

# UNASUR: PODER Y ACCIÓN EN SURAMÉRICA

FABIO SÁNCHEZ CABARCAS



UNIVERSIDAD  
SERGIO ARBOLEDA

Bogotá. Colombia

2017

Sánchez Cabarcas, Fabio

UNASUR: poder y acción en Suramérica / Fabio Sánchez Cabarcas – Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2017.

312 p.

ISBN: 978-958-8987-35-4 (Rustico)

1. UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS 2. INTEGRACIÓN REGIONAL - AMÉRICA DEL SUR 3. AMÉRICA DEL SUR – INTEGRACIÓN POLÍTICA 4. CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO

327.8 ed. 21

UNASUR: PODER Y ACCIÓN EN SURAMÉRICA

ISBN: 978-958-8987-35-4 (Rustico)

ISBN: 978-958-8987-36-1 (Digital)

© Fabio Sánchez Cabarcas

Edición: mayo de 2017

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito de la Universidad Sergio Arboleda. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

Calle 74 No. 14-14. Teléfono: (571) 325 7500 ext. 2131/2260

[www.usergioarboleda.edu.co](http://www.usergioarboleda.edu.co)

Bogotá, D.C.

Directora de Publicaciones Científicas: Yadira Caballero Quintero

[yadira.caballero@usa.edu.co](mailto:yadira.caballero@usa.edu.co)

Edición realizada por: Yadira Caballero Quintero, Carlos Andrés Caho Rodríguez

Director del Fondo de Publicaciones: Jaime Arturo Barahona Caicedo

[jaime.barahona@usa.edu.co](mailto:jaime.barahona@usa.edu.co)

Diseño carátula y diagramación: Maruja Esther Flórez Jiménez

Fotografía carátula: cortesía de Fernando Massobrio / La Nación (Argentina).

Impresión: Digiprint

Bogotá, D.C.

## AGRADECIMIENTOS

**E**ste libro es resultado de varios años de trabajo e interés en la política exterior de Suramérica, el cual ha sido posible gracias al apoyo de mis supervisores, Esther Barbé y Juan Pablo Soriano, en el programa de Doctorado en Relaciones Internacionales e Integración Europea de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Agradezco el apoyo irrestricto de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda en Bogotá, cuya licencia para investigación durante 2013 fue vital. Asimismo, a Colciencias por la beca otorgada para estudios en el exterior (Convocatoria 568 de 2012) y al operador Colfuturo.

En mis viajes por la región, encontré la hospitalidad y hermandad que distingue y une a nuestros pueblos. Gracias a Michel Levi y a los participantes en la II Escuela Doctoral sobre Regionalismo Latinoamericano, Europeo y Comparado, celebrada en Quito en 2013. En Argentina, agradezco el apoyo del equipo de FLACSO durante mi estancia de investigación en 2013, en especial a Cintia Quiliconi, Diana Tussie, Marcelo Saguier, Melisa Deciancio y Juliana Peixoto. Asimismo, la invaluable ayuda de Germán Frechero y Victoria Zapata. En Brasil agradezco a Juliano Corthinas y Luciana, Bruno Theodoro y Fernanda, a Ivanisse de Melo Maciel y a Oswaldo Gómez. De gran valor fue la ayuda de João Christófolo desde la Embajada brasileña en Bogotá.

A todos los colegas y personajes entrevistados por brindarme un espacio en sus agendas, a mi familia y amigos, quienes hicieron posible la obra que el lector tiene

ahora en sus manos. Si los capítulos contribuyen a reflexionar y comprender mejor los orígenes y desafíos de la política exterior suramericana y de la UNASUR, la misión ha sido cumplida. Cualquier error u omisión corresponden exclusivamente al autor.

Bogotá, febrero de 2017

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

(ABACC)	Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares Fisibles
(ABED)	<i>Associação Brasileira de Estudos de Defesa</i>
(ADN)	Acción Democrática Nacionalista
(ALADI)	Asociación Latinoamericana de Integración
(ALALC)	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
(ALBA-TCP)	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos
(ALCA)	Área de Libre Comercio de las Américas
(ALCSA)	Área de Libre Comercio de Suramérica
(APHD)	Asamblea Permanente por los Derechos Humanos
(ASOFAMD)	Asociación de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Mártires por la Liberación Nacional de Bolivia
(BID)	Banco Interamericano de Desarrollo
(BLADEX)	Banco Latinoamericano de Exportaciones
(CAD-SUL)	Curso Avanzado de Defensa Suramericano
(CAECED)	Centro de Adiestramiento y Ejercitación para la Conducción y Experimentación de la Doctrina del Ejército
(CAN)	Comunidad Andina de Naciones

(CARSI)	<i>Central America Regional Security Initiative</i>
(CDS)	Consejo de Defensa Suramericano
(CEED)	Centro de Estudios Estratégicos de Defensa
(CELAC)	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
(CEPAL)	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
(CIBA)	Centro de Instrucción de Buceo en Altura
(CMDA)	Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas
(COMBIFRON)	Comisión Binacional Fronteriza
(CONAIE)	Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador
(CONALCAM)	Coordinadora Nacional por el Cambio
(CONALDE)	Consejo Nacional Democrático
(CONAM)	Consejo Nacional de Modernización
(COSCEX)	Consejo Superior de Comercio Exterior
(CSN o CASA)	Comunidad Suramericana de Naciones
(CSNU)	Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas
(ELN)	Ejército de Liberación Nacional (Colombia)
(EPEs)	Élites de política exterior
(FA)	Frente Amplio
(FAdeA)	Fábrica Argentina de Aviones Brigadier San Martín S.A.
(FARC)	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
(FENALCO)	Federación Nacional de Comerciantes de Colombia
(FF. AA.)	Fuerzas Armadas
(FF. MM.)	Fuerzas Militares
(FIESP)	Federación de Industriales de São Paulo
(FONPLATA)	Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata
(FREPAB)	Frente Patriótico Agropecuario de Bolivia
(IDL)	Instituto de Altos Estudios para la Integración y el Desarrollo Legislativo
(IIRSA)	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana

## Siglas y abreviaturas

(Ipea)	Instituto de Investigaciones Económicas
(Itamaraty)	Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil
(MAS)	Movimiento al Socialismo
(MBL)	Movimiento Bolivia Libre
(MCCA)	Mercado Común Centroamericano
(MERCOSUR)	Mercado Común del Sur
(MIR)	Movimiento Izquierda Revolucionaria
(MNR)	Movimiento Nacionalista Revolucionario
(MSM)	Movimiento sin Miedo
(NAE/PR)	Núcleo de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República de Brasil
(ODECA)	Organización de Estados Centroamericanos
(OEA)	Organización de los Estados Americanos
(OMC)	Organización Mundial del Comercio
(ONU)	Organización de las Naciones Unidas
(OPANAL)	Organización para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe
(OPEP)	Organización de Países Exportadores de Petróleo
(OTAN)	Organización del Tratado del Atlántico Norte
(PARLATINO)	Parlamento Latinoamericano
(PC)	Partido Colorado
(Planalto)	Presidencia de la República de Brasil
(PNUMA)	Programa del Medio Ambiente de las Naciones Unidas
(PODEMOS)	Partido Poder Democrático Social
(PT)	Partido de los Trabajadores
(RESDAL)	Red de Seguridad y Defensa de América Latina
(SAE/PR)	Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República de Brasil
(SENPLADES)	Secretaría Nacional de Planificación
(SFICI)	Servicio Federal de Informaciones
(SNI)	Servicio Nacional de Informaciones

(SSI)	Subsecretaría de Inteligencia
(T. de Tlatelolco)	Tratado para la Prohibición de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe
(TIAR)	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
(TIC)	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
(Tlatelolco-SRE)	Secretaría de Relaciones Exteriores de México
(TLC)	Tratados de Libre Comercio
(TLCAN)	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
(UNA)	Unidad Nacional
(UNACE)	Unión Nacional de Ciudadanos Éticos
(USTB)	Unión Social de los Trabajadores de Bolivia
(VANT)	Vehículos Aéreos no Tripulados

## CONTENIDO

<b>PRÓLOGO .....</b>	<b>15</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>17</b>
<b>Capítulo 1 .....</b>	<b>.....</b>
<b>ANTECEDENTES DE LA UNASUR: LAS CUMBRES SURAMERICANAS DE PRESIDENTES Y LA CSN .....</b>	<b>31</b>
Debate sobre los antecedentes .....	33
Antecedentes “clásicos” .....	34
Antecedentes “intermedios” .....	35
Antecedentes “recientes” .....	42
El papel de las Cumbres Suramericanas de Presidentes .....	48
I Cumbre Suramericana, Brasilia 2000 .....	49
II Cumbre Suramericana, Guayaquil 2002 .....	54
III Cumbre Suramericana, Cuzco 2004 .....	58
La Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), 2005 .....	65
Declaración de Cochabamba, 2006 .....	69
Conclusiones .....	72
<b>Capítulo 2</b>	
<b>EL NACIMIENTO DE LA UNASUR .....</b>	<b>75</b>
I Cumbre Energética Suramericana, Isla Margarita 2007 .....	76
El Tratado Constitutivo, 2008 .....	80
Análisis del documento .....	80
La Secretaría General .....	85
Intergubernamentalismo y el desafío supranacional .....	87
El proceso de ratificación del Tratado Constitutivo (2009-2011) .....	92
Conclusiones .....	101
<b>Capítulo 3</b>	
<b>LA UNASUR Y LOS CONFLICTOS INTERNOS EN LA REGIÓN ANDINA ENTRE 2008 Y 2010 .....</b>	<b>105</b>
La difícil relación Estados Unidos - Suramérica .....	106
Crisis interna de Bolivia, 2008 .....	109
Accionar de la Unasur ante la crisis boliviana .....	121
Comisión de establecimiento de los hechos .....	126
Crisis interna de Ecuador, 2010 .....	130
Accionar de la Unasur ante la crisis en Ecuador .....	138
Conclusiones .....	145
<b>Capítulo 4</b>	
<b>LA UNASUR Y LA CRISIS INTERESTATAL ANDINA (2008-2010) .....</b>	<b>149</b>
El bombardeo a las FARC en Ecuador en 2008 (Operación Fénix) .....	151
Accionar de la Unasur luego de la Operación Fénix de 2008 .....	158
El acuerdo de cooperación militar Colombia-EE. UU. de 2009 .....	164
Accionar de la Unasur .....	172
Crisis Colombo-Venezolana de 2010 .....	183
Accionar de la Unasur .....	188
Conclusiones .....	197

**Capítulo 5**

<b>EL PAPEL DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO (CDS)</b>	
<b>EN LA TRANSPARENCIA EN COOPERACIÓN Y DEFENSA .....</b>	<b>201</b>
Antecedentes de la cooperación en defensa en Suramérica .....	203
La actuación de Brasil en la concepción del CDS .....	209
La Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República (SAE/PR) tras la idea del CDS. ....	213
Estructura y objetivos del CDS .....	225
El Registro Suramericano de Gastos en Defensa .....	229
Entrega de informes y nivel de cumplimiento .....	237
Avances positivos del CDS.....	246
Conclusiones.....	247
<b>CONCLUSIONES GENERALES .....</b>	<b>251</b>
La Unasur como la etapa más avanzada del proceso de Suramericanización .....	252
La Unasur, acción y transformación de preferencias .....	253
El CDS: promotor de la cooperación en seguridad y defensa en Suramérica.....	256
Futuros desafíos.....	257
<b>ANEXO A. LISTA DE ENTREVISTADOS .....</b>	<b>263</b>
<b>ANEXO B. TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNASUR.....</b>	<b>265</b>
<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>279</b>

## PRÓLOGO

Este libro representa un aporte valioso en el estudio de la Organización de Naciones Suramericanas (UNASUR), actor que ha cumplido un papel fundamental en la construcción regional de la Suramérica contemporánea. El autor aborda dos grandes objetivos: en primer lugar, explora los antecedentes y creación de la organización, y luego, analiza el papel que éste desempeñó en la solución de crisis internas e interestatales que se presentaron en la región durante el período 2008-2010. Asimismo, estudia los efectos del Consejo de Defensa Suramericano, en la promoción y fortalecimiento de la seguridad suramericana.

La obra del profesor Sánchez se nutre de un riguroso trabajo teórico y empírico. Contiene una sólida contextualización histórica y se soporta en documentos primarios y entrevistas, fruto de diversos viajes en la región que le permitieron hallar información valiosa de actores políticos y académicos.

En la primera parte del trabajo el autor propone, de forma novedosa, antecedentes clásicos, intermedios y recientes que marcaron la ruta para la construcción multilateral de la organización. Al respecto, es interesante el estudio que hace de las Cumbres Suramericanas de Presidentes, que dieron forma a la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) en 2005, organización que, un breve pero significativo período, se convirtió en la UNASUR en el seno de la trascendente Cumbre Energética Suramericana de Isla Margarita en 2007.

Luego de documentar el nacimiento de la organización, se analiza el Tratado Constitutivo, y el largo e interesante

proceso de ratificación por parte de los doce países suramericanos. Aquí se pueden identificar factores sistémicos y domésticos que incidieron en las decisiones de los diversos actores políticos de la región. Se trató, de un innegable desafío para estados que aún están transformando sus preferencias en materia de integración regional.

El lector encontrará en los capítulos tercero y cuarto una valiosa fuente de información para comprender la capacidad de acción de la UNASUR. Podrá identificar el espacio institucional que la naciente organización brindó para resolver las crisis interna de Bolivia en 2008 y la de Ecuador en 2010. En la primera, se evitó el desmembramiento del Estado, mientras que en la segunda, se protegió la estabilidad democrática ecuatoriana. El capítulo cuarto aborda la crisis andina que inició con la Operación Fénix en 2008, pasando por el polémico Acuerdo de Cooperación Militar entre Colombia y Estados Unidos de 2009, y finalizando con la crisis colombo-venezolana de 2010. En este apartado se evidencian las acciones de la organización en procura de la estabilidad regional, en medio de un convulsionado y polarizado escenario político regional.

A pesar de los desafíos, la organización logró sacar adelante el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), pieza vital, que le ha permitido desde entonces, promover las medidas de transparencia y confianza en materia de cooperación y defensa entre los países suramericanos. Es destacable, el riguroso análisis histórico que la obra ofrece antes de presentar el Registro Suramericano de Gastos en Defensa (2012), el cual se constituye en un antecedente de alto valor para la seguridad Suramericana.

Para finalizar, en las próximas páginas el lector encontrará una obra obligada para los estudios de política internacional de América Latina. El soporte histórico y documental que ofrece el profesor Sánchez, permite conocer cómo la UNASUR representa una fase avanzada del proceso de suramericanización liderado por Brasil y que cuenta con el apoyo regional, en medio grandes desafíos aún por superar.

**María Emma Mejía**

Embajadora de Colombia ante la ONU  
Ex Secretaria General de la UNASUR (2011-2012)  
Nueva York, febrero de 2017

## INTRODUCCIÓN

¿Qué representa la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) para su región? Este libro busca analizar el papel que ha cumplido esta organización en la resolución de conflictos internos e interestatales en Suramérica, y en cuanto al fomento de la transparencia y cooperación en temas de defensa en la región. Desde la década de 2000 Suramérica ha experimentado profundos cambios políticos, económicos y sociales que han marcado una nueva etapa para la política exterior de los países del subcontinente. Varios factores externos e internos facilitaron esta situación.

En cuanto a factores externos, muchos analistas han destacado un proceso de debilitamiento de la influencia e interés de Washington en la región (Dumbaugh & Sullivan, 2005, p. 139; Hakim, 2006; Russell, 2006; Duarte & Trindade, 2008; Spektor, 2011; Eustace, 2014; Covarrubias & Domínguez, 2015; Williams, 2015)<sup>1</sup>, ahondado por la denominada “Guerra contra el Terror” iniciada por el gobierno estadounidense a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001, los cuales llevaron a que los Estados Unidos (EE. UU.) centraran gran parte de su interés estratégico en escenarios ubicados en Oriente Medio (Irak) y Asia (Afganistán) (Covarrubias & Domínguez, 2015). Esto, a fin de buscar: la desarticulación y derrota del grupo terrorista Al Qaeda, la promoción de la democracia en esas regiones, asegurar su acceso a recursos energéticos, y un reposicionamiento geoestratégico frente

---

<sup>1</sup> Sobre el intervencionismo de EE. UU. en América Latina véase Muñoz (1987), Tulchin (1988), una visión crítica se encuentra en Borón (2006).

a Irán, China e India, entre otros aspectos (Malone & Khong, 2003; Barnett, 2009; Rosati & Scott, 2011; Cox & Stokes, 2012; Corrales & Romero, 2015; Russell & Tokatlian, 2015). El alejamiento estadounidense de Suramérica dinamizó el interés de distintos actores europeos y asiáticos, interesados en sus materias primas pero también interesados en ofrecer servicios en sus crecientes mercados. La llegada de nuevos actores fortaleció el desarrollo económico de la región.

