

# Consejo de Defensa Suramericano

## Mecanismo catalizador en la integración regional de América del Sur

DANIEL EFRÉN MORALES RUVALCABA\*

*Resumen:* Aunque el modelo que seguirá la integración sudamericana a través del UNASUR aún no se encuentra totalmente definido, en fechas recientes ha venido a destacar la centralidad del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) en el proyecto integrador. Pero, ¿por qué el protagonismo del CDS en la integración suramericana? El objetivo de este documento es presentar el estado actual de la institucionalidad de la UNASUR y exponer los orígenes y primeros logros del CDS, así como la centralidad de este órgano en la geopolítica de los países de América del Sur.

La Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) es un sistema de integración regional que aún se encuentra en proceso de definición. Para efectos de este trabajo, la integración regional se entenderá como “la relación o el proceso de correlación entre porciones determinadas de la superficie terrestre correspondientes a dos o más Estados-nación, que comparte objetivos preconcebidos y/o características específicas y que vuelve interdependientes a los Estados-nación involucrados haciéndolos poseedores de propiedades sistémicas de las cuales carecerían si se mantuvieran aislados”<sup>1</sup>.

La UNASUR tiene su base en dos sistemas de integración que se desarrollan en Sudamérica<sup>2</sup>:

Comunidad Andina de Naciones (CAN): es uno de los proyectos de integración subregional más antiguos de Sudamérica, ya que tiene sus orígenes en 1969 con la firma del Acuerdo de Cartagena. Actualmente la CAN está conformada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, quienes suman un producto interno bruto de aproximadamente 444 mil millones de dólares, una población de poco más de 97 millones de personas y una superficie territorial de 3’776,080 kilómetros cuadrados<sup>3</sup>.

---

\* Daniel Efrén Morales Ruvalcaba: Maestro en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara y Master en Estudios Contemporáneos de América Latina por la Universidad Complutense de Madrid. Contacto.

1 MORALES RUVALCABA, Daniel Efrén (2007). “La participación de los países latinoamericanos dentro del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC)”, México y la Cuenca del Pacífico, vol. 10, no. 28, página: 100.

2 MORALES RUVALCABA, Daniel Efrén, Aldo R. Ponce Margarito y Alberto Rocha Valencia (2004). “La integración sudamericana: El proceso de convergencia del MERCOSUR y la CAN a través del ALCSA”, en: MEDINA NÚÑEZ, Ignacio (Coord.). Integración, democracia y desarrollo en América Latina: retos para el siglo XXI. SEP/CEDeFT, páginas: 175-233.

3 Con cifras correspondientes al año 2008, proporcionadas por: WORL BANK GROUP (2010). “Quick Query selected from World Development Indicators” a través del sitio: <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=135> (última consulta abril de 2010)

Mercado Común del Sur (MERCOSUR): tiene sus antecedentes en el Tratado de Asunción de 1991. El MERCOSUR tiene como miembros plenos a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, mientras que Venezuela se a la espera de la ratificación de su ingreso al bloque. Con la eventual participación de Venezuela, el MERCOSUR sumaría un producto interno bruto superior a 2.26 billones de dólares, una población casi 270 millones de habitantes y un área de 12'790,000 kilómetros cuadrados<sup>4</sup>.

De acuerdo con su grado de desarrollo institucional<sup>5</sup>, la CAN detenta actualmente una forma político-institucional mixta inicial<sup>6</sup>, mientras que el MERCOSUR presenta una evolución menor en su forma político-institucional intergubernamental creciente y dinámica<sup>7</sup>. La evolución de la CAN y el MERCOSUR se ha encontrado históricamente influenciada uno de los modelos de integración más avanzados del mundo: el modelo de integración europea.

Hoy, la Unión Europea es uno de los modelos paradigmáticos para la configuración de sistemas de integración regional en el mundo (el otro gran referente se encuentra en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte). No obstante, es preciso recordar que –desde la creación de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) en 1951- quedó establecido lo que sería el mayor logro de la integración europea: un esquema institucional comunitario apuntalado por la Alta Autoridad.

Según se puede constatar en el artículo 9 del Tratado Constitutivo de la CECA, los miembros de la Alta Autoridad fueron facultados para ejercer “sus funciones con absoluta independencia y en interés general de la Comunidad. En el cumplimiento de sus funciones, no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo. Se abstendrán de realizar cualquier acto incompatible con el carácter supranacional de sus funciones”<sup>8</sup>. La esencia de la Alta Autoridad –núcleo supranacional por excelencia- prevalece hoy en la Comisión Europea, órgano ejecutivo de la UE, integrado por 27 comisarios obligados a representar y velar los intereses de la región en su conjunto.

De la misma manera que la CAN y el MERCOSUR, la UNASUR muestra algunas influencias del modelo europeo de integración, pero también tiene importantes dosis de inter-

---

4 Ídem.

5 ROCHA VALENCIA, Alberto y Daniel Efrén Morales Ruvalcaba (2008). “Apuntes teórico-metodológicos para el estudio de la dimensión político-institucional de los procesos de integración regional: aplicaciones para América Latina y el Caribe”, en: CAIRO, Heriberto y Gerónimo de Sierra (Compiladores). América Latina, una y diversa: teorías y métodos para su análisis, Alma Mater, páginas: 195-223.

6 MORALES RUVALCABA, Daniel Efrén (2008). “El proceso histórico de la integración andina: del Grupo Andino a la CAN, 1967-2007”; en revista electrónica Configuraciones Latinoamericanas, año 1, no. 2, a través del sitio: [http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com/pdf/n2/d\\_morales.pdf](http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com/pdf/n2/d_morales.pdf) (última consulta abril de 2010).

7 ROCHA VALENCIA, Alberto (2006). “La dimensión político-institucional creciente y dinámica del MERCOSUR”, en: AMAYO ZEVALLOS, Enrique, Jaime Estay Reyno, Jaime Preciado Coronado, Alberto Rocha Valencia y Germán Sánchez Daza (Coordinadores). El MERCOSUR en la integración latinoamericana y caribeña: contextos, dimensiones y procesos, UdeG/BUAP, páginas: 165-228.

