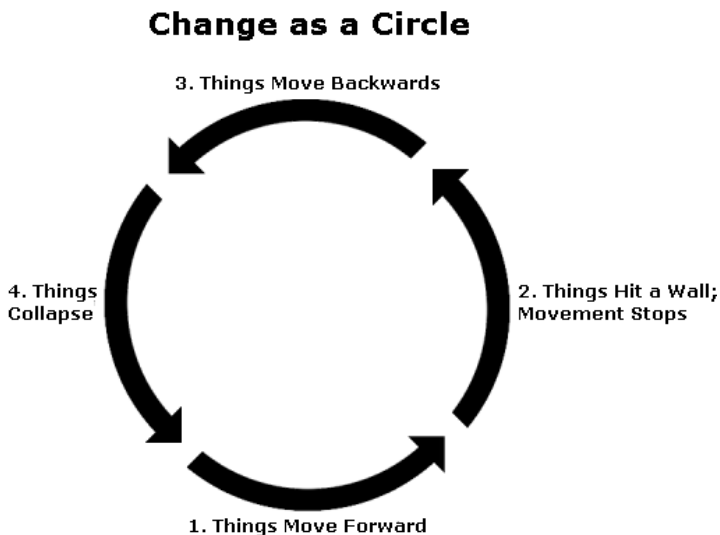
Se procederá ahora, como se ha hecho con los enfoques de regulación del conflicto anteriores (gestión y resolución), a abordar las cinco categorías propuestas para poder diferenciar las ideas principales entre las diferentes perspectivas. El conflicto social es cambiante: “El conflicto nunca es un fenómeno estático. Es expresivo, dinámico y dialectico en naturaleza” (Lederach, 1997, p. 63). Se usa el modelo propuesto por Adam Curle (1971), que divide la *progresión del conflicto* en tres partes o fases: latencia con una falsa apariencia estática, una fase de inestabilidad donde el conflicto se hace patente (confrontación y negociación), y un tercer momento donde se intenta reestructurar y recrear las relaciones fallidas que llevaron al estallido de la disputa. Este modelo, que ya ha sido mencionado en la resolución de conflictos y ha sido retomado

por Lederach (1996), es utilizado por la perspectiva transformadora pero agrega en el tercer momento, posterior a la crisis, no solo la búsqueda de la mejora de las relaciones entre las partes y la satisfacción de las necesidades humanas de los diferentes grupos, sino que también persigue la reconstrucción, resolución, y reconciliación posconflicto (Galtung, 1998). Este modelo está íntimamente ligado con las tipologías de violencia propuestas por Galtung (directa, cultural, estructural), y propone en primera instancia la reconstrucción, que apunta a curar las heridas abiertas entre las partes por el conflicto y reparar los daños materiales. Por otro lado, la resolución apunta a crear las condiciones necesarias para abordar el conflicto original y la reconciliación que busca deshacer la fijación cultural y subjetiva del conflicto (Galtung, 1996). Así, sumado al concepto de prevención de Burton, también la transformación toma el concepto de la necesidad de solucionar el conflicto original que pregona el enfoque resolutivo, pero le suma el aspecto cultural de la disputa, multiplicando las dimensiones en las cuales se admite que el conflicto hace mella. Esto produce que la paz que se busca sea diferente, ya no se habla de una paz negativa o positiva, sino que el fin anhelado es una paz holística. Una paz que elimine la violencia directa y la cultural, pero que también busque una eliminación de la violencia estructural a través de la transformación de las estructurales sociales políticas desiguales y opresivas (Reimann, 2000).

Otro punto importante es que la transformación de conflictos estima que el conflicto no avanza linealmente a través de los cortes analíticos que propone la progresión del conflicto de Adam Curle, sino que es dinámico. Puede avanzar, retroceder e incluso estancarse durante años. El aporte de esta visión de la progresión del conflicto es que permite percibir que el conflicto existe previo a su apa-

rición evidente y, además, que no desaparece, sino que es modificado mediante el sostenimiento de nuevas relaciones entre las partes involucradas. Esta *perspectiva temporal* fue propuesta por Johan Galtung (1995), al negar el progreso lineal del conflicto desde un principio a un final como si fuera la existencia de un ser orgánico, y plantear un modelo circular que resulta en un avance espiralado. Esto se debe a dos cuestiones: el proceso puede retroceder por un resurgimiento de la violencia o un desentendimiento entre las partes o, como dijimos antes, por la reversibilidad de los acuerdos que propone la transformación de los conflictos. Es decir que el conflicto atraviesa diferentes ciclos de renacimientos o transformaciones, de ahí la necesidad de la reestructuración de las relaciones (Lederach, 1997, p. 35) que dieron origen al conflicto para alcanzar una reconciliación sustentable, ya que de otra forma existen amplias posibilidades de que el conflicto resurja en los mismos términos que en el pasado o reconvertido. En palabras de Lederach: “El modelo circular nos avisa a cada paso: avanzar demasiado rápido puede que no sea prudente. Encontrar un obstáculo nos puede proporcionar un contacto con la realidad positivo. Retroceder puede proporcionarnos maneras creativas de movernos hacia adelante” (2003, p. 43).

Figura 1. Cambios como un círculo



Fuente: Lederach, J. P. (2003), *The Little Book of Conflict Transformation*, Pennsylvania, Good Books, p. 42.

Como en los enfoques anteriores, también es necesario aquí definir o clasificar a los *actores* que intervienen, y Lederach (1997, pp. 38-43) lo hace según el tipo de liderazgo. Los actores con liderazgo superior son aquellas figuras políticas o militares más representativas de las partes intervinientes en el conflicto y a las cuales responden otros líderes de menos importancia (gestión de conflictos). Lo que caracteriza a este tipo de actores es la paradoja entre el beneficio que les genera la visibilidad, la publicidad y la importancia de la que gozan sus puntos de vista, y la dificultad para lograr que las decisiones o acuerdos alcanzados por los líderes de primer orden sean respetados por todas las personas que responden a ese liderazgo. Los actores de liderazgo medio son aquellos que tienen posiciones

de liderazgo dentro del conflicto, pero que no se encuentran sujetos a ningún tipo de estructura formal dentro del gobierno o de los movimientos de oposición (resolución de conflictos). Estos actores se caracterizan por estar conectados a los actores de liderazgo superior y a los de liderazgo inferior, y la legitimación de su liderazgo surge de relaciones que se mantienen en el tiempo y van más allá del conflicto. Los actores de liderazgo inferior son líderes locales, como colaboradores de ONG, de movimientos populares y de organizaciones cívicas (Fisas, 2010), que están envueltos en el día a día del conflicto, y en ellos se centra la atención de la transformación del conflicto (Reimann, 2000). Estos actores conocen directamente los miedos y los sufrimientos diarios que la población debe vivir, y tienen un entendimiento amplio de la política local. Esto les permite que puedan llevar adelante estrategias para la reducción y eliminación de la violencia directa, estructural y cultural como las que hemos mencionado (trabajo psicológico posconflicto, potenciación de capacidades, ayuda al desarrollo y/o ayuda humanitaria). Contar con la posibilidad de trabajar y establecer estrategias acordes con líderes de base permite que en las fases preventivas y en las fases postacuerdo se puedan implementar los acuerdos, no por la voz de mando de un líder oficial, sino porque la mayor parte de la gente afectada por el conflicto tiene acceso a la información, a la educación para la paz y a una participación activa en el proceso de transformación de las relaciones y las estructuras que dieron origen a la disputa.

Al saber cuáles son los actores del conflicto, también es necesario considerar la razón por el cual se ha iniciado el conflicto. Máire Dugan (1996) propone utilizar un “modelo anidado”, en donde cuatro círculos concéntricos grafican la clasificación de los *componentes* que pueden desatar un conflicto. El primero, el de los problemas con-

cretos, incluye aquellas disputas que son iniciadas por un desacuerdo sencillo sobre alguna cuestión, pero que sus consecuencias no exceden el desacuerdo inicial (la gestión del conflicto se centra en este tipo de componentes). El segundo, que incluye problemas de relación, hace referencia a aquellas disputas que surgen por problemas de interacción entre las partes e incluye sentimientos mutuos que pueden verse afectados. El tercero marca los problemas que pueden existir hacia el interior de organizaciones o construcciones sociales, que, debido a sus reglas, procedimientos o tradiciones, pueden ser percibidas como injustas, anticuadas o ineficaces. La resolución de conflictos hace especial hincapié en los componentes relacionales o de interacción y en los problemas de organizaciones y construcciones sociales. El cuarto y último círculo, el de los problemas en las estructuras sociales, intenta contener a aquellos conflictos surgidos de las inequidades construidas dentro de un sistema social, y es en él que la transformación de conflictos pone su énfasis. La autora, Máire Dugan, afirma que un problema sobre cuestiones concretas puede transformarse sin secuelas mayores, pero un problema con bases en la inequidad de un sistema social siempre va a tener consecuencias en las organizaciones sociales y en las relaciones de las partes, y que además generará problemas concretos en el día a día de la interacción entre ellas. Es esa situación lo que da razón de ser a la figura concéntrica, dado que los conflictos de un sistema social, a su vez, provocan conflictos en organizaciones sociales, en las relaciones entre actores y por cuestiones sencillas.¹⁴ Entonces podemos advertir que

¹⁴ M. Dugan (1996), para explicar su modelo anidado del conflicto, utiliza como ejemplo la historia de una disputa acaecida en una escuela de Estados Unidos. La autora detalla que un grupo de jóvenes blancos concurren a la escuela usando en la vestimenta réplicas de la Bandera de la Confederación, lo cual pro-

la transformación de conflictos entiende que los componentes de los problemas pueden variar, pero su idea de la violencia estructural y cultural permite que su análisis también detecte los componentes del conflicto más difusos y dispersos en una sociedad o sistema. Estos elementos son generados por una estructura injusta y violenta, en donde se ven afectadas las organizaciones y la relación entre los individuos, estallando muchas veces por cuestiones concretas.

Por último, el *marco temporal de intervención* es una integración de los cuatro fundamentos anteriores, como se ha especificado antes. Considera la progresión, la perspectiva temporal, la clasificación de actores y de los componentes propios de la transformación de conflictos, y propone una intervención dependiente de todos esos elementos, que consta de tres partes (Lederach, 1997, pp. 79-82). La prevención es una intervención en los asuntos sencillos que pueden desencadenar un conflicto en el futuro, pero con plena conciencia de las raíces profundas de las inequidades o desigualdades que pueden desencadenar un enfrentamiento. Cuando el conflicto se hace patente y se desata la violencia, es necesario gestionar la crisis: alcanzar acuerdos entre las partes sobre las cuestiones inmediatas y poner fin a las tensiones. La transformación es lo más complicado, debido a la necesidad de su sostenimiento en el tiempo y a que busca la reestructuración de las relaciones entre las partes mediante la toma de conciencia de la interdependencia de las faccio-

vocó un enfrentamiento violento con algunos jóvenes de color de la misma institución educativa. A simple vista este conflicto parece tener una base en una cuestión concreta: la utilización de un distintivo que una facción consideraba ofensivo. En realidad, es un conflicto surgido de las secuelas todavía existentes de un sistema social excluyente, y sus consecuencias en el interior de organizaciones sociales, en las relaciones interpersonales, y en cuestiones concretas del día a día de cualquier persona.

nes enfrentadas, lo cual llevará a la transformación de las estructuras injustas y productoras de desigualdad y violencia. Esta transformación busca la reconstrucción, la resolución y la reconciliación, es decir, la compensación del daño material producido por la violencia directa, la solución de las causas del conflicto y la sanidad de las relaciones de las partes, basada en la buena fe. En resumen, el enfoque transformativo toma la prevención, o proveniencia según Burton, y la gestión de la crisis como cuestiones importantes para la regulación del conflicto. Pero también entiende que luego del proceso de control de la violencia, no se puede solo buscar una solución a la disputa, aunque esta mejore la relación entre las partes (resolución). Hay que profundizar la intervención y buscar la transformación de la estructura opresora y arbitraria que ha generado las discrepancias en un primer momento.

Habiendo diferenciado, dentro de la transformación de conflictos, las cinco categorías propuestas para analizar cada enfoque, se puede afirmar que esta propuesta busca ampliar los márgenes del análisis y promover respuestas creativas al conflicto: “No debemos ser víctimas de la trampa de los dualismos estrechos [...]. Tenemos que encontrar maneras de nutrir una capacidad inquisitiva que explore e interactúe constructivamente con la complejidad de las relaciones y realidades que afrontan nuestras comunidades” (Lederach, 2005, p. 173). Esto permitirá ampliar la noción que se tiene sobre la extensión del conflicto, sobre las maneras válidas de actuar, sobre los momentos claves para prevenir, frenar o disminuir la escalada, sobre los actores que están involucrados y que pueden ayudar en la búsqueda de una metamorfosis de la disputa: “El punto es que el medio para transformar las relaciones hostiles es un proceso evolutivo de interacciones simultáneas entre

personas en muchos niveles de la sociedad. Tal transformación sucede a través de la experiencia: no se negocia” (Lederach, 1999, p. 11).

2.9. Regulación de Conflictos, los hechos de Pando y UNASUR

La concepción de la progresión del conflicto, la perspectiva temporal del conflicto, la comprensión de los componentes del conflicto, la clasificación de los actores y el marco temporal de intervención propuestos por la transformación de conflictos posicionan a este enfoque como capaz de comprender los conflictos de la post-Guerra Fría. El conflicto es considerado un factor de cambio y no un problema a ser resuelto. La respuesta al conflicto es un proceso de reestructuración de relaciones y no una solución que pone fin a una situación desagradable. Los procesos son abiertos y cambiantes, no lineales. Son estas ideas las que le permiten a la transformación de conflictos superar a la gestión y a la resolución de conflictos en cuanto a su capacidad para el abordaje de los conflictos resultantes de los desafíos y tensiones que enfrentan los actores internacionales desde la caída del Muro de Berlín y la disolución de la URSS, así como en la proposición de soluciones a ellos. Pero la gestión y la resolución de conflictos siguen ofreciendo herramientas válidas para el abordaje de los conflictos en diferentes momentos. Y, además, como hemos mencionado en líneas anteriores, la Regulación del Conflicto como disciplina tiene una visión integradora e inclusiva de sus enfoques. Esto permite que en una crisis violenta se pueda acudir a instrumentos de la gestión, que al enfocarnos en la prevención de un conflicto pensemos indefectiblemente en la resolución de conflictos, y

que para los momentos posteriores a la obtención de un acuerdo se recurra a un enfoque transformativo para su implementación.

La intervención de UNASUR en los hechos de Pando de 2008 marca un nuevo comienzo, donde los países de nuestra región empiezan a hacer frente a los nuevos tipos de conflicto emergentes. Allí radica la importancia de estudiar el enfoque de resolución de conflictos utilizado en la intervención de UNASUR, a través del análisis de las respectivas declaraciones (“Declaración de la UNASUR” del 12 de septiembre de 2008; “Declaración de La Moneda” de 2008; y “Declaración del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Salvador de Bahía” de 2008) y del informe, promovidos por el organismo sudamericano (“Informe de la Comisión de UNASUR sobre los Sucesos de Pando”, 2008). Pero como paso previo al análisis de la intervención de la UNASUR, y como eslabón último de la cadena lógica que intentamos exponer aquí, debemos encarar dos cuestiones: primero, intentaremos comprender la importancia del concepto de tensión en la Regulación del Conflicto, y luego intentaremos exponer la importancia del papel de los organismos internacionales como agentes activos en la gestión, resolución y transformación de un conflicto.

La primera pregunta que surge cuando hablamos de los hechos de Pando y Regulación del Conflicto es: ¿por qué aplicaríamos técnicas de gestión, resolución y/o transformación de conflictos a una situación que no cuadra con las definiciones de conflicto armado esgrimidas anteriormente? Ya hemos dicho que el Programa de Datos sobre el Conflicto de la Universidad de Upsala define al conflicto armado como una incompatibilidad o disputa sobre el tipo de gobierno (cambio de sistema político, reemplazo del gobierno central o cambio de su composición) y/o

sobre el territorio (cambio de un Estado a otro en el control de un territorio o demanda de secesión o autonomía), donde el uso de fuerzas armadas entre dos grupos resulta en al menos veinticinco muertes relacionadas a la batalla. De esos dos grupos, por lo menos uno es el gobierno de un Estado (Gleditsch, Wallensteen, Eriksson, Sollenberg y Strand, 2002).

También hemos reproducido la definición de la Escola de Cultura de Pau de la Universidad Autónoma de Barcelona, que entiende el conflicto armado como todo enfrentamiento protagonizado por grupos armados regulares o irregulares con objetivos percibidos como incompatibles, en el que el uso continuado y organizado de la violencia: A) provoca un mínimo de cien víctimas mortales en un año y/o un grave impacto en el territorio; B) pretende la consecución de objetivos diferenciados de la delincuencia común y vinculados a autodeterminación y autogobierno, oposición al sistema político de un Estado o control de recursos y territorio (Escola de Cultura de Pau, 2013).

Los hechos de Pando de 2008 no parecerían cuadrar dentro las definiciones ofrecidas de conflicto armado por no haber alcanzado el número de bajas especificado,¹⁵ pero encuentra

¹⁵ El día 11 de septiembre de 2008, en una confrontación entre campesinos partidarios del presidente Evo Morales y simpatizantes del gobierno de la Prefectura de Pando mueren varias personas y muchas otras salen heridas. Los números varían, pero según el Ministerio Público de Bolivia, el saldo final del enfrentamiento fue de 11 personas fallecidas y 50 heridos. El conflicto ocurre en un contexto de enfrentamiento entre el presidente y algunos prefectos departamentales, entre otras cosas por la reforma constitucional impulsada por el jefe de Estado. Para más información, consultar los informes en relación con los hechos mencionados elaborados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (<<http://bolivia.ohchr.org/docs/Informe%20Pando.pdf>>, consultado en sitio web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bolivia -<<http://bolivia.ohchr.org/>> el día 12 de agosto de 2014) y por la Defensoría del Pueblo de Bolivia (<<http://www.defensoria.gob.bo/archivos/informe%20pando.pdf>> consultado en el sitio web de la Defensoría del Pueblo de Bolivia: <<http://www.defensoria.gob.bo/>> el día 12 de agosto de 2014).

puntos en común si nos referimos a la tirantez de la relación entre el gobierno nacional, las prefecturas y los partidarios de ambos bandos sobre cuestiones como indeterminación, autogobierno, oposición al sistema político y control de recursos. En el próximo capítulo avanzaremos sobre las razones que desencadenaron el conflicto y el contexto donde se inicia, pero lo importante aquí es poder apreciar que se debe entender el conflicto como un proceso que, más allá de sus definiciones intelectuales, no es solo la manifestación de la crisis violenta. Es aquí donde cobra valor la definición de tensión propuesta por Vicenç Fisas y utilizada por Escola de Cultura de Pau en sus informes anuales sobre conflicto:

Situación en la que la persecución de determinados objetivos o la no satisfacción de ciertas demandas planteadas por diversos actores conlleva altos niveles de movilización política y social y/ o un uso de la violencia con una intensidad que no alcanza la de un conflicto armado, que puede incluir enfrentamientos, represión, golpes de Estado, atentados u otros ataques, y cuya escalada podría degenerar en un conflicto armado en determinadas circunstancias. Las tensiones están normalmente vinculadas a: a) demandas de autodeterminación y autogobierno, o aspiraciones identitarias; b) la oposición al sistema político, económico, social o ideológico de un Estado, o a la política interna o internacional de un gobierno, lo que en ambos casos motiva la lucha para acceder o erosionar al poder; o c) al control de los recursos o del territorio (Escola de Cultura de Pau, 2012, pp. 29-30).

Bajo esta definición de tensión, los hechos de Pando cobran una nueva importancia, ya que esta crisis reveló la profundidad del conflicto que surcaba a todo Bolivia. Además, requería de algún tipo de intervención ante la posibilidad de una escalada aún más violenta y la secesión de un Estado soberano. Bajo esta definición, el conflicto en Bolivia ha sido monitoreado con particular interés por la Escola de Cultura de Pau desde 2003. Con una visión de prevención y de abordaje del conflicto previo a su conver-

sión en un enfrentamiento armado regular, coherente con la resolución y la transformación de conflictos, debemos establecer el menester de un análisis profundo de estos sucesos.

En cuanto al papel de los organismos internacionales como agentes activos en la gestión, resolución y transformación de un conflicto, tenemos que retomar brevemente el debate de las tensiones y los desafíos que los Estados afrontan desde el final del enfrentamiento bipolar. Los Estados, enfrentados a un proceso globalizador que erosiona sus fronteras y los muestra más débiles en cuanto a su soberanía interna, se encuentran frente a conflictos menores e internos que surgen por la oposición de un grupo que ve muchas veces sus necesidades humanas insatisfechas o se encuentran como víctimas de un sistema que genera y reproduce desigualdades o injusticias, o simplemente no acuerdan con el gobierno o el sistema político vigente. Frente a estas situaciones, y ante la posibilidad de que ese conflicto entre en una escalada de violencia, se internacionalice y acarree a la desestabilización regional, los organismos internacionales y regionales pueden jugar un papel importante. En el refuerzo del proceso de abordaje del conflicto, los Estados nacionales pueden buscar el apoyo a sus decisiones de los organismos internacionales de los que participan, y estas instituciones pueden brindar apoyo desde la prevención del conflicto, la gestión de la crisis, y en la transformación del conflicto. En este sentido, se puede decir que “las organizaciones regionales y subregionales han adquirido una nueva y significativa relevancia en las últimas dos décadas, particularmente en lo que se refiere a la paz, la seguridad, la estabilidad regional, el desarrollo y la prevención o mitigación de los conflictos en el marco de la evolución de nuevas modalidades de regionalismo” (Serbin, 2011, p. 17). Definitiva-

mente, los organismos internacionales y, en especial, los regionales han cobrado una importancia considerable, ya que cuentan con los medios y con la capacidad de actuar como tercera parte en conflictos menores e internos de distintos países.

De esta manera, cuando pensamos en la crisis de Pando dentro del marco del conflicto boliviano y en la respectiva intervención de la UNASUR, se advierte la intervención de un organismo internacional que ha sido concebido por los países de América del Sur para poder presentar alternativas de acción frente a crisis como la acaecida en Bolivia en 2008. Esta actuación de la UNASUR se dio con todo el consentimiento del gobierno boliviano, pese a ser un asunto interno. Esto muestra la capacidad de los organismos regionales para intervenir en cuestiones de claro carácter interno, así como la concepción de una soberanía nacional de los Estados, que debe ser reforzada desde el ámbito externo para poder llevar esa disputa hacia un desenlace favorable y pacífico. Por otro lado, esta intervención de la UNASUR no se efectuó frente a un conflicto armado tradicional, pero percibiendo una tensión que escalaba peligrosamente hacia consecuencias más dañinas se interpusieron estrategias que lograron acabar con la vorágine violenta.

En este capítulo, y en sus diferentes apartados, hemos intentado explicar de qué manera la realidad de la post-Guerra Fría ha impactado en la producción teórica de las relaciones internacionales y cómo los conflictos armados han mutado, permitiendo que la Regulación de Conflictos cobre un protagonismo antes inusitado en la esfera internacional. También hemos abordado los diferentes enfoques existentes dentro de la disciplina (gestión, resolución y transformación de conflictos), para finalizar explicando la relevancia de las tensiones previas a la existencia de un

conflicto armado, en coherencia con un enfoque de prevención del conflicto, y la necesidad de conjugar la acción de organismos internacionales y Estados nacionales en el abordaje de las disputas. En el próximo capítulo se expondrá una contextualización del conflicto boliviano y se hará referencia al desarrollo de los hechos de Pando con vistas a entender la base fáctica de la intervención de la UNASUR.

Contextualización del conflicto boliviano y de los hechos de Pando

El conflicto boliviano desatado entre 2006 y 2009, pero que sigue mostrando tensiones que no han sido resueltas, es difícil de entender fuera del entorno histórico de Bolivia. Pasando por los tiempos prehispánicos, por el período colonial, las guerras de independencia, la instauración y el afianzamiento de la República, los conflictos bélicos interestatales contra Chile y Paraguay, la entrega del Acre amazónico a Brasil, la revolución del Movimiento Nacionalista Revolucionario de 1952, los regímenes dictatoriales que se sucedieron entre las décadas de 1960 y 1980, la vuelta de la democracia en 1982, las reformas neoliberales de los años noventa, la movilización social que tuvo su apogeo en los comienzos del nuevo milenio y la llegada al poder del Movimiento al Socialismo (MAS). A estos períodos históricos y sus respectivos problemas, debemos sumarles ejes temáticos que siempre han estado presentes en la sociedad boliviana, como las etnicidades, los regionalismos, la relación Estado-sociedad, el constitucionalismo y algunos nuevos asuntos que se han sumado en los últimos años, como ser las estrategias para un nuevo desarrollo económico y la cuestión de la globalización (Crabtree, Gray y Whitehead, 2009).

La convocatoria a la Asamblea Constituyente de 2006 impulsada por el presidente Evo Morales, y que tenía por misión establecer una nueva Constitución Política del

Estado, trajo a flote debates que se encontraban pendientes y generó un punto de inflexión. Esto se debió a que, desde la vuelta de la democracia más de veinte años atrás, el Estado nacional y los diferentes gobiernos se mostraron incapaces de responder a las reivindicaciones planteadas por los diferentes sectores de la sociedad, que iban desde la distribución de los recursos, los pedidos de ampliación de autonomía de las diferentes regiones y la necesidad de establecer nuevas relaciones entre el Estado, el sistema político y grupos a través de los cuales la ciudadanía llevaba adelante sus demandas (Carraffa, 2010). En este trabajo entendemos que los sucesos de Pando se encuentran encerrados dentro de una dinámica que respondió al proceso de reforma constitucional iniciado en 2006 y que finalizó en 2009. Muchas de las cuestiones discutidas en ese proceso vienen de larga data e incluso seguirán siendo debatidas luego de esos años, pero definitivamente la importancia de una renovación constitucional ha despertado el interés de diferentes sectores que la entendían como un avance o un retroceso. Esta situación provocó que diferentes materias controversiales hayan sido puestas bajo examen de toda la sociedad. En este apartado se apunta a hacer una descripción o un repaso cronológico de los hechos que marcaron, por un lado, el proceso de realización de la reforma constitucional, incluyendo antecedentes cercanos, y por el otro, los hechos que marcaron las crisis en la ciudad de El Porvenir, departamento de Pando. Este capítulo es necesario porque, así como hemos repasado los cambios en la escena internacional, en las relaciones internacionales y en el tipo de conflicto preponderante, y la apertura epistemológica que garantiza la inclusión de la Regulación de Conflictos en el quehacer científico de nuestro campo, es necesario exponer y apreciar lo cerca que estuvo Bolivia de un escenario de guerra civil y/o de secesión. En esta situación,

que califica como tensión en los términos de Fisas, estaba contenido el factor violencia, una oposición que tenía un control efectivo sobre determinados sectores del territorio boliviano y buscaba desconocer al gobierno central, y una enérgica resistencia a la aprobación del proyecto constitucional impulsado por el gobierno central en cuanto al control de recursos, autonomía de las regiones y sistema político. Además, trataremos de exponer también todos los elementos que podrían haber convertido a esta crisis en un conflicto regional. Es decir, este capítulo tratará de efectuar un repaso de los hechos fácticos, pero pretende también mostrar las características de la tensión boliviana,¹⁶ que la ubicaban como un potencial y futuro conflicto armado interno menor con alta probabilidad de alcanzar la internacionalización y provocar una crisis regional en caso de no haberse frenado la vorágine de la escalada violenta.