A nivel interno, varios cambios políticos y económicos en América Latina también incidieron en la subregión. El ascenso de gobiernos de izquierda en varios países sudamericanos resultó en una importante novedad política (Castañeda, 2006): Lula da Silva en Brasil (2003-2010), Néstor Kirchner en Argentina (2003-2007), Hugo Chávez en Venezuela (1999-2013), Michelle Bachelet en Chile (2006-2010 y 2014-actualmente), Evo Morales en Bolivia (2006-actualmente), Rafael Correa en Ecuador (2007-actualmente) y Tabaré Vázquez en Uruguay (2005-2010 y 2015-actualmente). Todos compartían intereses comunes, basados en la reivindicación de procesos históricos de integración (Gudynas, 2006; Sánchez, 2014), la búsqueda de autonomía en asuntos políticos y el propósito de superar el modelo económico neoliberal.

Estos elementos constituyeron la base para un discurso integrador y crítico con el multilateralismo continental tradicionalmente promovido por Washington, y representado por la Organización de los Estados Americanos (OEA), además de un fuerte rechazo al intervencionismo de EE. UU. en la región. La llegada al poder de estos líderes políticos representó una gran prueba para la democracia de la zona, ya que fueron aceptados por los sectores tradicionalmente dominantes. Asimismo, durante este periodo los países suramericanos experimentaron el crecimiento de sus economías y de los nexos comerciales entre sí (Cardona, 2005; Peña, 2009; Cienfuegos & Sanahuja, 2010; Caballero Santos, 2011; Sanahuja, 2012), a pesar de las dificultades impuestas por la débil infraestructura vial y de comunicaciones en la región (Gadea, 2008; Ruiz-Caro, 2010; Cepal-Unasur, 2011a). Todo lo anterior muestra una importante transformación social, política y económica de Suramérica en los últimos quince años.

En este contexto, la política exterior de gobiernos brasileños proclives a un progresivo acercamiento con la región (desde Collor de Mello a principios de la década de 1990, pasando por Itamar Franco, Fernando Henrique

Cardoso, y hasta Luiz Inácio “Lula” da Silva a mediados de 2000) facilitó la consolidación de un proceso que denominamos como *suramericanización*, el cual nace de una estrategia política concebida por las élites de política exterior (EPEs)<sup>2</sup> brasileñas, a partir de la década de 1990, para crear un espacio regional que blindase a la región de la interferencia de actores externos, especialmente de EE. UU. (Hirst, 2006; Bernal-Meza, 2010; Gomes, 2010; Spektor, 2011). Desde nuestro punto de vista, la fase más avanzada de dicho proceso, iniciado hace más de veinte años, está representada por la creación y posterior desempeño de la Unasur en la resolución de problemas internos e interestatales de varios países suramericanos, y en sus iniciativas para fortalecer la seguridad regional. Mediante este proceso de suramericanización, Brasil logró moldear la agenda política, económica y de seguridad de la región a fin de promover sus intereses regional y global, lo cual le permitió, entre otras cosas, posicionarse como miembro fundador del denominado bloque de los países BRICS<sup>3</sup> durante la primera década del siglo XXI.

En este libro planteamos que la Unasur nace como parte de una estrategia política brasileña para asegurar su liderazgo en Suramérica, una zona en donde otras organizaciones internacionales han desempeñado un papel trascendental en la resolución de conflictos y la integración económica. Sobre el primer aspecto tenemos al Grupo de Contadora, que nació en 1983 para atender conflictos internos en El Salvador, Nicaragua y Guatemala, el cual se convirtió en el Grupo de Río en 1986, y éste a su vez en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010. En cuanto a la integración económica, en 1969 se creó la Comunidad Andina (CAN) con un perfil económico-político, años después nació el Mercado Común del Sur (Mercosur) (1991) y la propuesta del presidente brasileño Itamar Franco (1992-1994) de consolidar un Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA) en el marco de la VII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río celebrada en Santiago de Chile en 1993, la cual contemplaba un acuerdo entre la CAN y el Mercosur que nunca se concretó.

---

<sup>2</sup> De acuerdo con el realismo neoclásico (RNC) las EPEs están conformadas por líderes políticos, económicos, militares y académicos (Lobell et al., 2009, p. 33).

<sup>3</sup> Término acuñado en 2001 por el economista británico Jim O’Neill miembro de la banca de inversión Goldman Sachs, quien en un ensayo hizo referencia al futuro crecimiento y poder de las economías de Brasil, Rusia, China e India proyectado a 2050.

En 1991 México firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el mismo año en que el presidente George H. Bush (1989-1993) propuso la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), proyecto que formalmente presentó el presidente Bill Clinton en el marco de la I Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en 1994. Estas cuestiones activaron la alerta geoestratégica de Brasilia, ya que implicaban la unificación de los mercados a nivel continental y una mayor incidencia estadounidense en los asuntos políticos de América Latina (Spektor, 2011). Si bien la iniciativa de creación del ALCA fue parcialmente aprobada por la mayoría de mandatarios latinoamericanos, con la excepción del venezolano Hugo Chávez, durante la II Cumbre de las Américas en Quebec en 2001<sup>4</sup>, posteriormente fue rechazada por los presidentes Lula da Silva de Brasil, Néstor Kirchner de Argentina y Tabaré Vázquez de Uruguay durante la IV Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata en 2005 (OEA, 2005), debido a que dicha propuesta era contraria a los intereses comerciales e integracionistas de la región.

La estrategia brasileña de suramericanización se inició con la promoción de las Cumbres Suramericanas: un proyecto liderado por el presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), que consistió en la realización de encuentros entre los jefes de Estado, y que fue el embrión de lo que en 2005 pasaría a ser la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN, o CASA<sup>5</sup>). Dichas cumbres tuvieron lugar en Brasilia (2000), Guayaquil (2002) y Cuzco (2004). El gobierno de centro-derecha de Cardoso vio en el ALCA una amenaza a los intereses regionales y globales de Brasil, ya que, de concretarse, disminuiría su influencia en su región más próxima, y en términos geoestratégicos quedaría atada a Washington (Duarte & Trindade, 2008). Por ello respondió a la iniciativa estadounidense con la construcción de una estrategia de creación de instituciones que permitieran suramericanizar la agenda política y de seguridad brasileña; un objetivo

---

<sup>4</sup> En la Declaración de Quebec de 2001 se reconocen los logros hechos por los gobiernos y se propone la elaboración de un borrador preliminar del acuerdo, considerando el 2005 como el año ideal para la entrada en vigor del mismo (OEA, 2001b). Cabe destacar que ya desde 1998 se había creado, en Santiago de Chile, un comité conformado por viceministros de comercio y nueve grupos de trabajo, que había comenzado a discutir los compromisos previstos para 2005 (Gloobal, 2014).

<sup>5</sup> Sigla que utilizan algunos académicos como el brasileño Alcides Costa Vaz (2013) y el venezolano José Briceño (2010a, 2010b).

geoestratégico tradicional de Brasilia que se habría de consolidar a través de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) (Amorim, 2010). En 2007, durante la Cumbre Energética de Isla Margarita, en Venezuela, dicho proceso alcanzó un punto muy importante con la creación de la Unasur, una organización internacional integrada por los doce países suramericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

A partir de su nacimiento la Unasur ha cumplido un valioso papel en la resolución de conflictos internos e interestatales, y en la promoción de medidas de transparencia y cooperación en defensa. Además, la institución se ha convertido en un espacio de diálogo y concertación política a favor de las relaciones de los países suramericanos. La organización, incluso antes de cobrar valor jurídico internacional con la ratificación de su tratado en 2010<sup>6</sup>, afrontó con éxito graves problemas internos en la región: la crisis secesionista de Bolivia en 2008, y el intento de golpe de Estado en Ecuador en 2010. Asimismo, fue el escenario para distensionar la álgida crisis andina que se inició en 2008, con el bombardeo colombiano al campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en Ecuador en 2008; que continuó con la posterior polémica que generó el Acuerdo de Cooperación Militar entre Colombia y EE. UU., en 2009; y que finalizó con la crisis diplomática entre Colombia y Venezuela de 2010, originada por la denuncia de Bogotá ante la OEA de la presencia de miembros de las FARC en territorio venezolano.

La rápida capacidad de actuación de la Unasur le convirtió en una herramienta política vital para Suramérica. Bien es cierto que fue favorecida por la sinergia entre los jefes de Estado en aquel momento de su nacimiento, pero también diversos actores domésticos en cada país vieron en la organización una oportunidad para independizar la acción exterior suramericana, y así superar las imposiciones de los viejos esquemas multilaterales encarnados por la OEA. Las respuestas de la Unasur fueron diferentes ante cada crisis, lo cual pone de manifiesto que la organización ha desarrollado una fase de aprendizaje institucional, que

---

<sup>6</sup> El 11 de marzo de 2011 el Representante Permanente del Ecuador ante la ONU, Francisco Carrión Mena, entregó oficialmente el Tratado Constitutivo de la UNASUR en la Oficina de Asuntos Legales de la ONU.

pretende cambiar las preferencias en materia de política exterior de los actores suramericanos.

Con base a todo lo anterior, surgen dos preguntas relevantes. Por una parte, ¿por qué se crea la Unasur y cuál es el papel de Brasil? Y, por la otra, ¿qué factores explican la forma en la que la Unasur ha decidido actuar en sus primeros años de funcionamiento en materia de crisis estatales y regionales y en el fomento de la cooperación en seguridad y defensa?

Por tanto, el libro tiene un doble objetivo. Por una parte, buscamos analizar la creación de la Unasur partiendo de la hipótesis de que esta organización fue impulsada por las élites de política exterior brasileña a fin de consolidar unos objetivos geopolíticos que incluían la suramericanización de las agendas regionales de política exterior de los gobiernos suramericanos. Y, por otra parte, analizamos el desempeño de la organización en una serie de crisis, ocurridas entre 2008 y 2010, que amenazaron seriamente la estabilidad de la región, partiendo de la hipótesis de que la naciente estructura institucional de la Unasur, y las preferencias de los actores estatales que forman parte de ésta, generaron una serie de respuestas *ad hoc* para cada caso, y no una respuesta única, como parte de un nuevo proceso institucional en Suramérica con el que se ha fortalecido la cooperación en seguridad y defensa.

Específicamente analizamos las crisis internas que corresponden a la tentativa separatista ocurrida en Bolivia en 2008 y al intento de golpe de Estado en Ecuador en 2010. Las crisis interestatales que analizamos son las más relevantes en el período escogido, inician con el bombardeo de Colombia a un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) localizado en territorio ecuatoriano en 2008, posteriormente revisamos la crisis generada por el fallido Acuerdo de Cooperación Militar entre Bogotá y Washington en 2009, y culminan con la denuncia de Colombia a Venezuela ante la OEA, por la presencia de las FARC en su frontera, lo que generó la ruptura de relaciones diplomáticas entre ambos países en 2010.

Las crisis mencionadas y el papel de la Unasur dan cuenta de un nuevo momento en la arena internacional suramericana que poco se ha analizado con una visión ecléctica desde las Relaciones Internacionales. Se trata de un reto analítico en el que se hace necesario identificar los factores sistémicos

y domésticos que han impulsado una suramericanización promovida por Brasil con el ánimo de proteger a la región de interferencias extranjeras y de fortalecer su liderazgo regional. Esta nueva realidad en Suramérica tiene implicaciones hemisféricas y globales, ya que se trata del blindaje de una parte de la América Latina tradicional que poco ha sido estudiado desde la perspectiva que ofrecemos en las Relaciones Internacionales.

### **Método, periodo de estudio y unidades de análisis**

Para analizar los orígenes de la Unasur y el papel que ha desarrollado en Suramérica hemos seleccionado el denominado *Método de comparación controlada, estructurada y focalizada*, el cual consiste en aplicar preguntas a casos de estudio seleccionados para recolectar información. La focalización implica abordar temas específicos y en algunos casos explicar por qué se dejan de lado ciertos aspectos (George & Bennett, 2005, p. 67). Asimismo, esta metodología exige que el investigador identifique el universo y la clase o subclase de eventos (los casos), tenga claridad sobre el objetivo y estrategia de investigación, y determine variables de interés teórico que le permitan posteriormente brindar explicaciones claras y concretas (George & Bennett, 2005, p. 69).

El *periodo de estudio* de nuestra investigación inicia con la firma del Tratado Constitutivo de la Unasur en Brasilia en 2008, y abarca hasta la “Segunda reunión sobre una metodología para transparentar el inventario militar de la región suramericana”, celebrada en Santiago de Chile en 2012. Este lapso de tiempo nos permite analizar el desempeño de la Unasur durante sus primeros años de actuación en materia de conflictos internos y a nivel regional. Es importante destacar que este trabajo se enriqueció con diversas fuentes primarias consultadas en distintos viajes por Suramérica entre 2012 y 2014.

En cuanto a las *unidades de análisis*, en esta investigación hemos seleccionado a cuatro actores estatales: Brasil, Argentina, Venezuela y Colombia. ¿A qué se debe esta selección? Una primera cuestión a destacar es el posicionamiento político de los gobiernos de estos Estados durante el periodo de tiempo en que se centra esta investigación. La segunda son los distintos modelos de inserción internacional y regional de estos cuatro actores. A continuación, desarrollamos estos aspectos con mayor detalle.

*Posicionamiento político.* Los casos de Brasil, Argentina y Venezuela nos parecen relevantes en la medida en que representan una clara tendencia política de lo que se denomina nueva izquierda latinoamericana, siendo la posición más pragmática la del gobierno de Brasil. Colombia, por su parte, representa una posición muy distinta, con sus gobiernos de centro-derecha. Esta variedad de posicionamientos políticos de los países que apoyaron la creación de la Unasur nos permite abarcar un conjunto amplio de motivaciones y objetivos detrás de la creación y el funcionamiento de la organización.

*Modelo de inserción internacional.* Las cuatro unidades de análisis seleccionadas presentan convergencias y diferencias en sus proyectos de inserción internacional durante nuestro período de estudio. Hemos identificado similitudes en la estrategia de Brasil, Argentina y Venezuela en promover la autonomía de Washington y la integración suramericana, en medio del reclamo de un orden internacional multipolar más justo, basado en la equidad entre actores y en la redistribución de poder. Colombia, por su parte, mantuvo un alineamiento con EE. UU., debido a las necesidades impuestas por el conflicto interno y la lucha contra el narcotráfico.

En cuanto a Brasil, los dos períodos de Lula da Silva (2003-2010) representan una época dorada en la que el país buscó incrementar su presencia en los foros económicos globales, en regímenes e instituciones multilaterales y en los asuntos regionales (Hirst & Soares de Lima, 2015, p. 150). Durante los mandatos de Lula, logró desarrollar una política exterior que ponderó la participación del país en foros económicos internacionales, en su relación con los otros BRICS y en la Cooperación Sur-Sur, sin relegar el vital interés en Suramérica, su entorno próximo (Soares de Lima & Hirst, 2006). En esta región promovió un liderazgo, bajo “la visión de una América Latina que no constituía una región única y homogénea y que justificaba la diferenciación respecto de Suramérica” (Bernal-Meza, 2010, p. 161). En 2010 el propio canciller brasileño Celso Amorim señalaba: “La integración suramericana es una alta prioridad de la política exterior brasileña” (Amorim, 2010, p. 227).

De acuerdo con lo anterior, las EPEs brasileñas utilizaron al Mercosur como un instrumento para reestructurar la naturaleza de la relación estratégica con Argentina (Lafer, 2000), y para facilitar el acercamiento con los demás países de la región (Gomes, 2010). Su papel en la construcción de la Unasur refleja: “La construcción gradual de su identidad suramericana” (Hirst & Soares de Lima, 2015).