8 CECA (1951). “Texto del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero”, consultado a través del sitio de la Unión Europea: [http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11951K/tif/TRAITES\\_1951\\_CECA\\_1\\_ES\\_0001.tif](http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11951K/tif/TRAITES_1951_CECA_1_ES_0001.tif) (última consulta junio de 2009), artículo: 9.

gubernamentalismo que parte de los siguientes supuestos: “1. En el proceso de cooperación e integración regional, los intereses y preferencias de los Estados más grandes y desarrollados deben tomarse como variables determinantes [...]. 2. Debido a que la integración depende de las preferencias gubernamentales, convergencia política y de las asimetrías de poder entre los Estados, el proceso integracionista no será lineal e incrementalista [...]. 3. A pesar del avance del proceso de la globalización y la interdependencia económica, el apego de los gobiernos al Estado territorial constituye el óbice para la creación de procesos de integración de alcance amplio”<sup>9</sup>. Esta fuerte dosis de intergubernamentalismo ha constreñido significativamente los procesos de integración regional latinoamericanos.

Aunque el modelo que seguirá la integración sudamericana a través del UNASUR aún no se encuentra definido, es de subrayar que las diversas dimensiones (política, económica, social, cultural, etc.) están evolucionando de manera disímil y a distintas velocidades. Ahora bien, en este proceso heterogéneo, el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) ha fungido claramente –durante los últimos meses– como catalizador en el proyecto integrador. En este sentido cabe preguntarse ¿en qué radica la importancia del CDS? ¿Por qué el CDS se presenta actualmente como el motor de la integración suramericana? ¿Qué representa el CDS en la geopolítica de los países de América del Sur?

El objetivo de este documento es, primeramente, presentar una breve síntesis del proceso histórico de la integración suramericana y el estado actual de la institucionalidad de la UNASUR; y, luego, exponer los orígenes y primeros logros del CDS, así como la centralidad de este órgano en la política exterior de los países suramericanos.

## 1. Proceso histórico de la integración suramericana en el siglo XXI

Hasta finales de la década de los 70's, los países suramericanos se habían mantenido aislados entre sí: las conexiones físicas eran escasas, el intercambio comercial se mantenía en un mínimo, prevalecían dictaduras militares al frente de los gobiernos que promovieron doctrinas de seguridad nacional y se mantenía una seria tensión la subregión. Los “discursos oficiales” en torno a una deseada hermandad regional se repetían, pero en los hechos, cada país estaba volcado en sus propias estrategias de industrialización y desarrollo.

No sería sino hasta los albores del siglo XXI cuando gracias a la convocatoria del entonces presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso, fueron reavivadas las aspiraciones integracionistas con la celebración de la I Cumbre Sudamericana que tuvo lugar los días 31 de agosto y 1º de diciembre de 2000 en Brasilia. Con este evento, se pondría en marcha un dinámico proceso de integrador en Suramérica: a finales del año 2000 es diseñada la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA); el 26 y 27 de julio de 2002, tiene lugar la II Cumbre Sudamericana en Ecuador,

---

9 SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Rafael (2003). “El Sistema de Integración Centroamericana como producto del regateo asimétrico entre Estados: una perspectiva intergubernamentalista de la integración regional”, en revista Integración & Comercio, no. 19, páginas: 51-53

donde fue reiterada por los presidentes de la región la voluntad de conformar un espacio común sudamericano a través del “Consenso de Guayaquil”; en diciembre de 2003 es concretada el Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA) entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR (ACE No. 59, ACE No. 58, ACE No. 36); el 8 y 9 de diciembre de 2004 es celebrada la III Cumbre Sudamericana. En esta Cumbre, es conformada la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y con ello se “materializa la voluntad que los Jefes de Estado sudamericanos plasmaron en las declaraciones de Brasilia de 2000 y de Guayaquil de 2002”<sup>10</sup>.

En el seno de la CSN, durante los años 2005 y 2006, fueron celebradas tan solo tres cumbres que, no obstante, coadyuvaron decididamente al proceso integrador: en la I Cumbre de la CSN, celebrada en Brasilia el 29 y 30 de septiembre 2005, fue definida la Agenda Prioritaria y el Programa de Acción de la Comunidad; un par de meses más tarde, el 9 de diciembre de 2005, tiene lugar una Cumbre Extraordinaria en Montevideo, con el objetivo de aprobar la creación de la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano; en la II Cumbre de la CSN, celebrada en Cochabamba los días 8 y 9 de diciembre de 2006, son definidos los principios rectores y objetivos del “nuevo modelo de integración para el Siglo XXI” y es creada Comisión de Altos Funcionarios (luego Consejo de Delegados) bajo el mandato de “asegurar en el plano ejecutivo la implementación de las decisiones presidenciales y ministeriales y la coordinación de las iniciativas existentes, evitando la duplicidad de esfuerzos y sugiriendo iniciativas concretas en el marco de los grandes objetivos regionales y las acciones de impacto inmediato”<sup>11</sup>. Finalmente en I Cumbre Energética Sudamericana, celebrada en Isla Margarita el 16 y 17 de abril de 2007, los Jefes de Estado y de Gobierno de América del Sur deciden, por consenso, renombrar este esfuerzo integrador como Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y designar la ciudad de Quito como sede de la Secretaría Permanente.

Al colocar “la piedra fundamental para la unión Sudamericana”, los mandatarios acordaron que los cimientos o principios rectos sobre lo cuales sería edificada la UNASUR, serían: solidaridad y cooperación, soberanía y autodeterminación de los Pueblos, democracia y pluralismo, paz, derechos humanos, y, armonía con la naturaleza. Se trata de un proyecto de integración alternativa<sup>12</sup>, con rostro humano y sensible a las exigencias sociales, que favorezca un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur.

10 COMUNIDAD SURAMERICANA DE NACIONES (2004). “Declaración de Ayacucho”, a través del sitio de la Comunidad Andina: [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/ayacucho\\_sudamerica.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/ayacucho_sudamerica.htm) (última consulta septiembre de 2010).

11 COMUNIDAD SURAMERICANA DE NACIONES (2006). “Plan estratégico para la profundización de la integración sudamericana”, a través del sitio de la Comunidad Andina: [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/declaracion\\_cochabamba.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm) (última consulta septiembre de 2010).

12 Cfr.: DE LA OSSA, Álvaro y Carlos Alzugaray (2001). “Consideraciones en torno del concepto de integración alternativa”, en: JACOMÉ, Francine, Antonio Romero y Andrés Serbín (Coord.). Anuario de la integración, no. 2, Nueva Sociedad, páginas: 77-103.