3.1. Conflicto boliviano 2003-2009

En esta sección, avanzaremos en la revisión de los sucesos acaecidos entre 2003 y 2009, incluyendo la salida del poder de Gonzalo Sánchez de Lozada hasta la elección de Evo Morales como presidente, la convocatoria a la Asamblea

¹⁶ Tensión entendida como situación en la que la persecución de determinados objetivos o la no satisfacción de ciertas demandas planteadas por diversos actores conlleva altos niveles de movilización política y social y/o un uso de la violencia con una intensidad que no alcanza la de un conflicto armado, que puede incluir enfrentamientos, represión, golpes de Estado, atentados u otros ataques, y cuya escalada podría degenerar en un conflicto armado en determinadas circunstancias. Las tensiones están normalmente vinculadas a a) demandas de autodeterminación y autogobierno, o aspiraciones identitarias; b) la oposición al sistema político, económico, social o ideológico de un Estado, o a la política interna o internacional de un gobierno, lo que en ambos casos motiva la lucha para acceder o erosionar al poder; o c) al control de los recursos o del territorio (Escola de Cultura de Pau, 2012, pp. 29-30).

Constituyente y la negociación dentro de ella, el escarpado año 2008 y, por último, el Referendo Constitucional y las elecciones presidenciales de 2009.

3.1.1. Caída de Sánchez de Lozada hasta las elecciones presidenciales de 2005

A partir de una nueva instauración democrática en Bolivia en 1982, se empezó a transitar un camino en el cual se buscaría un modelo que pudiera hacer coincidir las expectativas de la mayor parte de la sociedad y las propuestas enviadas desde el Estado. Las manifestaciones y movilizaciones sociales comenzaron a multiplicarse ante la posibilidad de exteriorizar los reclamos con la que ahora contaban los sectores más relegados del país. El problema fue la incapacidad del aparato gubernamental para comprender el origen y el objetivo de exigencias, por un lado, y la falta de herramientas del Estado, ya sean estas económicas o logísticas, para poder emitir programas de gobierno que intentaran satisfacer los pedidos. Las movilizaciones paradigmáticas del período previo a la victoria del MAS en las elecciones de 2005 fueron “la marcha por el territorio y dignidad de los pueblos de las tierras bajas en 1990 [...]; la denominada Guerra del Agua en Cochabamba y los bloqueos campesinos de marzo y septiembre de 2000 [...]; algo similar ocurrió en febrero, septiembre-octubre de 2003, movilizaciones que culminaron con el pedido de renuncia de Sánchez de Lozada” (Carraffa, 2010, p. 70). Estas marchas se saldaron con la vida de ciudadanos bolivianos víctimas de la represión de las fuerzas del orden y provocaron fuertes presiones sobre la institucionalidad política del país. Las principales reivindicaciones giraban alrededor de los reclamos de igualdad, redistribución, explotación de los recursos naturales en beneficio de la población y superación del clivaje ciudad-campo, los

cuales eran muchas veces nucleados a través de identidades culturales indígenas, además de organizaciones sindicales y sociales. Otra cuestión clave era el reclamo, presente desde la vuelta de la democracia, de una estructura de autonomía regional para los departamentos del país, donde reinaba un sistema unitario que se implementaba con un centralismo fuerte por parte de los gobiernos de turno. Este lapso de veinte años es descrito por Carlos Cordero Carraffa de la siguiente manera: “Los fenómenos sociales y económicos [...] —libertades ciudadanas, movilizaciones en pos de demandas, pobreza, pérdida del poder estatal, corrupción, percepción de injusticia— tuvieron un claro impacto en la esfera política, generando situaciones de ingobernabilidad, crisis de autoridad y crisis del Estado” (Carraffa, 2010, p. 70).

Así entramos en 2003, marcado por la Guerra del Gas, que concluyó con el final del segundo mandato del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. Este hijo de diplomáticos criado y educado en Estados Unidos ya había accedido a la presidencia entre 1993 y 1997, en representación del Movimiento Nacionalista Revolucionario, logrando la victoria en las elecciones con el 38% de los votos y accediendo al poder debido a una alianza en el Congreso boliviano. Su primer mandato estuvo marcado por los cambios políticos establecidos por la reforma constitucional de 1994 y por las reformas económicas que incluyeron la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos. Su segundo mandato es iniciado luego de derrotar a Evo Morales en una elección dirimida por una segunda vuelta en el Congreso en 2002. Este segundo mandato estuvo marcado por la situación crítica de la economía boliviana heredada desde el mandato de Hugo Banzer Suárez, de quien se decía que “el centro del desastre del gobierno fue la absoluta incapacidad para encarar con un mínimo de coherencia

el tema económico. El crecimiento que había tenido en 1998 uno de sus picos más altos de la década (5,23%) cayó en 1999 a 0,44%, el más bajo desde 1986. En 2000 y 2001 la recesión adquirió características de drama” (Mesa Gisbert, 2001, p. 5). Se suma a esto también una visión que empoderaba la necesidad de completar las transformaciones de liberalización de la economía iniciadas en el mandato anterior de Sánchez de Lozada. Esto iba a ser posible solo mediante el acceso a nuevos préstamos y al sacrificio de los recursos naturales.

El Fondo Monetario Internacional puso como condición para el acceso a los cinco mil millones de dólares de financiación externo la aplicación de sus recetas ortodoxas. Entonces, el gobierno debía elegir entre aplicar un aumento de los impuestos a la gasolina o aumentar la presión fiscal sobre los ingresos de la población con vistas a controlar del déficit fiscal. Sánchez de Lozada y su equipo optaron por la segunda opción y pusieron en marcha el incremento contributivo. La violencia se desató en las calles. Los movimientos sociales, que se venían organizando desde la década de los noventa, cuando los productores cocaleros empezaron a hacer frente a la persecución oficial, y que venían de una rotunda victoria en la Guerra del Agua, se movilizaron en contra de la medida. Luego, el Grupo Especial de Seguridad de la Policía Nacional se sumó a los reclamos y las protestas terminaron en enfrentamientos armados entre los sectores movilizados y las fuerzas de seguridad, que tuvieron como saldo 34 bajas (Shultz, 2008, p. 132). En medio de los enfrentamientos, Sánchez de Lozada anuncia por cadena nacional que la suba del impuesto se retiraba y llamaba a todos los ciudadanos a la paz.

En cuanto al gas, se reflató un plan trazado durante el primer gobierno de Sánchez de Lozada sobre la explotación de los yacimientos de gas natural encontrados en el departamento de Tarija en la década de 1990. Esta cuestión despertó críticas en diferentes sectores de la sociedad. Es que el plan trazado consideraba la explotación de gas mediante empresas extranjeras, la venta del recurso a precios irrisoriamente bajos y su exportación a Estados Unidos a través de puertos chilenos en el océano Pacífico. La reacción de la sociedad, organizada para la movilización social debido a los conflictos anteriores y bajo el liderazgo de diferentes personalidades, entre las que se encontraba Evo Morales, no se hizo esperar y fue contundente en su reclamo: nacionalización del gas y un sistema que permita elevar el valor del gas previo a su exportación (Muñoz Chávez y Rivera Rosales, 2007). Las organizaciones campesinas, populares e indígenas entendían que el gobierno no se prestaba al diálogo, por lo que radicalizaron sus pedidos y comenzaron a exigir la renuncia del presidente Sánchez de Lozada. Los enfrentamientos con las fuerzas del orden se multiplicaron, y el presidente se vio obligado a abandonar su puesto luego de que la escalada de violencia se cobrara la vida de ochenta personas y centenares de heridos, huyendo a Estados Unidos. Sobre Sánchez de Lozada pesa al día de hoy un pedido de extradición ante las autoridades de aquel país.

Con la caída del gobierno de Sánchez de Lozada, asume el poder Carlos Mesa Gisbert, quien, pese a sus intentos, no pudo retomar las sendas de la tranquilidad institucional para terminar el mandato iniciado por su antecesor. Su mandato también estuvo marcado por las movilizaciones sociales, pero las hubo de dos tipos: las que tenían en su centro las cuestiones ligadas al tema del gas y las que reivindicaban la autonomía para el departamento de Santa

Cruz. Este departamento, el más rico del país y con uno de los índices más bajos de población indígena, es fundamental en la economía de Bolivia. Distintos dirigentes de la región cruceña entendían que, debido a las movilizaciones sociales, era inminente el advenimiento de una renovación política y económica. Estas manifestaciones marcaron la agenda del gobierno de Mesa Gisbert, que se encontraba encerrado entre la agenda de Occidente y la agenda de Oriente. La primera, que era la consecuencia de la Guerra del Gas y tenía como principal promotor al MAS de Evo Morales, buscaba un referendo por el futuro del gas, una modificación de la Ley de Hidrocarburos y la convocatoria a una Asamblea Constituyente (Assies, 2006). La segunda agenda, la de Oriente, tenía como impulsores al Movimiento Nación Camba y a la Unión Juvenil Cruceñista, y tenía especial influencia en el departamento de Santa Cruz, pero también en los departamentos de Tarija, Beni y Pando. Esta agenda se centra en el “rechazo al centralismo de La Paz y las tierras altas, en la demanda de un referéndum sobre los departamentos autónomos, en el apoyo a una ‘Bolivia productiva’ y en dar por concluidos los conflictos sociales que amenazan la productividad y las exportaciones bolivianas” (Assies, 2006, p. 88). Estas dos facciones empezarán a aglutinar tras de sí reclamos de redistribución de la riqueza y respeto de la herencia cultural y étnica indígena, por un lado, y reclamos de mayor autonomía e impulso de la actividad económica, respectivamente. Estas dos agendas marcarían el gobierno de Mesa Gisbert, el de su sucesor, Eduardo Rodríguez Veltzé, y el primer período del gobierno de Evo Morales.

Ante la presión de las movilizaciones sociales, la falta de puntos de acuerdo entre las demandas, y pese a la realización de un referéndum para decidir el futuro de la explotación de los hidrocarburos (ganó la opción de desarticular

la Ley de Hidrocarburos y proceder a la renacionalización del recurso), el presidente Mesa Gisbert presentó la renuncia en junio de 2005. Asumió el poder Rodríguez Veltzé, presidente de la Corte Suprema, con la misión de convocar y organizar elecciones adelantadas. Las elecciones se realizaron en diciembre de ese mismo año y tuvieron como vencedor a Evo Morales, candidato del Movimiento al Socialismo. La victoria, con el 54% de los votos, le permitió al dirigente indígena y cocalero acceder directamente al gobierno, sin la necesidad de llegar a un acuerdo con otro partido. La asunción se haría efectiva el 22 de enero de 2006.

3.1.2. Asunción del Movimiento al Socialismo y primeras medidas de gobierno

Durante el gobierno de Evo Morales, se enfrentaron las dos agendas y lograron polarizar a la sociedad, dejando poco lugar para los grises o las posiciones que escaparan a las que proponían las dos agendas existentes, tanto la de Occidente como la de Oriente. El punto máximo de los enfrentamientos fue la crisis de Pando, donde los autonomistas y simpatizantes de la Prefectura de Pando se enfrentaron con campesinos adeptos al gobierno nacional. Pero el punto que empieza a provocar que el conflicto deje su fase de latencia y empiecen a delinarse claramente los actores que tomaran parte en los hechos es la convocatoria a una Asamblea Constituyente por parte del Poder Ejecutivo boliviano. Analizaremos en este apartado las primeras medias de gobierno de Morales durante 2006.

Evo Morales defendía y proponía un programa de gobierno que intentaba ser coherente con las reivindicaciones que el MAS venía sosteniendo desde mediados de la década de 1990, y que había logrado lanzar al protagonismo al líder indígena desde la organización de los movi-

mientos sociales participantes en las manifestaciones de los años previos. El punto más importante de sus primeros momentos en el gobierno fue la nacionalización de los recursos hidrocarbúricos, dentro de un marco de estatización de diferentes empresas, que incluyó a ENTEL y el Complejo Metalúrgico Vinto (De la Fuente, 2011). Esto buscaba encontrar fuentes de financiamiento para poder impulsar medidas que favorecieran la redistribución del ingreso. “La agenda gubernamental se despliega siguiendo dos líneas de acción: la generación de excedente económico para la inversión en procesos de industrialización con protagonismo estatal, sobre todo del sector de hidrocarburos, y la redistribución de los ingresos fiscales mediante políticas sociales con cariz popular” (Mayorga, 2008, p. 23).

La nacionalización de los hidrocarburos recibió un amplio apoyo de la ciudadanía, ya que era una reivindicación sostenida desde diferentes sectores de la sociedad. Los problemas llegaron a la hora de definir la forma en que se distribuirían las ganancias obtenidas de la explotación de los recursos y la creación de la Renta Dignidad fue el punto de inflexión. Abordaremos esa cuestión más adelante, ya que fue uno de los principales temas que el gobierno enfrentó en 2007.

Una cuestión de suma importancia era la refundación política del Estado, y esto sería a través de una reforma constitucional. Fue por eso que se emitió una ley que convocaba a la elección de constituyentes para la realización de una Asamblea Constituyente. También, en el mismo evento electoral, se realizó un referéndum sobre el otorgamiento de autonomías regionales y mayores competencias para los departamentos. Las dinámicas electorales producidas en diciembre de 2005 en las elecciones presidenciales se reprodujeron, dejando en claro la vigencia de la puja entre las dos agendas, la de Oriente y la de Occidente. El

Movimiento al Socialismo ganó en la zona del Altiplano y los valles centrales (La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca), obteniendo un número importante de constituyentes y un fuerte apoyo al “No” a las autonomías, mientras que en los departamentos de las tierras bajas y en los valles del sur (Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija) se impuso la agrupación Poder Democrático y Social (PODEMOS), y el “Sí” a las autonomías. A nivel nacional, el MAS obtuvo 137 asambleístas sobre un total de 255, gracias al acompañamiento del 50% del padrón electoral, y la segunda fuerza, PODEMOS, logró 60 asambleístas, mientras que los restantes 58 constituyentes se distribuían entre 13 fuerzas menores. En cuanto al referéndum por las autonomías, el “Sí” alcanzó un 42,41% con 1.237.312 votos, y el “No” se ubicó en el 57,59% con 1.680.017 sufragios, según los datos de la Corte Nacional Electoral (Mayorga, 2006). La zona altiplánica, que apoyó al “No” y su población es de mayoría indígena, entiende que la propuesta de autonomías departamentales “pone en riesgo la “unidad nacional” y es vista como una amenaza de “separatismo” propiciado por las élites regionales de Santa Cruz y Tarija, departamentos situados en el oriente y en el sur del país y en los que la población que se autoidentifica como indígena es minoritaria (Mayorga, 2006, p. 53). La oposición entre las dos agendas a las que hacíamos mención ya no ejercerá presión solamente sobre el gobierno, sino que se extenderá también a las tareas de la Asamblea Constituyente.

La primera reunión de la Asamblea tuvo lugar en Sucre el 6 de agosto de 2006, con la misión de entregar un nuevo texto de norma fundamental en el plazo de un año, pero un mes después surge la primera polémica intensa. El MAS buscaba aprobar su proyecto sin la necesidad de recurrir a alianzas para poder obtener los dos tercios de los votos que establecía la ley del Congreso como requisito.

Así, utilizando el argumento de que la Asamblea Constituyente es el poder originario y no puede atenerse a lo dictaminado por un poder constituido como el Poder Legislativo, se cambió el reglamento y las decisiones pasaron a aprobarse con mayoría absoluta. Esto permitió que de la necesidad de juntar 170 (dos tercios) se pasara a tan solo precisar 128 (mayoría absoluta) voluntades para aprobar cualquier cambio o propuesta, las cuales el MAS ya poseía gracias al buen desempeño electoral. Esta cuestión fue la que planteó el primer cisma entre el grupo de oposición conformado por los prefectos departamentales opositores, elegidos por primera vez por la vía electoral y con la legitimación democrática superior a la otorgada por la designación presidencial, y los comités cívicos (agrupaciones de la sociedad civil) de Beni, Tarija, Pando y Santa Cruz y sectores urbanos de La Paz, y el segundo grupo, liderado por el MAS, el gobierno central del presidente Evo Morales y los movimientos sociales afines a este. En el mes de noviembre de 2006, se conformó la Junta Autónoma que contenía al sector opositor y demandaba a la Asamblea Constituyente el respeto por un régimen de autonomías departamentales pleno y la vuelta al sistema de dos tercios para la aprobación del proyecto de reforma constitucional. En diciembre de 2006, la oposición mostró una capacidad de movilización, con cabildos simultáneos en todos los departamentos de la Media Luna, que obligó al gobierno central a negociar y aceptar la aprobación de cualquier reforma de la Carta Magna mediante el sistema del voto positivo de dos tercios de los constituyentes (Unidad Participación Ciudadana UPC, 2002). Ya en esta época, en Santa Cruz se empieza a hablar de autonomías de facto sin esperar la reforma constitucional, e incluso se menciona independencia como una posibilidad cierta. En respuesta a esto, el

presidente Evo Morales concretó el envío de 280 soldados al departamento de Santa Cruz con vistas a defender la unidad e integridad territorial del país.

Podemos ver que el choque de las dos agendas, la de Oriente y la de Occidente, tomó aún más protagonismo durante 2006, y esto se debió a la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Las posiciones de ambos bandos se seguirán polarizando durante todo el período de discusión y aprobación de la reforma constitucional. Lo más importante de 2006 es la llegada al poder de Evo Morales y la concretización de la nacionalización de los hidrocarburos, que marcó el inicio de un proceso que buscaba la refundación política y económica de Bolivia. Esto desencadenó la reacción de sectores que veían sus reclamos relegados (autonomía departamental) o sus beneficios amenazados (sector empresarial), que, durante 2006 y en coherencia con los resultados electorales de 2005 para la designación de prefectos departamentales, lograron territorializar sus demandas y generar una capacidad de movilización suficientemente extensa como para obligar a negociar a un gobierno elegido con más del 50% de los votos.

3.1.3. 2007: aprobación del texto constitucional

En los objetivos de 2007 para el MAS y para Evo Morales, figuraba como más importante la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, pero, por lo que había sido el primer año de gobierno, sabían que no sería una tarea fácil. Además, se sumaría a la ya existente discusión por las autonomías, la cuestión indígena. Más allá de que siempre ha sido una temática presente en la sociedad y en todos los sistemas políticos de Bolivia, la cuestión indígena había tomado trascendencia desde la década de 1990, y con la elección de Evo Morales como presidente pasó a estar en el centro de la escena. El problema es

que la cuestión indígena fue presentada como un asunto excluyente de las autonomías y en rivalidad con cualquier modelo estatal que contemple la descentralización política. Fernando Mayorga asegura que “la descentralización estatal fue planteada en términos de autonomía indígena o autonomía departamental en el nivel subnacional. Por una parte, una postura multiculturalista que cuestiona la continuidad de la existencia de los departamentos y, por otra, una postura regionalista que no contempla las demandas indígenas” (Mayorga, 2006, p. 60). Esto ayudaría a la profundización de las dos Bolivias, esa fractura que favorecía los clivajes campo/ciudad, Estado/mercado, nacional/extranjero, gobierno nacional/prefectos departamentales, y que ahora sumaba la incorrecta competencia entre la agenda indígena y la agenda autonómica. Esta fuerte línea de división, sumada a las reuniones o “cabildos” que ocurrían en Santa Cruz, principalmente, pero también en el resto de los departamentos de la denominada Media Luna, y que eran la consecuencia fáctica de aquellas construcciones conceptuales, hacían pensar en la posibilidad real de la división del país. Esto provocó que el gobierno adoptara posiciones más moderadas y que movilizara a las Fuerzas Armadas, así como a las organizaciones sociales que le eran favorables, con vistas a proteger la unidad territorial boliviana.

En enero de 2007, hubo un hecho que expuso el sentimiento que estaba tomando la discusión. En la ciudad de Sucre, se dan “enfrentamientos entre miles de personas —de los sectores medios urbanos y de campesinos productores de hoja de coca— con un saldo de tres muertos y centenas de heridos, denotando la emergencia de nuevos elementos en la conflictividad política, tales como el enfrentamiento físico entre civiles y la exacerbación de las diferencias identitarias” (Mayorga, 2008, p. 36). Podemos apreciar la

vigencia de los clivajes ciudad/rural y autonomía/identidad indígena, pero con el agregado del enfrentamiento violento entre los defensores de las diferentes posturas. Este hecho marca un escalón más en la escalada de la violencia a partir de la necesidad de reforzar las posiciones de las facciones en puja.

El debate sobre la Constitución se mantuvo en las reuniones plenarias de la Asamblea Constituyente, generando acuerdos y desacuerdos sobre diferentes cuestiones, pero el hecho más relevante de este año fue el pedido de diferentes sectores, ligados a los prefectos y a los comités cívicos de los departamentos opositores, de devolver a Sucre su condición de capital perdida ante La Paz en 1899. Esto produjo la vuelta de las movilizaciones de apoyo al presidente Evo Morales, en defensa del proceso de reforma constitucional y en contra del cambio de la sede de gobierno. El día 20 de julio de 2007 se movilizó a la ciudad de El Alto un millón de personas que se oponían al cambio de la capital boliviana. Esta demostración fue el sostén de la renovación del apoyo al MAS en el sentido en que se había manifestado el pueblo en las urnas en diciembre de 2005. Por otro lado, en Sucre también se realizaban movilizaciones, pero a favor del cambio de sede de gobierno.

Luego de las movilizaciones por parte de los sectores enfrentados, la Asamblea Constituyente retiró la cuestión de la capitalidad y el cambio de la sede de gobierno para evitar que las hostilidades se profundizaran, además de conseguir que el plazo para la entrega del proyecto de nueva Constitución se extienda. Sin embargo, en Sucre, ciudad donde sesionaba la Asamblea Constituyente, las movilizaciones no se detuvieron, sino que, por el contrario, se radicalizaron. Estudiantes universitarios y empleados de la alcaldía de la ciudad rodeaban diariamente el teatro Gran Mariscal impidiendo la realización de las reuniones ple-

narias, en una situación que no mejoraría y se mantendría durante todo el debate constitucional de 2008. En este marco, el vicepresidente convocó a una reunión multipartidaria que permitió un acuerdo sobre un sistema económico plural y cuatro diferentes tipos de autonomía: departamental, regional, local, indígena (Schavelzon, 2012). A partir de estos consensos, el gobierno intensificó sus intentos de aprobar la nueva Constitución en dos pasos, la aprobación “en grande” o general y la aprobación “en detalle”. Según explica Franco Gamboa Rocabado, “el MAS impuso una sesión de emergencia para aprobar el índice de la Constitución en su etapa ‘en grande’ [...] bajo custodia policial y militar en los salones del Liceo Militar Edmundo Andrade en las afueras de Sucre, obligando a aprobar el índice del texto constitucional en medio de una gran violencia con tres muertos” (2009, p. 269).

Debido a los hechos de violencia, la Asamblea Constituyente tuvo que moverse desde Sucre a Oruro, ya que a causa de los bloqueos impuestos a los constituyentes y la violencia desatada en la ciudad se volvió imposible sesionar. En la ciudad de Oruro, la convocatoria permitió que el 9 de diciembre de 2007 se aprobara el texto en detalle del nuevo cuerpo normativo, pese a no contar con la mayor parte del bloque opositor. Junto con la aprobación del texto constitucional por parte de la Asamblea Constituyente, se decidió también someter a la decisión popular vía referendo, conjuntamente con el apoyo o rechazo de la nueva Constitución, la cuestión de los latifundios y su tamaño máximo en poder de un ciudadano (cinco mil o diez mil hectáreas). A partir de ese momento, la disputa entre oposición, agrupada ahora en la Junta Democrática, y gobierno pasó de cuestiones sobre el texto normativo a la disputa en

el Poder Legislativo sobre la ley de convocatoria al referendo dirimidor de la cuestión de los latifundios y ratificatorio del proyecto constitucional (Schavelzon, 2012).

En noviembre de ese mismo año, se había establecido por ley el recorte del IDH (Impuesto Directo a los Hidrocarburos), lo cual significaba que los departamentos percibirían menos recursos económicos por la explotación de los recursos hidrocarburíferos y que esos fondos serían destinados a la Renta Dignidad. Esta ayuda social, pensada para los adultos mayores de sesenta años que no contarán con jubilación, buscaba una redistribución del ingreso que alcanzara a un sector de la población excluido pero además se financiaba a costa de ingresos que pertenecían anteriormente a los gobiernos departamentales.