En el caso de Argentina, durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y de su esposa, Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), los factores domésticos cobraron fuerte incidencia en la formulación de la política exterior. Asimismo, la pérdida de la centralidad en los Estados Unidos<sup>7</sup> y Europa (Bernal-Meza, 2008; Russell & Tokatlian, 2015). Los gobiernos de los Kirchner, elaboraron una política exterior buscando apoyo interno y asistencia financiera en el exterior (Malamud, 2011a). Lo primero a través de una retórica ideológica y lo segundo mediante alianzas internacionales pragmáticas, de las cuales se destacan las relaciones con Brasil (Russell & Tokatlian, 2015) y Venezuela: “Ambas [administraciones Kirchner] pretendieron crear márgenes de maniobra, a partir del acercamiento a Brasil pero fue evidente que el acercamiento hacia Caracas afectó a las principales líneas de acción de la política exterior argentina” (Simonoff, 2013, p. 92). Desde una visión crítica: Carlos Escudé señala que las administraciones de los Kirchner “son una expresión del realismo periférico blando frente a la ortodoxia de los noventa”<sup>8</sup> (Escudé, 2009, citado en Simonoff, 2013, p. 91).

Con relación a Venezuela, Hugo Chávez (1999-2013) tuvo tres objetivos: convertirse en un actor fuerte de la economía política del petróleo, defender su régimen político y promover la integración latinoamericana (Corrales & Romero, 2015). Elaboró un esquema antiestadounidense y de confrontación (Duarte, 2004), pero el intercambio comercial soportado en el petróleo hizo imposible cerrar la relación entre los dos países (Romero, 2006). También utilizó los recursos energéticos para ganar adeptos a través de Petrocaribe (Altmann, 2009).

El marcado autoritarismo de Chávez y las diferencias personales con los mandatarios Álvaro Uribe de Colombia y Alan García de Perú, terminaron por alejarlo y fragmentar a la región (Corrales & Romero, 2015). No obstante, promovió la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), estrechó la relación con

---

<sup>7</sup> Dicho distanciamiento rompió con una lógica de acercamiento a Washington, que fue constante durante el mandato de Carlos Menem (1989-1999) (Escudé, 1991), y durante la etapa denominada “postmoderna” (1989-2000) (Cisneros & Escudé, 2000b).

<sup>8</sup> Al referirse a la ortodoxia de los noventa, Escudé señala las políticas exteriores de Menem y Alfonsín: “Que más allá de sus aciertos o errores fueron por momento admirables en su disposición al sacrificio electoral” (Escudé, 2009, p. 117, citado en Simonoff, 2013, p. 91).

Brasil, y en 2006 ingresó al Mercosur (Duarte, 2004). Luego de triunfar en el referéndum revocatorio de 2004 que le permitió consolidar su poder, Chávez rompió con el Ministerio de Relaciones Exteriores e inundó de ideología antiestadounidense el servicio exterior (González, 2006), en el cual también era evidente la afinidad con la ideología cubana y la influencia de los militares.

En el caso colombiano, durante los gobiernos de Uribe Vélez (2002-2010) la cercanía con Estados Unidos se fortaleció, dada la buena relación entre el mandatario colombiano y su homólogo estadounidense George W. Bush (Tickner, 2008); hecho que alejó, aún más, a Colombia del *left turn* que se estaba gestando en Latinoamérica a inicios de la década de 2000 (Castañeda, 2006). La estrecha conexión con Washington procede en parte del Plan Colombia, un paquete de ayuda militar y social, con resultados polémicos en cuanto a su efectividad (Estrada, 2001; Ramírez et al., 2001; Tokatlian, 2001a, 2001b; Isacson, 31 de octubre de 2006; Leal, 2001; Rojas, 2007), pero que fortaleció el aparato militar del Estado colombiano, a costa de su independencia y margen de maniobra en su política exterior. De acuerdo con la académica Arlene Tickner (2007) la política exterior colombiana quedó de tal forma supeditada a las pretensiones de Washington, lo que califica como “intervención por invitación”.

No obstante, desde la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia (2010-actualmente), la política exterior colombiana ha dado un “giro complejo para reubicar sus intereses en los proyectos regionales del vecindario” (Ramírez, 2011), de los que, valga la pena decir, nunca se desconectó por completo, incluso cumpliendo objetivos de interés nacional, como por ejemplo, aislar a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) a través del rechazo general suramericano a los grupos armados ilegales, firmado durante la gestación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) en 2008.

En resumen, señalamos la condición de Brasil como líder regional en ascenso global, y de Argentina, Venezuela y Colombia como potencias medias regionales, que podrían estar a la par con Perú o Uruguay en ciertos temas de la agenda suramericana, o incluso por debajo del nivel de influencia chileno<sup>9</sup>. Actualmente, la crisis política y económica argentina condiciona su papel a nivel regional, lo que también le ocurre a Venezuela, aún con mayor

<sup>9</sup> No obstante, el papel de Chile fue importante durante la crisis interna de Bolivia en 2008, para más información véase el capítulo 3.

gravedad por la violación a los derechos humanos por parte del régimen de Nicolás Maduro (2013-actualmente). Colombia se encuentra a la espera de un eventual acuerdo con las FARC, fruto del proceso de paz que se desarrolla en La Habana desde 2012, que de ser positivo, podría mejorar la posición del país a nivel latinoamericano y mundial.

Nuestra selección no se basa únicamente en el posicionamiento político y el modelo de inserción internacional de los actores. También tomamos en cuenta el nivel de participación de éstos durante las crisis internas e interestatales que hemos seleccionado como estudios de caso. A continuación, exponemos muy brevemente dichos procesos.

### **Estudios de caso seleccionados**

A fin de estudiar la capacidad de la Unasur para resolver crisis internas e interestatales en Suramérica, hemos seleccionado cinco *estudios de caso* que representan situaciones en las que la organización tuvo un papel central en el mantenimiento de la estabilidad política de la región. Dos de estos casos corresponden a crisis al interior de Estados que forman parte de la Unasur: Bolivia y Ecuador. Los otros tres casos se refieren a crisis en las relaciones de los países de la región andina entre 2008 y 2010.

El primer desafío ocurrió en Bolivia en 2008 debido a la amenaza secesionista de las provincias que conforman la zona denominada “Media Luna”: Beni, Pando y Tarija. Ante esta situación, la Unasur convocó una Cumbre Extraordinaria, promulgó la Declaración de la Moneda que respaldó al “Gobierno Constitucional” de Morales, y rechazó cualquier intento de “Ruptura del orden institucional del país” (Unasur, 2008c).

Posteriormente, en 2010, se produjo un intento de golpe de Estado en Ecuador; en esa ocasión la organización convocó de nuevo una Cumbre Extraordinaria que promulgó la Declaración de Buenos Aires, la cual reafirmó la importancia del orden democrático y constitucional y la paz social y el respeto de los DD. HH. como “condiciones esenciales de la integración regional” (Unasur, 2010a, art. 1).

En cuanto a las crisis interestatales, éstas iniciaron con el bombardeo colombiano al campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en Ecuador en 2008. En el marco ofrecido por la Unasur,

Brasil propuso la creación del (CDS), bajo la condición colombiana de rechazo unánime a los grupos armados al margen de la ley. La tensión continuó con la polémica generada por el Acuerdo de Cooperación Militar entre Colombia y EE. UU. firmado en 2009; el cual fue tratado en la reunión de presidentes en Quito y la posterior Cumbre de Bariloche. Finalmente, se encuentra la ruptura diplomática entre Colombia y Venezuela de 2010, originada por la denuncia de Bogotá ante la OEA sobre la presencia de miembros de las FARC en territorio venezolano, lo cual se trató de resolver infructuosamente en una reunión de cancilleres en Quito, y solo se alivió gracias a la diplomacia personal del secretario general Néstor Kirchner, el presidente Lula da Silva y su asesor para asuntos externos Marco Aurelio García.

Todos los casos seleccionados (Tabla 1) son relevantes porque representan situaciones críticas de la política interna y externa de Suramérica. Sobre los asuntos internos, la crisis secesionista de Bolivia demostró una solidaridad importante que fue canalizada a través de un incipiente espacio institucional ofrecido por la Unasur. En el caso de Ecuador con el intento de desestabilización se comprobó de nuevo la solidaridad regional. En cuanto a los casos interestatales, el bombardeo de 2008 fue altamente problemático y develó la baja tolerancia a cualquier violación a la soberanía en la región; el polémico acuerdo entre Bogotá y Washington evidenció que un país alineado en extremo con EE. UU. tendría problemas en el actual contexto político suramericano. Finalmente, la crisis de 2010 develó cierta debilidad institucional de la organización.

Tabla 1. Estudios de caso seleccionados

<b>Conflictos internos</b>	<b>Crisis interestatales</b>
2008, Bolivia. Crisis secesionista.	2008, Colombia-Ecuador. Bombardeo colombiano a territorio ecuatoriano.
2010, Ecuador. Intento de golpe de Estado.	2009, Colombia-países vecinos. Acuerdo de Cooperación Militar de Colombia con EE. UU.
	2010, Colombia-Venezuela. Colombia denuncia ante la OEA la presencia de las FARC en territorio venezolano.

Fuente: elaboración propia.

### **Estructura del libro.**

En el capítulo primero abordamos el complejo origen de la Unasur, partiendo de un análisis histórico que nos lleva a un debate sobre los antecedentes que hemos denominado “clásicos”, “intermedios” y “recientes” de la organización. Luego de esto, indagamos los inicios en la década de 2000, momento en que las EPEs brasileñas inician un incipiente proceso de suramericanización para influir en la agenda de política exterior de sus vecinos. Para entender dicho proceso, analizamos las Cumbres Suramericanas de Presidentes (Brasilia 2000, Guayaquil 2002 y Cuzco 2004), las cuales dieron origen a la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) en 2005, organización que se habrá de convertir en la Unasur en 2007.

En el capítulo segundo se analiza el nacimiento de la Unasur en el marco de la I Cumbre Energética de Isla Margarita en 2007. Momento de gran interés y tensión para la escena política suramericana, en el que algunos analistas hablan del “secuestro” por parte del presidente venezolano Hugo Chávez del proyecto originario de integración suramericana concebido en la presidencia brasileña (Planalto). Posteriormente, revisamos la firma del Tratado Constitutivo de la organización en 2008, el largo y complejo proceso de ratificación por parte de los doce Estados suramericanos y, finalmente, el registro de la organización ante la ONU en 2011.

Los capítulos tercero y cuarto contienen los estudios de caso. En el capítulo tercero, analizamos el papel de la Unasur en la resolución de dos conflictos internos altamente significativos: la crisis interna de Bolivia en 2008; y la crisis generada por el intento de golpe de Estado al presidente Rafael Correa en 2010. En el capítulo cuarto, exploramos la capacidad de acción de la organización durante los hechos que conforman la aguda crisis andina interestatal que inició con la Operación Fénix de 2008, continuó con la polémica desatada por el Acuerdo de Cooperación Militar de Colombia y EE. UU. de 2009, y finalizó con la crisis colombo-venezolana de 2010.

En el capítulo quinto analizamos el papel del Consejo de Defensa Suramericano (CDS). En primer lugar, estudiamos los antecedentes de este apéndice de la Unasur y el activo papel de las EPEs brasileñas en su creación. Posteriormente, identificamos el proceso de transformación de las preferencias de los actores suramericanos en materia de seguridad regional.

Luego examinamos el nivel de cumplimiento en la entrega de los informes de gasto en defensa y concluimos con un análisis sobre las dinámicas de gasto militar en la región. Asimismo, destacamos los avances del CDS en cuanto a ejercicios militares conjuntos y proyectos de cooperación en la industria de defensa suramericana.

Finalmente, analizamos la actuación de la Unasur frente a desafíos como la crisis electoral de Venezuela y la detención del avión del presidente Evo Morales en 2013, hechos que evidenciaron cierta debilidad de la organización. No obstante, en 2015 se inauguraron la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE), la Unidad Técnica de Apoyo Electoral y la Biblioteca Gabriel García Márquez, logros que dan cuenta del espacio institucional que brinda la organización, para la construcción regional de la Suramérica del futuro.

### ANTECEDENTES DE LA UNASUR: LAS CUMBRES SURAMERICANAS DE PRESIDENTES Y LA CSN

¿Cómo ha sido el camino de formación de la Unasur? Este capítulo responde a esta pregunta a través de un análisis de algunos antecedentes históricos que han delineado la creación de la organización. La Unasur se diferencia, por su carácter netamente suramericano, del resto de organizaciones regionales concebidas en otras épocas y con diversos objetivos. Con la Unasur, por primera vez en la historia de Suramérica se consolidó la creación de una organización propia bajo la tradición de la concertación política que ha estado presente en la región desde mediados del siglo XX. Dicho proyecto obedece a una estrategia política concebida en las altas esferas políticas de la presidencia brasileña (Planalto) y del Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty) en Brasil para la suramericanización de la agenda política regional. Este proyecto fue desarrollado por la diplomacia brasileña a través de amplias negociaciones políticas a nivel regional.

Se debe precisar que el fenómeno unionista no es nuevo en América Latina. Algunos autores sitúan sus orígenes en el Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826 convocado por Simón Bolívar y las posteriores Conferencias Panamericanas del siglo XIX, también bajo la influencia del prócer venezolano (Pellicer, 2000, p. 117)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> No existe un acuerdo sobre el nombre que se ha dado a esta serie de encuentros, entre otros se encuentran: Conferencias

No obstante, es importante destacar que las primeras organizaciones de carácter hemisférico en gran medida fueron creadas a partir de los intereses de seguridad estadounidenses. Este fue el caso de la Junta Interamericana de Defensa (JID) (1942), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) firmado en Río de Janeiro en 1947 (OEA-TIAR, 1947), la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1948 (OEA, 1948a) y, en ese mismo año, el “ahora casi olvidado Pacto de Bogotá (OEA, 1948b) [...] que se suponía constituiría un marco efectivo para la resolución pacífica de las controversias en el hemisferio” (Muñoz, 1987, p. 103).

Al revisar la historia identificamos otras iniciativas multilaterales de carácter subregional en Centro<sup>2</sup> y Suramérica, como la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA, 1951), la cual creó en 1960 el Mercado Común Centroamericano (MCCA) conformado por El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, al que en 1962 se adhirió Costa Rica (MCCA, 1960); y en Suramérica, el Tratado de Montevideo que dio nacimiento a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, 1960). Posteriormente, en la misma región, pero bajo referencia geográfica netamente andina, se creó el Pacto Andino o Comunidad Andina (CAN), que nació con el Acuerdo de Cartagena del 26 de mayo de 1969 (Pacto Andino, 1969).

Posteriormente, en la década de 1980, fue fundamental el Grupo de Contadora (1983) promovido por Colombia, México, Panamá y Venezuela para buscar una salida pacífica a los conflictos centroamericanos. En 1985 a este grupo se adhirieron Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, conocidos como el Grupo de Apoyo a Contadora, lo cual sentó las bases para los Acuerdos de Paz de Esquipulas I (1986) y II (1987) con los que llegaron los acuerdos de paz en Centroamérica, y lo más importante en términos de integración latinoamericana: constituyó el origen del Grupo de los Ocho creado en julio de 1985, y el posterior Grupo Permanente de Consulta y Concertación

---

Internacionales de los Estados Americanos y Unión Panamericana, al respecto véase Bolaños (1989, p. 1).

<sup>2</sup> No obstante, Fernández-Shaw (1963) nombra en su trabajo otros proyectos de integración previos en la región centroamericana, en los que, como se observa en el siguiente pie de página, Panamá fue omitida y son: “Pactos de Washington de 1902, Unión Federal de Centroamérica de 1921, Pactos de Washington de 1923, anteproyecto y Tratado de confraternidad centroamericana de 1934, Pacto de Santa Ana y proyecto de Pacto de Unión Confederada de 1946-47” (p. 174).

Política, conocido como Grupo de Río cuya principal característica fue el desarrollo de la “diplomacia de cumbres” y el cual fue visto como un “coordinador” de las políticas exteriores latinoamericanas (Van Klaveren, 1997, p. 54)<sup>3</sup>. Dicho mecanismo se transformó en 2010 en la Comunidad de Estados Latinoamericanos (CELAC). Finalmente, encontramos el Mercado Común del Sur (Mercosur) que nació con la firma del Tratado de Asunción de 1991 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Lo anterior evidencia intentos de integración en América Latina con fines económicos y políticos. La mayoría de estos proyectos buscaban mejorar las condiciones económicas de la región (Rodríguez, 2012, p. 350) y también solucionar crisis políticas en medio de la Guerra Fría. A nivel suramericano encontramos que la CAN nace bajo una voluntad colectiva y con un perfil económico y político; pero no con la idea de suramericanizar o blindar a la región de la interferencia de EE. UU. u otros actores externos.