## 2. Integración política: estructura institucional de la UNASUR

En lo que respecta a la estructura político-institucional de la integración suramericana, el 23 de mayo de 2008 fue suscrito en Brasilia el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas como parte de un proceso “flexible y gradual” para la construcción de la región. Éste Tratado fundacional, no sólo brindó personalidad jurídica internacional a la UNASUR, sino que además estableció como sus órganos principales:

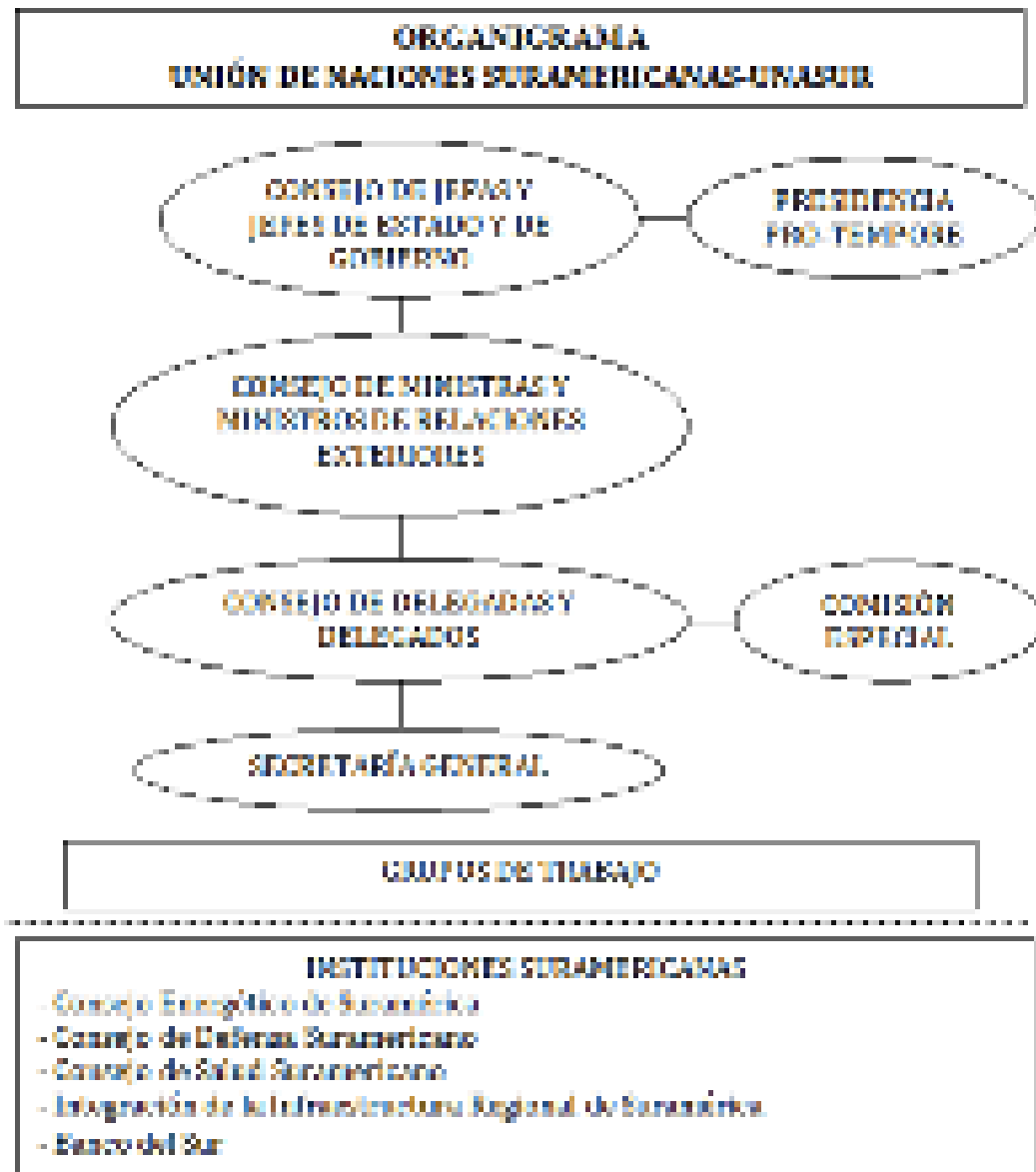
1. Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno: de naturaleza intergubernamental, es el máximo órgano de la UNASUR y establece los lineamientos de la integración de América del Sur, se pronuncia a través de Decisiones y cuenta con una Presidencia Pro Tempore que es ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados miembros, en orden alfabético, por períodos anuales;
2. Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores: órgano intergubernamental responsable de coordinar posiciones en temas centrales de la integración suramericana y de evaluar el proceso de la integración, propone proyectos de Decisiones y se expresa a través de Resoluciones, prepara las Cumbres presidenciales y tiene la atribución de conformar y coordinar Grupos de Trabajo temporales o permanentes;
3. Consejo de Delegadas y Delegados: conformado por una o un representante acreditado de cada Estado miembro, es un órgano intergubernamental encargado de implementar las Decisiones y Resoluciones de los órganos políticos superiores, se expresa mediante Disposiciones y tiene como mandato expreso coordinar una Comisión Especial (integrada por representantes de los Parlamentos Nacionales, Subregionales y Regionales) que deberá establecer la composición, atribuciones y funcionamiento del Parlamento Suramericano;
4. Secretaría General: tiene su sede en Quito (Ecuador), se encuentra bajo la conducción del Secretario General y se encarga de ejecutar los mandatos que le confieren los otros órganos de la UNASUR. Esta instancia política es la única con rasgos de supranacionalidad ya que sus funcionarios “no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno”<sup>13</sup>. Durante el mes de mayo de 2010, tuvo lugar en Los Cardenales (Provincia de Buenos Aires, Argentina) una Cumbre Extraordinaria. El resultado de esta reunión fue significativo: el Dr. Néstor Carlos Kirchner, expresidente de Argentina, es designado Secretario General de la UNASUR. Lamentablemente el repentino e inesperado deceso de este líder peronista, el pasado 27 de octubre de 2010, ha dejado nuevamente acéfalo este órgano de la UNASUR.

El esquema institucional que presenta actualmente la UNASUR (ver ORGANIGRAMA: UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS) corresponde –al menos por estos momentos–

---

13 UNIÓN DE NACIONES DEL SUR (2008a). “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”, a través del sitio de la Comunidad Andina: [http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado\\_constitutivo.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm) (última consulta septiembre de 2010), artículo: 10

a una forma político-institucional intergubernamental simple ya que la institucionalidad observada es mínima, las instituciones creadas son de naturaleza técnica y administrativa, el nivel de integración es intergubernamental, los actores principales son las elites políticas



ESQUEMA DE ELABORACIÓN PROPIA: Daniel Kikin, Mariana Kuznetsov y Alisson Kasha Valverde

gubernamentales nacionales y no se contempla la participación de actores sociales<sup>14</sup>. A diferencia del proceso europeo, la integración sudamericana ha sido fundada sobre la base de un marco político-institucional copiosamente intergubernamental: el Tratado Constitutivo de la UNASUR establece que toda la normativa “se adoptará por consenso”<sup>15</sup>, con lo cual se consagra el interés de cada Estado-nación por encima del interés de la región; no existe institución ejecutiva, fuente jurídica u órgano político alguno que exprese el interés regional; el Secretario General ejerce funciones de secretaría y goza apenas de derecho a voz en las reuniones de los órganos de la UNASUR; incluso, el mecanismo para la solución de controversias prevé “negociaciones directas”<sup>16</sup> entre los Estados-nacionales afectados.