A finales de 2007, el gobierno del MAS había logrado aprobar su proyecto de nueva Constitución Política del Estado, pero quizás el punto cuestionable es que no logró un apoyo importante de la oposición. Pero definitivamente el Poder Ejecutivo boliviano tenía una urgencia indeclinable por aprobar la reforma: “La Asamblea Constituyente fue vivida por el gobierno como un problema político del que sería bueno deshacerse lo antes posible, y durante la Asamblea el propio Evo Morales expresó que podría cerrarla si no avanzaba. Antes que su contenido, importaba especialmente su aprobación” (Schavelzon, 2008, p. 6). Este logro político del gobierno central se había alcanzado a base de una fuerte disputa con la oposición que incluso se había cobrado vidas humanas. En este sentido, la Federación Internacional de Derechos Humanos, en una carta abierta a las autoridades de Bolivia, titulada “La FIDH rechaza la violencia, el racismo y la discriminación en las provincias bolivianas”, expresaba:

En los últimos meses, en el contexto de la adopción de una nueva Constitución, que será sometida a referendo por el presidente Evo Morales, hemos constatado un recrudecimiento de la violencia y de los actos discriminatorios en contra de organizaciones y defensores de derechos humanos, medios de comunicación que defienden la institucionalidad, así como en contra de la población indígena y migrante en su conjunto, acompañado de actos vandálicos contra dependencias estatales. [...] Finalmente, preocupa profundamente a la FIDH la convocatoria a las Fuerzas Armadas para violentar la democracia y el orden constitucional, que realizaron varios dirigentes cívicos y los prefectos de Cochabamba, Manfred Reyes Villa y de Pando, Leopoldo Fernández así como los llamados a la violencia hechos por estas mismas personas. (FIDH, 2007, pp. 2-3).

Se puede apreciar con claridad cómo el enfrentamiento entre las dos agendas, la de Oriente y la de Occidente, había recrudecido la violencia en el país y que los métodos de la oposición habían sido drásticamente radicalizados. Todo esto, sumado a la territorialización de los reclamos de la oposición a través de la Junta Democrática en el sector de la Media Luna, hacía pensar en la factibilidad tanto de un golpe de Estado como de la secesión de los departamentos de las tierras bajas y los valles del sur para la conformación de un nuevo país. La aprobación del proyecto emanado desde la Asamblea Constituyente fue un éxito que le dio al gobierno de Evo Morales algo de oxígeno, pero también lo dejó en una posición de negociación en la cual contaba con la legitimidad propia que le había otorgado moverse dentro de los márgenes de la institucionalidad. A partir de aquí, la única opción dentro de la legalidad para la oposición será bloquear en el Senado (cámara legislativa en la que contaba con una mayoría circunstancial) la ley de convocatoria al referéndum ratificatorio de la nueva Constitución y la ley de convocatoria al referéndum revocatorio de mandato, que había sido propuesto por Evo Morales con vistas a revalidar los mandatos del presidente, del

vicepresidente y de los prefectos departamentales. Aunque también, como veremos más adelante, se profundizarán las prácticas ilegítimas que terminaron desembocando en la crisis de Pando.

3.1.4. 2008: referendo revocatorio, crisis y acuerdo

En 2008, la oposición de la Media Luna profundizaría la búsqueda de las autonomías regionales mediante la redacción y aprobación de estatutos autonómicos, y su posterior exposición a un referendo popular para su ratificación o rechazo definitivo. Luego de que en el mes de mayo tuviera lugar el primer gran éxito en la aprobación de un estatuto autonómico, el de Santa Cruz, en el Senado se aprobaría la convocatoria a un referendo revocatorio de los mandatos del presidente, del vicepresidente y de los prefectos departamentales.

La nueva estrategia solo puede entenderse dentro de la realidad que se instaló el 18 de diciembre de 2005 con la primera elección de las autoridades departamentales desde la vuelta del sistema democrático en 1982. Esto les dio a los prefectos una legitimidad especial como representantes institucionales de los intereses de los habitantes de sus departamentos, por lo que ellos se entendían como líderes democráticos que podían disputarle al presidente temas de la agenda nacional. Esto fue una constante durante 2007, e incluso se llegó a convocar a la violencia armada contra instituciones estatales o políticas por pertenecer a la esfera nacional o estar ligado de alguna manera a Evo Morales o el MAS. De allí la paradoja de tener la oportunidad única de ser autoridades departamentales, elegidas por el voto popular, y gozar de una ubicación en la escena política boliviana con la que no muchos actores habían contado antes de la instauración del sistema democrático para la designación de prefectos, pero al mismo tiempo

utilizar herramientas para la instalación de una determinada agenda, que en algunos casos rozaban la ilegalidad, y directamente en otros eran una violación flagrante de la constitucionalidad democrática. El resultado final del transcurso de este año fue que Evo Morales consiguió aprobar la ley de convocatoria al referéndum ratificatoria de la nueva Constitución Política del Estado, pese a encontrarse hacia mediados del año en un pésimo momento político, pero el precio fue un alto número de modificaciones al proyecto aprobado en diciembre de 2007 y el adelanto de las elecciones generales. ¿Qué fue lo que sucedió para que el Movimiento al Socialismo lograra sortear uno de sus peores momentos y pudiera llegar a un consenso con la oposición? Primero, las victorias electorales obtenidas por los prefectos no se produjeron en detrimento del apoyo en las urnas al presidente, y eso quedó claro en el referendo revocatorio de agosto. Segundo, la violencia desatada en septiembre, dentro de la cual se encuentra la crisis en Pando bajo análisis en este escrito, tuvo un efecto contrario al buscado por los sectores de la Media Luna más radicalizados, y en lugar de desestabilización, generó consenso y acuerdos entre el MAS y la oposición moderada.

Para revisar los hechos de este 2008, es necesario comenzar en enero, momento en el cual el proyecto de Constitución sufrió modificaciones. En el edificio de la Lotería Nacional en La Paz, se llevaron adelante las reuniones de la Comisión de Revisión donde se introdujeron cambios que no fueron consensuados en la Asamblea Constituyente (Gamboa Rocabado, 2009). Esto dificultó la relación con los Prefectos de la Media Luna y deterioró aún más el vínculo con el Poder Ejecutivo nacional. Las diferencias entre los gobiernos regionales y Evo Morales fueron aumentando, al punto que el departamento de Santa Cruz llama a la realización de un referendo durante el

4 de mayo para aprobar su propio estatuto autonómico. Los sectores ligados al Movimiento al Socialismo señalaron que este cuerpo normativo no cumplía con lo establecido por la Constitución vigente y mucho menos era coherente con lo establecido en el proyecto de reforma de la carta magna (Schavelzon, 2012). El referendo se realizó en el departamento en cuestión, y la aprobación se impuso por el 85% de los votos. Vale aquí recordar que, previo a la realización del referendo, la Corte Nacional Electoral declaró la medida como ilegal, y que la Organización de los Estados Americanos, que había intentado mediar entre el prefecto Rubén Costas y el gobierno nacional enviando a Dante Caputo, su secretario de Asuntos Políticos, condenó cualquier intento de ruptura de la integridad territorial de Bolivia o de su orden constitucional.

Luego de esta victoria en las urnas para el prefecto de Santa Cruz, parecía que solo faltaban los referendos en Beni, Pando y Tarija para terminar de debilitar al gobierno de Evo Morales. Esas consultas populares se realizarían en junio de ese mismo año, pero a tan solo cuatro días de la victoria opositora en el departamento más rico del país algo inesperado sucedió. El Senado Nacional, con mayoría opositora y representando hasta ese momento la mayor traba para las propuestas del Ejecutivo, aprueba la ley de convocatoria al referendo revocatorio que se realizaría el 10 de agosto de ese mismo año. Es difícil de entender por qué luego de una victoria tan importante la oposición, coordinada a través del Consejo Nacional Democrático (CONALDE), daría tamaña concesión al gobierno nacional. Hay diferentes explicaciones que apuntan a un mal cálculo de la oposición en cuanto al apoyo de los votantes, entendiendo que el apoyo en las urnas recibido a nivel departamental se reproduciría a nivel país. Pero también hay versiones que ligan este cambio de estrategia con la

acción del embajador estadounidense en Bolivia: “Goldberg se reúne la primera semana de mayo con Jorge Quiroga (de PODEMOS) y acuerdan que el Senado apruebe el referéndum revocatorio propuesto. Su convencimiento era que Evo Morales no lograría el 50% de los votos” (Calloni, 2009, p. 106). Posteriormente, estas sospechas le valdrían a Philip Goldberg su expulsión del país por orden de Evo Morales bajo la acusación de encabezar la división de Bolivia. Más allá de la cuestión diplomática, la ley se aprobó y el referendo revocatorio quedó establecido para agosto.

Antes de la realización del mencionado referendo, se llevaron adelante las consultas populares sobre la aprobación de los estatutos autonómicos de Beni, Pando y Tarija. Estos, que eran los departamentos restantes de la denominada Media Luna (aunque Cochabamba y Chuquisaca también entraban y salían del grupo opositor dependiendo de su coyuntura), asimismo habían emitido un estatuto y necesitaban la casi segura aprobación popular mediante votación. El primero de junio en Beni y Pando, y el 22 del mismo mes en Tarija, se llevaron adelante los respectivos referendos que aprobaron los estatutos autonómicos. Así las cosas, la oposición regional gozaba de su mejor momento con un fuerte apoyo departamental en las urnas y Evo Morales, que había basado su programa de gobierno en el apoyo de los movimientos sociales y en la legitimación de las urnas, veía cómo un gran caudal de votos se depositaba en las ánforas opositoras (De la Fuente, 2011). Estos estatutos desconocían el orden normativo nacional y pretendían una autonomía de facto. Cabría aquí preguntarnos si eran aplicables estos cuerpos legales que tienen como objeto imperar en subdivisiones regionales que no reconocían las leyes nacionales o si, más allá de la posibilidad de aplicabilidad, buscaban una finalidad distinta. Salvador Schavelzon (2012) asegura lo siguiente:

Los estatutos entraban más como un documento para negociar con el poder central, que como un marco jurídico para ser implementado. Puede ser que, en algunos temas, el Estatuto pudiera verse como un plan de acción para el futuro, de desarrollo de instituciones propias. Pero el separatismo no era un proyecto oficial para la mayoría de los líderes autonomistas de la Media Luna, por lo menos para la coyuntura del momento, por lo que la imposibilidad de implementar los estatutos sin coordinación con el gobierno evidenciaba el carácter de documento político de negociación y oposición la MAS, más que nada (p. 394).

Pero en agosto de 2008, los diferentes líderes de Bolivia se encontraban fortalecidos. Los cuatro prefectos de Oriente habían impulsado en sus territorios los referendos de aprobación de los estatutos autonómicos, y el voto por el “Sí” se había impuesto ampliamente. Evo Morales, quien había accedido al gobierno del país con un apoyo electoral del 54%, convocó a una Asamblea Constituyente y había logrado aprobar el proyecto de reforma de la Constitución Política del Estado en Oruro hacía poco más de ocho meses. Así, el referendo se mostraba como la definición política del país. El resultado óptimo para la oposición era anulación del mandato presidencial y la confirmación del mandato propio. Evo Morales tenía un campo de posibilidades más amplio, pero definitivamente necesitaba del apoyo popular en cuanto a la continuidad de su gobierno en primera instancia. El 10 de agosto se realiza el referéndum y Evo Morales, contrario a lo instaurado por ciertos vaticinios previos, es ratificado con el 67% de los votos. En cuanto a los prefectos, los cuatro prefectos de la Media Luna fueron ratificados en sus puestos, los dos prefectos del MAS (Oruro y Potosí) también obtuvieron los votos

necesarios para continuar con sus mandatos, mientras que los prefectos opositores de La Paz y de Cochabamba fueron expulsados de los gobiernos departamentales.¹⁷

De los resultados del referendo revocatorio, se pueden hacer dos lecturas. La primera advierte la intensificación de las dos Bolivias, que tienen agendas irreconciliables. La segunda muestra a un Evo Morales que había aumentado la adhesión popular, pero que además podría designar dos prefectos temporarios en La Paz y Cochabamba hasta que se realizaran nuevas elecciones en esos departamentos, equilibrando así un poco más la ecuación de departamentos opositores (cinco, contando a Savina Cuellar en Chuquisaca) y aliados (cuatro). Las acciones de la oposición demostrarán que, pese a que se suscriba una visión u otra, la CONALDE, los comités cívicos y los prefectos se quedaban sin opciones institucionales y democráticas que pudieran incomodar al presidente o frenar su proyecto de nueva Constitución Política del Estado.

A partir de allí, la ola de violencia desatada en agosto y septiembre sumió al país en dos meses de caos y barbarie (Peñaranda, Mercado, Miranda y Berrios, 2012). Pese a que los hechos violentos no se habían detenido durante este año y mantenían una continuidad desde 2007, a partir de este momento empiezan los tiempos más intensos, que desembocan en la crisis de Pando, con la masacre de once campesinos y cientos de heridos. Hubo tres objetivos claros de la oposición: las instalaciones relacionadas con la explotación de hidrocarburos, las instituciones gubernamentales y los participantes de las movilizaciones a favor del gobierno nacional. Los paros cívicos empezaron a con-

¹⁷ Pese a que los departamentos son nueve, solo se puso a consideración el mandato de ocho prefectos. En Chuquisaca no se realizó el referendo debido a que la prefecta Savina Cuellar había sido elegida en junio mediante vía electoral luego de que el antiguo prefecto renunciase a su cargo en diciembre de 2007.

vocarse, y como fechas relevantes vale destacar el 20 de agosto y el 1 de septiembre, donde se incitó a la toma de establecimientos petroleros, el cierre de válvulas de gasoductos,¹⁸ el bloqueo de caminos y la ocupación de edificios oficiales. La CONALDE decidió que el enfrentamiento con el gobierno debía radicalizarse y, a partir del 3 de septiembre, se intensifican las medidas de fuerza y los choques con las fuerzas del orden.

El día 10 de septiembre, el presidente Evo Morales anuncia que el embajador de Estados Unidos en el país, Philip Goldberg, había sido declarado persona no grata y que tenía 72 horas para abandonar el país. Hugo Chávez, afirmando que se encontraba en poder de información que confirmaba que una parcialidad de las fuerzas armadas y policiales había retirado su apoyo al primer mandatario, amenaza con intervenir militarmente en el conflicto interno de Bolivia. Esas declaraciones del presidente venezolano no fueron recibidas de buena manera y provocaron una fuerte irritación en las fuerzas del orden. En medio de este caos, los movimientos sociales adherentes al MAS y al gobierno de Evo Morales empiezan a coordinar un cerco a Santa Cruz (Schavelzon, 2012). Dentro de este marco de manifestaciones de sostén al gobierno, un grupo de campesinos que intentaba movilizarse hacia Cobija, capital del departamento de Pando, es emboscado por individuos armados en la ciudad cercana de El Porvenir. El enfrentamiento se salda con muertos y heridos.¹⁹ El gobierno

¹⁸ Es importante recordar que en abril de 2007, y debido a un problema limítrofe entre dos provincias del departamento de Tarija, una ola de violencia provocó el cierre de un gasoducto que enviaba gas a Argentina. Además, como consecuencia de las protestas, se debió recortar el envío del recurso tanto a Argentina como a Brasil. Estas nuevas protestas podrían haber ocasionado graves problemas regionales entre los tres países, en razón de la dependencia de la energía boliviana de las dos economías más grandes de América del Sur.

¹⁹ Los hechos de lo sucedido ese día serán detallados en el apartado 3.2 del presente escrito.

central declara el estado de sitio, envía fuerzas militares y retoma el control de la zona. Los sucesos conocidos como la masacre de El Porvenir (también mencionada como la crisis de Pando) fueron la segunda derrota de este año para la oposición. La UNASUR entendió que la violación de los derechos humanos y el asesinato de personas fueron medios para la desestabilización del país y emitió la Declaración de La Moneda,²⁰ apoyando íntegramente al presidente Morales; por su lado, la OEA y la ONU pidieron que todos los actores retomaran la vía del diálogo.

La violencia desatada en todo el país y el punto más alto de la escalada, alcanzado en el departamento de Pando, provocaron que la oposición moderada cambiara su postura y se dispusiera a buscar un acuerdo para la sanción de la ley de convocatoria al referendo ratificatorio del proyecto de ley suprema emitido por la Asamblea Constituyente: “Después de la masacre de El Porvenir, el diálogo se hizo posible y un acuerdo constitucional comenzó a ser construido” (Schavelzon, 2012, p. 416). Todos los actores decidieron darle lugar al diálogo, ya sean líderes políticos o participantes de la sociedad civil. Este acuerdo tuvo un precio para el MAS, que fue la modificación del proyecto emanado de la Asamblea Constituyente por parte de la oposición en Congreso, pero se logró el acuerdo necesario que permitió convocar a un referendo para enero de 2009 que aprobara la nueva Constitución.

La importancia del año 2008 radica en que ambos bandos, y sus respectivas agendas, se encontraron en un punto donde no podían desconocerse mutuamente o tomar decisiones unilaterales. La nueva Constitución Política del Estado, en los términos en que había sido aprobada

²⁰ La acción de la UNASUR es el punto central de este escrito, es por eso que las medidas tomadas por este organismo se analizarán con más detalle en el capítulo siguiente.

en Oruro en 2007, era inaceptable para la oposición, y el gobierno de Evo Morales no podía seguir exponiéndose a las estrategias desestabilizadoras de las regiones de la Media Luna y de la CONALDE. La búsqueda de puntos en común y justos medios nunca fue viable por las férreas posiciones adoptadas por ambas facciones. La violencia, triste protagonista de 2008 en Bolivia, fue la que amargamente obligó al presidente y a la oposición a ceder en sus planteos y poder construir un consenso que permitiera destrabar una situación estancada en el enfrentamiento. Durante 2009 se consolida la reforma de la Constitución, en un paso más hacia la construcción de un país por fuera de una escalada violenta.

3.1.5. 2009: referendo constitucional y entrada en vigencia de la nueva CPE

El año 2009 se mostraba en sus inicios como el tiempo para el cambio de la relación entre prefectos y gobierno central. Las cuatro autoridades departamentales habían sido ratificadas en sus puestos, pero también había salido airoso del referendo el presidente Evo Morales. La vía de la violencia no había tenido éxito y los estatutos autonómicos no respetaban la Constitución y tenían pocas probabilidades de ser aplicados en la realidad. Con el acuerdo de octubre de 2008, se había podido convocar al referendo ratificatorio que buscaba finalizar la discusión por la cuestión de la reforma constitucional. La única alternativa coherente y que podría eludir el derramamiento de sangre inútil era el diálogo y la concordancia, además de la aplicación de los sistemas institucionales para la solución de las diferencias.

El 25 de enero de ese año se realiza el referendo ratificatorio de la nueva Constitución Política del Estado y dirimitorio en cuanto a la cantidad de hectáreas que un individuo podía poseer: “El ‘Sí’ por la Constitución se impuso con el 61% y además un 80,65% se manifestaba en con-

tra del latifundio, definiendo en 5 mil hectáreas el límite máximo para la propiedad [...]. La nueva Constitución ya era una realidad y sería promulgada por Evo Morales el 7 de febrero en El Alto” (Schavelzon, 2012, p. 438). Así, luego de un largo proceso, la Constitución era aprobada en lo que podría ser leído como la victoria de la agenda de Occidente sobre la agenda de Oriente. Evo profundizaría sus políticas de nacionalización de empresas energéticas, primero con la estatalización de Chaco SA y luego a través de la expropiación de la distribución del combustible de los aeropuertos, ambos emprendimientos dependientes de British Petroleum. Por otro lado, y haciendo hincapié en la agenda de octubre, se prosigue con la búsqueda del juicio a Sánchez de Lozada, que es iniciado por la Corte Suprema en mayo de ese mismo año.

Las elecciones habían sido convocadas para diciembre de ese año y las medidas tomadas por el Poder Ejecutivo nacional apuntaban a lograr una cohesión de la base electoral que había logrado un 54% de los votos en las presidenciales de 2005 y un 67% en el referendo revocatorio de 2008. El conglomerado opositor presentó como candidato a presidente al prefecto de Cochabamba que había sido removido de su cargo luego del referéndum, Manfred Reyes Villa, y al también antiguo prefecto de Pando, Leopoldo Fernández, quien había sido removido de su cargo luego de la masacre de El Porvenir. El binomio de candidatos del MAS, compuesto por Evo Morales y Álvaro García Linera, obtuvo el 64% de los votos, logró la victoria en Tarija, bastión fuerte de la oposición y departamento clave de la Media Luna, y afirmó la tendencia vencedora en Cochabamba (departamento de origen del candidato opositor) y Chuquisaca (que por la cuestión de la capitalidad de Sucre por un tiempo había conformado parte de la alianza opositora). De los candidatos opositores, Leopoldo Fernández

fue encarcelado por los hechos en Pando y Reyes Villa huyó del país escapando de las causas en su contra por supuesta administración fraudulenta en el departamento de Cochabamba.

De esta manera, parecería que los años que vendrían serían de relativa tranquilidad para el Movimiento al Socialismo, dado que la reformada carta magna había entrado en vigencia, los opositores de la Media Luna no habían logrado imponer su visión y fueron derrotados en las urnas, y Evo Morales iniciaba un nuevo mandato con vistas a concluir la transformación que había iniciado en 2005. Carlos Cordero Carraffa entiende que la implementación de la nueva Constitución tenía bastantes puntos favorables. Entre ellos figuran la inclusión de las minorías excluidas, el reconocimiento de una nueva generación de derechos, la ampliación de los límites al poder y a las autoridades gubernamentales, la incorporación de procedimientos de democracia participativa, la promoción del Estado de derecho y la vigencia de libertades ciudadanas, el fomento de la construcción de un Estado autonómico, el impulso al respeto y la equidad entre pueblos y culturas, y la vigencia de cerrojos a las reformas constitucionales caprichosas (Carraffa, 2010). La cuestión es que, al mismo tiempo que trae beneficios, como todo proceso, la implementación del nuevo texto constitucional también puede acarrear contrariedades. Gamboa Rocabado plantea los diferentes problemas que él considera estructurales frente a la implementación de la nueva Constitución Política del Estado. Podemos enunciarlos como el conflicto entre los distintos poderes del Estado, debido a un fuerte presidencialismo; conflicto entre las regiones debido al régimen de autonomías; conflicto entre la visión de modernización institucional occidental y las visiones indigenistas presen-

tes en Bolivia; y las intenciones independentistas todavía presentes en el departamento de Santa Cruz (Gamboa Rocabado, 2010).

El conflicto existe en Bolivia, como decíamos en líneas precedentes, desde su declaración de independencia. El proceso iniciado a finales de 2005 con la elección de Evo Morales como presidente tuvo sus puntos más controvertidos en el tratamiento de la reforma constitucional (2006-2009). Pero la aprobación de la actual CPE trae inherentemente paz al convulsionado país. En definitiva, la respuesta es negativa. Abre un nuevo proceso en el cual es imperante el establecimiento de instancias de diálogo y el desarrollo de una reconciliación profunda entre gobernantes, regiones y ciudadanos.

La intención de este apartado fue exponer el contexto de alta conflictividad donde se origina y desenvuelve la crisis y la posterior masacre de Pando. La finalidad última de todo este escrito es la comprensión del enfoque de Regulación de Conflictos utilizado en la acción de la UNASUR en estos sucesos, por eso es de suma importancia entender el ambiente interno de Bolivia, que dio origen a las disputas. No se ha descripto en profundidad la base fáctica y la sucesión cronológica de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2008, por lo que, si bien tenemos noción de la conflictividad que incordiaba al país en aquel período, la información expuesta hasta aquí no nos permite apreciar con claridad qué diferenció a esta crisis de los hechos en Cochabamba en enero de 2007 o de la “Humillación de Sucre” de mayo de 2008. Es decir, es necesario examinar los diferentes episodios de aquel sangriento día de septiembre para comprender qué fue lo que desató la inmediata reacción de la UNASUR y la convocatoria al diálogo por parte de José Miguel Insulza, secretario general de la OEA, y Ban Ki-moon, secretario general de la ONU.

3.2. Violencia del 11 de septiembre de 2008 en el departamento boliviano de Pando

Se han realizado varios informes para describir lo sucedido en el departamento de Pando el día 11 de septiembre de 2008. En este apartado usaremos los documentos emitidos por la Defensoría del Pueblo de Bolivia, por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bolivia, y por el Observatorio Social de América Latina del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Es obligatorio mencionar que también la UNASUR ha emitido un informe sobre la cuestión, pero como es uno de los documentos a estudiar más adelante en este escrito no será utilizado para revisar las acciones ocurridas en Pando.

Dentro del clima de tensión desatado a partir de la victoria de la aprobación de la gestión de Evo Morales obtenida en el referéndum de agosto de 2008, se encuentra el episodio de la masacre de El Porvenir o masacre de Pando. Ambos nombres hacen referencia a los hechos acaecidos en la ciudad de El Porvenir y sus alrededores, donde la violencia entre opositores y campesinos simpatizantes del presidente terminó con un saldo de varios muertos y decenas de heridos. Como antecedente más importante, debemos mencionar la toma de las instalaciones del Instituto Nacional de la Reforma Agraria (INRA) por parte de personas vinculadas a la prefectura (gobierno provincial) y al Comité Cívico de Pando (OADCH, 2009). Al igual que en otras regiones, los miembros de la oposición llevaban adelante una campaña de toma de edificios de la administración central como muestra del desconocimiento a la autoridad del gobierno de La Paz. En este caso, la oficina departamental del INRA se encontraba finalizando un proceso de saneamiento de tierras y estaba a punto de entre-

garlas a sus nuevos propietarios, los cuales eran campesinos en su mayoría. El prefecto de Pando, Leopoldo Fernández, designó como nuevo director departamental del INRA al secretario de Tierra, Territorio y Límites de la Prefectura. Esto despertó susceptibilidades entre los beneficiarios y adjudicatarios de las tierras, quienes no habían recibido aún los títulos de propiedad agraria (OADCH, 2009). El 6 de septiembre, y en respuesta a la acción prefectural, la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Pando (FSUTCP) decidió convocar a un ampliado (asamblea) en la ciudad de Cobija, capital departamental y lugar físico donde se encontraban el gobierno del departamento y las oficinas del INRA (Defensoría del Pueblo de Bolivia, 2009). La cita estaba programada para los días 13 y 14 de septiembre, y los campesinos se organizarían en dos grupos, uno en el oeste, desde la ciudad de Filadelfia, y otro en el este, desde la ciudad de Riberalta (departamento de Beni), pasando por Puerto Rico (Pando). Ambos grupos se encontrarían en la ciudad de El Porvenir y marcharían juntos hacia Cobija, que se encuentra a 35 kilómetros hacia el norte. Siendo El Porvenir una ciudad de paso obligatorio en el camino hacia Cobija, la oposición se organizó allí con la idea de impedir el paso de los campesinos hacia la capital departamental.