Luego de estos breves antecedentes históricos que evidencian algunas organizaciones previas en Centro y Suramérica, hemos organizado el capítulo de la siguiente forma: en primer lugar, abordamos el debate sobre el génesis mismo de la Unasur. A fin de analizar y organizar la información sobre los orígenes de la organización utilizamos tres categorías: antecedentes “clásicos”, “intermedios” y “recientes.” Posteriormente analizamos el papel de los actores suramericanos y la agenda tratada en las Cumbres Suramericanas de Presidentes en Brasilia 2000, Guayaquil 2002 y Cuzco 2004, reuniones que llevaron a la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), de la cual analizaremos su I Reunión Extraordinaria, celebrada el 9 de diciembre de 2005 en Montevideo, y exactamente un año después la Declaración de Cochabamba en 2006: *Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Suramericana*. Finalmente, en las conclusiones caracterizaremos los antecedentes de la organización, de acuerdo con su impacto e influencia en la posterior creación de la Unasur.

## **Debate sobre los antecedentes**

En verdad no existe una visión unificada sobre el origen de la Unasur, lo que sí está claro, es que su creación está estrechamente relacionada con uno de los objetivos clave de las EPEs brasileñas: promover el liderazgo regional

---

<sup>3</sup> El Grupo de Río (1986) tiene sus orígenes en el Grupo de Contadora (1983).

de Brasil en Suramérica. Tampoco ha pretendido emular otros procesos de integración, ni siquiera uno de los referentes en el estudio de las RRII tal y como lo es la Unión Europea.

De acuerdo con Federico Merke (comunicación personal, 22 de agosto de 2013): “La Unasur y sus países miembros vieron en la integración una oportunidad para fortalecer la soberanía, no para debilitarla ni cederla. Es sumar fuerzas para tener un poco más de presencia internacional y de autonomía frente a EE. UU.”

En nuestra búsqueda de los orígenes de la organización hemos encontrado unos antecedentes que denominamos: “clásicos”, “intermedios” y “recientes”. Los primeros corresponden a los iniciales indicios del acercamiento de Brasil hacia Suramérica, desde mediados del siglo XIX hasta principios del siglo XX. Los segundos inician con el pensamiento geopolítico de los militares brasileños en la década de 1970 y culminan con las acciones políticas de la presidencia (Planalto) y cancillería (Itamaraty) en la posguerra fría durante la década de 1990. Los “recientes” representan la estrategia exterior brasileña desde 2000 a inicios del siglo XXI, hasta 2008 año del nacimiento de la Unasur. A continuación, veremos hechos históricos y percepciones de algunos académicos que documentan nuestra caracterización. Para ser consecuentes con nuestro marco analítico los hemos organizado en internos y externos.

### **Antecedentes “clásicos”.**

*Factores internos.* Para iniciar señalamos el análisis del académico brasileño Antonio Jorge Ramalho (comunicación personal, 9 de octubre de 2013) para quien los antecedentes “clásicos” pueden ubicarse en las concepciones del historiador y diplomático brasileño José Maria da Silva Paranhos Junior, conocido como Barón de Río Branco (1845-1912), y del jurista y político brasileño Ruy Barbosa de Oliveira (1849-1923), para quienes Suramérica debería ser un espacio de vital interés para Brasil. Es claro el interés en Suramérica y específicamente en Argentina en aquellas incipientes EPEs brasileñas de inicios del siglo XX, tal y como manifiesta Ramalho:

*Factores externos.* “Para Brasil, América del Sur es más que una prioridad, es una condición, la frase de América del Sur como condición es del Barón

de Río Branco<sup>4</sup> (canciller brasileño de 1902 a 1912). Antes de él, todavía, el que llamamos el patrono de la república, de la independencia, es decir, quien organizó, no la república, la independencia brasileña, el que organizó el Estado, José Bonifacio de Andrade, que funcionó como una especie de interventor cuando Pedro I dejó el poder en el imperio todavía, y Pedro II era muy niño, hablaba de la prioridad de la América del Sur. Rui Barbosa hizo la administración de Río Branco cuando volvió de la Conferencia de La Haya en 1907, quiso hacer su primera visita a Argentina, porque veía a Argentina como el socio fundamental, prioritario de Brasil. O sea, es un proceso de larga información histórica, que la mayoría de la gente no percibe de esta manera”.

Un ejemplo de cooperación lo encontramos en el Tratado del ABC del 25 de mayo de 1915. El embajador argentino Rómulo Naón propuso en 1914 un plan mediador para solucionar el conflicto civil mexicano que enfrentaba a los seguidores del régimen militar de Victoriano Huerta, con quienes apoyaban el movimiento revolucionario popular de Venustiano Carranza. El equipo negociador estuvo conformado por la propia Argentina, Brasil y Chile, proyecto que apoyaron el presidente Woodrow Wilson y Huerta, pero no Carranza (Cisneros & Escudé, 2000a)<sup>5</sup>.

### **Antecedentes “intermedios”.**

Los antecedentes “intermedios” inician con el pensamiento geopolítico de los militares brasileños en la década de 1970. Estos actores buscaron mejorar las relaciones con sus pares argentinos para fortalecer la infraestructura vial. Dicho acercamiento se fortaleció con el regreso a la democracia en el Cono Sur durante la década de 1980. Posteriormente, en la década de 1990 y el fin de la Guerra Fría permitió a las EPEs brasileñas concretar su acercamiento

---

<sup>4</sup> Su apelativo *junior* le distinguía de su padre José Maria da Silva Paranhos, barón y vizconde del Río Branco (1819-1880).

<sup>5</sup> No obstante, las negociaciones iniciaron en Niagara Falls, Canadá. Se propuso un gobierno provisional, lo cual ocasionó la renuncia de Huerta y el empoderamiento de Carranza, quien era del agrado de Wilson: “Con el resultado esperado de la diplomacia norteamericana” (Cisneros & Escudé, 2000a). Por último, el secretario de Estado Robert Lansing solicitó a los miembros del ABC junto con Bolivia, Guatemala y Paraguay reconocer en 1915 al gobierno de Carranza: “En una palabra, el ABC se convirtió en un instrumento de la política regional norteamericana” (Cisneros & Escudé, 2000a).

a Suramérica y cimentar las bases de un liderazgo regional como parte de una estrategia de actor global.

*Factores internos.* Los antecedentes “intermedios” inician con el pensamiento de algunos militares brasileños quienes en la década de 1970 hicieron público su interés en fortalecer la infraestructura para mejorar las relaciones sociales y económicas en la región y reducir la injerencia de EE. UU., lo anterior es señalado por Ramalho (comunicación personal, 9 de octubre de 2013):

En la década de 1970 los militares ya pensaban en la construcción de una infraestructura que permitiera materializar el acercamiento entre economías y de reducir las distracciones hacia terceros países: Estados Unidos y Europa, y como una manera de hacer que los gobiernos percibieran que tenían mucho a ganar, si fortalecían la cooperación mutua en Sudamérica.

Este pensamiento es retomado con fuerza en la década de 1990. Luego del corto período de la presidencia de Collor de Mello (1990-1992) se inicia el período de autonomía a través de la integración o la participación, del cual Duarte y Trindade (2008) destacan el planteamiento de una estrategia brasileña con el propósito de convertir al país en un *global player*, los autores al respecto manifiestan:

Dicho modelo se caracteriza por lo siguiente: a) la construcción de una identidad de país continental, con énfasis en la integración regional como nueva forma de inserción internacional; b) como proyecto normativo la autonomía a través de la integración buscaba aliar el objetivo de transformar el país en un *global trader* a mediano plazo, con el de convertirlo en un *global player* político a largo plazo (pp. 79-80)<sup>6</sup>.

Fue el propio presidente brasileño Itamar Franco (1992-1993)<sup>7</sup> quien propuso en 1993, en el marco de la VII Reunión de Jefes de Estado del Grupo de Río en Santiago de Chile, la creación del Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA)<sup>8</sup>. De acuerdo con algunos analistas esta propuesta

<sup>6</sup> Véase con especial atención el pie de página n.º 1, de la introducción.

<sup>7</sup> Franco sustituyó a Fernando Collor de Mello (1990-1992) debido a escándalos de corrupción insostenibles. Es notable el papel cumplido por el canciller Celso Amorim en favor de la integración suramericana, durante el mandato de Itamar Franco (1993-1995) y posteriormente, en la administración de Lula da Silva (2003-2010).

<sup>8</sup> Para otros autores como Andrés Weskamp (2012) este el punto de inicio de la Unasur (p. 138).

buscó mejorar la condición negociadora de Brasil, y darle un margen de autonomía regional frente a la Iniciativa para las Américas del presidente G. H. Bush en 1990 (Colombo & Roark, 2012, p. 22), posterior Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), propuesta formulada en 1994 durante la Primera Cumbre de las Américas en Miami.

Luego, la llegada de Fernando Henrique Cardoso a la presidencia brasileña (1995-2002) marcó de forma definitiva el camino hacia la creación de la Unasur y el fortalecimiento de un nuevo multilateralismo suramericano. El propio Cardoso (2001) señalaba tres aspectos fundamentales que facilitaron la construcción de un nuevo Brasil: la consolidación de la democracia, la reducción de barreras comerciales y la estabilización de su moneda (p. 5). Varios autores sitúan en su período presidencial el nacimiento del proyecto político que desembocaría en la creación de la Unasur (Amoroso, 2008, p. 305; Sanahuja, 2011, p. 123; Colombo & Roark, 2012, p. 22; Prieto, 2012, p. 4; Zanin, 2012, p. 147). Al respecto, Bernal-Meza (2008) destaca cómo Brasil empieza a liderar una separación geoestratégica de Suramérica del resto del continente: “Hacia el final de su gobierno, F. H. Cardoso ya había puesto a Brasil en oposición a Estados Unidos, en relación a la negociación de un acuerdo hemisférico de libre comercio y separando a Sudamérica del resto de América Latina” (p. 161).

De acuerdo con Gudynas (2006), el presidente Cardoso buscó la creación de unos “Estados Unidos de América del Sur”, basado en un federalismo suramericano apoyado en la convergencia CAN-Mercosur a favor de todos los actores de la región, y que sería la “espinas dorsal de América del Sur” (p. 4). De acuerdo con el exdiplomático brasileño y presidente del Consejo Superior de Comercio Exterior (COSCEX) de la Federación de Industriales de São Paulo (FIEESP), Rubens Barbosa (comunicación personal, 16 de octubre de 2013), en aquel momento el canciller Celso Amorim “propugnaba que la Unasur sería la extensión del Mercosur, teniendo en cuenta un énfasis más comercial-económico que político. Luego, con la influencia de Chávez la organización cambió y tomó un tinte más político”. Al respecto Arlene Tickner (comunicación personal, 26 de marzo de 2015) señala: “Las dos [organizaciones] se crearon con propósitos muy distintos, tienen funciones y niveles de institucionalidad también muy diferentes, y por ende, diferentes *modus operandi*, pero en esencia, estamos hablando de un grupo ampliado”.

De la misma manera, con esta nueva configuración multilateral, Brasilia dejaba por fuera a su rival geoestratégico: México (Giacalone, 2006, p. 77; Gudynas, 2006, p. 4; Caballero, 2011, p. 166). Hablando de ambos actores y enmarcando su relevancia, el académico y exdiplomático venezolano José Rodríguez Iturbe (comunicación personal, 14 de julio de 2014) señala: “No hay política exterior en Suramérica que pueda prescindir de los conceptos de Itamaraty o de la Secretaría de Relaciones Exteriores mexicana (Tlatelolco-SRE), cancillerías muy serias y países muy significativos”.

Por su parte, Mónica Hirst (2006) habla de dos iniciativas en la política suramericana de Brasil durante la Administración Cardoso: elaborar una agenda regional durante la Primera Cumbre Suramericana de 2000<sup>9</sup>, y consolidar el papel de Brasil como mediador en las crisis internas de la región entre Ecuador y Perú, en 1995, y en Paraguay, en 1996 (p. 132). José Antonio Sanahuja (2011) también destaca la estrategia política de Cardoso:

Ahora bien, ni la iniciativa de UNASUR responde solo al interés de Brasil, ni se origina durante la Presidencia de “Lula” da Silva. Este proyecto aparece por primera vez con la propuesta de 1993 de un Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA). Esa propuesta de libre comercio, sin embargo, avanzó con dificultades y se fue concretando en una “red” de acuerdos bilaterales y plurilaterales de libre comercio en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Mientras las negociaciones comerciales progresaban con lentitud, el Gobierno de Cardoso trató de dar mayor perfil político y una agenda más amplia al proceso, a través de la I Cumbre Sudamericana (Brasilia 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000) (p. 124).

Por su parte el analista de la firma Prospectiva de São Paulo, Ricardo Sennes (comunicación personal, 16 de octubre de 2013), también enfatiza en la estrategia de Cardoso como punto seminal de la Unasur:

Brasil después de los años 80 empieza a mirar a la región de una forma distinta de lo que tenía anteriormente. Ya no la ve como una fuente de amenazas. Brasil percibe ahora a la región como una fuente de posibilidades, donde su interés de seguridad, su interés más geopolítico, más geoestratégico, continúa fuerte, pero pasa a ser compatible con una agenda de cooperación. Entonces, este cambio ha abierto un número amplio de iniciativas, como el Mercosur, luego todos los acuerdos regionales que tiene con otros países, como Colombia

---

<sup>9</sup> Véase el apartado sobre la “I Cumbre Suramericana, Brasilia 2000” en este mismo capítulo.

y Perú, entre otros. Después, en el año 2000 tenemos un punto clave que fue, no un proyecto de diseño de Lula ni de Chávez, sí de Fernando Henrique, que fue la primera cumbre de Jefes de Estado de América del Sur.

El anterior proceso da cuenta de un nuevo momento estratégico que toma fuerza durante los mandatos de los presidentes brasileños Fernando Collor de Mello, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso y Lula da Silva. Tal y como hemos visto, Suramérica no ha sido indiferente en el pensamiento geoestratégico de Itamaraty y Planalto, al respecto Ramalho (comunicación personal, 9 de octubre de 2013) habla de ciclos en los que dicho interés ha variado:

América del Sur, desde el punto de vista Brasil, siempre existió como un objetivo. En algunos momentos históricos: en los 30 con Vargas, en los 60, durante la política externa independiente como fue a mediados y finales de los 70 [...] Por periodos específicos hubo un esfuerzo más grande del gobierno en el sentido de materializar esta tensión de construir una América del Sur integrada, y eso empieza de una manera continua a comienzos de los 90 con Collor de Melo, cuando retorna la idea de una planificación estratégica, y crea una oficina de asuntos estratégicos en la presidencia, la cual retoma planes de los militares de construcción e infraestructura que permitiera a Brasil, por ejemplo, comprar energía de los países vecinos, y construir carreteras que permitieran tener acceso al Caribe, al Pacífico, a través de diferentes regiones y países. Las inversiones hacia la materialización de esta integración en las infraestructuras de energía, comunicación y transportes, son retomadas por Collor de Melo y profundizadas con Itamar (Franco), con una visión ideológica más fuerte por su ministro Celso Amorim<sup>10</sup>.