Además de los órganos políticos definidos en el Tratado Constitutivo de la UNASUR, el proceso integrador suramericano está avanzando gracias a una serie de instituciones y mecanismos complementarios: la dimensión política estaría sostenida por los órganos políticos de la UNASUR; la dimensión económica tendría su núcleo en el ALCSA, el Banco del Sur<sup>17</sup> y en las labores del Grupo de Trabajo sobre Integración Financiera; la integración física y energética se desarrollaría a través de la IIRSA y el Consejo Energético de Suramérica (CES); la integración social correspondería al Observatorio Social Suramericano<sup>18</sup>, Consejo

---

14 ROCHA VALENCIA y Morales Ruvalcaba, op. cit., página: 201

15 UNIÓN DE NACIONES DEL SUR (2008a), op. cit., artículo: 12

16 *Ibid.*, artículo: 21

17 Como primer paso para recuperar la soberanía financiera, Brasil y Argentina cancelaron sus deudas con el FMI en el 2005. Uruguay pagó su deuda en el 2006 y Venezuela y Ecuador hicieron lo mismo en 2007. En el lapso de estos años, el Grupo de Trabajo sobre Integración Financiera –en el marco de las labores de la Comisión Estratégica de Reflexión– recomendó la creación del Banco del Sur, como parte de la institucionalidad de un Sistema de Integración Financiera de Sudamérica. En 2007, los Ministros de Economía y Finanzas de algunos países sudamericanos, se reunieron en Quito (3 de mayo), Asunción (22 de mayo) y Río de Janeiro (8 de octubre) para dar prioridad a la creación del Banco del Sur como Banca de Desarrollo, avanzar en el desarrollo de un sistema monetario regional, progresar en la firma del documento de fundación del Banco del Sur e invitar a todos los gobiernos de la UNASUR a formar parte de dicha institución. Finalmente, el 9 de diciembre de 2007 es creado en la ciudad de Buenos Aires el Banco del Sur, con una reserva inicial de US\$7,000 millones (el aporte de capital se divide en tres franjas: Argentina, Brasil y Venezuela suscriben, en la primer franja, un capital de US\$2,000 millones cada uno; Uruguay y Ecuador, en la segunda franja, aportan US\$400 millones cada uno; mientras que, en la tercer franja, Paraguay y Bolivia, participan con US\$100 millones cada uno). No obstante, a diferencia del modo de gobierno prevaleciente en instituciones como el FMI o el Banco Mundial, la nueva institución financiera de América del Sur (que tiene sede en Caracas y subseces en Buenos Aires y La Paz) mantendrá una representación igualitaria para cada uno de los socios que la integran y funcionará bajo un sistema democrático.

18 Los avances en materia de integración social regional han sido, en gran medida, gracias a la creciente organización del movimiento popular en América del Sur. De manera paralela a la II Cumbre de la CSN, tuvo lugar en Bolivia la Cumbre Social por la integración de los Pueblos. En ella, los pueblos de Suramérica consideraron que se requiere otro tipo de integración en el cual se prime la cooperación sobre la competencia. Atendiendo a las exigencias sociales, fueron creados: el Grupo de Trabajo sobre Educación, que tienen la encomienda de formular un plan de integración educativa; y, el Grupo de Trabajo sobre Política Social, que actualmente estaría trabajando en la creación del Observatorio Social de América del Sur (propuesto de la Comisión Estratégica de Reflexión). La consolidación del Observatorio Social –con participación del sector académico y de

Suramericano de Desarrollo Social<sup>19</sup>, al Consejo Suramericano de Derechos Humanos y al Parlamento Suramericano; mientras que la defensa y la seguridad regional estaría en manos del Consejo de Defensa Sudamericano.

Es precisamente este último órgano, el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), el que ha venido a fungir en últimas fechas como catalizador en el proceso integrador de América del Sur ampliando los márgenes de autonomía de la región al atender problemas cruciales como la masacre de Pando (Bolivia), las bases militares estadounidenses en Colombia y la terremoto de Haití. Pero, ¿por qué el protagonismo del CDS en la integración suramericana?

### 3. Antecedentes del Consejo Suramericano de Defensa

Gracias al trabajo realizado por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Países de Sudamérica tras la encomienda surgida en la Primera Cumbre Sudamericana (2000) de trabajar en un documento que declarara al subcontinente como zona de paz, los Jefes de Estado y de Gobierno de la región, reunidos en Guayaquil, con ocasión de la II Cumbre Sudamericana (26 y 27 de julio de 2002), declararon a América del Sur como “Zona de Paz y Cooperación”.

Con base en la Declaración de Galápagos<sup>20</sup> y el Protocolo de Ushuaia<sup>21</sup>, fue elaborada la “Declaración sobre Zona de Paz Suramericana”<sup>22</sup>. En ella, los Jefes de Estado y de Gobier-

---

la sociedad civil- representaría un avance sustancial en la integración social, dado que este órgano buscaría identificar las principales fuentes de exclusión en los países de la región y contaría con la capacidad de fijar parámetros teóricos y metodológicos para emprender acciones en el área social.

19 Durante la III Cumbre de UNASUR, los mandatarios suramericanos reafirmaron su compromiso por avanzar en la construcción de la ciudadanía suramericana, reconocieron la importancia de consolidar institucionalmente un Consejo Suramericano de Derechos Humanos y renovaron su compromiso con la creación del Parlamento Suramericano. Si bien estos proyectos se encuentran aún en proceso de realización, la UNASUR cuenta ya con el Consejo Suramericano de Desarrollo Social (CSDS) definido como una instancia de diálogo, reflexión, coordinación y cooperación sobre desarrollo social y humano integral. El CSDS, que ha sido resultante de las reuniones celebradas por el Grupo de Trabajo de Políticas Sociales entre 2007 y 2009, celebró su 1ª Reunión Ordinaria el 11 de diciembre de 2009 en Quito, Ecuador. En esta reunión fue aprobado el Plan de Acción Bianual 2009-2011, el cual estableció tres grandes objetivos a desarrollar hasta octubre de 2011. Estos son: 1) Formular y consensuar los lineamientos de políticas de desarrollo social, para que sus decisiones se articulen en la agenda prioritaria de UNASUR; 2) Promover y generar un espacio para discusiones técnicas e intercambio de experiencias sobre buenas prácticas, mediante la compilación y sistematización de una base de datos de experiencias exitosas en materia de políticas sociales; 3) Promover acuerdos de cooperación, especialmente, en zonas de frontera en materia de políticas de desarrollo social, lucha contra la pobreza y las desigualdades. Cfr.: CSDS (2009). “Plan de Acción Bianual 2009-2011”, en el sitio: [http://www.unasur-social.org/unasur/images/documentos/plan\\_accion\\_bianual\\_final.pdf](http://www.unasur-social.org/unasur/images/documentos/plan_accion_bianual_final.pdf) (última consulta agosto de 2010).