Según relatan los informes, empleados del Servicio Departamental de Caminos de Pando (SEDCAM) cavaron varias zanjas con la idea de obstruir el avance de los campesinos que se trasladaban a pie, pero también contaban con vehículos para el traslado de mujeres, niños y personas mayores. El primer sector de zanjas se encontraba en Tres Barracas, a cinco kilómetros al este de El Porvenir y con la intención de frenar la avanzada de los campesinos provenientes de Riberalta y Puerto Rico. El otro sector de zanjas se situaba en Cachuelita, a ocho kilómetros al oeste

de El Porvenir, y buscaba imposibilitar el paso de los campesinos proveniente de Filadelfia. Los sucesos de ese día se dieron en tres lugares; primero en las zanjas de Cachuelita y Tres Barracas, y luego, más avanzada la jornada, en la ciudad de El Porvenir (OADCH, 2009).

El grupo que avanzaba desde el oeste hacia El Porvenir y había abandonado la ciudad de Filadelfia en las últimas horas del día 10 de septiembre llega a la zona de las zanjas en Cachuelita en las primeras horas de la madrugada del día 11 de septiembre. Al encontrarse con los pozos cavados por los empleados del SEDCAM, comienzan a rellenarlos con su propio esfuerzo y con las herramientas que transportaban. La prisa la marcaban las noticias que llegaban desde la zona de Tres Barracas e indicaban la actitud hostil de los simpatizantes de la oposición para con los campesinos provenientes de Puerto Rico y Riberalta. Entre las 3 y las 4 de la madrugada una camioneta blanca, identificada como perteneciente a la Prefectura, llega a la zona y efectúa una serie de disparos que son respondidos por una persona no identificada. Dos funcionarios del SEDCAM son heridos como resultado de este encuentro (Defensoría del Pueblo de Bolivia, 2009). Luego se sabría que este vehículo realizaba tareas de vigilancia. Las tareas de relleno de los pozos fueron concluidas entre las 6 y las 8 de la mañana, lo cual permitió a los campesinos y a un grupo de normalistas (estudiantes de magisterio) de La Paz que se había sumado avanzar hacia Tres Barracas en apoyo a sus compañeros provenientes de Puerto Rico y Riberalta.

En la zona Tres Barracas las tensiones habían comenzado a las 2 de la madrugada, cuando los campesinos, que habían partido desde el este y se dirigían a El Porvenir, se encontraron con las zanjas excavadas por los empleados del SEDCAM. Funcionarios de la Prefectura, del SEDCAM, miembros del Comité Cívico de Pando y otros simpati-

zantes del prefecto Leopoldo Fernández hicieron frente a los cuatrocientos campesinos que intentaban avanzar. Los partidarios de la Prefectura entendían que estos campesinos buscaban tomar las instalaciones del INRA en protesta por las acciones del prefecto departamental, por eso les impidieron el paso y les sugerían que volvieran a sus lugares de residencia. La tensión llegó a los insultos e incluso los simpatizantes de la Prefectura lanzaron petardos a los campesinos para disuadirlos de cualquier avance. La situación se calmó hasta el amanecer, aunque el número de partidarios de la Prefectura seguía en aumento (Defensoría del Pueblo de Bolivia, 2009).

Hacia las 6 de la mañana se vuelven a iniciar discusiones entre ambos bandos a un lado y otro de la zanja. Los campesinos intentan explicar que su única intención era participar del ampliado que se realizaría en Cobija, pero los partidarios de la Prefectura no hacen ninguna concesión en su postura de no permitir el avance campesino. Entre insultos, la escalada llegó a un punto donde los campesinos decidieron volver a Puerto Rico para evitar cualquier hecho violento. Ante el retroceso de los campesinos, los partidarios del prefecto se dan a la persecución de estos, la cual tiene lugar por más de cinco kilómetros y se concentró en el hostigamiento y amedrentamiento de los trabajadores rurales. Ante la humillación sufrida y debido a la presencia de mujeres, niños y ancianos, los líderes campesinos deciden responder al acoso y hacen retroceder a los partidarios de la Prefectura que se encuentran con el grupo de campesinos procedente de Filadelfia en su huida. Así, los simpatizantes del prefecto Leopoldo Fernández quedan encerrados entre los dos grupos de trabajadores rurales. Aunque los relatos difieren sobre la cantidad, entre seis y diez personas son tomadas como rehenes por los campesinos que avanzan conjuntamente hacia la ciudad

de El Porvenir (OSAL, 2008). En estos momentos se da el fallecimiento de la primera víctima fatal de la violencia: Pedro Oshiro, un funcionario de la Prefectura de Pando. Según un informe forense posterior, el deceso se dio por el disparo de un arma de fuego (Defensoría del Pueblo de Bolivia, 2009).

En la ciudad de El Porvenir, ante la noticia del avance de los trabajadores de la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Pando, un grupo de simpatizantes de la Prefectura se había reunido en la plaza y se sumó a los que habían logrado huir de la zona de Tres Barracas. Los campesinos arribaron a la zona urbana a las 10 de la mañana y allí la Policía Departamental entabló conversaciones entre los dos sectores. Los partidarios de la Prefectura avisan a la Policía sobre los rehenes y sobre la posible existencia de armamento entre los campesinos. La Policía buscaba evitar el enfrentamiento entre ambos bandos, por lo que negoció la liberación de los rehenes y la realización de un cordón de seguridad que permitiera a los campesinos pasar en grupo hacia Filadelfia. Las negociaciones se extendieron hasta las 12 del mediodía, cuando efectivamente los rehenes fueron liberados, aunque el desenlace no fue el buscado. Simpatizantes de la Prefectura habían rodeado y emboscado a los campesinos durante el tiempo en que se llevaron adelante las negociaciones, por eso al momento de la liberación del último cautivo comenzó la balacera. El informe realizado por la Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bolivia dice expresamente que la “espera fue interpretada por los campesinos como una forma de entretenerlos mientras los partidarios de la Prefectura se organizaban y rodeaban para atacarlos” (OADCH, 2009, p. 11).

El grupo de campesinos alcanzaba una cantidad de mil quinientas personas, aproximadamente, las cuales intentan escapar y proteger sus vidas. Los disparos habían provocado la estampida de los campesinos, que “se dirigieron al lado del puente Cocamita para escapar”, aunque “la mayoría huye en dirección al río Tahuamanu en diferentes momentos, porque este era el único lugar expedito, y señalan que tomaron esta dirección por instinto de salvar sus vidas” (Defensoría del Pueblo de Bolivia, 2009, p. 16). También, otros intentan esconderse en las diferentes casas del pueblo y en los locales comerciales. Los campesinos son perseguidos bajo el fuego de ametralladoras, escopetas, pistolas, rifles y pirotecnia. Las imágenes más impactantes, que serían capturadas en video, son las de la persecución del grupo de campesinos que se internaron en el río Tahuamanu, ya que recibieron disparos desde lugares estratégicos en la huida.

La violencia continuaría durante varias horas, ya que los campesinos que huyeron al monte serían cazados hasta altas horas de la noche; los que se refugiaron en casas y comercios del pueblo serían apresados y torturados, y aquellos que habían sido heridos y transportados al hospital de Cobija fueron golpeados e incluso se les negó la atención médica en muchos casos (no por falta de voluntad de los galenos, sino, por el contrario, debido a la coacción ejercida por la presencia de violentos en el hospital) (OSAL, 2008). Incluso, luego de que el gobierno declarara el estado de sitio en el departamento de Pando, personas ligadas a la Prefectura de Pando y a Leopoldo Fernández decidieron huir hacia Brasil por miedo a represalias. Según el informe del Defensor del Pueblo de Bolivia, cuatrocientas personas cruzaron los límites bolivianos hacia la ciudad fronteriza de Brasiléia, donde “viven con sus familias dentro de pequeñas carpas instaladas en diferentes abri-

gos y algunas en domicilios particulares, de familiares y amigos, reciben alimentación tres veces al día, desayuno, almuerzo y cena, y asistencia médica y acceso a servicios básicos” (Defensoría del Pueblo de Bolivia, 2009, p. 76). Luego, como lo revelarían los medios de comunicación,²¹ el Consejo Nacional para los Refugiados de Brasil (CONARE) concedería asilo político a 58 de estas personas.

Según la Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bolivia, los hechos del día 11 de septiembre se distinguieron por “la desproporcionalidad de fuerza que se utilizó para agredir a los campesinos en un ataque frontal” (OADCH, 2009, p. 12), y sostiene que el número de víctimas fatales sería de 11, en consonancia con lo estipulado por el Ministerio Público boliviano. Además, considera los sucesos como una masacre, definiéndola como una situación en la que se da una “ejecución extrajudicial, sumaria o arbitraria de al menos tres personas”, o cuando “hay cuatro o más víctimas asesinadas durante el mismo evento” (OADCH, 2009, p. 13). La Oficina del Alto Comisionado también denuncia las acciones de los funcionarios de la Prefectura, empleados del SEDCAM, miembros del Comité Cívico de Pando y otros partidarios de la Prefectura de Pando como una grave violación de los derechos humanos (OADCH, 2009).

El defensor del Pueblo de Bolivia asegura en su informe que el saldo final de víctimas fatales asciende a 19, mientras que las personas heridas fueron un total de 53. En cuanto a las violaciones de derechos humanos, especifica lo siguiente:

²¹ Diferentes medios reflejaron el hecho, por ejemplo, la BBC publicó la siguiente nota: “Bolivia reclama a Brasil por Refugiados”, la cual se encuentra disponible en línea: <<http://goo.gl/l3McBX>>.

Al evidenciarse tanto el uso desproporcionado de armas de fuego no convencionales en el lugar frente al estado de indefensión en que se encontraban los campesinos, con la agravante de la persecución casa por casa, la cacería de personas en su cruce por el río Tahuamanu y aquellas que escapaban por el monte; acontecimientos que fueron iniciados un día antes con la apertura de zanjas a la altura de Cachuelita y Tres Barracas con maquinaria del Servicio Departamental de Caminos (SEDCAM) y el uso de vehículos para el traslado de personal de la Prefectura, Cívicos y otros con la finalidad de obstaculizar el paso de los campesinos hacia el lugar convocado para llevar a cabo su ampliado; acciones constitutivas de vulneración flagrante de los derechos humanos y fundamentales a la vida, integridad física y libertad de locomoción, a su vez ilícitos penados por la normativa vigente; muerte masiva que, a la luz del DIDH, constituyen delitos de lesa humanidad, como es la masacre en cuanto a sus autores se refiere, los que deben ser individualizados para la sanción pertinente (Defensoría del Pueblo de Bolivia, 2009, p.101).

Este hecho, por la cantidad de pérdidas de vidas humanas y los heridos que ha causado, atrajo la vista de la comunidad internacional. El contexto de violencia que vivía el país, sumado a la acción efectiva contra instalaciones del gobierno central, el desconocimiento de la autoridad del presidente y la violencia que se ejerció contra campesinos simpatizantes de Evo Morales fueron lo que despertó la conciencia sobre la gravedad de los hechos que estaban teniendo lugar en Bolivia. En tan solo unos pocos días, un prefecto de conocida reputación opositora se había hecho con la posesión de oficinas de un organismo dependiente del gobierno central, y los recursos del gobierno departamental de Pando fueron puestos al servicio de la represión mortal de partidarios del presidente. Era menester poner un freno a este tipo de acciones, evitando que se propagaran al resto de los departamentos del país. La acción de la UNASUR buscó brindar un apoyo total y

completo a Evo Morales de parte de todos los países de la región, en búsqueda de la protección de la democracia en Bolivia y en el resto de América del Sur.

3.3. Relevancia del conflicto en Bolivia y de la crisis de Pando

Como se ha aludido en los inicios de este capítulo, entender el contexto del conflicto boliviano es necesario para comprender, en primer lugar, las causas de los hechos de violencia en Pando, pero también es necesario para discernir la razón de la intervención de la UNASUR.

En primer término, el conflicto boliviano es el resultado de una conjugación de factores históricos, reivindicaciones de diferentes sectores desoídas, junto con la asunción de un presidente que intenta imponer un programa de acción diferente a todo lo planteado por la clase política desde la vuelta de la democracia en 1982. La conocida agenda de octubre favorecía la nacionalización de los recursos energéticos, la búsqueda de la redistribución de la riqueza y la inclusión de diferentes sectores marginados de la sociedad en la participación política boliviana. La oposición política aglutinó a diferentes sectores que entendían que el camino tomado por Evo Morales era incorrecto o simplemente no coincidían en la jerarquización temática del programa de gobierno. Hasta aquí parecería no haber problemas, pero estas diferencias fueron aumentando a punto tal que se radicalizaron en los medios utilizados para defender las distintas posiciones. El referéndum revocatorio que mostró a un Evo Morales con fuerte apoyo popular reveló la inevitabilidad de la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, pese a que muchos prefectos opositores también fueron ratificados en sus cargos. Lamentablemente la oposición pro-

fundizó las medidas antidemocráticas y violentas, promoviendo el desconocimiento del Poder Ejecutivo nacional y las acciones violentas contra los simpatizantes del MAS y las instalaciones relacionadas con la industria energética. Estas medidas apuntaban a generar un clima de caos e ingobernabilidad en el país, desalentar las movilizaciones de apoyo al presidente y provocar algún tipo de altercado con los países vecinos dependientes del gas boliviano. En un escenario ideal, la oposición buscaba que Evo Morales no pudiera continuar con el gobierno, ya sea por el clima de inestabilidad nacional, por la falta de apoyo popular o por la ausencia de solidaridad regional para con su causa. Por el contrario, las víctimas fatales del 11 de septiembre de 2008 y las medidas antidemocráticas y por fuera de cualquier tipo de institucionalidad provocaron la manifestación de apoyo incondicional al presidente Morales por parte de los países de la región y la decisión de la oposición moderada de sentarse a discutir con el gobierno el proceso de aprobación y sanción de la nueva Constitución.

En cuanto a las razones de la decidida intervención de la UNASUR, más allá del pedido del gobierno de Bolivia, la situación en aquel país representaba todo los motivos por los que el organismo había sido creado. La creación de la UNASUR no fue azarosa y buscaba la coordinación de políticas de los países de América del Sur para dar respuestas conjuntas a problemas comunes, ya sea que estos se manifiesten en varios países o dentro de los límites fronterizos de un solo Estado. En el próximo capítulo repasaremos un poco de la historia de la UNASUR, ahondaremos en sus objetivos y abordaremos su intervención en los hechos de Pando para poder dilucidar finalmente qué enfoque de Regulación de Conflictos fue el que primó en dicha actuación.

UNASUR y su intervención

Dentro de este capítulo reside el análisis más importante de todo este escrito. Es aquí donde intentaremos esclarecer el encuadre de Regulación de Conflictos (gestión, resolución o transformación) que la UNASUR consintió al tomar parte de la crisis boliviana de 2008. Esto se hará en conciencia de la situación del escenario internacional a partir del fin de la Guerra Fría, sus implicancias y cambios en las relaciones internacionales como materia de estudio, y mediante las herramientas teóricas sobre el abordaje de conflictos, expuestas en el segundo capítulo. Al mismo tiempo, la necesaria revisión del contexto boliviano desde la caída de Sánchez de Lozada y puntualmente en los primeros años de gobierno de Evo Morales, así como la aproximación detallada del desenvolvimiento de la crisis en los alrededores de la ciudad de El Porvenir, nos permiten comprender la calidad única de los hechos que se vivieron en Bolivia en aquellos momentos. A partir de aquí, solo nos remitiremos a un pequeño resumen sobre la historia de la UNASUR y a una breve cronología del trasfondo de la intervención diplomática en Bolivia. Luego, ingresaremos en el análisis detallado de los documentos emitidos por el organismo para intentar alcanzar el objetivo primordial de este análisis: establecer el enfoque de Regulación de Conflictos que prevaleció en las acciones de la UNASUR.

4.1. Historia e importancia de UNASUR

La UNASUR es la sucesora institucional de la Comunidad Suramericana de Naciones. Nace como un intento de superar las simples fórmulas de integración económica y busca coordinar las acciones políticas de los 12 países independientes de América del Sur en cuanto a los asuntos culturales, sociales, políticos y, por supuesto, sobre cuestiones económicas. En cuanto a su evolución histórica, se puede resumir de la siguiente manera:

La UNASUR que conocemos hoy día es la materialización de una propuesta brasileña, esbozada [...] en la década de los años noventa, que tiene sus primeros avances con la celebración de la I y la II Cumbre de Presidentes de América del Sur, 2000 y 2002, respectivamente; en 2004 nace la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), y a partir de mayo de 2008 se conforma como la UNASUR (Regueiro y Barzaga, 2012, p. 29).

En el año 2000, con el marco de la conmemoración del 500º aniversario del descubrimiento de Brasil y bajo la invitación del presidente de aquel país, Henrique Cardoso, se realiza en Brasilia la Primera Cumbre Sudamericana de Presidentes. Brasil, con serias diferencias respecto de los planteos realizados por Estados Unidos en la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas, convoca a los países del subcontinente para discutir posturas acerca de comercio, democracia, infraestructura, drogas ilícitas y delitos relacionados. Es así que se llega a diferentes acuerdos, como el reconocimiento de la democracia representativa como único fundamento de la legitimidad de los sistemas políticos, la necesidad de impulsar una zona de libre comercio entre el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones, y la creación del Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (IIRSA), entre otros (Granato y Oddone, 2008). Es menes-

ter aclarar que los objetivos de Brasil eran instalar en la agenda sudamericana las prioridades políticas relacionadas con el comercio (preeminencia de las mercaderías brasileñas y fácil acceso de ellas a los mercados de la región), y el desarrollo de la infraestructura física, por lo que podemos apreciar que fue una cumbre exitosa para el país de habla portuguesa (Regueiro y Barzaga, 2012).

La Segunda Cumbre de Presidentes se realizó en Guayaquil durante 2002. Con la excusa de un nuevo aniversario del encuentro de San Martín y Bolívar en aquella ciudad, los presidentes fueron invitados de nuevo. Hubo coincidencias en puntos similares a la primera cumbre. Por ejemplo, ratificaron su compromiso con la democracia a través del pleno apoyo a la Carta Democrática suscripta en el marco de la Organización de los Estados Americanos en 2001 en Lima, Perú. Así también revalidaron el consenso sobre la necesidad de impulsar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como una medida para evitar el socavamiento de las bases de cualquier sistema democrático. En cuanto a las disputas y/o conflictos en la región, adoptaron la Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana, la cual se basa en la cooperación y la consulta permanente en las áreas de la seguridad, la defensa, así como en la transparencia y la limitación gradual en la adquisición de armamentos para la generación de confianza entre los Estados (Regueiro y Barzaga, 2012). Este es uno de los puntos más importantes, ya que es la primera cumbre de presidentes posterior al ataque del 11 de septiembre de 2001, lo cual provocó un cambio en la política exterior de Estados Unidos, estableciendo la guerra preventiva. A su vez hay que mencionar también la tensión existente entre el principio de no injerencia y la responsabilidad de proteger que había sido tan comentada en la década de 1990 debido al conflicto de los Balcanes y la crisis en Ruanda. La creación de

esta zona de paz apunta a evitar conflictos entre los Estados de la región, pero al mismo tiempo tiene el propósito de evitar la intervención extranjera no deseada en todo el territorio sudamericano mediante la cooperación regional para encarar cualquier situación que atravesase uno o más países. Otro de los puntos importantes en la Segunda Cumbre de Presidentes Sudamericanos fue la integración de la infraestructura regional con vistas a darle el impulso necesario al plan IIRSA, con especial énfasis en las cuestiones energéticas y la situación de Paraguay y Bolivia, dos países mediterráneos.

La Tercera Cumbre Presidencial Sudamericana marcó un antes y un después, y esto se debió a que en ella nació la Comunidad Sudamericana de Naciones. Los consensos alcanzados hasta ese momento entre los jefes de Estado y de gobierno en las dos cumbres presidenciales anteriores, especialmente la creación de la zona de paz y el plan IIRSA, habían sentado las bases de un diálogo que dio como fruto, en 2004 en Cusco y Ayacucho, la posibilidad de crear este nuevo organismo (Amoroso Botelho, 2008). El principal razonamiento que da sentido a la fundación de esta comunidad, según la Declaración de Cusco, es la historia compartida y el potencial regional para enfrentar desafíos comunes y fortalecer su capacidad negociadora. También se sostiene la necesidad de la integración de la infraestructura regional, el libre comercio entre el Mercosur, la Can, Surinam, Guyana y Chile como eje, y la concertación política como objetivo.

Hasta la creación de la UNASUR en mayo de 2008, se sucedieron tres cumbres más, la Primera y la Segunda Cumbre de Jefes de Estado de la CSN en 2005 y 2006, respectivamente, así como la Primera Cumbre Energética Suramericana en la Isla Margarita en 2007. Es en medio de

estas cumbres que se da un cambio fundamental y empieza a verse el traspaso desde lo exclusivamente económico/comercial hacia lo político/social:

Un balance desde el inicio del proceso de construcción de UNASUR (reunión de Brasilia, 2000) hasta el momento de la I Cumbre de la CSN sugiere la siguiente evaluación: los énfasis o focos de atención de la agenda prioritaria son poco diferenciables de la concepción liberal; la agenda prioritaria refleja los intereses compartidos del gobierno y élites empresariales brasileñas interesadas en la regionalización de sus operaciones; Brasil aparece como líder indiscutido del proceso, no solo por su peso económico, sino también como generador y articulador de propuestas. Sin embargo, ya en la I Cumbre de la CSN se pueden percibir señales de cambio: si bien se mantiene el énfasis en los temas comerciales y de infraestructura, se aprecia la colocación en la agenda de nuevos temas como es la atención a las asimetrías y a las desigualdades sociales; aparece un nuevo enfoque para la integración energética que relativiza los criterios mercantilistas; y crece el peso de Venezuela a través de propuestas que mueven el foco de lo económico a lo social (Regueiro y Barzaga, 2012, pp. 53-54).

Estos cambios se deben principalmente a una serie de cambios que mostraban un nuevo frente político en los diferentes países de la región: Lula electo en Brasil, Kirchner electo en Argentina, Tabaré Vázquez electo en Uruguay, así como las destituciones de los mandatarios bolivianos y ecuatorianos. Esto, sumado a la IV Cumbre de las Américas de 2005 en Mar del Plata, donde se dio el golpe final al proyecto de integración del ALCA, mostraba la necesidad y la intención de una integración regional más profunda y no limitada a las cuestiones económicas. Luego habría que sumar también las elecciones de Evo Morales en Bolivia, de Rafael Correa en Ecuador y de Fernando Lugo en Paraguay.

Todos los cambios mencionados favorecen un nuevo impulso a la Comunidad Sudamericana de Naciones. Estos nuevos aires se reflejan en la nueva institucionalidad, que empezará a instaurarse a través de reuniones de jefes de Estado y de gobierno, reuniones semestrales de cancilleres, reuniones de diferentes ministros y la reunión de la Comisión de Altos Funcionarios. Otro punto importante es el diálogo político entre los integrantes como medio para la estabilidad regional y el enfrentamiento coordinado de situaciones de interés común. En cuanto a la arena económica internacional, se acuerda alcanzar posturas comunes en organismos financieros multilaterales y la OMC, así como el acercamiento y el diálogo con otros grupos regionales (Regueiro y Barzaga, 2012).

Es en la Cumbre Energética Suramericana de 2007 que se decide el cambio de nombre a Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y el establecimiento de una secretaría general en la ciudad de Quito. Asimismo, se crea el Consejo Energético de Suramérica. Esta reunión estuvo marcada por el enfrentamiento entre los proyectos energéticos de Venezuela y de Brasil, y si bien no se logró sellar grandes acuerdos, se mostró la buena voluntad de los mandatarios en cuanto al fomento de la nueva fórmula de integración regional (Amoroso Botelho, 2008).

Es recién en mayo de 2008 en Brasilia, durante una cumbre presidencial extraordinaria, que se aprueba el Tratado Constitutivo del nuevo organismo. El principal gran cambio es un avance más profundo en la institucionalidad, ya que se buscará la personería jurídica de la UNASUR, se establecen el Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno y el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, se constituye la Presidencia Pro Tempore, la cual será rotativa, y se designa a un secretario general. Además, el Consejo Energético pasa a formar parte de la UNA-

SUR y se menciona por primera vez al Banco del Sur. Otro cambio fundamental es la concreción del viraje desde la concepción del organismo como una herramienta para la búsqueda de la integración economía hacia la idea final de la UNASUR como un espacio de concertación política:

Sin embargo, como entidad emergente, los temas prioritarios no son los de integración de mercados; se trata, en esencia, de un espacio de concertación política y de diálogo entre las máximas instancias de gobierno en la región. Si bien en el área existen instituciones de esa naturaleza, en la UNASUR se percibe la búsqueda de una vocería que la identifique como región en el mundo y la convierta en un interlocutor reconocido en el concierto de las naciones (Regueiro y Barzaga, 2012, pp. 81-82).

De esta manera, se puede apreciar que lo que había empezado como una fórmula de integración que intentaba alcanzar una zona de libre comercio que favoreciera a los productos brasileños y les asegurara un mercado, se terminó convirtiendo en un foro de concertación política con un alto nivel de institucionalidad para todos los países de América del Sur. Esto se debió, entre otras cosas, a los tiempos políticos favorables para este tipo de iniciativas, la cooperación entre Brasil y Argentina y el aporte de Venezuela, y la elección de una serie de mandatarios en la región que favorecieron el modelo integracionista.

El Tratado Constitutivo de la UNASUR (2008) tiene a la paz como uno de sus fundamentos, recogiendo lo establecido en las cumbres anteriores, pero también habla de una cultura de paz con vigencia del derecho en las relaciones internacionales. En cuanto a esta temática, es esencial remarcar que se considera a la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto a los derechos humanos como condiciones esenciales para la paz. La estabilidad regional, conjuntamente con la democracia y los derechos humanos, también se obtendrá a través de la concertación

política de los Estados miembro y el respeto mutuo entre estos.²² Todo esto nos permite apreciar que ocho años de cumbres y de ejercicio de la diplomacia habían resultado en la creación de un organismo que, pese a su origen centrado en la economía y el comercio, buscaba la concertación de las políticas de los países de la región para afrontar situaciones que eran de interés común. La defensa de la democracia como sistema de gobierno y como único medio legitimador de los mandatarios en ejercicio será de aquí en más uno de los pilares del entendimiento entre los países de América del Sur. Es el respeto a estas bases fundamentales de la UNASUR (paz, democracia, derechos humanos, concertación política, derecho internacional, estabilidad regional) lo que le otorga sentido a la intervención en la crisis de Pando a pedido del presidente boliviano Evo Morales. Como hemos visto, la masacre de campesinos acaecida en los alrededores de El Porvenir constituía una violación grave de los derechos humanos, pero también tenía el objetivo de generar la alteración del sistema democrático boliviano mediante el ejercicio de la violencia y del desconocimiento del gobierno central. Con la larga historia de interrupciones del sistema democrático en América Latina, era necesario demostrar que este nuevo foro de concertación política cumpliría con el objetivo de proteger la institucionalidad, la democracia y la estabilidad regional mediante una acción decidida.