De nuevo, Ramalho (comunicación personal, 9 de octubre de 2013) también destaca que para las EPEs brasileñas es importante reducir las asimetrías (domésticas) con sus vecinos suramericanos y facilitar la cooperación para resolver problemas:

En cierto sentido las dinámicas de inversión y de crecimiento económico brasileño apuntan hacia un distanciamiento con la región. No obstante, es bueno para nosotros que Perú, Colombia, Chile y otros países vecinos crezcan más, porque a Brasil no le interesa solamente que esa brecha se amplíe. Lo que realmente importa es que todo el continente crezca, su economía lo haga de manera equilibrada. En parte, esta iniciativa corresponde a un deber moral-ético, por

---

<sup>10</sup> La creación y funciones de Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE) se analizan en el capítulo 3.

una parte, y a una posición muy pragmática por otra. Si nuestros vecinos tienen problemas, estos problemas van a ser nuestros. Los americanos dicen que no importa si un tipo que es rico y tiene una casa muy bella vive en un suburbio desigual, peligroso, y yo creo que es un error repetir eso cuando se trata de Sudamérica, porque nosotros no tenemos intenciones de cambiar de vecindario, ni podemos hacerlo. Entonces, lo que nos interesa es invertir en la reducción de las desigualdades, tanto en el país como en la región, pero primero tenemos que trabajar desde el ámbito doméstico. Las desigualdades aquí y en la región pueden cultivar divergencias y conflictos. Nos interesa el desarrollo de toda la región y por eso ejercemos un liderazgo, así tendremos más estabilidad, un mayor flujo de sudamericanos hacia Brasil y viceversa, y mejores condiciones para que los gobiernos puedan cooperar en defensa, en transparencia, en los problemas colectivos. Tenemos plena consciencia de que no vamos a arreglar eso solos, la única manera inteligente de lograrlo es cooperando.

Los antecedentes “intermedios” dan cuenta de un pensamiento estratégico de las EPEs brasileñas hacia Suramérica. A través de este buscaron un acercamiento con su entorno natural, que como hemos visto, ha estado presente con diferente intensidad en los decisores de Planalto e Itamaraty. Ese accionar, fue catalogado por algunos como parte de un ejercicio de liderazgo en la búsqueda de ser un *global player* más consolidado.

*Factores externos.* Para el académico brasileño João Carlos Amoroso (2008) algunos antecedentes importantes de la Unasur se encuentran en acontecimientos de la política suramericana sucedidos entre 1970 y 1980. Por ejemplo, el Acuerdo Tripartito de 1979 entre Argentina, Brasil y Paraguay, la visita en 1980 a la Argentina del General João Baptista Figueredo, presidente de Brasil (1979-1985), y la posterior Declaración de Foz de Iguazú que sentó las bases para el Mercosur, firmada en 1985 por los presidentes de Argentina y Brasil Raúl Alfonsín (1983-1989) y José Sarney (1985-1990), respectivamente, quienes representaban el importante regreso de la democracia a sus países. Tres años después, en 1988 se firma el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo que sería una de las piedras angulares del Tratado de Asunción de 1991, que dio inicio al Mercosur entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (p. 304). Se debe destacar que esta organización en principio obedece a la voluntad de Brasil y Argentina en la búsqueda de medidas de confianza y seguridad. El posterior Protocolo de Ouro Preto de 1994, estableció un arancel común externo que en años posteriores se amplió a una zona libre de aranceles para algunos

productos específicos: “En el ámbito regional se dio prioridad a profundizar el MERCOSUR por medio de una alianza estratégica con Argentina como primer paso para la integración con América del Sur” (Duarte & Trindade, 2008, p. 81)<sup>11</sup>. Al respecto, Bernal-Meza (2008) señala que esta organización representa un factor de poder para interactuar con EE. UU.:

La visión brasileña del MERCOSUR fue construir a través del mismo un nuevo factor de poder, *vis-à-vis* la política hemisférica de Estados Unidos. Fue una estrategia alternativa, intermedia, entre la continuidad de su política económica nacionalista y la apertura, bajo una economía liberal predominante en el mercado mundial (p. 161).

Posteriormente el fin de la Guerra Fría generó cambios en la estructura del sistema internacional y en el orden político de América Latina (Rojas, 2000, p. 9). Esto facilitó una institucionalidad emergente representada en la “diplomacia de cumbres” con una identidad: “Más latinoamericana que panamericana” (Gaspar, 2000, pp. 131-132). Dos características sobresalieron en aquel entonces: la continuidad del intervencionismo de Washington en la región, ya no fundamentado en la lucha contra el comunismo sino contra las drogas (Castañeda, 1994, p. 33), y por otra parte, se presentó un accionar más asertivo de Brasilia, que si bien había sido tímido durante la era de Cardoso<sup>12</sup>, se habría de consolidar durante las posteriores administraciones de Lula da Silva. Al respecto el académico Juan Pablo Soriano (2009) señala:

[...] con la llegada de Lula se dieron pasos más audaces que abrieron un nuevo horizonte a la presencia internacional de Brasil (como la decisión de encabezar la misión de Naciones Unidas que se desplegó en Haití a principios de 2004), y el concepto de liderazgo fue abiertamente asumido y frecuentemente repetido en el discurso de política internacional (pp. 205-206).

Este análisis también es compartido por el excanciller colombiano Jaime Bermúdez (comunicación personal, 21 de febrero de 2014) cuando habla específicamente de la Unasur:

---

<sup>11</sup> Para ver los textos fundacionales de esta organización, véase: [http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4054/2/innova.front/\\_textos\\_fundacionales](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4054/2/innova.front/_textos_fundacionales)

<sup>12</sup> De acuerdo con algunos autores, durante el período Cardoso se abandona la estrategia de autonomía a través de la distancia que había caracterizado el accionar exterior de Brasil durante el lapso de las Administraciones de Ernesto Geisel (1974-1979) y José Sarney (1985-1988).

Claramente la Unasur surge del interés de Brasil de incrementar su liderazgo político regional, independientemente de Estados Unidos y por supuesto también de México. En resumidas cuentas, eso significa buscar un instrumento distinto a la OEA. Ahí a Brasil tampoco le sirve el Mercosur, pues necesita aumentar su nivel de interlocución política con países que no hacen parte de ese bloque, como los de la zona andina.

Veamos a continuación los hechos que hemos determinado como “recientes”.

### **Antecedentes “recientes”.**

Luego de identificar los antecedentes “clásicos” e “intermedios” hemos llegado a los “recientes”. Empiezan a inicios de la década de 2000 cuando se presentan cambios en el sistema internacional, en donde se destaca el fortalecimiento de movimientos críticos de la globalización y del orden político y económico del momento<sup>13</sup>. En el contexto político suramericano dos aspectos confluyen y facilitan la creación de la Unasur: el fortalecimiento del liderazgo brasileño y el ascenso al poder de una nueva izquierda por la vía democrática, los cuales favorecieron el desarrollo de las cumbres suramericanas de presidentes de la década de 2000.

*Factores internos.* En el inicio del siglo XXI es claro el surgimiento de un Brasil renovado, fuerte y ascendente (Flemes, 2012, pp. 29-31). Con estas características sus líderes promueven un cambio en el equilibrio de poder regional y establecen diversos temas de la agenda política (Hirst, 2006; Amoroso, 2008; Serbin, 2009; Sanahuja, 2011, 2012; Colombo & Roark, 2012).

Lo anterior, para algunos representa la adopción de una posición cercana a la hegemonía con sus vecinos (Bernal-Meza, 2008, p. 163) o incluso de un

---

<sup>13</sup> Destacan las críticas al denominado Consenso de Washington y las protestas contra la Cumbre de la OMC en Seattle en 1999 (29 de noviembre al 3 de diciembre de 1999). Como respuesta alterna se encuentra la realización del Primer Foro Mundial Social, celebrado del 25 al 30 de enero en Porto Alegre, Brasil, organizado por el Partido de los Trabajadores (PT) y por la Asociación por la Tasación de las Transacciones Financieras y por la Acción Ciudadana (ATTAC). Al respecto existe un debate si se trata de movimientos antiglobalización o altermundistas, para algunos autores el último concepto es evolución del primero (Batta, 2008, p. 160).

liderazgo<sup>14</sup> por consenso para otros (Gudynas, 2006, p. 3). Mónica Hirst (comunicación personal, 17 de agosto de 2013) identifica este objetivo, pero advierte que se trata de un proceso gradual que requiere de tiempo: “Brasil es un promotor de una idea suramericana, pero la mueve lentamente, gradualmente”.

En el mismo orden, Arlene Tickner (comunicación personal, 26 de marzo de 2015) destaca a la Unasur como producto del interés de Brasil, junto a la idea de consolidar una “idea suramericana” en favor de su proyección mundial:

La Unasur fue producto de los intereses de Brasil, de consolidar una idea suramericana y potenciarse mundialmente mediante su protagonismo en Suramérica, esto explica por qué, en determinado momento, la organización adquirió el protagonismo que adquirió y con la transición de gobierno hacia Dilma Rousseff, quien no está tan interesada en esto, el interés de Brasil ha disminuido.

Para Roberto Russell (comunicación personal, 20 de agosto de 2013), la estrategia de liderazgo constituyó un ejercicio de *soft balancing* que facilitó a Brasil establecer una relación menos asimétrica con Washington:

Sí, yo creo que juegan muchas cosas, es un *soft balancing vis à vis* EE. UU., por parte de Brasil. Es una manera de ir contrarrestando de a poco su peso en la región. A pesar de que no funciona la integración clásica, tiene cada vez más intereses económicos, entonces los intereses políticos han crecido, por eso hay que hablar también de las inversiones brasileñas. Los brasileños tienen la carne, tienen el cemento (sic), tienen sectores muy estratégicos, y ahora están compitiendo con los chinos, entonces hay un tema ahí muy pesado. A mí me parece que son varias cosas las que juegan, lo del *soft balancing* está, pero también hay un interés propio de estar en la región, en la cual sus intereses han crecido notablemente, y van a seguir creciendo.

Pero nos parece que es el excanciller brasileño, Celso Amorim (2010), quien mejor describe el papel de Brasil y sus intereses en la región:

La integración suramericana es la mayor prioridad de la política exterior brasileña. Brasil reconoce que es más influyente y fuerte en los asuntos globales, trabajando de cerca con sus vecinos y promoviendo la paz y prosperidad en su región. A pesar de sus dimensiones continentales y vastos recursos naturales, Brasil ha resuelto optar por trabajar por la integración de Suramérica. Unas

---

<sup>14</sup> El liderazgo brasileño será ampliamente debatido en el capítulo 5. Para una visión escéptica al respecto, véase Malamud (2011b).

relaciones económicas y políticas cercanas contribuyen al crecimiento y la estabilidad. Esto también incrementa nuestra influencia (Brasil y Suramérica) en las negociaciones globales. El MERCOSUR es la célula originaria de la integración Suramericana (p. 227).

Con relación a lo anterior, el diplomático ecuatoriano Francisco Carrión (comunicación personal, 11 de julio de 2013) también señala la importancia de la visión geoestratégica más suramericana que latinoamericana y, en ocasiones discreta, de las EPEs brasileñas, específicamente de Itamaraty:

¿Por qué nace la Unasur dentro de esa coyuntura? Por una voluntad y un liderazgo sin duda brasileño, que por momentos es poco evidente o muy discreto, en la medida en que, claro, siempre Itamaraty ha tenido la visión geopolítica y geoestratégica suramericana antes que latinoamericana, y en ese sentido es el principal impulsor.

Diana Tussie (comunicación personal, 21 de agosto de 2013) también señala el importante papel de Itamaraty, pero enfatiza en los intereses económicos de las EPEs brasileñas:

Son los negocios grandes lo que nos juntan en la región [...] Y el negocio es infraestructura, de resto, no digo que no sea importante, pero *money makes the world go round* (sic), el negocio está ahí y hay una clara consciencia, tanto de la élite brasileña como de Itamaraty de no perder ese mercado [...] Desde el punto de vista económico, siempre fueron más silenciosos los intereses de las constructoras. Tampoco hay que olvidarse que Luis Favre, quien estaba casado con la heredera de Andrade Gutiérrez, una de las empresas más grandes de Brasil en construcción; él es del Partido de los Trabajadores (PT) y también es asesor de Lula. Ahí hay una confluencia de intereses políticos, económicos y sociales interesante en Brasil (énfasis añadido).

Ahora bien, la afinidad política entre los actores suramericanos y el liderazgo brasileño promovieron el desarrollo de las cumbres suramericanas de presidentes que representan una nueva generación de encuentros entre los mandatarios suramericanos en el siglo XXI (Sánchez, 2014). Si bien existía diplomacia previa, esta se dividía entre los integrantes de los países andinos (CAN) y los del Cono Sur (Mercosur). Asimismo, era notoria la ausencia de Guyana y Surinam, Estados que tradicionalmente privilegiaban una relación con el Gran Caribe, su zona de influencia natural.

Antes de estos nuevos encuentros, en la región las reuniones más tradicionales eran las relativas al Grupo de Río, las Cumbres Iberoamericanas

y las Cumbres de las Américas, las cuales incluían a EE. UU. y Canadá (Gudynas, 2006, p. 2). No obstante, Alexandra Moreno (comunicación personal, 27 de agosto de 2013), exsenadora de la Comisión Segunda de Relaciones Exteriores de Colombia, no los desestima, ya que para ella estos encuentros y consolidaciones grupales constituirían el primer paso para pensar en una integración a escalas mayores.

*Factores externos.* A inicios de la década de 2000 fue evidente una pérdida de influencia de EE. UU. en la región y de su aparato multilateral tradicional (OEA-BID-JID-TIAR). A esto se sumó el surgimiento de nuevos movimientos políticos que llegaron al poder bajo un discurso de izquierda que estuvo acompañado de “políticas exteriores dirigidas a fortalecer la integración latinoamericana y la autonomía regional frente a la hegemonía de Estados Unidos y del capital financiero representado por los organismos financieros internacionales” (Colombo & Roark, 2012, p. 23).

Lo anterior, facilitó la búsqueda de nuevos socios comerciales y la diversificación de alianzas políticas con Europa, Asia y África, lo que para ciertos sectores políticos y económicos dominantes fue frustrante. De acuerdo con Alexandra Moreno (comunicación personal, 27 de agosto de 2013), este aspecto generó una gran resistencia dentro de los países que tradicionalmente habían privilegiado una relación bilateral con EE. UU.

Por tanto, la llegada al poder de Hugo Chávez (1999-2013) en Venezuela, Eduardo Duhalde (2002-2003) y Néstor Kirchner (2003-2007) en Argentina, y posteriormente, Tabaré Vázquez (2005-2010) en Uruguay, y Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) en Paraguay, favorecieron el proceso de creación de la Unasur (Amoroso, 2008, p. 306; Caballero Santos, 2011, p. 162). Al respecto, Diana Tussie (comunicación personal, 21 de agosto de 2013) resalta la convergencia de intereses y características de estos líderes que hicieron de aquel momento un espacio único y favorable para el nacimiento de la Unasur:

Los cambios de rumbo marcaron un nuevo momento total en América Latina: Bachelet, la primera presidenta chilena, el primer indígena presidente (Evo Morales), el primer obrero presidente (Lula da Silva), Kirchner que viene del fin del mundo. Eran tres *outsiders*, todos ellos con agendas muy fuertes que en algún momento convergieron.

Al respecto, la ministra Patricia Salomone (comunicación personal, 15 de agosto de 2013), de la Subsecretaría de Política Latinoamericana (SUALA)

del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina, resalta también el valor de la afinidad política entre los líderes suramericanos del momento:

Allí, varios presidentes de la región, aunados por una ideología más o menos similar, Rafael Correa en Ecuador, Lula en Brasil, en ese entonces en la Argentina estaba todavía Duhalde, y Michelle Bachelet en Chile, coincidieron armar esta Comunidad Suramericana de Naciones orientada fundamentalmente a esos tres temas: conectividad física, o sea, infraestructura física, integración financiera a través del Banco del Sur, y el tema del CENSA.

Para Amoroso, los orígenes de la organización se sitúan cronológicamente más allá del nacimiento de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), en la Tercera Cumbre Suramericana de Presidentes de 2004 en Cuzco y Ayacucho, Perú, fecha de nacimiento de la organización en la que coinciden varios autores (Sanahuja, 2011, p. 124; Prieto, 2012, p. 4). No obstante, en la página oficial de la organización se estipula su nacimiento el 23 de mayo de 2008 con la firma de su Tratado Constitutivo en Brasilia (Unasur, 2008f)<sup>15</sup>. Para Salomone (comunicación personal, 15 de agosto de 2013), la organización nace con el inicio de los encuentros entre presidentes suramericanos, más allá de establecer si ocurrió en el primero, segundo o tercero:

El génesis de la Unasur está en la Reunión Suramericana de Naciones, que surge como un espacio dirigido a ciertos temas, que por un motivo u otro no habían sido materia del Mercosur ni de la Comunidad Andina de Naciones, y que eran comunes a la subregión suramericana. Así, hay una cierta toma de consciencia de que los intereses no necesariamente son los mismos; ni siquiera estaba en marcha el ejercicio CELAC, y el Grupo de Río era más bien, como siempre lo fue, un foro de coordinación política y punto [...]. Entonces, había un interés en los gobernantes de ese momento en abordar determinados temas que no habían sido tratados en otros organismos, como eran la infraestructura física, la integración financiera, que después se traduce en el Banco del Sur, y después tenemos también el tema del CENSA. Ninguno de esos asuntos había sido abordado de una forma sistémica. Si bien existía la iniciativa IIRSA, que se hace en conjunto con el Banco Interamericano para

---

<sup>15</sup> Al respecto véase la sección documentos de la página oficial de la organización: <http://www.unasursg.org/documentos-normativos-unasur> Asimismo, el archivo digital <http://docs.unasursg.org/latest-documents>

facilitar la conectividad física de toda la región, no tenían marco político que la orientara realmente.