20 SECRETARÍA GENERAL (2002). “Documentos de las reuniones del Consejo Presidencial Andino, 1989-2002” consultado a través del sitio de la Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/cumbreSC/Presidentes.pdf> (última consulta septiembre de 2010), páginas: 33-37

21 CONSEJO DEL MERCADO COMÚN (1998). “Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile”, a través del sitio del MERCOSUR: [http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/ES/archivos/destacado4\\_es.doc](http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/ES/archivos/destacado4_es.doc) (última consulta septiembre de 2010).

22 PRESIDENTES DE AMÉRICA DEL SUR (2002). “Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana”, a través del sitio Comunidad Andina: [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/CG\\_anexo2.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/CG_anexo2.htm) (última consulta septiembre de 2010)



no acordaron prohibir el uso o la amenaza del uso de la fuerza entre los Estados y dejaron proscrito el emplazamiento, desarrollo, fabricación, posesión, despliegue, experimentación y utilización de todo tipo de armas de destrucción masiva, incluyendo las armas no convencionales (nucleares, químicas y biológicas).

Esta declaración alcanzada sobre fundamentos firmes y por el consenso de todos los países de la región fue de trascendental importancia, ya que quedó como un precedente histórico que reflejó los mejores esfuerzos de entendimiento y convivencia pacífica entre los pueblos sudamericanos.

No sería sino hasta el 5 de julio de 2006 –durante la conmemoración del 195 de la independencia de Venezuela- que el presidente Hugo Chávez intenta profundizar más estos entendimientos al declarar: “debe llegar el día en que el MERCOSUR tenga una organización de defensa donde vayamos fusionando las fuerzas armadas de nuestros países”<sup>23</sup>. Esta propuesta tuvo eco en la I Conferencia de Ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones, celebrada en Bogotá el 14 de julio de 2006, cuando se consideró “necesario promover en la región mecanismos que, basados en los principios de soberanía y no intervención, faciliten la cooperación para luchar de manera más efectiva contra las amenazas a la defensa y seguridad de América del Sur conforme al ordenamiento jurídico de cada país”<sup>24</sup>. Aquí se forjaría la idea del CDS.

#### 4. Intereses nacionales en juego

Con el descubrimiento de los megayacimientos de petróleo (Tupí y Carioca) y gas (Júpiter), Brasil -que se mantenía escéptico a las posibilidades de una defensa común sudamericana- cambió de estrategia y asumió como propia la tarea de crear un mecanismo de defensa subcontinental.

El 25 de julio de 2007, Nelso Jobim es nombrado Ministro de Defensa bajo la encomienda presidencial de “hacer los cambios que precisan ser hechos desde discutir la modernización hasta reestructuración de las fuerzas armadas”<sup>25</sup>. Consecuentemente, Jobim inició la formulación de una nueva doctrina brasileña de defensa: internamente, se ha contemplado un proceso de re-equipamiento militar (aumento de los gastos militares en casi 50%, compra de 36 aviones cazas), modernización de las fuerzas armadas (transferencia de tecnología militar francesa para la fabricación de un submarino modelo Scorpen, así como aviones cazas y helicópteros) y reactivación de la industria bélica nacional, que le retornaría a Brasil su

---

23 EL CLARÍN (2006). “Chávez propone una fuerza militar común en el Mercosur”, edición del miércoles 5 de julio, a través del sitio El Clarin: <http://www.clarin.com/diario/2006/07/05/um/m-01228425.htm> (última consulta septiembre de 2010)

24 MINISTROS DE DEFENSA DE LA CSN (2006). “Declaración de Bogotá”, a través del sitio Defesanet: <http://www.defesanet.com.br/docs/casa.pdf> (última consulta septiembre de 2010); punto 15.

25 DIÁRIO DO NORDESTE (2007). “Nelson Jobim, novo ministro da Defesa”, edición del jueves 26 de julio, a través del sitio Diário do Nordeste: <http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=455402> (última consulta septiembre de 2010)

capacidad disuasoria; externamente, se ha promovido la creación del CDS, que consolidaría a Brasil como arbitro en los futuros conflictos regionales<sup>26</sup>.

Brasil se convertiría así el principal patrocinador del CDS. Ahora, aquí ocurre un trágico suceso que coadyuvaría para la concreción del CDS: la matanza de Pando, Bolivia.

El 11 de septiembre de 2008, fuerzas paramilitares afines a Leopoldo Fernández (prefecto del Departamento de Pando), fueron instruidas para reprimir a indígenas y campesinos que se dirigían a Cobija (capital pandina) con el objetivo de respaldar al gobierno del presidente Evo Morales y de convocar a un cabildo que condenara las acciones violentas cometidas en contra del gobierno democráticamente electo. El enfrentamiento dejó un lamentable saldo de al menos 20 muertos, decenas de heridos y un número impreciso de desaparecidos.

La respuesta del presidente Evo Morales fue inédita: el mandatario boliviano no denunció los acontecimientos ocurridos en Pando frente a la Organización de Estados Americanos (OEA) sino que recurrió a la UNASUR, es decir, a una instancia regional

Así, por convocatoria y auspicio de la Presidencia Pro Tempore de la UNASUR, se llevó a cabo –en el Palacio de la Moneda (Santiago de Chile)- una de las primeras sesiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Refrendando los principios “del irrestricto respeto a la soberanía, a la no injerencia en asuntos internos, a la integridad e inviolabilidad territorial, a la democracia y a sus instituciones y al irrestricto respeto a los derechos humanos”<sup>27</sup>, los Presidentes de los Estados miembros de la UNASUR expresaron su más firme condena al intento de golpe civil (orquestado por la “Media Luna” boliviana) y a los crímenes de lesa humanidad perpetrados en el Departamento de Pando. Después, Michelle Bachelet –como titular de la Presidencia Pro Tempore de la UNASUR- instaló una Comisión que tendría por objeto constatar los sucesos ocurridos en Bolivia. Esta Comisión multinacional realizó trabajo de campo en el lugar de los hechos y contó con el apoyo de especialistas en criminología, forenses y antropólogos.