La próxima reunión de la UNASUR como organismo sería en septiembre de 2008 y tendría como objetivo analizar la crisis en Bolivia, tema que nos atañe principalmente en este escrito.

²² El Tratado Constitutivo de la UNASUR (2008) se encuentra disponible en línea: <http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm>.

4.2. Intervención de la UNASUR en la crisis de Pando

En este apartado nos dedicaremos a realizar una breve cronología de la intervención de la UNASUR en el episodio boliviano. Siendo la Unión de Naciones Suramericanas un organismo del cual participan varios países, se hará mención al proceso de toma de decisiones pero a los fines de aclarar cómo fueron las negociaciones para arribar al consenso. Más allá de las posibles diferencias existentes entre las posturas de distintos mandatarios, es necesario aclarar que, para poder abordar la problemática planteada en este escrito, la intervención de la UNASUR en la crisis de Pando, entendemos que las actuaciones de este organismo solo pueden darse a través de los documentos emitidos. En el caso boliviano, en 2008 existieron cuatro documentos que emanaron desde el seno de la Unión de Naciones Suramericanas y que, entendemos, comprenden su intervención en los hechos ocurridos en los alrededores de El Porvenir.

El primer documento es la Declaración de UNASUR emitida el 12 de septiembre de 2008, al día siguiente de los hechos más importantes en Pando, donde se mostraba el pleno apoyo al gobierno de Bolivia y se convocaba al diálogo. Este primer documento alcanzó menos notoriedad en los medios de comunicación y se debe a que, si bien es un documento oficial de la UNASUR y es coherente en su cuerpo con los planteos y los objetivos del Tratado Constitutivo del organismo, fue emitido por la Presidencia Pro Témpore, que estaba siendo desempeñada en aquel momento por Chile. Esta declaración consta de cuatro párrafos y hace mención a las pérdidas provocadas por la violencia, a la necesidad de la vuelta del orden, el deber de respetar el sistema democrático, y comunica que la UNASUR se encuentra a disposición del gobierno de Bolivia para la búsqueda y la implementación de vías de diálogo.

La Declaración de La Moneda fue el documento que marcó la intervención de la UNASUR en la crisis boliviana, ya que a partir de la reunión de los mandatarios en Santiago de Chile y el pleno apoyo al gobierno de Bolivia se pudo contener la violencia y encontrar medios para el diálogo que pongan freno al enfrentamiento entre la oposición y Evo Morales. La reunión fue impulsada por el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, quien consideraba que la crisis por la que atravesaba Bolivia era producto de la injerencia de Estados Unidos en la región. Michelle Bachelet, la presidente de Chile, convocó a una reunión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno por ser este país quien ejercía la Presidencia Pro Témpore del organismo. De los 12 países de América del Sur, asistieron todos los presidentes y primeros mandatarios menos los de Perú, Surinam y Guyana, que enviaron a sus ministros de Relaciones Exteriores (Salaverry, 2008). Había dos posturas entre los mandatarios allí presentes, pese a que también había acuerdos. La concordancia estaba dada por la necesidad de que fuera el gobierno boliviano quien solicitara la intervención para evitar la injerencia no deseada y por el objetivo de apuntar al diálogo democrático y al respeto de las instituciones. Pero había una diferencia importante y rondaba sobre la cuestión de mencionar o no a Estados Unidos. Hugo Chávez buscaba impulsar una mención a la reciente expulsión de los embajadores de ese país en Venezuela y Bolivia, y que se condenara la supuesta participación y el apoyo estadounidense a los prefectos de la Media Luna. Por otro lado, Luis Inácio Lula Da Silva creía apropiado evitar toda referencia o cuestionamiento al rol de Estados Unidos en cualquier declaración que se hiciera, y fue esta la postura que se terminó imponiendo (Serbin, 2009). Así, la declaración hace hincapié en la voluntad de los países integrantes de la UNASUR para apoyar al

gobierno de Evo Morales; no reconocer a ningún gobierno resultante de la alteración del orden institucional o de una afectación de la integridad territorial boliviana; realizar un llamado a todos los actores para el cese de toda violencia; hacer lugar al pedido de envío de una comisión que permita un esclarecimiento imparcial de los hechos; instar a la unidad nacional e integridad del territorio, y hacer un llamado a un entendimiento que permita la búsqueda de una solución sustentable.

El resultado más vistoso de lo establecido en la Declaración de La Moneda fue el fin de la violencia y la muestra indudable del apoyo a Evo Morales. Pero, a los fines institucionales, faltaba conocer los resultados que arrojaría el trabajo de la Comisión para el Esclarecimiento de los Hechos de Pando. El trabajo final fue presentado en el informe de la comisión titulado “Hacia un alba de justicia para Bolivia”, con fecha de noviembre de 2008. Este documento consta de 66 fojas, en las cuales se analiza el contexto boliviano en el que sucede la masacre de Pando, se explicita la metodología utilizada por la comisión, se mencionan las actividades realizadas por la comisión, se recopilan diferentes testimonios de lo sucedido, se arriba a conclusiones y se realizan diferentes recomendaciones que incluyen el inicio de procesos judiciales, el ahondamiento en las investigaciones pendientes, el establecimiento de reparaciones para los afectados, así como también aconseja la colaboración técnica de la UNASUR con el Poder Judicial de Bolivia y la traducción y la difusión del informe.

En diciembre de 2008, también se llevó a cabo una nueva reunión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, esta vez en la ciudad brasileña de Salvador de Bahía. La reunión tenía varios objetivos, entre ellos la creación del Consejo de Defensa Suramericano y el Consejo de Salud Suramericano, pero también la exigencia

de volver sobre el tema de los hechos de Pando y expresarse sobre el informe elaborado por la comisión creada para ese fin. Es la Declaración del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Salvador de Bahía del 16 de diciembre de 2008 la que pone punto final a la intervención de la UNASUR en la crisis boliviana. Pese a que para esa época ya se había generado un acuerdo entre la oposición moderada boliviana y el gobierno de Evo Morales, era necesario dar algún tipo de respuesta a las conclusiones y recomendaciones a las que había llegado la Comisión. De esta manera, el consejo pronuncia en ese documento de dos hojas su reconocimiento al trabajo de la comisión, de la misma forma que promete observar las conclusiones y actuar en coherencia de las recomendaciones realizadas. El consejo también hace mención a su compromiso con las víctimas y los afectados por los hechos en Pando, y se responsabiliza por la traducción y la difusión del informe creado por la comisión.

Los cuatro documentos aquí revisados, la Declaración de UNASUR del 12 de septiembre de 2008, la Declaración de La Moneda, el Informe de la Comisión de UNASUR sobre los Sucesos de Pando, y la Declaración del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno de Salvador de Bahía de diciembre 2008, comprenden la acción e intervención del organismo sudamericano en la crisis boliviana. A partir del próximo apartado, y a los fines de definir el enfoque de Regulación de Conflictos, se desmenuzará cada uno de estos documentos para luego someter la información obtenida al tamiz teórico conformado por las categorías propuestas previamente (la *progresión* del conflicto, la *perspectiva temporal* del conflicto, la clasificación de los *actores*, la comprensión de los *componentes del conflicto* y el *marco temporal de intervención* propuesto).

4.3. UNASUR: Declaración del 12 de septiembre de 2008

Este documento es emitido durante el transcurso del día siguiente a los hechos sangrientos en la región de Pando, pero que sumaban a todos los hechos de violencia que se desataban en el país en aquel momento. Los paros cívicos, los cortes de caminos, los ataques a instalaciones gasíferas se sucedían y tenían la clara intención de generar un estado de ingobernabilidad y desconocimiento de la autoridad central, como hemos visto en el capítulo anterior. La Presidencia Pro Témpace de la UNASUR, a cargo de Chile en aquel momento, entendió que para respetar lo firmado en el Tratado Constitutivo del organismo era necesario extender una declaración rápida que dejara en claro los valores compartidos por los países de América del Sur. Así es que nace este corto y contundente documento rubricado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile en ejercicio de la Presidencia Pro Témpace de la UNASUR. Este es el primer documento que nos permite obtener una postura de la UNASUR en cuanto a lo sucedido en Bolivia. Si bien es cierto que algunas cosas que encontraremos en esta declaración se condicen con el Tratado Constitutivo, es la primera aplicación a un caso concreto de los valores y la capacidad de abordaje de una crisis para el organismo. Es por eso que, pese a su corta extensión, nos servirá para tener un primer acercamiento al enfoque de Regulación de Conflictos utilizado en esa primera intervención de la UNASUR.

El primer párrafo del documento nos habla de la violencia desatada en Bolivia y de sus posibles consecuencias:

La Unión de Naciones Suramericanas lamenta la prolongación en la hermana República de Bolivia de las acciones de grupos civiles que conducen a pérdidas de vidas humanas, personas heridas, destrucción de bienes públicos y privados, debilita-

miento institucional y riesgos para la democracia, y pueden amenazar su unidad e integridad territorial (UNASUR, Declaración del 12 de septiembre, 2008, p. 1).

La importancia de este primer párrafo radica en la especificación de las acciones que llevan a la UNASUR a expresarse sobre la situación (violencia, muertes y daños), y en la definición de las instancias que buscan evitarse, como ser el debilitamiento institucional democrático y la escisión territorial de Bolivia. A su vez hay un intento de visibilizar un actor, aunque al hablar vagamente de “grupos civiles” se expone una situación en la que se da la ausencia de una demarcación inequívoca de la parte generadora de los incidentes. Es decir que ese otro que estaría buscando la desestabilización y/o la secesión no es claramente identificado. Esto puede responder a la falta de información que no permite una delimitación clara sobre los participantes o la intencionalidad de no otorgar entidad a los opositores que llevaban adelante las acciones de protesta. Como hemos repasado en el capítulo anterior, los prefectos de la Media Luna (Pando, Beni, Tarija y Santa Cruz) y los presidentes de los comités cívicos más relevantes eran figuras con una alta exposición pública y gozaban de un amplio reconocimiento de diferentes sectores como líderes opositores. Aunque no es clara la intención última de la UNASUR en este párrafo en particular, es innegable que los caudillos opositores eran claramente identificables, pero que el apoyo total e incondicional a Evo Morales por parte del organismo giró alrededor del reconocimiento al gobierno constitucional de Bolivia por encima de cualquier otra cuestión.

En el segundo párrafo aparece una propuesta, expresada como un anhelo del organismo, que hace referencia al diálogo y la convivencia: “Las Naciones Suramericanas anhelan fervientemente que, a la brevedad posible,

se restablezcan el orden y la convivencia ciudadana pacífica y el diálogo orientado a normalizar el funcionamiento de la vida democrática” (UNASUR, Declaración del 12 de septiembre, 2008, p. 1). Podemos ver que hay una propuesta que excede a la simple contención de la violencia, preocupación principal del enfoque de gestión de conflictos, y alcanza a los tiempos posteriores a la crisis. Existe una convocatoria al diálogo, pero nuevamente apuntado a retomar el normal funcionamiento de la vida democrática. Recordemos que Evo Morales había salido victorioso de referéndum revocatorio tan solo un mes atrás, y que es intención de la UNASUR que se respete el mandato del presidente electo y ratificado. Es decir, pese al llamado a la colaboración y convivencia de ambas partes, existe un condicionamiento que se encuentra por encima de todo lo que podría ser potencialmente convenido; la continuidad del sistema institucional y del gobierno de Evo Morales era innegociable.

En el tercer párrafo se ofrece, por parte del organismo, lo que podría llegar a entenderse como una mediación o facilitación del diálogo entre las partes en puja:

Es el deber de esta Presidencia Pro Témpore señalar la total disposición de UNASUR de colaborar con el gobierno de Bolivia en el esfuerzo por identificar e implementar vías de diálogo y entendimiento que, bajo la conducción de las legítimas autoridades de la nación boliviana, permitan a las fuerzas políticas sociales retomar la senda pacífica, institucional y democrática, de solución de problemas e impulso al desarrollo (UNASUR, Declaración del 12 de septiembre, 2008, p. 1).

Al revisar los métodos de intervención de las terceras partes, la mediación es definida por Fisher como el proceso en el que “las terceras partes intentan facilitar un acuerdo negociado en torno a temas de fondo mediante el uso del razonamiento, la persuasión, el control efectivo de la

información y la sugerencia de alternativas” (Fisher, 2001, p. 6), mientras que la mediación imperativa engloba a la anterior pero incluye “el ejercicio de presión o coerción por parte del mediador mediante promesas de recompensa o amenazas de castigo” (Fisher, 2001, p. 6). La Presidencia Pro Tempore de la UNASUR propone buscar formas de diálogo y se ponen a disposición las herramientas que pueda suministrar el organismo sudamericano, pero los prerequisites son importantes. La condición principal es que la colaboración será a favor del gobierno de Bolivia, y las legítimas autoridades de la nación boliviana, entiéndase aquellas surgidas del voto popular y ratificadas por este, serán las que conducirán el proceso. Podemos ver que mediante el desconocimiento de los líderes de la oposición y el apoyo total al gobierno de Bolivia, se busca un acuerdo con la oposición, pero sin llegar al punto de negociar la legitimidad de las autoridades nacionales de Bolivia. Hay una coerción de la UNASUR, tercera parte en cuestión, que apunta la limitación de la violencia para la búsqueda de la pacificación, dentro de los márgenes de la institucionalidad democrática boliviana. Esta presión se volverá más evidente en las declaraciones posteriores, pero es necesario marcar que está presente desde un primer momento.

El último párrafo es el más escueto de todo el texto y hace referencia nuevamente a la democracia: “En definitiva, es ciertamente al pueblo boliviano a quien corresponderá, como en toda democracia, identificar las vías de solución a la dificultades por las que atraviesa” (UNASUR, Declaración del 12 de septiembre de 2008, p. 1). Aquí podemos apreciar que también la UNASUR se sabe interventora en las cuestiones internas de un país, y considera la Presidencia Pro Tempore que, luego del control de la escalada de la violencia, correspondería al pueblo boliviano encontrar las formas que le parezcan más idóneas para hallar

una salida al conflicto. Hay dos maneras de entender la misma cuestión. La primera nos habla de una intervención con una fuerte influencia de una perspectiva de gestión del conflicto, que solo busca contener la ola de choques violentos y ataques contra edificios; y la segunda es que, además de la reducción de las hostilidades, también se intenta devolver al pueblo boliviano su papel de soberano que decide los destinos del país para generar un sentido de prevención de este tipo de crisis para el futuro. Esta segunda interpretación coincidiría con lo establecido en el Tratado Constitutivo de la UNASUR, en el cual se ratifica la importancia del respeto a los derechos humanos y la vigencia de las instituciones democráticas en la persecución de un futuro común de paz y prosperidad económica y social. Es decir, pese a que la UNASUR busca el cese de la violencia, también apunta a generar conciencia sobre la condena total de cualquier tipo de agresión, presente o futura, contra un gobierno electo de América del Sur.

Este primer texto, producto de la actividad de la Presidencia Pro Témpore a cargo de Chile, es una primera aproximación que cobrará más valor en un análisis holístico de los cuatro documentos propuestos para revisión. Pero su trascendencia está dada por la proximidad de su emisión con los hechos de Pando, así como por la consideración y la coherencia con los valores del Tratado Constitutivo de la UNASUR. Por otro lado, también es una muestra de los actores reconocidos y de los objetivos que se propone la organización en una primera instancia.

4.4. UNASUR: Declaración de La Moneda

La Declaración de La Moneda es producto de la reunión extraordinaria de jefas y jefes de Estado y gobierno que se llevó a cabo en el palacio de gobierno ubicado en Santiago de Chile, y fue convocada por Michelle Bachelet, presidente de Chile. A esta reunión de urgencia acudieron nueve mandatarios de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela), y tres ministros de Relaciones Exteriores (Perú, Guyana y Surinam) (Malamud, 2008). Esta reunión estuvo marcada por los enfrentamientos entre diferentes posturas y la necesidad de crear un consenso para la emisión de una declaración que pusiera fin a la violencia en Bolivia y que mostrara el apoyo regional y multilateral al gobierno democrático, como hemos visto en el capítulo anterior.

El escrito consta de 12 párrafos, de los cuales nueve son los puntos declarativos donde la UNASUR busca dejar en claro su postura y sus propuestas. En el primer párrafo se hace mención al lugar de reunión, a los participantes, los motivos ya conocidos que dan razón de ser a la reunión, y se menciona el 35° aniversario del golpe de Estado contra Salvador Allende. Recién en el segundo párrafo se hace mención al Tratado Constitutivo de UNASUR, así como también se hace referencia al respeto a la soberanía, a la no injerencia en asuntos internos. Esto se debe a que no se desconoce la condición de conflicto interno de la crisis en Bolivia, pero también se considera importante del multilateralismo y la cooperación para el desarrollo de políticas que permitan enfrentar problemas comunes. Continúa este segundo párrafo con una referencia a los principios de integridad e inviolabilidad territorial, a la democracia y a sus instituciones y al irrestricto respeto a los derechos humanos. Esta última parte parecería intentar condicionar

a la oposición boliviana en cuanto al no reconocimiento de sus actos en la medida en que se mantengan por fuera de los principios que consagró la UNASUR en su estatuto. Es decir, este segundo párrafo busca justificar el porqué de una intervención de un organismo internacional en los asuntos internos de un país, así como intenta aludir a los requerimientos mínimos bajo los cuales tendrá parte la intervención de la UNASUR y de cualquier otro participante.

Los graves hechos que suceden en Bolivia son el factor que da inicio al tercer párrafo y se hace un preámbulo en el cual se asegura que los puntos declarativos enunciados a continuación apuntan como finalidad última a alcanzar el diálogo político y la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana. Entonces hasta aquí, el primer párrafo es introductorio, el segundo establece condiciones y legitima la intervención de UNASUR, y el tercero define los objetivos.

A partir del cuarto párrafo comienzan los puntos declarativos, y el primero de ellos dice que los países integrantes de la UNASUR “expresan su más pleno y decidido respaldo al gobierno constitucional del presidente de la República de Bolivia Evo Morales, cuyo mandato fue ratificado por una amplia mayoría en el reciente referéndum” (UNASUR, Declaración de La Moneda, 2008, p. 1). Podemos apreciar que se explicita el respaldo al gobierno constitucional de Evo Morales y se hace una referencia manifiesta a la victoria en el referendo revocatorio de agosto. Esto para resaltar, por un lado, que la continuidad del sistema democrático y el respeto a las instituciones solo podía darse mediante la continuidad del gobierno electo y ratificado. En cuanto a nuestro análisis, vuelve a identificar al gobierno de Evo Morales como una de las partes en el conflicto, a la cual brinda su total apoyo. A su vez, también deja

entrever que pese a que se persigue la contención de la violencia, no se harán concesiones desmesuradas; al gobierno elegido y confirmado se le debía respetar el mandato.

Cuando nos adentramos en lo establecido en el segundo punto declarativo, podemos percibir que es una advertencia para la oposición boliviana, en cuanto a que cualquier opción que considere la ausencia de respeto a la institucionalidad o la secesión del país no será considerada por el resto de los países de la región, ya que “advierten que sus respectivos gobiernos rechazan enérgicamente y no reconocerán cualquier situación que implique un intento de golpe civil, la ruptura del orden institucional o que comprometan la integridad territorial de la República de Bolivia” (UNASUR, Declaración de La Moneda, 2008, p. 1). Es claro el objetivo de la UNASUR: el régimen democrático debe ser respetado. Pero además la proposición de los prefectos de la Media Luna, que buscaban la independencia o la separación de esa región boliviana del resto del país, no es viable ni en el presente ni en el futuro.

El sexto párrafo o tercer punto declarativo aborda la cuestión del desconocimiento de la autoridad central:

Consecuente con lo anterior, y en consideración a la grave situación que afecta a la hermana República de Bolivia, condenan el ataque a instalaciones gubernamentales y a la fuerza pública por parte de grupos que buscan la desestabilización de la democracia boliviana, exigiendo la pronta devolución de esas instalaciones como condición para el inicio de un proceso de diálogo (UNASUR, Declaración de La Moneda, 2008, p. 1).

Como hemos visto en el capítulo anterior, en el país se vivía una ola de violencia que se había iniciado con los paros cívicos convocados por la oposición boliviana luego de la victoria de Evo Morales en el referendo. Los ataques estaban dirigidos en dos sentidos: la generación de inestabilidad política y el desgaste del poder del gobierno

nacional. Esto apuntaba a quitarle capacidad negociadora al presidente y poder forzar un acuerdo en el sentido que la oposición buscaba. La crisis de Pando fue el hecho más sangriento de todo el conflicto iniciado en 2005 con la victoria electoral del MAS, pero en todo Bolivia se percibía desde el mes de agosto una escalada de la violencia contra todo edificio u oficina que representara a la autoridad central. Otro punto importante es que nuevamente se puede ver una clara diferencia entre la intención de contener la violencia (gestión de conflictos), pero también se prepara el terreno para una proceso de diálogo (resolución de conflictos).

Hasta aquí, en el repaso de la Declaración del 12 de septiembre y la Declaración de La Moneda, la UNASUR ha ofrecido colaborar con el proceso de diálogo (intervención de una tercera parte), ha reconocido su apoyo al gobierno de Bolivia y la Presidencia Pro Témpore reconoció en aquella primera declaración que había grupos civiles llevando los ataques adelante. El cuarto punto declarativo dice que los Estados integrantes de UNASUR, “a la vez, hacen un llamado a todos los actores políticos y sociales involucrados a que tomen las medidas necesarias para que cesen inmediatamente las acciones de violencia, intimidación y desacato a la institucionalidad democrática y al orden jurídico establecido” (UNASUR, Declaración de La Moneda, 2008, p. 1). Hay un reconocimiento más amplio de actores, pese a que no hay una especificación adecuada. Por las mismas razones que no se reconoce a los líderes de la oposición en la primera declaración (evitar darles entidad y reconocimiento internacional), aquí también se evita mencionarlos. Pero hay una apertura en el análisis, ya que UNASUR entiende que hay actores políticos y sociales que son referentes con influencia suficiente para frenar las hostilidades y el desacato.

En el punto declarativo número cinco, se avanza sobre una cuestión tan fundamental como la comisión investigadora:

En este contexto, expresan su más firme condena a la masacre que se vivió en el departamento de Pando y respaldan el llamado realizado por el gobierno boliviano para que una comisión de UNASUR pueda constituirse en ese hermano país para realizar una investigación imparcial que permita esclarecer, a la brevedad, este lamentable suceso y formular recomendaciones de tal manera de garantizar que el mismo no quede en la impunidad (UNASUR, Declaración de La Moneda, 2008, p. 1).

Luego de hablar sobre el clima general de conflictividad en Bolivia, se hace mención a la crisis de Pando expresamente por primera vez. Más allá de la condena a los hechos lamentables que sucedieron en Bolivia, hay una nueva proposición que se suma a la de colaborar con el proceso de diálogo, realizada en la Declaración del 12 de septiembre. Se ofrece el envío de una misión investigadora (herramienta distintiva de un enfoque de gestión de conflictos), con la intención de realizar una investigación imparcial a los fines de evitar la impunidad de las partes culpables. Es necesario aquí hacer dos aclaraciones. En primer lugar, que la imparcialidad nunca fue reconocida por la oposición boliviana, ya que no fueron convocados a la reunión de UNASUR. Esto se condice con las urgencias del organismo, que buscaba poner un freno a la escalada y al mismo tiempo mostrar una señal inconfundible de apoyo a Evo Morales, pero la oposición boliviana nunca consideró que la comisión haya sido imparcial en su trabajo. En segundo lugar, es destacable la búsqueda de la eliminación de la impunidad. Mencionamos en líneas anteriores una intención clara de la UNASUR de mostrar inequívocamente que la discontinuidad de los órdenes democráticos, cuestión que golpeo con tanta dureza a los países de

América del Sur, no sería tolerada ni en Bolivia ni en cualquier caso que surgiera en el futuro. Así, podíamos pensar en una prevención a futuro o provención, en términos de Burton. Ahora, sumamos un nuevo elemento típico de la resolución de conflictos, y es la búsqueda de la justicia para las víctimas y del castigo para los victimarios, la eliminación de la impunidad. Es decir, luego del cese de la crisis, la búsqueda de la reestructuración de las relaciones entre las partes.

Un tema sobre el que ya se había expresado la UNASUR en la Declaración del 12 de septiembre, así como en esta declaración, era la cuestión de la unidad de Bolivia como un solo territorio, pero lo vuelve hacer en forma de exhortación al pueblo boliviano por parte de los países participantes del organismo: “Instan a los miembros de la sociedad boliviana a preservar la unidad nacional y la integridad territorial de ese país, fundamentos básicos de todo Estado, y a rechazar cualquier intento de socavar estos principios” (UNASUR, Declaración de La Moneda, 2008, p. 1). Es destacable en este apartado también la separación entre el sentimiento de pertenencia a una nación de las cuestiones ligadas al territorio. Bolivia se encontraba frente a una posibilidad cierta de fragmentación de su territorio por el accionar de los prefectos opositores, pero la UNASUR también entiende que se estaba creando un cisma en la sociedad boliviana. La división estaba dada por el reavivamiento de las identidades y diferencias entre cambas y collas. Los primeros eran pueblos originarios que habitaban las tierras bajas de oriente, y los segundos eran pueblos indígenas del altiplano, y es alrededor de estas identidades que muchas veces se impulsaron manifestaciones violentas legitimadas por la pertenencia a uno u otro grupo. El discurso de la discriminación o de pertenencia a un grupo u otro había sido exacerbado y ya formaba parte del

ideario secesionista. Otro punto importante es que aquí la UNASUR no se dirige únicamente a opositores o a actores políticos y sociales; se dirige a toda la sociedad boliviana sin diferenciar entre los distintos niveles de liderazgo que puedan tener los actores. Es decir, se busca generar conciencia entre las bases mismas del pueblo boliviano, apelando a su sentido de nación.