De acuerdo con lo anterior, la convergencia política de nuevos líderes de izquierda suramericanos favoreció que Brasil promoviera encuentros presidenciales que cimentaron el camino hacia la Comunidad Suramericana de Naciones (2005), la cual se convirtió posteriormente en la Unasur (2007). Pero antes de pasar al análisis de dichos encuentros, consideramos importante precisar el papel de Hugo Chávez en este proceso. Para algunos analistas el papel del presidente venezolano fue fundamental. De acuerdo con Mónica Hirst (comunicación personal, 17 de agosto de 2013), Chávez se valió de la Unasur y su proceso de creación para posicionarse políticamente en la región:

Unasur fue una invención de Chávez y Lula. Realmente combinó en su momento las dos visiones, una más para el tema de desarrollo, de infraestructura, y el otro para una bandera política personal. Pero, en algo cumplió la función que Venezuela necesitó, y la Unasur lo trajo: puso a Venezuela adentro de la región.

Federico Merke (comunicación personal, 22 de agosto de 2013) también destaca el papel de Venezuela, pero con la salvedad de que el principal impulsor fue Brasil:

Unasur es la convergencia de dos miradas suramericanas: Venezuela y Brasil. Sin embargo, el que construye la idea de América del Sur como espacio óptimo para hacer algo es Brasil. Entonces me parece que el espacio suramericano es, de alguna manera, construido por Brasil. De hecho, si uno va antes, a la década de 1990, nadie hablaba de América del Sur, se hablaba de las Américas, y ese término es muy amplio.

Respecto a esta puesta en marcha, Alexandra Moreno (comunicación personal, 27 de agosto de 2013) señala: “Ahí no se puede desconocer que esos organismos dependen mucho de quién esté al frente para poder avanzar”, e indudablemente, es preciso señalar que en cierta medida, la izquierda suramericana fue quien dio forma a la Unasur como un proyecto de integración regional en el ámbito político, que sería finalmente por el cual se irían decantando con mayor intensidad todos los actores suramericanos.

El anterior debate sobre los antecedentes que marcan el nacimiento de la organización nos permite llegar a las siguientes conclusiones. El interés por

Suramérica ha estado presente en las EPEs brasileñas a través de los años. Nunca ha dejado de ser un objetivo de su política exterior. Vimos que el fin de la Guerra Fría, el pensamiento estratégico de los presidentes modernos en Planalto desde F. H. Cardoso hasta Lula y el ascenso de la nueva izquierda suramericana, facilitaron establecer una agenda de trabajo que llevó a la creación de la CSN y posteriormente a la Unasur. Veamos ahora el desarrollo de las Cumbres Suramericanas de Presidentes y sus implicaciones.

### **El papel de las Cumbres Suramericanas de Presidentes**

A continuación analizamos el papel de las Cumbres Suramericanas de Presidentes, las cuales corresponden a una iniciativa multilateral propiciada por Brasil a inicios del siglo XXI (2000, 2002 y 2004). A estos encuentros asistieron los doce países de la región, y otros actores regionales importantes; como es el caso del primer encuentro en Brasilia en 2000, que contó con la presencia de los presidentes del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, y de la Corporación Andina de Fomento (CAF), Enrique García (Comunicado de Brasilia, 2000).

Antes de entrar de lleno a describir y analizar las cumbres que constituyeron el punto de partida de la Unasur, creemos que es importante destacar el argumento planteado por el académico colombiano Diego Cardona (comunicación personal, 27 de febrero de 2014), respecto a que los encuentros previos no carecieron de relevancia; por el contrario, fueron decisivos para consolidar las etapas posteriores que estructurarían las dinámicas multilaterales regionales. Aquí es especialmente importante identificar el rol individual de actores que influenciaron en los procesos relativos a la integración:

Brasil es muy temeroso de que su liderazgo se note, trata de ejercerlo tras bambalinas, baja el ritmo, no quiere aparecer, tampoco quieren hacerlo brasileros en cargos de dirección. Pero sí están ahí, todo el tiempo están ahí (sic). Yo insisto en que la política exterior brasileña es como un pato que se mueve en un río a contracorriente, uno lo ve por encima y es como si no pasara nada, pero se pone una careta y mira uno por debajo y se da cuenta que hay un movimiento frenético en todas las direcciones (sic). Entonces, hasta la reunión que rebautizó la Unión Suramericana de Naciones, hasta esa reunión en Isla Margarita yo creo que el liderazgo es clarísimo brasileño y el liderazgo diplomático fue ejercido con nombre propio, Pablo Solón, boliviano, asesor

directo del presidente Evo Morales, que entre otras cosas, tenía chance de ser el primer secretario de la Unasur. Eso después se fue al traste (sic) por otras razones, pero digamos, en las negociaciones de toda el acta constitutiva que fueron dieciocho reuniones, dieciséis de las dieciocho reuniones fueron coordinadas por Pablo Solón, el boliviano, con apoyo de todos los demás, que después eso ya desapareció.

A continuación, analizamos el papel de algunos miembros de las EPEs que participaron en los encuentros, el contenido de las declaraciones y las implicaciones que tuvieron en la posterior creación de la CSN en 2005.

### **I Cumbre Suramericana, Brasilia 2000.**

Este primer encuentro en Brasilia constituye un hito en la integración suramericana moderna. Es convocado por el presidente Cardoso y se logra establecer una agenda con diversos temas como la democracia, la interacción con otras organizaciones regionales y la infraestructura. Aquí identificamos un punto de no retorno para la política exterior de Suramérica, que desde entonces, siguió una ruta de concertación y diálogo político para la creación de la Unasur.

La reunión se desarrolló los días 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000 en Brasilia<sup>16</sup>. El resultado final del encuentro se conoce como el Comunicado de Brasilia, documento en el que se consignan las principales conclusiones y objetivos que dan inicio a una nueva arquitectura multilateral propiamente suramericana. La agenda estaba delimitada en cinco grandes áreas temáticas: democracia, comercio, infraestructura de integración, drogas ilícitas y delitos conexos e, información, conocimiento y tecnología (Comunicado de Brasilia, 2000). Desde ese momento, empezarían a integrarse los temas bajo los cuales quería concebirse la integración. De acuerdo con Patricia Salomone (comunicación personal, 15 de agosto de 2013):

---

<sup>16</sup> Los líderes que asistieron al evento y por país fueron: Brasil, Fernando Henrique Cardoso; Argentina, Fernando de la Rúa; Bolivia, Hugo Banzer Suárez; Chile, Ricardo Lagos Escobar; Colombia, Andrés Pastrana Arango; Ecuador, Gustavo Noboa; Guyana, Bharrat Jagdeo; Paraguay, Luis Ángel González Macchi; Perú, Alberto Fujimori; Surinam, Ronald Runaldo Venetiaan; Uruguay, Jorge Batlle Ibáñez; y Venezuela, Hugo Chávez. Además, asistieron los presidentes del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, y de la Corporación Andina de Fomento, Enrique García (Comunicado de Brasilia, 2000, art. 1).

Los tres pilares originales, que eran finanzas, infraestructura y defensa, vinieron a cubrir un espacio inexistente, y en realidad son los consejos, llamémosle, estrella de la Unasur. Lo mismo que el Consejo Electoral, consejo que se ha sumado ahora, y que tiene tareas de acompañamiento y observación electoral. Son consejos estrellas porque no hay en la subregión un remedo, digamos, no hay un espejo de ellos, ni en Mercosur, ni en la CAN. Entonces, todo es nuevo y está por avanzar [...] mientras que en otras instancias se ha producido cierta duplicación de esfuerzos entre mecanismos.

No obstante, algunos de los temas más trascendentales del encuentro van más allá de los cinco pilares nombrados anteriormente. Por ejemplo, se destacó la necesidad de una agenda común de valores para todos los Estados de la región, que incluían el respeto a la democracia, los derechos humanos y el medio ambiente (desarrollo sostenible) como requisitos para el crecimiento económico y la ampliación y profundización del proceso de integración (Comunicado de Brasilia, 2000, §. 3). Al respecto, Ricardo Sennes (comunicación personal, 16 de octubre de 2013) señala que en dicho encuentro son importantes la idea de coordinación política, el interés por el desarrollo de la infraestructura y la afirmación de que Brasil es un país suramericano:

Entonces, cuando tenemos este encuentro en el año 2000, junto con el encuentro de los jefes de Estado de América del Sur, y el encuentro de la propuesta de IIRSA, de la iniciativa de integración infraestructural de América del Sur, creo que ahí tenemos un momento importante. ¿Qué hay de importante allí?: primero, que era la consolidación de la idea de cooperación, esto en su modelo no solo comercial, sino también de un espacio de coordinación política, no de integración política, y de coordinación de inversiones de infraestructura. Al mismo tiempo, se estaba afirmando, por primera vez, la estrategia de Brasil. Brasil era un país suramericano y no latinoamericano, tampoco tercermundista por ejemplo, u otras clasificaciones. Nosotros estamos haciendo una afirmación muy fuerte de ser suramericanos.

En cuanto a la democracia, la declaración final de la reunión de Brasilia menciona antecedentes multilaterales importantes para la región. Se hizo referencia expresa al “compromiso democrático” del Mercosur, Bolivia y Chile, formalizado por el Protocolo de Ushuaia, de julio de 1998, y al Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena sobre el “Compromiso de la Comunidad Andina con la Democracia”, de junio de 2010<sup>17</sup>. A estos acuerdos

<sup>17</sup> Al respecto véase OEA (2010c).

se les ve como garantías para la estabilidad política y la institucionalidad de Suramérica (Comunicado de Brasilia, 2000, §. 23).

Asimismo, el documento destaca que la región es un “área de paz y cooperación”, enfatizando el principio de solución pacífica y negociada de controversias. Al respecto el quinto punto del comunicado, en donde se hace mención de los logros previos en materia de seguridad en la región, señala que:

Reconociendo que la paz, la democracia y la integración constituyen elementos indispensables para garantizar el desarrollo y la seguridad en la región, los Presidentes destacaron la importancia de la Declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz y libre de armas de destrucción masiva, firmada en Ushuaia en julio de 1998, así como del Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación, contenido en la Declaración de Galápagos de diciembre de 1989. En ese espíritu, los Presidentes acordaron crear una Zona de Paz Suramericana y, para ello, instruirán a sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores a adoptar las medidas necesarias para poner en práctica esa decisión (Comunicado de Brasilia, 2000, §. 5).

La cohesión económica fue otro de los puntos importantes. Al respecto se hizo mención de los “procesos de carácter subregional”, tales como el Mercosur y su asociación con Bolivia y Chile, la Comunidad Andina (CAN), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo Latinoamericano de Reservas, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), el Tratado de la Cuenca del Plata, el Tratado de Cooperación Amazónica, el Grupo de los Tres (G-3), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), los cuales “han sido los elementos más dinámicos de la integración latinoamericana y caribeña. Articular América del Sur significa, por lo tanto, fortalecer América Latina y el Caribe” (Comunicado de Brasilia, 2000).

El documento también hace referencia a procesos regionales “de alcance geográfico más amplio”, en el ámbito político: la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Cumbre de las Américas, la Conferencia Iberoamericana y el importante Grupo de Río, espacios en donde “convergen las iniciativas de aproximación entre países de América Latina y Caribe” (Comunicado de Brasilia, 2000, §. 9-11). Si se concibe al proceso de integración como un paso positivo en lo político, también lo es para lo económico: “La cohesión de América del Sur constituye también un elemento

esencial para determinar, en forma favorable, su inserción en la economía mundial” (Comunicado de Brasilia, 2000, §. 12). Asimismo, se criticó al orden económico mundial en el que se reconocen los efectos desiguales del proceso globalizador y para lo cual se hace necesario una mayor simetría entre los compromisos comerciales de los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo (Comunicado de Brasilia, 2000, §. 12-13).

En el mismo orden, se resaltó la necesidad de fortalecer sinergias entre los diversos actores y procesos subregionales de la zona. Por ejemplo, se destaca el inicio de negociaciones entre el Mercosur y la CAN para establecer una zona de libre comercio que debería estar en funcionamiento antes de 2002 (Comunicado de Brasilia, 2000, §. 31). Esto se logró a través del Acuerdo de Complementación Económica No. 59, del 18 de octubre de 2004, y con el que se consolidó: “[...] una zona de Libre Comercio a través de UN Programa de Liberación Comercial que se aplicará a los productos originarios y procedentes de los territorios de las Partes Signatarias” (CAN-Mercosur, 2004, art. 3).

Lo anterior, tiene que ver con la idea de concebir un espacio económico ampliado, bajo los principios del “regionalismo abierto”<sup>18</sup> que le permita a la región conectarse incluso con la Unión Europea y la Organización Mundial del Comercio. Tal y como veremos más adelante, la Unasur tendrá un carácter altamente político y menos comercial, lo que algunos analistas verán como fortaleza y otros como debilidad.

La infraestructura e integración fue un punto fundamental del encuentro. Suramérica es una de las regiones menos conectadas a nivel mundial: física y tecnológicamente. Además, condiciones geográficas como la Amazonía y los Andes imponen serias dificultades físicas: “Las fronteras suramericanas deben dejar de constituir un elemento de aislamiento y separación para

---

<sup>18</sup> De acuerdo con Alberto Van Klaveren (1997), el “regionalismo abierto” no es un concepto desarrollado en la región, sino debido a procesos de cooperación del Asia Pacífico (p. 66). Al respecto, destaca cuatro formas del carácter abierto del regionalismo latinoamericano: “Primero, las distintas opciones de inserción regional no son mutuamente excluyentes, sino que tienden a superponerse. Segundo, cada proyecto regional incluye sus propias incertidumbres y limitaciones. Tercero, los acuerdos están abiertos a la incorporación de nuevos miembros. Y, cuarto, la profundización de los esquemas regionales procura hacerse compatible con la liberalización del comercio global, evitando el surgimiento de nuevas barreras respecto de los bienes y servicios importados desde fuera de la región” (p. 66).

tornarse un eslabón de unión para la circulación de bienes y personas, conformándose así un espacio privilegiado de cooperación”, plantea el documento (Comunicado de Brasilia, 2000, §. 36). A lo anterior se deben sumar las barreras culturales y lingüísticas que aíslan a Brasil de sus vecinos (Giacalone, 2006, p. 76).

A consecuencia de lo anterior, se propuso la creación del Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (IIRSA), el cual:

[...] contiene sugerencias y propuestas, con un horizonte de diez años, para la ampliación y la modernización de la infraestructura física de América del Sur, en especial en las áreas de energía, transportes y comunicaciones, con la finalidad de configurar ejes de integración y de desarrollo económico y social para el futuro espacio económico ampliado de la región, teniendo presente, en particular, la situación de los países que enfrentan dificultades geográficas para tener acceso por vía marítima a los mercados internacionales. El mencionado Plan de Acción, elaborado por el BID, se valió ampliamente de aportes de la CAF y contó además con insumos de otros organismos regionales relevantes y de los países suramericanos (Comunicado de Brasilia, 2000, §. 39).

Esta iniciativa se concibió a través de un Plan de Acción a diez años para mejorar las áreas de energía, transporte y comunicaciones y facilitar la configuración de ejes de integración. El proyecto contó con la asesoría de entidades como el BID y la CAF (Comunicado de Brasilia, 2000, §. 39). Se debe destacar el interés que despierta en algunos analistas la IIRSA, como uno de los grandes logros de este primer encuentro de presidentes suramericanos (Sanahuja, 2011, p. 124; Colombo & Roark, 2012, p. 22; Weskamp, 2012, p. 139). Al respecto, Giacalone (2006) señala: “El plan resurgió como una iniciativa brasileña para vincular las carreteras de Perú y Brasil a través de la región amazónica, complementando las hidrovías hacia el sur, que favorecen la circulación regional dentro del Mercosur” (pp. 77-78).