Es preciso reconocer que, a pesar de las críticas que puedan hacerse a la institucionalidad de la UNASUR, el “Informe de la Comisión sobre la masacre de Pando” (entregado el 3 de

---

26 Brasil también está interesado en asegurar el Caribe como área de influencia. Para que Brasil constituya su proyecto geopolítico sudamericano, precisa del apoyo de los socios “continentales” de la CARICOM (Guyana y Suriname). No obstante, para evitar el riesgo de ser sub-representados en el proceso de integración sudamericano, el Council for Foreign and Community Relations (COFCOR) de la CARICOM ha destacado la importancia del Grupo de Río (donde participan Belice, Guyana y Haití) como un mecanismo para la superación de los problemas sociales de América Latina y el Caribe, la reparación de las asimetrías existentes en los niveles de desarrollo de los países miembros y la democratización de las relaciones internacionales a favor de los países en vías de desarrollo. Cfr.: MORALES RUVALCABA, Daniel Efrén (2010). “Hacia la consolidación de la integración caribeña: CARICOM, 2006-2008”, en: PRECIADO CORONADO, Jaime Antonio (Coord.). Anuario de la integración latinoamericana y caribeña, Universidad de Guadalajara, páginas: 223-230

27 CONSEJO DE JEFAS Y JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO (2008a). “Declaración de La Moneda”, a través del sitio de la Comunidad Andina: [http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com\\_bolivia.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com_bolivia.htm) (última consulta septiembre de 2010)

diciembre de 2008) puede ser considerado como el primer gran logro político-diplomático de la nueva organización suramericana<sup>28</sup>.

A partir de estos acontecimientos, vino a refrendarse la apremiante necesidad de contar con un órgano autónomo (respecto de Estados Unidos y otras potencias mundiales) e independiente en su accionar, capaz de diseñar políticas de defensa regionales.

Aunque la propuesta del CDS puede ser enmarcada dentro de la geopolítica brasileña, la idea de un mecanismo de defensa regional –que excluya a Estados Unidos- ha tenido una excelente receptividad entre los gobiernos sudamericanos. A finales de 2006, la Comisión Estratégica de Reflexión ya consideraba “de fundamental

importancia una reflexión sobre el posible desarrollo de una doctrina de defensa regional, que refleje las reales necesidades y preocupaciones de la región, y el diseño de organismos que podrán implementarla en el futuro, tales como la Junta Sudamericana de Defensa”<sup>29</sup>.

## 5. Nacimiento del Consejo de Defensa Suramericano

En 2008, el CDS se convirtió en una realidad. En el marco de la “Triple Cumbre MERCOSUR, UNASUR y ALC”, los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR aprobaron –el 16 de diciembre de 2008 en Salvador, Costa de Sauipe, Brasil- la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) y del Consejo de Salud Suramericano (CSS). El CSS tiene como propósito “consolidar Suramérica como un espacio de integración en Salud que contribuya a la Salud para Todos y al desarrollo, incorporando e integrando los esfuerzos y logros subregionales de MERCOSUR, ORAS CONHU y OTCA”<sup>30</sup>; mientras que el CDS tiene como objetivos generales: “consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial; construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe; y, generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa”<sup>31</sup>,

---

28 RAMOS, Pablo (2008). “El primer gran logro de la UNASUR”, a través del sitio Agencia Periodística del MERCOSUR: [http://www.prensamercosur.com.ar/apm/nota\\_completa.php?idnota=4147](http://www.prensamercosur.com.ar/apm/nota_completa.php?idnota=4147) (última consulta septiembre de 2010)

29 COMISIÓN ESTRATÉGICA DE REFLEXIÓN (2006). “Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión: Un nuevo modelo de integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones”, a través del sitio de la Comunidad Andina: [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_reflexion.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm) (última consulta septiembre de 2010); punto 3.

30 CONSEJO DE JEFAS Y JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO (2008b). “Decisión para el establecimiento del Consejo de Salud Suramericano de la UNASUR”, a través del sitio del Ministerio de Salud, Gobierno de Chile: <http://www.minsal.cl/ici/ocai/unasur2.pdf> (última consulta septiembre de 2009), artículo: 5

31 CONSEJO DE JEFAS Y JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO (2008c). “Decisión para el establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR”, a través del sitio de la Subsecretaría para la Fuerzas Armadas, Gobierno de Chile: <http://www.ssg.cl/portal/documentos/unasur/DecisionUNASUR11DICO804.doc> (última consulta septiembre de 2010), artículo: 4.

Pero ¿por qué crear un Consejo de Defensa Suramericano? Sobre todo, como explica Martínez, “porque la región carece de acuerdos eficaces en materia de Seguridad y Defensa. Se puede argumentar que existe desde 1947 el TIAR (Tratado

Interamericano de Asistencia Recíproca) o la JID (Junta Interamericana de Defensa) o incluso la vertiente de seguridad de MERCOSUR; pero ninguno de estos acuerdos además de vigente, es eficaz”<sup>32</sup>. Cabe subrayar, que el CDS no es una alianza militar clásica similar a aquellas creadas durante la Guerra Fría. Jobim explica, que “no hay ninguna pretensión operacional, pero sí la posibilidad de integración en entrenamiento y el concepto integral de defensa. En esto nos distanciamos muchísimo del lenguaje de las alianzas clásicas, como la OTAN”<sup>33</sup>. El objetivo del CDS será diseñar políticas de defensa regional y ello coadyuvará –en el mediano y largo plazo- a la formulación de soluciones regionales y a la coordinación de posiciones de América del Sur en reuniones internacionales.

## 6. Primeros logros del Consejo de Defensa Suramericano

El CDS ha cobrado mucho dinamismo en los últimos meses a raíz de dos eventos significativos: el uso de bases militares colombianas por fuerzas estadounidenses y el terremoto de Haití.