En el séptimo punto declarativo se hace de nuevo mención al diálogo, al igual que en el tercer y en el sexto párrafo. Los países de UNASUR ponen nuevas condiciones para el proceso de diálogo: “Hacen un llamado al diálogo para establecer las condiciones que permitan superar la actual situación y concertar la búsqueda de una solución sustentable en el marco del pleno respeto al Estado de derecho y al orden legal vigente” (UNASUR, Declaración de La Moneda, 2008, p. 1). Aquí aparece por primera vez un concepto interesante, el de “solución sustentable”. Como hemos considerado antes, la resolución de conflictos estipula que un acuerdo basado en la coerción no puede sostenerse en el tiempo, porque todas aquellas partes que se encuentren insatisfechas volverán a verse empujadas al conflicto para obtener arreglos que las contengan. Podemos advertir que la UNASUR intenta superar la mera contención de la violencia y pretende alcanzar un acuerdo que sea sostenible en el tiempo, basado en el respeto al Estado de derecho y al orden legal vigente. No tiene como objetivo revisar la estructura social de Bolivia, reflejada probablemente en el cuerpo normativo del país, en el sentido de un enfoque transformador, pero la perspectiva de UNASUR considera que debe generarse un arreglo sustentable producto de un proceso de diálogo.

En los incisos declarativos números ocho y nueve, se establece la creación de dos comisiones. La primera de ellas tiene por misión participar en las mesas de diálogo

y acompañar sus trabajos: “En ese sentido, los presidentes de UNASUR acuerdan crear una comisión abierta a todos sus miembros, coordinada por la Presidencia Pro Tempore, para acompañar los trabajos de una mesa de diálogo conducida por el legítimo gobierno de Bolivia” (UNASUR, Declaración de La Moneda, 2008, p. 1). La segunda es una comisión de apoyo pensada para facilitar al presidente Evo Morales los especialistas y técnicos que se consideren necesarios: “Crean una comisión de apoyo y asistencia al gobierno de Bolivia en función de sus requerimientos, incluyendo recursos humanos especializados” (UNASUR, Declaración de La Moneda, 2008, p. 1). La UNASUR, como ya lo hemos remarcado, no considera que el cese de los enfrentamientos sea suficiente para encausar el conflicto hacia soluciones sustentables. Otra de las cuestiones indispensables es el establecimiento de un diálogo, pero en una mesa que ponga el acento a la condición de elegido y ratificado democráticamente del presidente Evo Morales. En cuanto a los recursos humanos, como veremos más adelante en el análisis del informe de la Comisión de UNASUR sobre los Sucesos de Pando, el organismo regional demuestra preocupación porque el apoyo se extienda también a las medidas que decida tomar el gobierno en cuanto al tratamiento de la crisis. Esta colaboración, como producto de las recomendaciones del informe mencionado, se hará extensiva al Ministerio Público de Bolivia en materias relativas a investigación y proceso penal.

La reunión que dio como fruto la Declaración de La Moneda fue vista por los mandatarios de América del Sur como la primera prueba de fuego para la UNASUR. Era el momento para enterrar una tradición de interrupciones democráticas que se había extendido durante todo el siglo XX e intentaba reinventarse. Los golpes ya no eran producto de la rebelión de las Fuerzas Armadas, sino que

se materializaban por la erosión de la gobernabilidad del gobierno fomentada por grupos civiles. La UNASUR tenía la urgencia de mostrar el apoyo incondicional de todos los países de la región al gobierno del MAS, que había sido elegido por la vía electoral y había sorteado con éxito un referéndum revocatorio. Estos objetivos limitaron las vías de acción, porque no se puede llamar a un diálogo abierto a cualquier tipo de negociación. Había valores que debían ser respetados (soberanía, no injerencia en asuntos internos, integridad e inviolabilidad territorial, respeto irrestricto a las instituciones democráticas y a los derechos humanos), y se buscaba el fin de la violencia y las hostilidades con observancia del Estado de derecho. Entonces, con la necesidad de sostener muchos de los valores ya establecidos en el Tratado Constitutivo de UNASUR, alcanzar el fin de la escalada del conflicto y sentar un precedente en la protección de la democracia, las alternativas para la acción terminaron pareciéndose más a las señaladas por el enfoque de gestión de conflictos (contención de la violencia, generación de acuerdos con opción de uso de la coerción, participación de actores de primer nivel de liderazgo).

Pero al mismo tiempo, se intentó darle un alcance más profundo a cualquier tipo de acuerdo o arreglo que surgiera como consecuencia de la intervención de UNASUR. En cuanto a los actores, no se hizo mención expresa a los líderes de la oposición, pero se llamó a la paz a actores políticos y sociales, y se lanzó un mensaje de unidad nacional a toda la sociedad boliviana, reconociendo así que participa otro tipo de actores en la dinámica del conflicto. La mención por parte del organismo de la búsqueda de una solución sustentable nos habla de un objetivo que trasciende un simple pacto de pacificación temporal y busca la reconstrucción de las relaciones entre las partes. La prueba más evidente es la creación de tres comisiones, una

de investigación de los sucesos de Pando, una de acompañamiento al proceso de diálogo liderado por el gobierno de Bolivia y una de asistencia al Poder Ejecutivo boliviano mediante el aporte de recursos humanos especializados. Este objetivo de seguir avanzando tras la contención de la violencia y la comprensión del hecho de que hay más actores que participan o pueden influenciar en la disputa nos muestra la presencia de una perspectiva de resolución de conflictos que también está presente en las acciones de UNASUR. Otros factores claves para detectar la presencia de la resolución de conflictos son la necesidad de sentar las bases que eviten una nueva aparición de conflictos de características similares (prevención) y el constante llamado al proceso de diálogo que tiene como prerequisite el cese de la violencia.

En cuanto a la transformación de conflictos, es difícil identificar algún rastro de este enfoque (búsqueda del cambio de la estructura social, contención de la violencia directa, cultural y estructural, etc.). Como hemos adelantado, por las condiciones que buscaba imponer la UNASUR, el entendimiento más amplio del conflicto entraba en directa oposición con la necesidad de actuar de manera expeditiva. No es momento todavía de ahondar en definiciones, ya que quedan dos documentos por analizar, pero es cierto que la transformación de conflictos es el enfoque que más se ha destacado por su ausencia en la intervención de la UNASUR hasta aquí.

4.5. UNASUR: Informe sobre los Sucesos de Pando

El trabajo de la comisión creada por la UNASUR se extendió desde fines de septiembre hasta principios de noviembre para cumplir con ambas misiones encomendadas por

las jefas y los jefes de Estado y gobierno: esclarecer los hechos acaecidos en Pando en septiembre de 2008 y generar recomendaciones que eviten la impunidad de los responsables. Como resultado del trabajo de los nueve comisionados y de los equipos técnicos, se hizo público un informe de 66 hojas más anexos, que entre otras cosas explicaba el contexto boliviano, alcanzaba conclusiones sobre las responsabilidades y emitía recomendaciones para evitar el camino de la impunidad. El sumario contabiliza los siguientes 13 puntos: 1) Declaración de La Moneda; 2) el proceso que se vive actualmente en Bolivia; 3) el marco legal del Estado boliviano; 4) mandato y composición de la comisión; 5) actividades realizadas por la comisión; 6) metodología y reglas de prueba; 7) construcción de una base de datos; 8) indicios y pruebas de los hechos; 9) el juicio de responsabilidad; 10) elementos para un programa de lucha contra la impunidad; 11) conclusiones; 12) recomendaciones y anexos.

A los fines de identificar el enfoque de Regulación de Conflictos preponderante en esta intervención de UNASUR, haremos hincapié en los puntos más importantes que abarcan la misión, los objetivos, las herramientas utilizadas, las conclusiones y las recomendaciones realizadas por la comisión. El primer punto del informe es la inclusión de la Declaración de La Moneda, ya que, como se reitera varias veces en el cuerpo del informe, es el documento que legitima el mandato y la tarea otorgada a la comisión. Con razón de haber sido extensamente analizada en el apartado anterior, procederemos a abordar el siguiente punto.

El segundo punto es un breve resumen sobre el proceso de cambios que se desarrolla en Bolivia, debido a las negociaciones para la sanción de una nueva Constitución Política del Estado. Pese a su corta extensión, tiene varios puntos que son relevantes para conocer el sentido

de la intervención de UNASUR. En primer lugar, se reconoce que todo el conflicto responde a las transformaciones profundas en lo económico, social y cultural que propicia el gobierno del MAS y las reacciones en contrario de diferentes sectores. Es decir, hay una transformación en el sentido de redistribuir la riqueza y reconocer a sectores que hasta ese momento se encontraban marginados e invisibilizados. También, se hace mención de las necesidades humanas básicas de los sectores más necesitados que no han sido atendidas, y se relaciona íntimamente esta cuestión con la violación sistemática e inobservancia de los derechos humanos que caracterizó los cuarenta años previos a la vuelta de la democracia. Explícitamente se afirma sobre la inobservancia de los derechos humanos, que “ha sido patente, también, en lo que se refiere a la satisfacción de las necesidades humanas básicas de los sectores más necesitados de la sociedad, los cuales se expresan como sus propios derechos económicos, sociales y culturales” (UNASUR, Informe de los Sucesos de Pando, 2008, p. 7). Para concluir con la omisión del respeto a los derechos humanos, se mencionan las más de 350 muertes producidas en movilizaciones sociales en los veinte años anteriores al gobierno de Evo Morales, víctimas de la represión ilegal de las fuerzas armadas. Para comprender el sentido de este párrafo, podemos afirmar que la comisión trata de expresar que hay sectores que durante mucho tiempo han sido olvidados o acallados en sus demandas.

Es así que, en respuesta al proceso de transformación iniciado en Bolivia, el informe entiende que la oposición que responde a grupos perjudicados por estos cambios inició una serie de acciones “tomando posiciones secesionistas y actitudes de violencia política y material contra funcionarios y partidarios del gobierno, además de ocupaciones de reparticiones públicas del Estado central” (UNA-

SUR, Informe de los Sucesos de Pando, 2008, p. 7). A estos actos, el gobierno de Evo Morales respondió con un conjunto de medidas políticas y administrativas, que no hicieron más que aumentar el clima de beligerancia. Se menciona luego que pasados los hechos en Pando, los prefectos de la Media Luna y el Poder Ejecutivo de Bolivia se reunieron para consensuar un eventual acuerdo político con el objetivo de que la nueva Constitución pudiera ser aprobada. A consideración de nuestro análisis, es interesante el reconocimiento expreso que se hace por primera vez de los prefectos de Oriente como líderes de la oposición, aspecto que se había evitado en la Declaración del 12 de septiembre y en la Declaración de La Moneda.

El último párrafo de este punto número dos del informe es una observación sobre la importancia de la profundización del diálogo político y respeto irrestricto de los derechos humanos, incluyendo sus derechos económicos, sociales y culturales. La importancia de esta contextualización es el reconocimiento de los líderes de la oposición (los prefectos de la Media Luna), la mención del proceso de transformación iniciada por el gobierno de Evo Morales, la referencia a las necesidades humanas insatisfechas en Bolivia y su relación con el respeto a los derechos humanos. Podemos ver que a diferencia de lo planteado en las declaraciones, aquí la comisión cuenta con más libertad a la hora de describir el contexto, ya que su misión no incluye la urgencia de contener la violencia, sino que busca el esclarecimiento de los sucesos.

A continuación, en el informe comienza el punto número tres, en el cual podemos encontrar un detalle pormenorizado del marco legal boliviano en cuanto a los derechos humanos, e informes de distintos organismo en cuanto a su situación. Bolivia, según el informe de UNASUR, ha firmado la Convención Americana sobre Derechos Huma-

nos, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, y es parte de los dos Pactos Internacionales de Naciones Unidas, así como de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y los Crímenes de Lesa Humanidad y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Luego, se hace mención a que en la Constitución vigente en ese momento en Bolivia estos pactos tenían una jerarquía inferior a la Carta Magna, pero que en el nuevo proyecto se aplica el principio *pro homine*, el cual establece que siempre se aplicará la norma más favorable para cada individuo (sea la Constitución o un tratado internacional) (UNASUR, Informe de los Sucesos de Pando, 2008).

Se incorpora también en el apartado del marco legal una serie de recomendaciones que diferentes organismos internacionales, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, y el Comité contra la Tortura, han realizado para que la situación de los derechos humanos mejore en el país sudamericano. Entre otras, se recomienda la adopción de medidas para erradicar la discriminación basada en la condición indígena y/o campesina de las personas, garantizar la implementación de nueva normativa en materia de reforma agraria, generar la participación de los pueblos indígenas afectados por proyectos de exploración y explotación de recursos naturales, garantizar la justicia comunitaria, eliminar las torturas y los malos tratos por parte de la policía y las fuerzas de seguridad, preservar las

culturas, los idiomas y las religiones de los distintos grupos indígenas, impartir enseñanza de derechos humanos en escuelas. Podemos apreciar que estas recomendaciones se han agregado para fortalecer el argumento de que los sectores sobre los que se ha ejercido violencia en la Masacre de Pando vienen sufriendo vejaciones desde generaciones (UNASUR, Informe de los Sucesos de Pando, 2008). Puntualmente, el Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y la Libertades Fundamentales de los Indígenas es quien, en el año 2007, se alarmaba sobre

la grave persistencia de los fenómenos de racismo y discriminación en contra de las personas indígenas, y sobre todo, en contra de las mujeres indígenas, aun en la actuación de funcionarios de los poderes públicos en los niveles nacional y subnacional, así como en las actitudes de partidos políticos y grupos de presión, quienes en ocasiones incitan a la violencia en contra de personas en razón de su condición indígena (UNASUR, Informe de los Sucesos de Pando, 2008, p. 14).

Concluye el mencionado Relator afirmando que “la negación del acceso a la tierra y el territorio es la principal preocupación de las comunidades indígenas y la principal fuente de los abusos a sus derechos” (UNASUR, Informe de los Sucesos de Pando, 2008, p. 14).

El sentido de esta recopilación de normas, tratados internacionales y recomendaciones de organismos de derechos humanos es mostrar cómo, si bien Bolivia ha avanzado en la firma y la ratificación de herramientas internacionales de derechos humanos, el respeto y la observancia de ellos no ha registrado avances similares. Los más afectados por ese desapego al respeto de los derechos humanos son aquellos sectores marginados que, en el caso de Bolivia, están representados por los campesinos indígenas que no tienen acceso a la propiedad de la tierra. El caso de Pando es paradigmático, ya que la escalada se

inicia por la toma de las oficinas del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) y concluye con la violación grave de los derechos humanos de los campesinos indígenas. Este punto sobre el marco legal busca marcar cómo la crisis de Pando no era ajena al conflicto antiguo y total de la República de Bolivia, y que marcaba una situación que se repetía a lo largo y a lo ancho del país.

El cuarto punto del informe hace referencia al mandato y la composición de la comisión. En la búsqueda de la objetividad y a favor de dar un lugar a las voces de todas las partes para cumplir con el mandato de la UNASUR, se buscó una composición variada de la comisión. Ella tenía como coordinador al argentino Rodolfo Mattarollo y comisionados de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, además de un equipo técnico de diferentes nacionalidades. La comisión reconoce para sí la función de “investigación de la verdad y la contribución a la obtención y preservación de informaciones, indicios y evidencias, con un carácter fáctico y no jurisdiccional” (UNASUR, Informe de los Sucesos de Pando, 2008, p. 16).

El quinto punto del informe describe las actividades realizadas por la comisión entre septiembre y noviembre de 2008 para cumplir con su mandato, las cuales fueron divididas en tres etapas. El comienzo de la primera etapa fue dedicada a llegar a Bolivia, reunir a los integrantes de los equipos técnicos, organizar encuentros con diferentes personas, organismos y organizaciones. Estas reuniones incluyeron la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Asamblea Permanente de Derechos Humanos (APDH), la Asociación de Familiares (ASOFAMD), funcionarios del gobierno central, legisladores de la oposición y una rueda de prensa. Luego de realizadas esas cuestiones, el 1 de octubre todo el equipo se traslada a Cobija, El Porvenir y Filadelfia para

realizar todo el trabajo de campo y el relevamiento de la información. En la segunda etapa, el equipo se dividió en dos, una parte se quedó en el departamento de Pando terminando la labor de campo (tarea que incluyó viajes a Brasil a chequear la situación de exiliados), y otra parte volvió a La Paz para procesar la información obtenida y realizar más entrevistas (Defensor del Pueblo de Bolivia, ACDH, ASOFAMD, APDH, el exprefecto Leopoldo González, etc.). La tercera y última etapa consistió en la coordinación general de la comisión para la conclusión del informe, algunas entrevistas más en Pando, en Brasil y en la ciudad de La Paz, y la reunión con representantes del gobierno boliviano. La división de estas tres etapas nos deja entrever una preocupación de la comisión por realizar cuantas reuniones fueran necesarias para lograr alcanzar todas las voces, y la relevancia para nuestro análisis sobre el enfoque de Regulación de Conflictos es que los encuentros no se limitaron a los líderes de primer orden (gestión), sino que se ampliaron a organizaciones y líderes de segundo orden (resolución).

El sexto punto, que aborda la cuestión de la metodología y las reglas de prueba, comienza con una mención a la Declaración de La Moneda, entendiéndolo que su misión se enmarcaba dentro de los principios de ese documento: el diálogo y la búsqueda de una solución sustentable. Además, persiguiendo la imparcialidad y el respeto a los derechos humanos, se recogieron “informes, testimonios y evidencias de todos los actores y sectores involucrados en los hechos que se encomendó esclarecer” (UNASUR, Informe de los Sucesos de Pando, 2008, p. 27). El acceso a fuentes primarias fue la metodología principal, aunque también se recurrió a fuentes secundarias, y todo este proceso se realizó bajo los estándares establecidos en los protocolos de las Naciones Unidas. La comisión, a sabiendas de lo

escabroso de la tarea que le fue encomendada, la realizó basándose en un trabajo de campo amplio y plural, manteniendo cualquiera de sus iniciáticas por dentro de los marcos establecidos por organismo internacionales para el trabajo de comisiones de verdad. La UNASUR, como tercera parte interviniente en el conflicto, había tomado una clara postura a favor de la continuidad del orden institucional y del gobierno de Evo Morales, por eso la comisión necesitó brindar explicaciones sobre su metodología de trabajo y recalcar su franca intención de mantener su trabajo en la imparcialidad más férrea.

El séptimo punto hace referencia a la construcción de la base de datos que permitió administrar de una mejor manera la información recolectada en entrevistas, peritajes y relevamientos. Pese a no contener información sustancial para el estudio que aquí emprendemos, puede mencionarse que se utilizó el sistema de administración de bibliotecas y fue producto de la coordinación entre la Comisión en La Paz y la Secretaría de Derechos Humanos de la República Argentina en Buenos Aires.

A partir de la foja treinta del informe comienza quizá la sección más importante con vistas al esclarecimiento de lo sucedido en el departamento de Pando en septiembre de 2008. El octavo punto, denominado “Indicios y pruebas de los hechos”, intenta una aproximación a los hechos más relevantes del 11 y 12 de septiembre. La comisión admite que la hostilidad fue creciendo por la participación de ambos bandos, tanto los simpatizantes de la Prefectura como los campesinos fueron responsables de la escalada:

Se produjeron mutuas amenazas y acciones de fuerza al margen de la ley, las que culminaron con resultados de muertes y otros hechos delictivos, impulsados por sectores cívicos y prefecturales contra los sectores campesinos, y caracterizadas por una evidente desproporción en los medios y las fuerzas empleadas (UNASUR, Informe de los Sucesos de Pando, 2008, p. 31).

El trabajo realizado por la comisión reveló que ambos bandos participaron en el aumento de las hostilidades y contestaron violentamente a las acciones del otro actor, pero al igual que el informe del Defensor del Pueblo de Bolivia y de la Oficina del Alto Comisionado de ONU para los Derechos Humanos, se establece la existencia de una respuesta desproporcional por parte del bando ligado a la Prefectura de Pando, el cual contaba con medios superiores (vehículos y armamentos principalmente). Las acciones se extendieron durante dos momentos principales: la mañana del 11 de septiembre, con agresiones mutuas al encontrarse los campesinos impedidos de proseguir su marcha, y alrededor del mediodía, cuando tiene lugar la masacre de campesinos, la persecución y la tortura de sobrevivientes (UNASUR, Informe de los Sucesos de Pando, 2008). Los testimonios que destaca el informe en este punto hacen referencia a las siguientes temáticas: violaciones alegadas; ejecuciones sumarias o extralegales constitutivas de una masacre; los casos de los campesinos y normalistas de La Paz; el caso del ingeniero Pedro Oshiro; torturas y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el trato dispensado a los heridos; la asistencia humanitaria durante el conflicto; actos de discriminación y racistas; grupos en situación de vulnerabilidad; abusos sexuales; persecuciones y amenazas; el sistema penal y las fuerzas de seguridad durante los acontecimientos; destrucción de bienes, y personas que cruzaron la frontera. Una de las misiones principales de la comisión era esclarecer los hechos, y es en este apartado que se hace una síntesis acotada de la información agrupada a los fines de arrojar un haz de luz sobre los acontecimientos ocurridos en Pando en el fatídico mes de septiembre de 2008. En esta sección buscamos identificar el enfoque de Regulación de Conflictos presente

en las acciones de UNASUR y, considerando que en el capítulo anterior de este escrito se ha hecho alusión detallada a estos eventos, proseguiremos adelante con el análisis.

Garantizar que la crisis de Pando no quedara sumergida en la impunidad era una de las preocupaciones de la UNASUR, al entregar su respectivo mandato a la comisión. Es por eso que en los puntos nueve y diez del informe se hace énfasis en la cuestión del juicio de responsabilidad y en los elementos para un programa de lucha contra la impunidad. El juicio de responsabilidad es una figura jurídica que existía en esos momentos en Bolivia y establecía el juicio político previo a un juicio penal de cualquier funcionario que hubiera sido relacionado con algún tipo de delito en acciones relativas al ejercicio de sus funciones. La comisión expresó sobre tal cuestión que los juicios políticos favorecen la entrada de variables políticas que nublan el raciocinio de aquellos que deben tomar una decisión, por lo que, para evitar la impunidad, se debía someter directamente a juicio penal a todo aquel sospechado de algún tipo de responsabilidad. Esta opinión está fundamentada sobre el convencimiento de que,

cuando la clase política en general debate acerca de la procedencia de un juicio de responsabilidad, olvida sensiblemente que lo que se requiere en el plano de la administración de justicia es derechamente y sin complejo alguno, la investigación judicial ordinaria con todos los apoyos internos y externos que ellos suponen, ya que las víctimas fallecidas por actos de violencia política son ajenas a los afanes políticos que caracterizan a la clase política en su permanente confrontación de ideas (UNASUR, Informe de los Sucesos de Pando, 2008, pp. 52-53).

En cuanto al décimo punto, el programa para la lucha contra la impunidad, la comisión asegura que un juicio justo es más difícil en países en transición donde todavía existen prácticas antidemocráticas y contrarias al Estado

de derecho. Además, considera que es importante evitar la impunidad, ya que luego de hechos como los ocurridos en Pando “la restauración del tejido social no puede hacerse sobre la base del perdón y el olvido de hechos atroces [...] sino sobre la base de la confianza que debe crearse en una sociedad respecto de sus instituciones” (UNASUR, Informe de los Sucesos de Pando, 2008, p. 56). Es por esta razón que la comisión considera que en Bolivia deben darse cambios a largo plazo para la superación de la impunidad y que respondan a la necesidad de justicia de la sociedad. La comisión recomienda cambios en el siguiente sentido:

El refuerzo institucional del sistema judicial, entendido en sentido amplio y como tal comprensivo de distintos segmentos, la judicatura, el Ministerio Público Fiscal, el Ministerio de la Defensa, los auxiliares de justicia tales como la policía judicial y los cuerpos de peritos. A ello habría que agregar el papel de los medios académicos y en especial de formación de jueces y fiscales, el papel de las asociaciones profesionales y de los medios masivos de comunicación (UNASUR, Informe de los Sucesos de Pando, 2008, p. 55).

En el undécimo punto se abordan las conclusiones del informe, ligadas al esclarecimiento de los sucesos de la crisis de Pando. Al revisar el punto número cinco de la Declaración de La Moneda, podemos apreciar que la comisión fue creada para perseguir dos objetivos, y uno de ellos, de una investigación veraz que permita la comprensión de lo sucedido en El Porvenir y sus alrededores. La comisión concluye que los sucesos de Pando deben ser caratulados como una *masacre*, en la que fueron asesinados veinte campesinos mediante ejecuciones extrajudiciales, lo cual configura un crimen de lesa humanidad. Además establece que los agresores actuaron de forma organizada y respondían a una cadena de mando constituida incluso por funcionarios de la Prefectura. Es decir que estos actos

fueron perpetrados por personas que, por su lugar en la función pública, deberían velar por la preservación de la vida y la integridad física de las personas y encontraban fundamento, entre otras cosas, en la persecución del grupo campesino por su condición racial, étnica, cultural y social. Sobre las muertes de Pedro Oshiro y Alfredo Céspedes, la comisión admite su deceso y encarga al Poder Judicial de Bolivia la investigación correspondiente (UNASUR, Informe de los Sucesos de Pando, 2008).