De acuerdo con el marco analítico que propusimos en el capítulo anterior, es importante identificar el papel que cumplen los líderes que constituyen las EPEs, quienes delinear la formulación de la política exterior de los Estados. En esta cumbre, además de los presidentes, asistieron Vilmar Rocha, diputado por el Congreso Nacional de Brasil, y como observadores: Jorge Castañeda, representante de México; Juan Francisco Rojas Penso, secretario

general de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); Sebastián Alegrét, secretario general de la Comunidad Andina (CAN); Ney Lopes de Souza Junior, presidente alterno del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO); Otto Boye, secretario permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA); José Antonio Ocampo, secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Genaro Sánchez, presidente del Directorio del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) y Sebastião Cunha, presidente del Consejo del Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADDEX) (Comunicado de Brasilia, 2000, §. 18).

En conclusión, podemos decir que este primer encuentro estableció los temas que serán prioritarios en las siguientes reuniones de Guayaquil y Cuzco: la defensa de la democracia, la búsqueda de sinergias con otras organizaciones regionales y la promoción de la integración e infraestructura.

## **II Cumbre Suramericana, Guayaquil 2002.**

A continuación analizamos el desarrollo del segundo encuentro de presidentes suramericanos en Guayaquil en 2002. Veremos las presiones sistémicas que influenciaron a las EPEs suramericanas en aquel momento y los cambios en algunos liderazgos políticos que fueron cruciales para la región. El denominado *Consenso de Guayaquil* recoge la voluntad política suramericana del momento; es un documento en el que se reitera la necesidad de fortalecer la democracia, la lucha contra las drogas y el compromiso de desarrollar la infraestructura vial.

El encuentro tuvo lugar en Guayaquil los días 26 y 27 de julio de 2002. Su propósito fue continuar impulsando la consolidación de un espacio común suramericano, a pesar de los cambios de algunos jefes de Estado, y de un menor optimismo respecto al proyecto de integración que no permitió a Brasil continuar hablando de los “Estados Unidos de América del Sur” (Gudynas, 2006, p. 5).

Es importante identificar las dinámicas del sistema internacional que presionaban en ese momento a las EPEs de la región. Por una parte, en 2001 iniciaron las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), conocidas como “Ronda de Doha”, en las que los gobiernos suramericanos buscaban más apertura de los países poderosos en un tema

importante para sus economías: la agricultura<sup>19</sup>. Por otra parte, si bien la mayoría de países apostaban por la unidad suramericana, simultáneamente estaban preocupados por las negociaciones del ALCA (Gudynas, 2006, p. 5). Incluso, Chile no había ingresado al Mercosur debido a que desde 1994 venía en un proceso de negociación de Tratado de Libre Comercio (TLC) con EE. UU. que se habría de implementar finalmente en 2004 (durante las administraciones de Eduardo Frei, 1994-2000 y Bill Clinton, 1993-2001).

Fueron notorios los cambios en algunos liderazgos políticos de la región. Se destacan a Alejandro Toledo (2001-2006) como nuevo presidente de Perú<sup>20</sup>; Jorge Quiroga (2001-2002) quien reemplazó a Hugo Banzer (1997-2001) en Bolivia<sup>21</sup>, y Eduardo Duhalde (2002-2003) quien tomó el poder luego de los escándalos de Fernando de la Rúa en Argentina (1999-2001)<sup>22</sup>.

Los resultados del encuentro se encuentran resumidos en el documento *Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo* (Consenso de Guayaquil, 2002). En el texto sobresale la reivindicación de una historia común suramericana, el objetivo de participar más en la economía global y la búsqueda de marcos normativos favorables a la integración:

En el contexto de la Convocatoria del Presidente Gustavo Noboa, destacaron que es voluntad de América del Sur, fiel al mandato de sus Libertadores y a

---

<sup>19</sup> Sobre este punto en específico véase Bouët et al., (2005) y para una visión más amplia del proceso de negociación Polanski (2006).

<sup>20</sup> Luego de la escandalosa dimisión de Alberto Fujimori, estuvo como presidente transitorio de Perú Valentín Paniagua Corazao (del 22 de noviembre de 2000, al 8 de julio de 2001). En las posteriores elecciones ganó Alejandro Toledo.

<sup>21</sup> Previamente había sido dictador de su país en el período 1971-1978.

<sup>22</sup> La crisis en Argentina hizo que varios líderes políticos ocuparan el cargo de la presidencia en interinidad, hasta la también corta designación de Duhalde: Federico Ramón Puerta (21-23 de diciembre de 2001), Adolfo Rodríguez Saá (23-30 de diciembre de 2001), Eduardo Camaño (30 de diciembre de 2001-2 de enero de 2002), y posteriormente Ernesto Duhalde (2 de enero de 2002 - 25 de mayo de 2003). Posteriormente, llega al poder Néstor Kirchner (2003-2007), quien tendrá un papel importante en la construcción del nuevo multilateralismo suramericano, apoyando el proceso en su conjunto, y como primer secretario general de la Unasur (4 de mayo de 2010-27 de octubre de 2010). Sobre las causas de la crisis en Argentina, es valioso el análisis de Aníbal Pérez Liñán (2002): “Son tres los elementos distintivos que complicaron la salida de la crisis política argentina: las restricciones sobre las cuentas bancarias [que crearon una profecía autocumplida (sic) de catástrofe financiera], la interna irresuelta de los gobernadores del peronismo, y el desprestigio de la Corte Suprema de Justicia” (p. 177).

su identidad como región con historia común y herencia cultural compartida, construir de manera coordinada un espacio integrado, mediante el fortalecimiento de las conexiones físicas y la armonización de los marcos institucionales, normativos y regulatorios. La consolidación de este objetivo permitirá que la región participe más ampliamente en las corrientes internacionales de capital, bienes, servicios y tecnología, ya que su geografía constituye una extraordinaria base física para la intensificación de los esfuerzos de integración productiva, comercial y de infraestructura (Consenso de Guayaquil, 2002, §. 5).

También se destacó la interrelación entre infraestructura y desarrollo, de acuerdo con una “visión estratégica suramericana”, que permita la inclusión de los sectores marginados a los beneficios de la modernidad, todo bajo el principio del “regionalismo abierto” (Consenso de Guayaquil, 2002, §. 6).

Varios temas presentaron continuidad con relación a la I Cumbre de Brasilia en 2000. Por ejemplo, se determinó el compromiso con los principios democráticos, enmarcado en la OEA, el Derecho Internacional, los propios actores suramericanos y la Carta Democrática Interamericana firmada en Lima en 2001 (OEA, 2001a). En el mismo orden se hace referencia a la importancia de los Derechos Humanos y se celebra la adopción de la Carta Andina de Derechos Humanos (CAN-OEA, 2002).

De la misma manera, se destacó como “base esencial del proceso de cooperación e integración suramericano” el desarme, la no proliferación de armas de destrucción masiva y el principio de la solución pacífica de controversias (Consenso de Guayaquil, 2002, §. 2). En este sentido, se subrayó la adopción de la Declaración sobre la Zona de Paz Suramericana<sup>23</sup> (II Cumbre Suramericana, 2002).

---

<sup>23</sup> Este objetivo se reitera posteriormente, con la Declaración de Santiago, los días 9 y 10 de marzo de 2009 durante la Primera Reunión del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) (Unasur, 2009a). Asimismo, en la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y Gobierno de la Unasur, celebrado en Lima el 30 de noviembre de 2012. Se hace a través de la “Declaración sobre Suramérica como zona de paz”. La Declaración contempla seis puntos: i) cooperación bilateral y regional, ii) respeto a principios y normas del Derecho Internacional, iii) el fortalecimiento de medidas de confianza y transparencia en gastos militares, iv) promoción de la cultura de paz, v) Suramérica como zona libre de minas antipersonas y, vi) el llamado a la negociación de un Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación (Unasur, 2012c, art. 1-6).

Igualmente, se reiteró el compromiso de la lucha mundial contra las drogas, el terrorismo internacional y se acentuó la importancia de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), tema reflejado en la Declaración de Monterrey sobre Financiamiento para el Desarrollo (ONU, 2002) y la propuesta de Venezuela de creación de un fondo humanitario internacional para atender la problemática (Consenso de Guayaquil, 2002, §. 2). Al problema del desarrollo se suman otros que de acuerdo con Mónica Hirst (comunicación personal, 17 de agosto de 2013) son interestatales y han encontrado en la Unasur un espacio para buscar ser resueltos:

Nuestro problema es que no sabemos que tenemos una serie de conflictos a escalas interestatales: narcotráfico, violencia urbana, drogas, que son temas de políticas soberanas de los países, y que tienen ahora un espacio en Unasur, gracias a una idea de consejo de lucha contra las drogas.

Nuevamente se reafirmó la importancia de avanzar en el proceso de consolidación de IIRSA, aspecto que, como manifestamos en el apartado anterior, llama la atención de varios analistas porque representa uno de los principales desafíos para el desarrollo de la región (Gudynas, 2006, p. 5; Díaz Barrado & Cano Linares, 2007, p. 10; Bernal-Meza, 2008, p. 162; Oyarzún, 2010, pp.2-4; Sanahuja, 2011, p. 124). Al respecto el propio documento oficial señala:

Los Presidentes saludaron y destacaron los importantes progresos realizados por los doce países suramericanos en conjunto en el marco de la IIRSA, definida en el Comunicado de Brasilia, de septiembre del 2000, e implementada a través de su Plan de Acción [...] que incluye la identificación de 162 proyectos de transporte, energía y telecomunicaciones (Consenso de Guayaquil, 2002, §. 9).

Los avances involucraron el trabajo conjunto de las organizaciones que conforman el Comité de Coordinación Técnica (CCT): BID, CAF y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) (IIRSA, 2000). Asimismo, se reconoció que el Comité de Dirección Ejecutiva (CDE) de la IIRSA estableció importantes directivas para el desarrollo de planes para el futuro, sobre una visión estratégica suramericana y la participación del sector privado (Consenso de Guayaquil, 2002, §. 10).

Sobre el papel estratégico de la iniciativa de la IIRSA:

La visión de la infraestructura como un elemento clave de la integración sudamericana está basada en la noción de que el desarrollo sinérgico del trans-

porte, la energía y las telecomunicaciones puede generar un impulso decisivo para la superación de barreras geográficas, el acercamiento de mercados y la promoción de nuevas oportunidades económicas en los países de la región, siempre que se mantenga e incremente un contexto de apertura comercial y de inversiones, de armonización y convergencia regulatoria y de cohesión política creciente (IIRSA, 2000).

En cuanto a miembros de las EPEs que asistieron a la cumbre de Guayaquil vemos a casi todos los presidentes suramericanos, a excepción de Uruguay (vicepresidente), Guyana y Surinam (cancilleres), estos últimos explicable por su tradición caribeña, los cuales se fueron acercando a la región paulatinamente, extraño para el caso de Uruguay:

[...] los Jefes de Estado de Argentina, Eduardo Duhalde; Bolivia, Jorge Quiroga; Brasil, Fernando Henrique Cardoso; Chile, Ricardo Lagos; Colombia, Andrés Pastrana; Paraguay, Luis Ángel González Macchi; Perú, Alejandro Toledo; Venezuela, Hugo Chávez Frías; Uruguay, Luis Hierro López, Vicepresidente de la República, en representación del señor Presidente Jorge Batlle; Guyana, Samuel R. Insanally, Ministro de Relaciones Exteriores, en representación del señor Presidente Bharrat Jagdeo; y Surinam, Maria Elizabeth Levens, Ministra de Relaciones Exteriores, en representación del señor Presidente Runaldo Ronald Venetiaan (Consenso de Guayaquil, 2002, §. 1).

Como hemos visto, la I y II Cumbres Suramericanas dan cuenta del inicio de la construcción multilateral de la Unasur. Para algunos autores estos encuentros constituyen los “antecedentes inmediatos del mecanismo” (Díaz & Cano, 2007, p. 11). Asimismo, destacan varios temas comunes en los dos encuentros: democracia, infraestructura, paz y seguridad. A continuación, abordamos el análisis del tercer y definitivo encuentro que permitirá el posterior nacimiento a la Comunidad Suramericana de Naciones.

### **III Cumbre Suramericana, Cuzco 2004.**

A continuación, hacemos un análisis del contexto político suramericano de 2004. Posteriormente estudiamos factores de las EPEs brasileñas que incidieron en la formulación y desarrollo de la política exterior. Asimismo, revisamos los objetivos de otros actores de la región, y finalmente exponemos los resultados de la reunión que se concentran en las Declaraciones de Guayaquil y Ayacucho, siendo esta última la que contiene la propuesta de conformación de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN).

A pesar de las tensiones entre la CAN y el Mercosur, el contexto político de la zona continuó en formación. De acuerdo con Gudynas (2006) se presentó un “cambio de enfoque: la integración latinoamericana es reemplazada por la integración sudamericana” (p. 7), aspecto importante en el que insistimos y que da cuenta de la suramericanización.

En ese momento el Mercosur y Perú firmaron un acuerdo en agosto de 2003, y en diciembre de ese mismo año, se les sumaron Colombia, Ecuador y Venezuela a través de un acuerdo de complementación económica. Se trató de un proceso *sui generis*, ya que en ese momento se encontraban asociados Chile, Bolivia, Perú y posteriormente, Venezuela. A pesar de ello, en el seno del Mercosur en 2004 no lograron firmar un nuevo tratado entre los miembros originales (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), lo cual demostró divergencias entre sus miembros (Gudynas, 2006, p. 7).

Así las cosas, el 8 de diciembre de 2004 se realizó la III Cumbre Suramericana en Cuzco, Perú. Tal y como hemos manifestado, no se puede adjudicar solo a Brasil la iniciativa de estos encuentros. No obstante, varios autores insisten en la importancia del liderazgo brasileño (Malamud, 2005, p. 425, citado en Giacalone, 2006, p. 78; Peña, 2009, p. 51; Serbin, 2009, p. 145; Da Silva, et al., 2012, p. 67; Zanin, 2012, p. 147)<sup>24</sup>. En este periodo es importante destacar el papel del presidente Lula da Silva y del equipo de trabajo que conformó para redefinir la política exterior de Brasil (2003-2010).

De acuerdo con Duarte y Trindade (2008), con el presidente Lula varias figuras importantes, denominadas como desarrollistas (nacionalistas), asumen puestos clave en el servicio exterior brasileño. Además del canciller Celso Amorim, destaca el papel del secretario político Samuel Pinheiro Guimarães. Esto cambió el perfil de la conducción política de Itamaraty, ya que dichas figuras favorecieron la participación de otros entes estatales en el manejo de una política exterior que buscaba mejorar la credibilidad del país (pp. 82-83). Al respecto, Ricardo Sennes (comunicación personal, 16 de octubre de 2013) elabora un perfil de las EPEs del momento activas

---

<sup>24</sup> Hirst (2006) es escéptica al respecto, manifiesta que: “Es aún nebuloso el concepto que define la presencia de Brasil en América del Sur, una construcción política que no atiende a las mismas expectativas dentro y fuera del país” (p. 139).

en Planalto e Itamaraty, con énfasis en el influyente asesor político de Lula, Marco Aurelio García:

Aquí es muy importante un punto, tienes a Lula, Marco Aurelio y Celso Amorim. Celso Amorim es un tipo del Itamaraty clásico, el tipo ideal weberiano, lo que es una persona de Itamaraty. Marco Aurelio es una persona de izquierda, él tiene su origen en el marxismo, pero no sé exactamente cuál de sus líneas, pero en fin, es una persona claramente de izquierda y que tiene la idea de un internacionalismo desde el punto de vista de izquierda; contrario a la perspectiva de Amorim. Celso Amorim, con toda la formación que tiene en la diplomacia de Brasil, es un nacionalista, un desarrollista. Él tiene un acuerdo tácito con Marco Aurelio, quien propende por una izquierda democrática, si se quiere. Pero Amorim tiene una visión más abierta del regionalismo que la de Itamaraty, que es de proyección de poder y todo eso. Entonces Marco Aurelio le dice a Lula: “mira, tenemos que tornar esta cumbre, la de IIRSA, hacia un gran instrumento institucional. Marco Aurelio es el más institucionalista de todas las personas que han pasado por el gobierno, respecto a la cuestión regional. O sea, Marco Aurelio comparte la idea de un parlamento sudamericano, una organización con secretaría general, con burocracia, una visión institucionalista. Celso Amorim viene de un grupo de Fernando Henrique [Cardoso], como [Luiz Felipe] Lampraia a quienes no les gustan para nada las instituciones regionales, porque la idea desde el punto de vista de Itamaraty es ¿por qué quiero una institución si soy el más fuerte?, los más fuertes no necesitan instituciones porque pueden mandar”. Entonces, se hace una combinación, una mixtura de estas visiones y ahí surge un modelo que se va a llamar Unasur. Esta es la agenda que trae Brasil, con un perfil de Lula y Marco Aurelio, más que de Brasil e Itamaraty.