Durante la 3ra. Reunión Ordinaria de la UNASUR –celebrada en Santiago de Chile el 11 de diciembre de 2008- fue puesto en marcha el CDS con los objetivos generales de consolidar a Suramérica como una zona de paz, construir una identidad suramericana en materia de defensa y fortalecer la cooperación regional militar<sup>34</sup>. Para la realización de estos objetivos, el CDS adoptó el Plan de Acción 2009-2010<sup>35</sup> estructurado sobre cuatro ejes o lineamientos a desarrollar:

1. Eje 1. Políticas de defensa: éstas contemplan la creación de una red de intercambio de información sobre políticas de defensa, la realización de seminarios sobre modernización de los respectivos Ministerios, la identificación de factores de riesgos y la creación de un mecanismo para contribuir a la articulación de posiciones conjuntas en foros multilaterales.
2. Eje 2. Cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz: esto comprendería el ejercicio combinado de asistencia humanitaria, la elaboración de un inventario de capacidades de defensa para apoyo de acciones humanitarias y el intercambio de experiencias en el campo de acciones humanitarias.

---

32 MARTÍNEZ, Rafael (2008). “El Consejo Sudamericano de Defensa: ¿realidad o ficción?”, a través del sitio CIDOB: [http://www.cidob.org/es/publicaciones/opinion/america\\_latina/el\\_consejo\\_sudamericano\\_de\\_defensa\\_realidad\\_o\\_ficcion](http://www.cidob.org/es/publicaciones/opinion/america_latina/el_consejo_sudamericano_de_defensa_realidad_o_ficcion) (última consulta septiembre de 2010).

33 NOTICIAS DEL SUR (2008). “Consejo de Defensa Suramericano será un bloque militar disuasorio y no expansionista”, martes 15 de abril, a través del sitio Noticias del Sur: <http://www.noticiasdelsur.com/nota.php?nota=7379> (última consulta septiembre de 2008).

34 UNIÓN DE NACIONES DEL SUR (2008b). “Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR”, a través del sitio Consejo de Defensa Suramericano: [http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=159:estatuto-del-consejo-de-defensa-suramericano&catid=57:espanol&Itemid=189](http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=159:estatuto-del-consejo-de-defensa-suramericano&catid=57:espanol&Itemid=189) (última consulta septiembre de 2010); artículo: 5, fracción: b.

3. Eje 3. Industria y tecnología de la defensa: que consiste en avanzar hacia la elaboración de un diagnóstico de la industria de defensa de los países miembros y la promoción de iniciativas para cooperación en la industria para la defensa.
4. Eje 4. Formación y capacitación: que comprende –básicamente- el intercambio de experiencias entre centros de estudios en defensa y la creación del Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa.

El Estatuto y el Plan de Acción serían los instrumentos jurídico-institucionales que guiarían la 1ª Reunión de Ministras y Ministros de Defensa del CDS, celebrada el mes de marzo de 2009 en Santiago de Chile. En esta primera reunión no se adelantó más allá de los puntos ya convenidos. Sin embargo, el Eje N° 1 (Políticas de Defensa) se vería fuertemente estimulado por un primer acontecimiento de suma importancia: la firma del Acuerdo complementario para la cooperación y asistencia técnica en defensa y seguridad entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos.

El acuerdo no sólo permitió la “cooperación en áreas tales como interoperabilidad, procedimientos conjuntos, logística y equipo, entrenamiento e instrucción, intercambio de inteligencia, capacidades de vigilancia y reconocimiento, ejercicios combinados, y otras actividades acordadas mutuamente”<sup>36</sup>, sino que además autorizó a la superpotencia norteamericana el uso –sin cobro de alquileres ni costos parecidos- de instalaciones y ubicaciones militares<sup>37</sup> (Base Aérea de Palanquero, Base Aérea de Malambo, Fuerte Militar de Nilo, Fuerte Militar de Florencia, Base Aérea de Apíay, Base Naval de Cartagena y Base Naval de Bahía Málaga). En otros términos, con este acuerdo –que fue detallado desde agosto de 2009 y signado el 3 de noviembre del mismo año- Colombia abrió las puertas de la región, en materia de seguridad y defensa, a los Estados Unidos.

La reacción de la UNASUR fue inmediata. En reunión extraordinaria, el Consejo de Jefes y Jefas de Estado, declaró “que la presencia de fuerzas militares extranjeras no puede, con sus medios y recursos vinculados a objetivos propios, amenazar la soberanía e integridad de cualquier nación suramericana y en consecuencia la paz y seguridad en la región”<sup>38</sup> y, de manera concreta, se instruyó a los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa a cele-

---

35 CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO (2009a). “Plan de acción 2009-2010”, a través del sitio Consejo de Defensa Suramericano: [http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=162:plan-de-accion-2009-2010&catid=57:espanol&Itemid=189](http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=162:plan-de-accion-2009-2010&catid=57:espanol&Itemid=189) (última consulta septiembre de 2010)

36 GOBIERNO DE COLOMBIA-GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS (2009). “Acuerdo complementario para la cooperación y asistencia técnica en defensa y seguridad entre los gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América”, a través del sitio Presidencia de la República de Colombia:

37 Ídem, artículo IV, punto 2.

38 CONSEJO DE JEFES Y JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO (2009). “Declaración conjunta de Reunión Extraordinaria”, a través del sitio Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/unasur/28-8-09bariloche.htm> (última consulta septiembre de 2010)

brar una reunión extraordinaria para alcanzar medidas de fomento de la confianza y de la seguridad.

En septiembre y noviembre de 2009 tendrían lugar las reuniones extraordinarias requeridas por el Consejo de Jefes y Jefas de Estado. Como resultado de éstas, los Ministros involucrados lograron avanzar en la adopción del “Mecanismo de Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad” y, como parte de las disposiciones finales del documento, se consideró<sup>39</sup>: elaborar un “Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación de la UNASUR” (propuesta de Perú); abrir un debate en sobre la “Arquitectura de Seguridad para UNASUR” (propuesta de Chile); y, proyectar un “Código de Conducta sobre Cuestiones de Defensa y Seguridad” (propuesta de Ecuador). Con estas iniciativas, los gobiernos sudamericanos han logrado garantizar importantes márgenes <http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/noviembre/03/acuerdo.pdf> (última consulta septiembre de 2010); artículo III, punto 1. de autonomía militar<sup>40</sup>, asegurándose de brindar a Colombia todo el respaldo que necesita para el combate al narcotráfico<sup>41</sup> y manteniendo la presencia militar de Estados Unidos en su mínima expresión.

Sin embargo, las tentativas de Estados Unidos de posicionarse militarmente en América del Sur no cesaron. Aquí es cuando se da el segundo acontecimiento de trascendental importancia. El 12 de enero de 2010 por la tarde se registró en Puerto Príncipe, Haití, un terremoto de magnitud 7.3 en escala de Richter con funestas consecuencias: más de 220,000 personas perdieron la vida y más de 300,000 resultaron heridas; cerca 1.5 millones de haitianos resultaron indirectamente afectados; el total del daño y las pérdidas económicas fueron estimados en US\$ 7,863 millones, equivalente a más del 120% del PIB de Haití en 2009<sup>42</sup>.