El último punto del informe gira alrededor de las recomendaciones que le fueron encargadas en la Declaración de La Moneda para evitar la impunidad, y la primera de ellas es dirigida al Estado boliviano, al cual le solicita que, “dentro del más estricto respeto de la legalidad democrática, proceda a desarticular cualquier organización privada o pública, cualquier cadena de mando y cualquier utilización de los funcionarios y bienes públicos que tengan por objeto la realización de hechos criminales que violen los derechos humanos” (UNASUR, Informe de los Sucesos de Pando, 2008, p. 60). Esta es considerada una medida de urgencia que apunta, en el contexto boliviano de 2008, a desarticular en lo inmediato cualquier escalada de la violencia. Luego, las recomendaciones continúan haciendo referencia a los pasos a seguir en cuanto a la crisis de Pando: que los hechos sean juzgados por la justicia ordinaria y no bajo la figura del juicio de responsabilidad de los funcionarios; que se profundicen las investigaciones relativas a ejecuciones de niños, enterramientos clandestinos y torturas y malos tratos; y por último, que se instaure una política reparatoria hacia las víctimas tanto en el aspecto individual como en el comunitario. En el largo plazo, se aconseja que el Estado boliviano disponga la instrucción de las fuerzas de seguridad “conforme a la doctrina democrática del Estado de derecho” (UNASUR, Informe de

los Sucesos de Pando, 2008, p. 61) y políticas necesarias para “eliminar la gran brecha que existe entre los grupos privilegiados y los que se encuentran en situaciones vulnerables en materia política, económica, social y cultural” (UNASUR, Informe de los Sucesos de Pando, 2008, p. 61). Las últimas recomendaciones son dirigidas a la UNASUR, en las cuales se indica que se otorgue colaboración técnica para el enjuiciamiento de los responsables por parte de la Justicia boliviana y se disponga la traducción y difusión del informe.

El trabajo de la comisión y la realización del informe sobre los sucesos de Pando permitieron que la UNASUR pudiera tener una visión más amplia del conflicto en Bolivia. Podemos observar esto en el reconocimiento de los prefectos de la Media Luna como los líderes de la oposición, y en la búsqueda intensa del esclarecimiento de los hechos, pero no con vistas a solucionar una parte del pasado, sino con el objetivo de encarar un futuro de respeto a los derechos humanos y a la institucionalidad democrática. Este quiebre con respecto a la Declaración del 12 de septiembre y a la Declaración de La Moneda se fundamenta en el sentido diferente de urgencia, ya que a través de esos documentos se buscaba la contención de las hostilidades y el fin de la violencia. Reinaba un sentido cortoplacista y con un objetivo claro: evitar más muertes y daños materiales, sosteniendo en el poder al gobierno de Evo Morales (gestión de conflictos). En cambio, la Comisión de UNASUR, pese a ser un buen ejemplo de una herramienta del enfoque de gestión de conflictos, tenía una perspectiva que superaba el mero freno de la escalada del conflicto, y tenía como objetivo el esclarecimiento de los sucesos, la realización de recomendaciones que eviten la impunidad, así como también se preocupó por la elaboración de propuestas que permitan una reconciliación en la sociedad y

una reparación a las personas y las comunidades afectadas (resolución de conflictos). Pese a los objetivos ambiciosos de la comisión, es perceptible que las propuestas no alcanzan el cambio total de la estructura que produjo las marginaciones u opresiones que desembocaron en el conflicto. Es decir, el enfoque de transformación de conflictos parecería no aparecer nítidamente en esta nueva intervención de la UNASUR.

4.6. UNASUR: Declaración de Salvador de Bahía

Luego del trabajo de la Comisión de la UNASUR que había sido enviada a Bolivia a investigar los sucesos de Pando se debía ratificar u observar el informe que se había producido. En diciembre de aquel año 2008 se juntaron en la ciudad Salvador de Bahía los mandatarios de América del Sur participantes de la UNASUR. Mediante la Declaración de Salvador de Bahía se aprobó la investigación realizada por la comisión y se estipularon algunos puntos que contenían la observancia de las recomendaciones realizadas y ratificaban el apoyo al gobierno de Bolivia. El documento consta de una primera parte compuesta de cinco párrafos introductorios en los cuales se revalidan principios del tratado constitutivo del organismo y cuestiones mencionadas en la Declaración de La Mondes, y avanza luego hacia una segunda sección constituida por cinco puntos declarativos.

En los párrafos introductorios se hace énfasis en los principios rectores de la UNASUR, como el respeto a los derechos humanos y la plena vigencia de las instituciones democráticas, entendiendo a ambos como claves para un futuro de paz y prosperidad económica (UNASUR, Declaración de Salvador de Bahía, 2008). Luego, la declaración observa el esfuerzo de la comisión y manifiesta que se han

alcanzado los objetivos de esclarecer los hechos y contribuir a la lucha contra la impunidad relacionada a la Masacre de Pando, siempre cumpliendo con los criterios de imparcialidad inherentes a este tipo de procesos.

En la segunda parte del documento se abordan los puntos declarativos sobre los cuales hacen énfasis las jefas y los jefes de Estado y gobierno. El primer punto declarativo afirma que el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno reconoce el informe emanado de la comisión, pone énfasis en la celeridad y la imparcialidad con las que se han cumplido los objetivos y resalta la contribución del informe para esclarecer los hechos y evitar la impunidad (UNASUR, Declaración de Salvador de Bahía, 2008). El segundo punto declarativo menciona que el consejo pone total atención a las conclusiones y las recomendaciones del informe, y que en consonancia presta todo su apoyo y colaboración al Estado boliviano y al Ministerio Público Fiscal de aquel país (UNASUR, Declaración de Salvador de Bahía, 2008). En tercer lugar, se hace alusión a las reparaciones para las víctimas de los hechos, y el consejo se compromete a cooperar con las autoridades constitucionales de Bolivia para que la “respuesta de la comunidad internacional a sus sufrimientos se corresponda con los principios establecidos firmemente en materia de memoria, verdad, justicia y reparación” (UNASUR, Declaración de Salvador de Bahía, 2008, p. 2).

La difusión del informe, según lo había recomendado la comisión, es abordada en el punto declarativo número cuatro y se asume el compromiso de divulgar el documento elaborado por la comisión en los países de la UNASUR, así como en la comunidad internacional. Por último, y comprendiendo que el peor momento de la crisis se había superado con éxito, el consejo afirma en el quinto punto declarativo lo siguiente:

Finalmente se congratula de que la promoción y la protección de los derechos humanos y el apoyo irrestricto a la institucionalidad democrática hayan sido el objeto de uno de los primeros pasos concretos de la UNASUR, en el esfuerzo de afianzar el proceso de integración sudamericano basado en la consolidación de la democracia, el Estado de derecho, las políticas de desarrollo humano sostenible y de integración política, económica, social y cultural (UNASUR, Declaración de Salvador de Bahía, 2008, p. 2).

La presente declaración se caracteriza por la reiteración de valores y principios que ya habían sido mencionados en otros documentos, y tiene por finalidad reconocer el trabajo realizado por la comisión investigadora de los sucesos de Pando, pero también tiene la intención de dar un cierre a la crisis boliviana como tema de agenda del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas. En cuanto a nuestra búsqueda de la perspectiva de Regulación de Conflictos presente en la intervención de UNASUR, se puede afirmar que se repite el patrón de afirmar las condiciones irrenunciables (democracia y derechos humanos) para cualquier tipo de acción que ejecute el organismo, presentes también en las declaraciones ya revisadas, y que nos muestra una posición firme sobre el apoyo a Evo Morales y la intención de contener la violencia (gestión de conflictos). Asimismo, se debe resaltar la concepción de la necesidad de apoyar el Estado boliviano en los siguientes pasos, es decir que, pese a la contención de la violencia, se debe encontrar a los responsables de los hechos para poder encarar una reconstrucción de las relaciones entre los diferentes actores del conflicto (resolución de conflictos). Para finalizar, también es destacable la mención nuevamente a las reparaciones para las víctimas, las cuales alcanzan una dimensión más amplia que la material, y se hace alusión a cuestiones como la memoria, la verdad y la justicia. Es difícil

afirmar que hay una visión tridimensional de la violencia que provocó los daños en Pando, como la presente en la transformación de conflictos (violencia directa, estructural y cultural), pero es un avance en el sentido de la comprensión de que las víctimas también necesitan compensaciones que exceden lo económico o lo físico.

4.7. Definición del enfoque de Regulación de Conflictos presente en la intervención de UNASUR

Al comienzo de este capítulo, se proponía un acercamiento a la UNASUR como organismo regional y, luego, la realización de una síntesis sobre los hechos que marcaron la intervención de la UNASUR. En seguida, se avanzó sobre el análisis minucioso de los cuatro documentos emitidos por la UNASUR para comprender las urgencias y los objetivos de cada uno de ellos. Este proceso se ejecutó con vistas a obtener información que pueda ser examinada bajo las cinco categorías propuestas (la *progresión* del conflicto, la *perspectiva temporal* del conflicto, la clasificación de los *actores*, la comprensión de los *componentes del conflicto* y el *marco temporal de intervención* propuesto),²³ y de este modo poder definir qué enfoque de Regulación de Conflictos predomina en la intervención de UNASUR en los sucesos de Pando. En este apartado nos dedicaremos a exponer la información obtenida de los documentos, a la luz de las construcciones teóricas producidas en el comienzo de este trabajo, con la finalidad de encontrar rasgos distintivos de la gestión, la resolución o la transformación de conflictos.

²³ En los apartados 2.5, 2.6, 2.7 y 2.8 del marco teórico, se realizó una exposición amplia de las propuestas conceptuales de cada enfoque de Regulación de Conflictos y se explicitó la composición de cada categoría propuesta.

En primer lugar, abordaremos la *progresión* del conflicto presente en las acciones de la UNASUR, para intentar entender la perspectiva tras la intervención. Como hemos visto, la gestión del conflicto entiende que hay solo una fase en el conflicto, y es la manifestación violenta de una crisis. La resolución de conflictos, por su parte, entiende que hay un momento donde se pueden aplicar maniobras de prevención y hay un momento posterior a la gestión de la crisis, el tiempo de la reconstrucción de la relación entre las partes. La transformación de conflictos entiende también que hay tres fases del conflicto, al igual que la resolución, pero como ya observamos propone una perspectiva temporal diferente y estrategias relacionadas con actores de liderazgo bajo y trabajo en la base de la sociedad para la reconfiguración de la estructura que originó la disputa. En la intervención de la UNASUR se perciben dos posturas diferentes: la primera, presente en las primeras dos declaraciones, que va cambiando hacia una postura un poco más laxa luego del informe de la comisión y en la Declaración de Salvador de Bahía. La urgencia en las dos declaraciones de septiembre era contener la violencia y que se respetara el Estado de derecho, la institucionalidad democrática y los derechos humanos. A partir del trabajo de la comisión, iniciado quince días después de la declaración del estado de sitio, se puede apreciar una apertura de análisis donde se reconocen más actores, se menciona a los prefectos de la Media Luna como líderes de la oposición, se hace referencia a las necesidades humanas del pueblo boliviano y se establecen recomendaciones para evitar sucesos similares en el futuro y la impunidad de los responsables de la crisis de Pando. Podemos afirmar que la concepción de la *progresión* del conflicto de la UNASUR en su intervención en Bolivia en 2008 entiende que hay tres fases en el conflicto, compatibles con la de la resolu-

ción de conflictos, ya que entiende que debe gestionarse la escalada, pero también se debe haber un trabajo posterior en Bolivia y se deben prevenir este tipo de hechos en toda América del Sur. Es menester también agregar que hay una fuerte inspiración de gestión de conflictos, subyacente en las dos primeras declaraciones, en lo relativo al llamado al restablecimiento del orden para evitar la continuación de las acciones de grupos civiles que conducen al debilitamiento institucional y riesgos para la democracia y la unidad e integridad territorial de Bolivia. Pese a que la transformación de conflictos también propone tres facetas en su análisis, la acción de la UNASUR está más influida por una progresión del conflicto típica de la resolución con algunos rasgos de la gestión de conflictos.

La próxima categoría propuesta es la *perspectiva temporal* que la UNASUR ha utilizado a la hora de abordar la situación boliviana. Como se ha explicitado en el marco teórico, la perspectiva temporal es la manera en que cada enfoque entiende que el conflicto se manifiesta y recorre cada uno de los estadios propuestos en la progresión del conflicto. La gestión de conflictos, al entender que la única etapa del conflicto es la manifestación de la violencia, tiene una perspectiva temporal acotada, ya que la escalada no recorre más de una fase. En cambio, la resolución de conflictos, que por primera vez menciona una etapa de latencia y una etapa de reestructuración de las relaciones, entiende que un avance lineal tiene lugar desde la aparición de necesidades humanas insatisfechas hasta alcanzar un acuerdo basado en el consenso. La transformación de conflictos agrega a la visión de resolución el concepto de reversibilidad de los acuerdos, que considera que, pese al consenso del que un arreglo pudiere gozar en un momento dado, es necesario dejar vías alternativas para que las generaciones futuras puedan revisar las cuestiones conve-

nidas. En la intervención de UNASUR se puede apreciar una tendencia a aplicar la perspectiva temporal propuesta por la resolución de conflictos, dado que se apunta a la gestión de la crisis (respeto de los derechos humanos y el sostenimiento del gobierno de Evo Morales), pero también se menciona desde la primera declaración la colaboración de la UNASUR para implementar vías de diálogo cuando se contengan las hostilidades, y luego también se hace mención a la reparación a las víctimas y la lucha contra la impunidad. En cuanto a la prevención, la UNASUR no intervino en el momento adecuado en Bolivia por encontrarse el organismo en pleno proceso de gestación, aunque se puede leer en la advertencia de que no se reconocerá ningún gobierno surgido de la ruptura del orden institucional o de la secesión del país la intención de desalentar a futuro este tipo de movimientos en la región. Las declaraciones y los documentos de UNASUR también dejan en claro la postura del organismo en cuanto a que no se podrán revisar las condiciones impuestas a la oposición boliviana. Por otro lado, pese a que no se hace referencia a irreversibilidad alguna, los valores que reivindica la UNASUR en cada uno de estos documentos (democracia, diálogo político, derechos humanos, integridad territorial, soberanía, Estado de derecho, etc.) gozan de una amplia aceptación y legitimidad en la comunidad internacional. Es decir, cualquier propuesta emanada de algunos de los actores que forman parte del conflicto y que considere contradecir estos valores no será aceptada y solo se podrá avanzar en el diálogo si se aceptan estas condiciones. Entonces podemos percibir una concepción de avance lineal en el abordaje del conflicto por parte de UNASUR, coherente con la resolución de conflictos.

La tercera categoría propuesta en el marco teórico era la comprensión del tipo de *actor* que cada enfoque reconoce. La perspectiva de la gestión de conflictos gira alrededor de los actores que cuentan con un liderazgo de primer nivel y que actúan racionalmente para la persecución de sus propios intereses para alcanzar acuerdos, sin importar si estos se sostienen en la coerción o en el consenso. La resolución de conflictos amplifica el espectro y propone reconocer y trabajar también con actores de liderazgo medio. De esta manera, se lleva adelante una diplomacia de segunda vía o paralela y se hace participar de los procesos de regulación del conflicto y de diálogo a actores que no están expuestos mediáticamente ni tienen sobre sus espaldas el mismo tipo de responsabilidad que los líderes de primer orden. La transformación de conflictos, por su parte, además de reconocer a todos los actores planteados por la gestión y la resolución, promueve la admisión de actores de liderazgo bajo y que conviven directamente con los miedos y los sufrimientos de la población comprometida con cualquier tipo de conflicto. En su intervención, la UNASUR reconoce diferentes tipos de actores en diversos documentos; en las dos primeras declaraciones se reconoce al gobierno de Bolivia y a Evo Morales como participantes del conflicto y no se menciona a los prefectos de la Media Luna. En cambio, la comisión en su informe sobre los sucesos de Pando reconoce a los prefectos como impulsores y referentes del movimiento opositor, y en la revisión de las entrevistas realizadas podemos apreciar que se acudió a líderes locales de segundo orden, organizaciones no gubernamentales y al Defensor del Pueblo de Bolivia. Como ya hemos dicho, la urgencia por contener la violencia empujó a la UNASUR a evitar cualquier acción que le diera identidad y fortaleza a la oposición (gestión de conflictos). Pero incluso en el momento en que la comisión

investigadora emitió su informe no se llegó a un reconocimiento de actores de tercer orden o actores de base, sino que como máximo se buscó la participación de actores de liderazgo medio (resolución de conflictos). Es cierto que hay menciones a la sociedad boliviana en su totalidad o a las víctimas de los hechos violentos, pero no se los toma como actores que pueden impulsar algún tipo de acción, sino como simples receptores pasivos de las consecuencias nocivas del conflicto. Se puede afirmar que en un primer momento hubo un reconocimiento de actores coherente con la gestión de conflictos, aunque luego se abrió el juego a actores de liderazgo medio (resolución).

Los *componentes* del conflicto son la cuarta categoría propuesta y trataremos de abordarla a partir de aquí. El modelo anidado propuesto por Maire Dugan (1996) y expuesto previamente establecía cuatro tipos factores que pueden integrar un conflicto: problemas concretos, problemas de relación, problemas de organizaciones sociales y problemas en las estructuras sociales. El modelo resultó innovador por su lógica de círculos concéntricos donde los problemas estructurales contenían a todos los demás. Este razonamiento planteaba que los problemas estructurales siempre provocarían problemas en las organizaciones sociales, problemas de relación y problemas concretos. La gestión de conflictos entiende que todas las disputas son producto de incompatibilidades de objetivos, es decir, problemas concretos que se manifiestan en un momento dado. La resolución de conflictos añade la faceta relacional al análisis y admite que puede haber organizaciones que eviten la satisfacción de las necesidades de grupos marginados o excluidos, y la transformación de conflictos intenta en su análisis también comprender aquellos conflictos concebidos en el interior de sociedades que son injustas desde sus bases. En el caso de la intervención de la UNA-

SUR, podemos apreciar que hay una fuerte concepción de que los problemas en Bolivia se deben a la relación áspera entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales, producto de cambios o diferencias de opiniones acerca de diferentes procesos que el gobierno de Evo Morales intentaba llevar adelante. Recién en el informe de la comisión se hace mención al problema del cambio constitucional o el problema de la tierra en Pando. Así se puede distinguir la fuerte influencia de la resolución de conflictos en la intervención de la UNASUR a la hora de definir los componentes de la disputa en Bolivia.

El *marco temporal de intervención* propuesto, como se ha advertido con anterioridad, está íntimamente ligado a la concepción de la progresión del conflicto y con la perspectiva temporal que se haya definido, ya que difícilmente se podrá sugerir una estrategia que no se condiga con las fases reconocidas del conflicto o incoherente con la idea que se tiene sobre la manifestación del conflicto. La gestión de conflictos apunta a contener la violencia directa y sellar un acuerdo, por lo tanto no trabaja la prevención ni la reestructuración de las relaciones o transformación de la estructura. La resolución de conflictos incorporó el concepto de prevención, es decir, acciones y estrategias previas a un estallido violento, así como considera importante trabajar para generar consensos en los momentos posteriores a las hostilidades. La transformación de conflictos toma el concepto de prevención, pero busca una transformación profunda de la estructura que dio origen al conflicto, trabajando en el largo plazo y en las bases de la sociedad una vez que las tensiones han disminuido. En el caso de UNASUR, hemos reconocido una fuerte influencia en su intervención de la perspectiva de resolución de conflictos, aunque con fuertes rasgos o ideas de gestión de conflictos por el carácter violento de la escala-

da en Bolivia en septiembre de 2008. El marco temporal de intervención buscaba contener la violencia y sostener el sistema institucional democrático en Bolivia con dos declaraciones que muestren el fuerte apoyo al gobierno de Evo Morales (gestión de conflictos), pero también se tomaron medidas con vistas a generar el diálogo político entre las partes, brindar apoyo técnico para evitar que los responsables gocen de impunidad y promover que las víctimas reciban las reparaciones que les correspondan por los daños sufridos (resolución de conflictos). Es decir, no solo se buscó la contención de la violencia; también se propusieron estrategias para la reestructuración de las relaciones, pero se estuvo lejos de alcanzar la reconstrucción, la resolución y la reconciliación propuestas por la transformación de conflictos.

Las categorías propuestas nos han permitido analizar la información obtenida del desglose de los documentos emitidos por la UNASUR en su intervención en la crisis de Pando en 2008. Es evidente la profunda influencia de los enfoques de resolución de conflictos y de gestión de conflictos en la intervención del organismo. Esto se debió a la necesidad de contener la violencia y a la determinación de brindar al gobierno de Evo Morales el apoyo regional que necesitaba con vistas a cumplir su mandato, que había sido ratificado democráticamente vía referendo en agosto de 2008.

Conclusiones

La finalidad última de este trabajo es poder discernir qué enfoque de Regulación de Conflictos influyó de manera más contundente en la intervención de la UNASUR en la crisis boliviana de septiembre de 2008. Aunque para llegar a ese punto fue necesario recorrer un largo camino previamente.

En este estudio, hemos intentado demostrar cómo la realidad de la escena internacional experimentó diferentes cambios luego del fin de la Guerra Fría, lo cual provocó un quiebre epistemológico en las relaciones internacionales. Este cambio en la producción del conocimiento científico permitió que más disciplinas puedan aportar sus saberes para conformar un análisis basado en la complementariedad. La Regulación de Conflictos como disciplina y sus diferentes perspectivas (gestión, resolución y transformación), aportan al campo de las relaciones internacionales la posibilidad de profundizar la observación y el abordaje de los conflictos armados. Incluso, la amplitud en la examinación de las causas del conflicto y la riqueza aportada por esta disciplina permiten identificar las tensiones y actuar de manera preventiva antes del estallido de la violencia. Este aporte se potenció con los cambios que se produjeron en los conflictos armados que, luego de la desaparición de la tensión bipolar, empezaron a sufrir cambios en su configuración. Los conflictos de gran escala entre Estados dejaron de ser los más numerosos, tomando ese lugar

los conflictos internos y menores. Este tipo de conflicto se caracteriza por los siguientes elementos: a) comienzan hacia adentro de los límites de un país; b) uno o más grupos se sublevan contra la autoridad central; c) la identidad (étnica, religiosa, nacional, etc.) es uno de sus principales componentes; d) las reivindicaciones se dirigen a cambiar una estructura social que resulta injusta u opresora para ese grupo; y e) las disputas tienden a generar desequilibrios regionales y extenderse por fuera de sus fronteras.

En el caso particular de Bolivia, según las definiciones que hemos observado en el segundo capítulo de este escrito, existió una tensión fuerte que debido a la intervención de la UNASUR no creció hasta el desencadenamiento de un conflicto armado. Allí radica la importancia de la intervención de la UNASUR y la validez de entender cuál fue el enfoque de Regulación de Conflictos que influyó en su acción. La Unión de Naciones Suramericanas comprendió que la situación que cruzaba a toda Bolivia, y particularmente los sucesos de Pando, mostraba todas las características necesarias para conformar un caldo de cultivo que diera lugar al comienzo de un conflicto armado interno de baja intensidad. Esto podría traer aparejado un fuerte desequilibrio regional y la posibilidad de que las consecuencias del conflicto atravesen las fronteras bolivianas (refugiados, corte del suministro de gas, intervención armada venezolana, etc.).

La comprensión total del escenario demanda una mención al proceso de cambios iniciado en Bolivia en 2005 con la victoria del Movimiento al Socialismo en las urnas, ya que buscaba replantear completamente la estructura del Estado y la sociedad bolivianos. Desde la recuperación del sistema democrático en Bolivia en 1982, diferentes sectores de la sociedad boliviana comenzaron a organizarse para poder colocar sus reivindicaciones en las agendas de

gobierno de los diferentes presidentes. La usual falta de respuestas satisfactorias por parte del conjunto de la clase política a estos reclamos empujó a las calles a los marginados, desplazados e invisibilizados del sistema. Los años que transcurrieron entre 1990 y 2005 estuvieron marcados por las movilizaciones de grupos aglutinados tras diferentes causas, que ante la falta de respuesta intensificaron sus estrategias. Los picos de tensión más altos se vivieron en las movilizaciones de los productores cocaleros manifestándose contra la política del gobierno de combatir esta producción con vistas a contener el narcotráfico a fines de los años noventa, en la Guerra del Agua (2000) y en la Guerra del Gas (2003). Estos años de convulsión social permitieron el surgimiento de toda una nueva camada de dirigentes que encontraban su base de apoyo y legitimación en las clases populares y los campesinos indígenas de Bolivia. El acceso a la presidencia de Evo Morales Ayma, un dirigente indígena del sector productivo cocalero, es una clara muestra de este proceso.

Evo Morales y su gobierno comenzaron una transformación que tenía como objetivo una apertura del sistema político, una participación más amplia de la totalidad de la sociedad boliviana en la redistribución del ingreso, y el reconocimiento de los pueblos originarios como parte sustancial del nuevo Estado Plurinacional de Bolivia. La nacionalización de los hidrocarburos y la reforma de la Constitución Política del Estado fueron dos de las primeras medidas tomadas por el flamante nuevo presidente, y buscaban hacer lugar a las banderas reivindicatorias enarbolas por los movimientos sociales de los cuales Evo Morales fue parte y líder: redistribución del ingreso, participación política y reconocimiento de los pueblos indígenas. La oposición, liderada desde el aparato estatal por los prefectos de la Media Luna y desde el sector civil por los comités

cívicos, se enfrentó con el gobierno nacional durante todo el proceso de redacción y aprobación de la nueva Constitución Política del Estado. Los tópicos que expresaban ese antagonismo entre la agenda de Oriente y la de Occidente fueron cambiando, incluyendo el tipo de mayoría necesario para la aprobación de proyecto constitucional, la capitalidad de Sucre y la autonomía de los departamentos. El punto de inflexión estuvo dado por la victoria de Evo Morales en el referendo revocatorio de 2008. Esto causó que la oposición advirtiera que por la vía electoral era muy difícil derrotar al líder indígena, ya que contaba con un amplio apoyo de la sociedad boliviana. La respuesta fue el recrudecimiento de las estrategias violentas de desconocimiento del Estado nacional y ataques contra infraestructura o simpatizantes del gobierno de Evo Morales. El punto más álgido de las hostilidades fue la masacre de Pando, la cual generó la condena de la comunidad internacional y catapultó la acción de la UNASUR.

Comprender el enfoque de Regulación de Conflictos que influyó en la intervención es vital para entender si ella fue exitosa y saber a futuro cuál es el rol que los organismos internacionales pueden desempeñar a la hora de prevenir, gestionar o reconfigurar un conflicto. Este estudio tuvo como base dos interrogantes: A) ¿qué enfoque de Regulación de Conflictos puede distinguirse en la intervención de UNASUR en relación con los hechos sucedidos en el departamento boliviano de Pando en septiembre de 2008?; y B) ¿cuál es la concepción de la progresión del conflicto, la perspectiva temporal del conflicto, la distinción de los componentes del conflicto, la clasificación de actores participantes en el conflicto y el marco temporal de intervención utilizados por la UNASUR en su intervención en relación con los hechos sucedidos en el departamento boliviano de Pando en septiembre de 2008? Estos interro-

gantes extensos buscan delinear y expresar de la forma más clara posible cuáles son las incógnitas que cruzan a todo este escrito. Ante estos planteamientos, se propusieron las siguientes dos hipótesis: A) la intervención de UNASUR en relación con los hechos sucedidos en el departamento boliviano de Pando en septiembre de 2008 estuvo basada en un enfoque de gestión de conflictos y de resolución de conflictos; B) la concepción de la progresión del conflicto, la perspectiva temporal del conflicto, la distinción de los componentes del conflicto, la clasificación de actores participantes en el conflicto y el marco temporal de intervención utilizados por la UNASUR en su intervención en relación con los hechos sucedidos en el departamento boliviano de Pando en septiembre de 2008 corresponden a la gestión de conflictos y a la resolución de conflictos.

Luego del trabajo de investigación realizado y en coherencia con las definiciones esbozadas en el punto anterior (4.7. Definición del enfoque de Regulación de Conflictos presente en la intervención de UNASUR), las conclusiones a las que hemos arribado son las siguientes:

- Se confirma la validez de la primera hipótesis, ya que, como hemos visto al final del cuarto capítulo, la intervención de UNASUR estuvo basada en un enfoque de gestión de conflictos y de resolución de conflictos. Esto se debió a la necesidad de contener la violencia y a la determinación del organismo de brindar al gobierno de Evo Morales el apoyo regional que necesitaba. La gestión de conflictos está presente en las estrategias que buscaban poner freno a los enfrentamientos violentos, a la pérdida de vidas humanas y a los ataques a las oficinas gubernamentales sin lugar a concesiones. Para ello la UNASUR recurrió al desconocimiento de los líderes de la oposición, y a la advertencia de que no se reconocería a ningún gobierno

surgido de la interrupción democrática o de la desintegración territorial boliviana. La presencia de la resolución de conflictos está dada por el constante llamado al diálogo político y a la noción de que las propuestas de abordaje del conflicto no podían limitarse a la contención de la violencia, sino que debían llegar más allá. Ejemplos de las estrategias bajo esta perspectiva son el envío de la comisión sobre los sucesos de Pando, la investigación de responsabilidad y la realización de recomendaciones para combatir la impunidad.

- Se confirma también la validez de la segunda hipótesis, ya que, como se ha observado a lo largo del séptimo apartado del cuarto capítulo, la concepción de la *progresión* del conflicto, la *perspectiva temporal* del conflicto, la distinción de los *componentes* del conflicto, la clasificación de *actores* participantes en el conflicto y el *marco temporal de intervención* utilizados por la UNASUR en su intervención corresponden a la gestión de conflictos y a la resolución de conflictos.
- La concepción de la *progresión* del conflicto de la UNASUR en su intervención en Bolivia en 2008 entiende que hay tres fases en el conflicto, compatibles con la resolución de conflictos, ya que considera que debe gestionarse la escalada, pero también debe haber un trabajo posterior en Bolivia y debe prevenirse este tipo de hechos en toda América del Sur. Es menester también agregar que hay una fuerte inspiración de gestión de conflictos subyacente en las dos primeras declaraciones en lo relativo al llamado al restablecimiento del orden para evitar la continuación de las acciones de grupos civiles que conducen al debilitamiento institucional y riesgos para la democracia y la unidad e integridad territorial de Bolivia.

- La *perspectiva temporal* utilizada por UNASUR se condice con la resolución de conflictos, dado que se apunta a la gestión de la crisis (respeto de los derechos humanos y el sostenimiento del gobierno de Evo Morales), pero también se hace referencia desde la primera declaración a la voluntad de colaboración de la UNASUR para implementar vías de diálogo cuando se contengan las hostilidades, y luego también se hace mención a la reparación a las víctimas y la lucha contra la impunidad.
- Los *componentes* del conflicto reconocidos por la UNASUR marcan la percepción de que los problemas en Bolivia se deben a la relación áspera entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales, producto de cambios o diferencias de opiniones acerca de diferentes procesos que el gobierno de Evo Morales intentaba llevar adelante. Así se puede distinguir la fuerte influencia de la resolución de conflictos en la intervención de la UNASUR a la hora de definir los componentes de la disputa en Bolivia.
- La clasificación de *actores* realizada por la UNASUR en un primer momento buscaba evitar cualquier acción que le diera identidad y fortaleza a la oposición (gestión de conflictos). Luego, cuando la comisión investigadora emitió su informe, se buscó la participación de actores de liderazgo medio (resolución de conflictos). Se puede afirmar que, en un primer momento, hubo un reconocimiento de actores coherente con la gestión de conflictos, aunque luego se abrió el juego a actores de liderazgo medio (resolución).
- El *marco temporal de intervención* utilizado por UNASUR buscaba contener la violencia y sostener el sistema institucional democrático en Bolivia con dos declaraciones que mostraran el fuerte apoyo al

gobierno de Evo Morales (gestión de conflictos), pero las medidas más decisivas apuntaban a generar el diálogo político entre las partes, brindar apoyo técnico para evitar que los responsables gozaran de impunidad y promover que las víctimas recibieran las reparaciones que les correspondieran por los daños sufridos (resolución de conflictos). Podemos reconocer una fuerte influencia de la perspectiva de resolución de conflictos, aunque con fuertes rasgos o ideas de gestión de conflictos.

- El enfoque de transformación de conflictos parece estar completamente ausente de la intervención de la UNASUR, y esto tiene una explicación. El proceso de cambio iniciado por Evo Morales, el cual apuntaba a una apertura del sistema político, el aumento de la redistribución del ingreso y el reconocimiento de los pueblos originarios, muestra una clara influencia de la perspectiva transformadora. Luego de la elevada conflictividad social del período anterior a su mandato, el nuevo presidente necesitaba encarar un proceso que permitiera alcanzar una paz holística que pusiera fin a la violencia directa, cultural y estructural que se ha ejercido contra diferentes grupos de la población boliviana durante largos años. La nacionalización de los hidrocarburos y la reforma de la Constitución Política fueron los primeros pasos para la reconfiguración del Estado, la sociedad boliviana y la relación entre ellos. La intervención de la UNASUR no buscaba tener los alcances del enfoque de transformación de conflictos, dejando esa tarea al gobierno y al pueblo bolivianos. La UNASUR buscó garantizar el fin de la violencia, así como el sostenimiento y la continuidad del gobierno democrático de Bolivia.

La importancia del caso boliviano está dada por el tipo de violencia que se ejerció, los objetivos de quienes ejercían la violencia y las cualidades del conflicto. La intervención de UNASUR logró sus objetivos, posibilitó el acuerdo entre la oposición moderada y el gobierno central para la aprobación de la nueva Constitución, y permitió la continuidad de la institucionalidad democrática. Todo proceso de cambio como el iniciado en Bolivia presentará un nivel de oposición por diferentes sectores. La UNASUR dejó en claro que cualquier discrepancia o desavenencia que surja en un país de América del Sur debe canalizarse por las vías institucionales y bajo el imperio del Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos.

A modo de reflexión final, y luego de haber concretado las conclusiones sobre los puntos más relevantes de este trabajo, podemos advertir la importancia que han cobrado los organismos de cooperación regional a la hora de abordar las tensiones y los desafíos que encaran los Estados en los tiempos posteriores a la finalización de la Guerra Fría. Las agendas de los países se han extendido y ya no hay una clara distinción entre cuestiones de política interior y cuestiones de política exterior. Ante esta realidad, las fórmulas de integración regional cobran una nueva importancia a la hora de encarar los asuntos internos de cada país, así como los problemas que aparecen en cada región. Los Estados, mediante la cooperación y la coordinación de políticas, pueden alcanzar el alto grado de sinergia que las tensiones y los desafíos del siglo XXI demandan.

Bibliografía

- Aisenson, A. (1994), *Resolución de conflictos: un enfoque psicosociológico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Amoroso Botelho, J. C. (2008), "La creación y evolución de UNASUR", en *Revista Debates*, vol. 2 (núm. 2), pp. 299-324.
- Assies, W. (2006), "La 'Media Luna' sobre Bolivia", en *América Latina Hoy*, vol. 43, pp. 87-105.
- Barber, B. R. (1992), "Jihad vs. McWorld", en *The Atlantic Monthly*, vol. 269 (núm. 3), pp. 53-65.
- Barber, B. R. (1995), *Jihad vs. McWorld: Terrorism's Challenge to Democracy*. New York: Ballantine Books.
- Boutros-Ghali, B. (1992), *Un programa de paz*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Bruni Mondolfi, L. E. (1998), "Globalización ideológica versus complejidad global: insustentabilidad de la homogeneización cultural", en V. Petrash, & E. Ramos Martino, *Cambio, contradicción y complejidad en la política internacional del fin de siglo*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Bunge, M. (1981), *Epistemología*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Burton, J. W. (1968), *Systems, States, Diplomacy and Rules*. London: Cambridge University Press.
- Burton, J. W. (1990), *Conflict: Resolution and Provention*. London: Macmillan.

- Burton, J. W. (2000), *La resolución de conflictos como sistema político*. Fairfax: George Mason University.
- Cáceres, P. (2003), "Análisis cualitativo de contenido: una alternativa metodológica alcanzable", en *Escuela de Psicología de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, vol. 2, pp. 53-82.
- Calloni, S. (2009), *Evo en la mira: CIA y DEA en Bolivia*. Buenos Aires: Punto de Encuentro.
- Carraffa, C. (2010), "Nueva Constitución, nuevo Gobierno, nuevo Estado", en IDEA, *Miradas. Nuevo texto constitucional*. Estocolmo: International IDEA.
- Castaño Barrera, O. M. (2013), "Conflictos armados y construcción de paz. De las teorías a las políticas internacionales de paz en la pos Guerra Fría", en *Revista Ra Ximhai*, vol. 9 (núm. 2), pp. 69-104.
- Castells, M. (2002), "La crisis de la sociedad de la red global: 2001 y después", en *Anuario Internacional CIDOB 2001*, pp. 15-19.
- Crabtree, J., Gray, M., & Whitehead, L. (2009), *Tensiones irresueltas: Bolivia, pasado y presente*. La Paz: PNUD Bolivia.
- Curle, A. (1971), *Making Peace*. Londres: Tavistock Press.
- De la Fuente, M. (2011), "La consolidación del poder de Evo Morales", en IRG, *La legitimidad del poder en los países andino-amazónicos*, París: IRG.
- Defensoría del Pueblo de Bolivia (2009), *Informe defensorial de los hechos de violencia suscitados en el mes de septiembre de 2008 en el departamento de Pando*. La Paz: Editorial Greco.
- Del Arenal, C. (1993), "El nuevo escenario mundial y la teoría de las relaciones internacionales", en P. Pérez González, *Hacia un nuevo orden internacional y europeo: estudios en homenaje al profesor don Manuel Díez de Velasco*. Madrid: Tecnos.

- Dugan, M. (1996), "A Nested Theory of Conflict", en *Women in Leadership*, vol. II (núm. 1), pp. 9-20.
- Escola de Cultura de Pau (2006), *Alerta 2006!* Barcelona: Icaria Editorial.
- Escola de Cultura de Pau (2009), *Alerta 2009!* Barcelona: Icaria Editorial.
- Escola de Cultura de Pau (2012), *Alerta 2012!* Barcelona: Icaria Editorial.
- Escola de Cultura de Pau (2013), *Alerta 2013!* Barcelona: Icaria Editorial.
- Falk, R. (2002), *La Globalización depredadora*. Madrid: Siglo XXI.
- FIDH. (2007), *La FIDH rechaza la violencia, el racismo y la discriminación en las provincias bolivianas*. Recuperado el 24 de agosto de 2014, de Federación Internacional de Derechos Humanos: <http://www.fidh.org/IMG/article_PDF/article_a5017.pdf>.
- Fisas, V. (1987), *Introducción al estudio de la paz y los conflictos*. Barcelona: Editorial Lerna.
- Fisas, V. (1998), *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Fisas, V. (2004), *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*. Barcelona: Paidós.
- Fisas, V. (2010), *¡Alto el fuego! Manual de procesos de paz*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Fisher, R. (2001), *Métodos de intervención de terceras partes*. Berlín: Berghof Center for Constructive Conflict Management.
- Fisher, R., & Ury, W. (1981), *Getting to Yes, Negotiating Agreement without Giving in*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Fisher, R., & Ury, W. (1985), *¡Sí, de acuerdo!* Bogotá: Editorial Norma.

- Friedman, T. L. (1999), *The Lexus and the Olive Tree. Understanding Globalization*. New York: Farrar, Straus & Giroux.
- Fukuyama, F. (1989), “¿El fin de la historia?”, en *The National Interest*, Summer, pp. 3-18.
- Fukuyama, F. (1992), *El fin de la historia y el último hombre*. México D.F.: Editorial Planeta.
- Galtung, J. (1975), “Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding”, en *Peace, War and Defense*, vol. II, pp. 282-304.
- Galtung, J. (1995), “Conflict Resolution as Conflict Transformation: The First Law of Thermodynamics Revisted”, en K. Rupesinghe, *Conflict Transformation*. Nueva York: St. Martin’s Press.
- Galtung, J. (1996), *Peace by Peaceful Means. Peace and Conflict, Development and Civilization*. London: Sage Publications.
- Galtung, J. (1998), *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Gernika-Lumo: Editorial Gernika Gogoratuz.
- Galtung, J. (2003), *Violencia cultural*. Gernika-Lumo: Editorial Gernika Gogoratuz.
- Gamboa Rocabado, F. (2009), *Dilemas y conflictos sobre la Constitución en Bolivia*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer.
- Gamboa Rocabado, F. (2010), “Transformaciones constitucionales en Bolivia. Estado indígena y conflictos regionales”, en *Colombia Internacional* (núm. 71), pp. 151-188.
- Gleditsch, N. P., Wallensteen, P., Eriksson, M., Sollenberg, M., & Strand, H. (2002), “Armed Conflict 1946-2001: A New Dataset”, en *Journal of Peace Research*, vol. 39 (núm. 5), pp. 615-637.

- Gorbachov, M. (1995), "En el umbral del siglo XXI", en *Diálogo y Seguridad* (núm. 2).
- Granato, L., & Oddone, C. N. (2008), "Nuevas propuestas de integración en América Latina: ALBA y Comunidad Sudamericana de Naciones", en S. Durán Sáenz, L. Granato, & C. N. Oddone, *Regionalismo y globalización: procesos de integración comparados*. Buenos Aires: Universidad Abierta Interamericana.
- Grimson, A. (2004), *Fronteras, naciones y región*. Recuperado el 27 de julio de 2014, de Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas: <http://www.ibase.br/userimages/alejandro_grimson_esp.pdf>.
- Groom, A. J. (1991), "¿Sin compromisos! La resolución de problemas desde un punto de vista teórico", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* (núm. 127), pp. 81-92.
- Halliday, F. (2006), *Las Relaciones Internacionales y sus debates*. Madrid: Centro de Investigación para la Paz - Fuhem.
- Harbom, L., & Wallensteen, P. (2007), "Armed Conflict, 1989-2006", en *Journal of Peace Research*, vol. 44 (núm. 5), pp. 623-634.
- Hoffman, S. (2002), "Choque de globalizaciones", *Foreign Affairs en Español (Otoño-Invierno)*, vol. II, pp. 68-80.
- Huntington, S. P. (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Huntington, S. P. (1993), "The Clash of Civilizations?", en *Foreign Affairs*, vol. 72 (núm. 3), pp. 22-49.
- Huntington, S. P. (1997), *El choque de civilizaciones y la reconfiguración mundial*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Ikenberry, J. (2002), "La ambición imperial de Estados Unidos", en *Foreign Affairs en Español*, vol. II (núm. 3), pp. 2-21.

- Kaldor, M. (1999), *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Stanford: Stanford University Press.
- Kaldor, M. (2003), "Haz la ley y no la guerra", en *Claves para la Razón Práctica* (núm. 129), pp. 26-35.
- Kaldor, M. (2006), "Un nuevo enfoque sobre las guerras", en *Revista Papeles* (núm. 94), pp. 11-20.
- Kaldor, M. (2011), *El poder y la fuerza. La seguridad de la población civil en un mundo global*. Barcelona: Tusquets Editores.
- Kaldor, M. (2013), "In Defense of New Wars", en *Stability*, vol. 2 (núm. 1), pp. 1-16.
- Kehl, S. (1993), "Necesidades humanas y conflictos sociales", en *Cuadernos de Trabajo Social* (núm. 4-5), pp. 201-226.
- Keohane, R. (1988), "International Institutions: Two Approaches", en *International Studies*, vol. 32 (núm. 4), pp. 379-396.
- Keohane, R., & Nye, J. (1977), *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. Boston: Little Brown and Co.
- Kriesberg, L. (2007), "Contemporary Conflict Resolution Applications", en C. A. Crocker, F. O. Hampson, & P. Aall, *Leashing the Dogs of War. Conflict Management in a Divided World*. Washington D.C.: United States Institute of Peace.
- Kriesberg, L. (2009), "The Evolution of Conflict Resolution", en J. Bercovitch, V. Kremenyuk, & W. Zartman, *The Sage Handbook of Conflict Resolution*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Kuhn, T. (1971), *La estructura de las revoluciones científicas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Lederach, J. P. (1996), *Preparing for Peace*. Syracuse: Syracuse University Press.

- Lederach, J. P. (1997), *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington D.C.: United States Institute of Peace.
- Lederach, J. P. (1999), *The Journey toward Reconciliation*. Scottsdale: Herald Press.
- Lederach, J. P. (2003), *The Little Book of Conflict Transformation*. Pennsylvania: Good Books.
- Lederach, J. P. (2005), *The Moral Imagination. The Art and Soul of Building Peace*. Oxford: Oxford University Press.
- Malamud, C. (2008), "La cumbre de UNASUR en Santiago de Chile y el conflicto en Bolivia", en *Revista de Análisis del Real Instituto - América Latina* (núm. 121), pp. 1-9.
- Mayorga, F. (2006), "Referéndum y Asamblea Constituyente: autonomías departamentales en Bolivia", en *Colombia Internacional* (núm. 64), pp. 50-67.
- Mayorga, F. (2008), "El Gobierno de Evo Morales: cambio político y transición estatal en Bolivia", en CIAS, *Tendencias políticas actuales en los países andinos* (págs. pp. 21-39), Kyoto: Kyoto University.
- Mesa Gisbert, C. (2001), "Bolivia. En la hora de la transición", en *Nueva Sociedad* (núm. 176), pp. 4-10.
- Messner, D. (1999), "La transformación del Estado y la política en el proceso de globalización", en *Nueva Sociedad* (núm. 163), pp. 71-91.
- Messner, D. (2001), "Globalización y gobernabilidad global", en *Nueva Sociedad* (núm. 176), pp. 48-66.
- Montville, J. (1991), "Transnationalism and the Role of Track Two Diplomacy", en W. S. Thompson, & K. M. Jensen, *Approaches to Peace: an Intellectual Map*, Washington D.C.: United Institute of Peace.

- Muñoz Chávez, J., & Rivera Rosales, C. (2007), "Las guerras del agua y del gas como plataformas de la asamblea constituyente en Bolivia", en IRG, *Activismo ciudadano para la defensa del medio ambiente latinoamericano*, México D.F.: Espiral.
- Nasi, C., & Rettberg, A. (2005), "Los estudios sobre conflicto armado y paz: un campo en evolución permanente", en *Colombia Internacional* (núm. 62), pp. 64-85.
- OADCH. (2009), *Informe público de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bolivia sobre los hechos de violencia ocurridos en Pando en septiembre del 2008*. La Paz: OACDH.
- Oddone, C. N. (2004), *Mercados emergentes y crisis financiera internacional*. Recuperado el 15 de mayo de 2014, de eumed.net: <<http://www.eumed.net/cursecon/libreria/2004/cno/>>.
- OSAL. (2008), *Documento de trabajo n° 92. Informe de coyuntura Julio - Agosto de 2008*. La Paz: Clacso.
- Peñaranda, R., Mercado, I., Miranda, B., & Berrios, C. (2012), *30 años de democracia en Bolivia*. La Paz: Página Siete.
- Regueiro, L., & Barzaga, M. (2012), *UNASUR: proceso y propuesta*. Quito: FEDAEPS.
- Reimann, C. (2000), "Hacia la transformación de conflictos: evaluación de los enfoques recientes de gestión de conflictos", en *Berghof Handbook for Conflict Transformation*, pp. 2-13.
- Reinicke, W. H. (1998), *Global Public Policy. Governing without Government?* Washington D.C.: Jessica Kingsley Publishers.
- Rodríguez, S. (1998), "De la modernidad a la postinternacionalización. Un camino para construir una teoría de las Relaciones Internacionales", en V. Petráš, & E.

- Ramos Martino, *Cambio, contradicción y complejidad en la política internacional del fin de siglo*, Caracas: Nueva Sociedad.
- Rosenau, J. (1990), *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press.
- Salaverry, J. (2008), *UNASUR, la OEA y el conflicto boliviano*. Madrid: Fundación Ciudadanía y Valores.
- Schavelzon, S. (2008), *El proceso constituyente en Bolivia: entre el acuerdo moderado y la ruptura revolucionaria*. Recuperado el 23 de agosto de 2014, de Biblioteca Virtual Clacso: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2007/cultura/schave.pdf>>.
- Schavelzon, S. (2012), *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia: etnografía de una Asamblea Constituyente*. La Paz: Plural Editores.
- Serbin, A. (2009), "Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales. Los Desafíos de la UNASUR ante la prevención de crisis regionales", en *Anuario Ceipaz* (núm. 3), pp. 231-246.
- Serbin, A. (2011), "Las organizaciones intergubernamentales y la sociedad civil en la prevención de los conflictos en América Latina y el Caribe", en A. Serbin, *De la ONU al ALBA: prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Shultz, J. (2008), "Lecciones de sangre y fuego: el Fondo Monetario Internacional y el febrero negro boliviano", en J. Shultz, & C. D. M, *Desafiando a la Globalización. Historias de la experiencia boliviana*. La Paz: Plural Editores.
- Smith, R. (2006), *The Utility of the Force. The Art of War in the Modern World*. London: Penguin Books.
- Sodupe, K. (2003), *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*. Leioa: Universidad del País Vasco.

- Stepanova, E. (2009), "El terrorismo en el conflicto asimétrico: aspectos ideológicos y estructurales", en *Cuadernos de Actualidad en Defensa y Estrategia* (núm. 2), pp. 13-178.
- Stiglitz, J. (2002), *El malestar de la globalización*. Madrid: Punto de Lectura.
- Themnér, L., & Wallensteen, P. (2012), "Armed Conflicts, 1946-2011", en *Journal of Peace Research*, vol. 49 (núm. 4), pp. 565-575.
- Toffler, A. (1980), *La tercera ola*. Bogotá: Círculo de Lectores.
- Tomassini, L. (1991), *La política internacional en un mundo posmoderno*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- UNASUR. (2008), *Declaración de La Moneda*. Recuperado el 10 de septiembre de 2014, de Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com_bolivia.htm>.
- UNASUR. (2008), *Declaración de Salvador de Bahía*. Recuperado el 15 de septiembre de 2014, de UNASUR.org: <<http://www.unasursg.org/uploads/b5/45/b54513624e5626e75df8dc5dff44d91f/declaracion-del-16-de-diciembre-2008-jefas-y-jefes-estados.pdf>>.
- UNASUR. (2008), *Declaración del 12 de septiembre*. Recuperado el 10 de septiembre de 2014, de Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/unasur/12-9-08com_bolivia.htm>.
- UNASUR. (2008), *Informe de los sucesos de Pando*. Recuperado el 15 de septiembre de 2014, de RESDAL: <<http://www.resdal.org/csd/informe-final-unasur-bolivia.pdf>>.

- UNASUR. (2008), *Tratado Constitutivo UNASUR*. Recuperado el 30 de agosto de 2014, de Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm>.
- Unidad Participación Ciudadana UPC. (2002), *Resultados electorales 2005-2009. Primer ciclo de gobierno indígena*. La Paz: Unidad Participación Ciudadana UPC.
- Ury, W., Brett, J. M., & Goldberg, S. B. (1995), *Cómo resolver las disputas*. Santa Fe: Editorial Rubinzal-Cuzioni.
- Wallensteen, P., & Sollenberg, M. (1998), "Armed Conflict and Regional Conflict Complexes, 1989-97", en *Journal of Peace Research*, vol. 35 (núm. 5), pp. 621-634.
- Waltz, K. (1993), "The Emerging Structure of International Politics", en *International Security*, vol. 18 (núm. 2), pp. 44-79.
- Waltz, K. (2000), "Structural Realism after the Cold War", en *International Security*, vol. 25 (núm. 1), pp. 5-41.
- Wendt, A. (1999), *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

El auge de los conflictos menores e internos en los últimos veinte años revela que, junto con el fin de la Guerra Fría, la concepción de guerra convencional empieza a ser insuficiente para abordar el estudio de los enfrentamientos bélicos. Las confrontaciones entre Estados son reemplazadas por disputas intraestatales que responden a animosidades profundamente arraigadas y sostenidas en el tiempo, ligadas a reclamos por derechos colectivos a través de grupos identitarios. Estos conflictos tienen consecuencias que traspasan las fronteras, generando su internacionalización e inestabilidad regional. Frente al apogeo de este tipo de enfrentamientos, aparece la Regulación de Conflictos como disciplina complementaria para las Relaciones Internacionales.

En América del Sur, ante los hechos de violencia acaecidos en el departamento de Pando (Bolivia) en septiembre de 2008, la UNASUR intervino para evitar una radicalización extrema de la confrontación. Este trabajo se propone, a través del análisis de las declaraciones y del informe de UNASUR en relación con aquellos sucesos, revelar qué tipo de enfoque de Regulación de Conflictos (gestión, resolución o transformación de conflictos) fue utilizado por dicho organismo en su intervención.

Gabriel Carlos Sánchez es licenciado en Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Abierta Interamericana. Ha orientado su formación hacia el análisis de los conflictos y los estudios de paz. Actualmente participa en el dictado de las asignaturas Política Internacional Contemporánea y Negociación y Proceso de Toma de Decisiones de la mencionada universidad. Además, colabora en actividades de divulgación como columnista de relaciones internacionales en un programa radial y en el comité editorial de una revista de su especialidad.