---

39 CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO (2009b). “Reunión extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de la UNASUR”, a través del sitio Consejo de Defensa Suramericano: [http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=150:reunion-extraordinaria-de-ministros-de-relaciones-exteriores-y-de-defensa-de-la-unasur&catid=57:espanol&Itemid=189](http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=150:reunion-extraordinaria-de-ministros-de-relaciones-exteriores-y-de-defensa-de-la-unasur&catid=57:espanol&Itemid=189) (última consulta septiembre de 2010).

40 El 4 de mayo de 2010 se concreta la creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa con los objetivos de contribuir a la identificación de desafíos para la seguridad regional, promover la construcción de una visión compartida en materia de defensa y contribuir a la identificación de lineamientos básicos que permitan la articulación de políticas. Cfr. CDS (2010a). “Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del CDS”, a través del sitio del Consejo de Defensa Suramericano: [http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=256:estatuto-del-centro-de-estudios-estrategicos-de-defensa-del-consejo-de-defensa-suramericano&catid=57:espanol&Itemid=189](http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=256:estatuto-del-centro-de-estudios-estrategicos-de-defensa-del-consejo-de-defensa-suramericano&catid=57:espanol&Itemid=189) (última consulta septiembre de 2010).

41 El 10 de agosto es creado el Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico (CSLCN), el cual funciona como foro de consulta y concertación en materia de prevención y lucha contra las drogas. En próximas fechas el CSLCN someterá a las autoridades de la UNASUR la aprobación de su Estatuto.

42 GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE HAITÍ (2010). “Haiti: executive summary of the PDNA after the earthquake sector evaluation of damage, losses and needs: the disaster and its impacts”, a través del sitio Organización de Estados Americanos: [http://www.oas.org/en/ser/dia/docs/PDNA\\_Exec\\_Summary.doc](http://www.oas.org/en/ser/dia/docs/PDNA_Exec_Summary.doc) (última consulta septiembre de 2010).

Tomando como argumento la asistencia humanitaria al devastado país de Haití, el gobierno estadounidense movilizó tropas, buques, portaviones y unidades anfibas a la isla caribeña<sup>43</sup>. Esto provocaría sospechas de la comunidad internacional y una rápida reacción de la UNASUR. Apenas dos semanas después, el 29 de enero del mismo año, el CDS resolvió expresar su más profunda solidaridad con el pueblo de Haití pero, sobre todo, “avanzar en la implementación del Eje N° 2 del Plan de Acción 2009-2010 [...] y facilitar la labor de apoyo a la construcción de Haití, a mediano y largo plazo, de modo que aglutine los esfuerzos de los países de la UNASUR”<sup>44</sup>. Así, ante la tentativa de Estados Unidos de sacar provecho a nuevos “temas anclas”<sup>45</sup> para reposicionarse geoestratégicamente en el hemisferio, la respuesta diplomática sería: Haití se encuentra en la zona de influencia Suramérica y UNASUR tiene ahora la capacidad de gestionar crisis como la del terremoto del 12 de enero.

### A modo de conclusión

Aunque hay avances en la UNASUR y sus instituciones complementarias, es preciso denunciar que el interés nacional está enquistado en el proceso integrador. Aquí existe contradicción enorme: el objetivo primario de la UNASUR es construir “un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos”<sup>46</sup> pero, paradójicamente, no se han diseñado instancias supranacionales que representen a los pueblos y a la región en su conjunto. Nuevamente el integracionismo latinoamericano se caracteriza por una brecha entre la voluntad política y las acciones que se toman para llevarla a la práctica. Sin embargo, no todo han sido esfuerzos en vano.

Tradicionalmente, las políticas exteriores de los países latinoamericanos se han caracterizado por ser más reactivas que proactivas. ¿Reactivas respecto a que? Para Muñoz, los temas fundamentales en las políticas exteriores latinoamericanas han sido: autonomía, desarrollo y Estados Unidos<sup>47</sup>. En este sentido, la UNASUR cobra significativa importancia: busca contribuir al desarrollo y ampliar los márgenes de autonomía frente de Estados Unidos.

---

43 CHOSSODOVSKY, Michel (2010). “The militarization of emergency aid to Haiti: is it a humanitarian operation or an invasion?”, a través del sitio Global Research: <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=17000> (última consulta septiembre de 2010).

44 CDS (2010b). “Resolución sobre la situación en Haití”, a través del sitio del Consejo de Defensa Suramericano: [http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=210:resolucionsituacionhaiti&catid=57:espanol&Itemid=189](http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=210:resolucionsituacionhaiti&catid=57:espanol&Itemid=189) (última consulta septiembre de 2010).

45 Chabat entiende como temas anclas canales transmisores creadores de nexos de interdependencia primarios, entre los que se encuentran: cercanía geográfica con países del centro, posesión de recursos naturales estratégicos, posesión de armas nucleares, posibilidad de producir migraciones masivas hacia países del “centro”, narcotráfico, ecología. Cfr. CHABAT, Jorge (1996). “La integración de México al mundo de posguerra fría: del nacionalismo a la interdependencia imperfecta”, en: BORJA, Arturo, Guadalupe González y Brian J. R. Stevenson (Coords.). Regionalismo y poder en América: los límites del neorealismo, CIDE/Porrúa, página: 250

46 UNIÓN DE NACIONES DEL SUR (2008a), op. cit., artículo: 2

47 MUÑOZ, Heraldo (1987). “El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes”, en WILHELMY VON WOLFF, Manfred (Editor). El Sistema Internacional y América Latina. La formación de la política exterior: los países desarrollados y América Latina, Grupo Editorial Latinoamericano, páginas: 287-325.

Las prontas y acertadas gestiones del CDS ante la presencia de fuerzas militares estadounidenses en Colombia y Haití son un claro indicador de que los socios de la

UNASUR están ampliando sus márgenes de autonomía respecto de Estados Unidos. Sin embargo, no todas las áreas del proceso integrador suramericano han evolucionado de la misma manera, es por ello que mientras no se concreten los proyectos trazados (Banco del Sur, IIRSA, Consejo Suramericano de Derechos Humanos, Parlamento Suramericano, etc.), el tema del desarrollo seguirá siendo la asignatura pendiente en la política exterior regional.

Para que la integración de América del Sur no se convierta en algo etéreo, será fundamental pensarla como un plan estratégico y con sentido de política de Estado, es decir, como un proyecto que vaya más allá de la voluntad política de los presidentes en turno y de la orientación ideológica de los gobiernos.