Sobre el interés de Lula en la integración de la región, el propio Amorim (2010) planteó:

Some other important achievements were obtained during the past eight years (2002-2010). Part of the credit has to go to President Lula's strong determination to push for integration, even in the face of bitter criticism. [...] President Fernando Henrique Cardoso had the indisputable merit of inviting South American Heads of State and Government for a first summit of this kind in 2000. But it was during President Lula's term that a concentrated effort was made to achieve that objective (pp. 228-229).

De acuerdo con Hirst (2006), entre 2003 y 2005 la política exterior brasileña obedeció a tres premisas: fortalecer el vínculo con Argentina,

impulsar la estabilidad democrática suramericana y, lograr mayor protagonismo en su región para favorecer su proyección internacional. Lo anterior, bajo tres líneas de acción: i) confianza en la democracia para resolver crisis institucionales, ii) crítica a las políticas neoliberales y, iii) evitar una visión “securitizada”<sup>25</sup> de la política suramericana (p. 134).

En este momento crucial, el presidente Lula obtuvo el apoyo de los mandatarios de Perú, Alejandro Toledo, y de Argentina, Eduardo Duhalde, quien presidía el Comité de Representantes Permanentes del Mercosur (y quien paradójicamente no asistió a Cuzco). En aquel encuentro estuvieron presentes: Carlos Mesa de Bolivia, Lula da Silva de Brasil, Álvaro Uribe de Colombia, Ricardo Lagos de Chile, Bharrat Jagdeo de Guyana (1999-2011), Ronald Runaldo Venetiaan de Surinam (1991-1996/2000-2010), y Hugo Chávez de Venezuela. No obstante, otros líderes mostraron cierta desconfianza ante la propuesta de una “Comunidad Suramericana” bajo el liderazgo brasileño, además de que no se habían resuelto ciertas fricciones previas entre la CAN y el Mercosur (Gudynas, 2006, p. 7). Por esa razón no asistieron los líderes Eduardo Duhalde de Argentina, Nicanor Duarte de Paraguay, y Jorge Batlle (2000-2005) de Uruguay.

De acuerdo con la síntesis teórica que rige esta investigación, los factores domésticos y externos inciden en la formulación de la política exterior. En esta III Cumbre Presidencial Suramericana, se produce la *Declaración del Cuzco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones*, la cual hace referencia a “desafíos internos y externos comunes” que han compartido las naciones de la región desde las gestas de independencia (Declaración del Cuzco, 2004, §. 2). Asimismo, hace referencia a una pluralidad de pueblos y culturas que han consolidado una “identidad suramericana” compartida, y en la que son importantes: la democracia conforme a la Carta Democrática Interamericana (OEA, 2001a), solidaridad, derechos humanos, libertad, justicia social, respeto a la integridad territorial, diversidad, no discriminación, afirmación

---

<sup>25</sup> De acuerdo con la autora, la respuesta de Washington sobre el liderazgo de Brasil fue ambivalente. Por una parte, celebró su papel como “estabilizador regional”, pero por el otro, no vio con buenos ojos el acercamiento con Venezuela (Hirst, 2006, p. 135). Es de común creencia en círculos académicos de la región, que para evitar esos temores en la Casa Blanca, Itamaraty hizo un llamado al pragmatismo a la Administración de Dilma Rousseff. Sobre el concepto *Securitization* véase Wæver (2007).

de autonomía, igualdad soberana de los Estados y la solución pacífica de controversias (Declaración del Cuzco, 2004, §. 3-9).

La Declaración de Cuzco en su preámbulo hace referencia por primera vez, a las gestas libertarias y a los próceres de la independencia de la región<sup>26</sup>, y manifiesta: “interpretando las aspiraciones y anhelos de sus pueblos a favor de la integración, la unidad y la construcción de un futuro común, hemos decidido conformar la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN)” (Declaración del Cuzco, 2004, §. 1).

Otros temas, también presentes en las dos cumbres anteriores, complementan la agenda propuesta. Lo anterior a partir de la convergencia de “intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad como un factor potencial de fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades internas para su mejor inserción internacional” (Declaración del Cuzco, 2004, §. 4). Se destaca la mención que se hizo sobre la importancia del desarrollo económico, la distribución equitativa de los ingresos, la inclusión social, el cuidado del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible, lo anterior soportado en el desarrollo de las “regiones interiores” del espacio suramericano como proyecto comunitario (Declaración del Cuzco, 2004, §. 5-6).

Asimismo, se resaltaron objetivos como la eliminación del hambre, el acceso a salud y educación y, para interés de esta investigación, se hizo referencia a que el proyecto de integración suramericano debe promover: “un multilateralismo renovado y democrático que integre decididamente y de manera eficaz el desarrollo económico y social en la agenda mundial” (Declaración del Cuzco, 2004, §. 8). También se propuso el desarrollo de un “espacio suramericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura” (§. 10). Para cumplir este objetivo se indicaron seis procesos: i) concertación y coordinación política, ii) convergencia entre

---

<sup>26</sup> Al respecto el propio preámbulo señala: “Los Presidentes de los países de América del Sur reunidos en la ciudad del Cuzco en ocasión de la celebración de las gestas libertarias de Junín y Ayacucho y de la convocatoria del Congreso Anfictionico de Panamá, siguiendo el ejemplo de El Libertador Simón Bolívar, del Gran Mariscal de Ayacucho Antonio José de Sucre, del Libertador José de San Martín, de nuestros pueblos y héroes independentistas que construyeron, sin fronteras, la gran Patria Americana [...]” (Declaración del Cuzco, 2004, §. 1).

Mercosur, la CAN y Chile, y la inclusión de Guyana y Surinam<sup>27</sup>, iii) integración física, energética y de comunicaciones, iv) políticas para el agro y desarrollo rural, v) transferencia de tecnología (educación) y, vi) responsabilidad social empresarial (§. 16-17). Finalmente, se propusieron las reuniones de jefes de Estado como instancia suprema de conducción política y las de cancilleres como espacio de decisión ejecutiva del proceso, estos encuentros sustituirían a las “Cumbres Suramericanas”. También se designó al Gobierno de Perú en la secretaría *pro tempore* hasta la próxima reunión de la CSN, proyectada en Brasil en 2005 (§. 19-20).

Lo anterior nos muestra una agenda enriquecida con diversos temas, que promueve un nuevo multilateralismo y aboga por la inclusión de Guyana y Surinam para consolidar a los doce Estados suramericanos en el proceso de integración del momento.

Volvemos al importante y reiterado tema de la infraestructura regional. Como hemos visto anteriormente, la IIRSA es una de las iniciativas que más atención y fuerza recibió en los orígenes de la Unasur. No obstante, para cuando nace la CSN, con una mezcla de frustración y pragmatismo se redujeron de 300 a 31 los proyectos emprendimientos específicos (Gudynas, 2006, p. 8). De acuerdo con Gudynas (2006), esta Cumbre evidenció la insistencia e influencia de los acuerdos de libre comercio (TLC) como factores intervinientes en la integración de la región, los cuales presentan una paradoja:

Perú ha firmado un TLC con Estados Unidos, mientras que también tiene un acuerdo de liberalización comercial con el Mercosur. En ninguno de los dos casos hay mecanismos para articular las economías, y por lo tanto hay sectores que sufrirán mucho por el ingreso de productos sea de Estados Unidos o del MERCOSUR (p. 8).

Sobre la escasa confianza entre las partes, Diego Cardona (2005) manifestaba:

[...] en el campo de la cultura encontramos un aspecto fundamental que tiene que ver con la visión de las historias nacionales y su relación con los vecinos. En los textos históricos que han formado nuevas generaciones, la visión

---

<sup>27</sup> Se aclara que Guyana y Surinam ingresarán, sin perjuicio de sus compromisos con la Comunidad del Caribe (CARICOM), organización fundada en 1973 a través del Tratado de Chaguaramas (Trinidad y Tobago).

mutua Colombia-Venezuela, o Ecuador-Perú, o Chile-Argentina, o también Bolivia-Chile, o Argentina-Brasil ha sido tradicionalmente muy negativa. Si algún día se quiere construir una comunidad de América del Sur, cualquiera que sea su naturaleza en el futuro, una de las tareas prioritarias consistirá en propiciar un cambio sustancial en esa visión negativa del Otro, del vecino, a la manera como se fueron superando las visiones negativas entre Alemania y Francia, por ejemplo, o como se tendrán que superar entre México y Estados Unidos, si se pretende construir una comunidad en el norte del continente (p.12)

Para Sanahuja (2011) esta Cumbre estableció tres aspectos básicos del proyecto integrador suramericano: concertación de las políticas exteriores, la convergencia de la CAN, Mercosur, Chile, Guyana y Surinam en el ALCSA, y la integración energética y de comunicaciones contemplada en la IIRSA (pp. 123-124).

Resaltamos que el *Plan de Acción para la Iniciativa* de la IIRSA fue diseñado por los ministros de Transporte, Energía y Comunicaciones bajo los principios orientadores definidos por los presidentes suramericanos desde el año 2000. Se compone de los pilares: Ejes de Integración y Desarrollo (EID) y Procesos Sectoriales de Integración (PSI)<sup>28</sup> (IIRSA, 2013).

Es importante destacar que el 9 de diciembre de 2004, segundo día del encuentro en Cuzco, se presentó la Declaración de Ayacucho<sup>29</sup>. En esta se celebró la “conformación de la Comunidad Suramericana de

<sup>28</sup> Actualmente los Ejes de Integración y Desarrollo (EID) son: Eje Andino, Eje Andino del Sur, Eje de Capricornio, Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná, Eje del Amazonas, Eje del Escudo Guayanés, Eje del Sur, Eje Interoceánico Central, Eje Mercosur-Chile, Eje Perú-Brasil-Bolivia. Asimismo, los Procesos Sectoriales de Integración (PSI) son: Instrumentos de Financiamiento de Proyectos de Integración Física Regional, Integración Energética, Facilitación de Pasos de Frontera, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), Sistemas Operativos de Transporte Aéreo, Sistemas Operativos de Transporte Marítimo, Sistemas Operativos de Transporte Multimodal (IIRSA, 2013). Para una revisión de la evolución de la visión estratégica de la infraestructura suramericana y sus cambios, véase el interesante trabajo: *Integración Suramericana y Globalización: el papel de la infraestructura* (Gadea, 2008). Asimismo, se puede visitar su página oficial en internet: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

<sup>29</sup> No se debe confundir con la Declaración de Ayacucho de 1974, la cual se hizo en conmemoración del sesquicentenario de la Batalla de Ayacucho (9 de diciembre de 1824). A esta reunión fueron invitados los presidentes suramericanos del momento, no obstante, el presidente chileno Augusto Pinochet no asistió al enterarse de la visita del canciller de Cuba Raúl Roa García. Para más información véase Lizón (2011, pp. 27-29).

Naciones (CSN)”; se reiteró el compromiso de consolidar una “Zona de Paz Suramericana” a través de una cultura de paz; se reafirmó el compromiso con la Carta Democrática Interamericana (OEA, 2001a); y se hizo un llamado a la conclusión de los trabajos de la Carta Social de las Américas, la cual se consolidaría ocho años después (OEA, 2012)<sup>30</sup>. Asimismo, se respaldó la IIRSA y el fortalecimiento de la Unión Interparlamentaria Suramericana (Declaración de Ayacucho, 2004, §. 4-8).

Esta última Declaración recoge algunos de los temas más importantes que fueron tratados en esta primera fase de Cumbres de la naciente CSN. Es claro el esfuerzo por consolidar una agenda con temas relevantes para la región: democracia, desarrollo, educación, infraestructura, paz y seguridad, todo encaminado hacia la búsqueda de sinergias con los otros dos organismos multilaterales de la región: CAN y Mercosur. Así como también, a la integración de la Guyana y Surinam como actores ligados al Gran Caribe. Al respecto, Cardona (2008) ha planteado que “se llegó finalmente a una posición de consenso bastante lógica: aprovechar los logros y avances de los mecanismos ya existentes, en la medida en que ellos existan según el tema; y, crear mecanismos de confluencia en donde ello sea posible” (p. 24). Veamos a continuación, el desarrollo e impacto de la breve CSN en Suramérica.

### **La Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), 2005**

En este apartado veremos el desarrollo de la primera reunión de la CSN en Brasilia. Analizamos la actuación, principalmente de los presidentes Lula da Silva, Hugo Chávez y Néstor Kirchner. Posteriormente, indagamos el contenido de la Declaración de Brasilia de 2005, la cual tiene relación con las temáticas expuestas en las pasadas cumbres de presidentes suramericanas vistas con anterioridad. Luego revisamos la Declaración de Cochabamba de 2006, la cual posee los principios rectores de la integración suramericana.

La Primera Reunión de Jefes de Estado de la CSN se desarrolló en Brasilia, los días 29 y 30 de septiembre de 2005. Sectores nacionalistas de las

---

<sup>30</sup> La carta fue aprobada en la 42ava Asamblea General de la OEA, celebrada en Cochabamba, Bolivia, el 4 de junio de 2012, luego de seis años de intenso debate. Se asume que es complementaria de la Carta Democrática Interamericana (OEA, 2001a) y su principal propósito es reducir la pobreza del 34 % de la población americana (OEA aprueba Carta Social, 4 de junio de 2012).

EPEs de los países que conformaban la naciente organización, aún guardaban temores y se sentían presionados por aquellos actores en sus países poco dados a la integración. Así las cosas, a esta Cumbre no asistieron los presidentes de Argentina, Colombia, Guyana, Surinam y Uruguay. Aunque se debe anotar que el presidente argentino, Néstor Kirchner, llegó la primera noche, asistió a la cena, firmó dos acuerdos con el presidente Chávez y regresó antes del encuentro final: “De doce jefes de Estado, solo siete estamparon su firma, el 58 por ciento del total” (APM Agencia Taller, 2005).

A pesar de las notables ausencias, el diálogo continuó bajo el liderazgo de Lula da Silva y su canciller Celso Amorim. La Declaración final, producto en alto grado de los intereses brasileños, manifiesta: “La esencia de la Comunidad Sudamericana de Naciones es el entendimiento político y la integración económica y social de los pueblos de América del Sur” (Declaración de Brasilia, 2005, §. 1). De la misma manera, habla de un proceso convergente encaminado a establecer una “zona de libre comercio suramericana” en la que se promueva el crecimiento económico y se reduzcan las asimetrías (§. 5).

En cuanto al funcionamiento de la organización, se resalta que operará sobre “la institucionalidad existente” con el ánimo de evitar “duplicación y superposición de esfuerzos”, problemática del multilateralismo latinoamericano que, por ejemplo, ha sido notorio en las Cumbres de las Américas. Asimismo, se aclaró que las reuniones de jefes de Estado serían la más alta instancia de manejo político de la CSN, que se harían anualmente y que se promovería una concertación política y diplomática consensuada que diferencie y brinde dinamismo a la región (Declaración de Brasilia, 2005, §. 7-13). Aspecto último que concuerda con la tradición de la región, tal y como lo fueron el Grupo de Contadora y el Grupo de Río.

El documento reitera la iniciativa de la IIRSA, y además propone una “Agenda Prioritaria” que determina las siguientes áreas de acción: i) diálogo político, ii) integración física, iii) medio ambiente, iv) integración energética, v) mecanismos financieros suramericanos, vi) asimetrías, vii) promoción de la cohesión social, de la inclusión social y de la justicia social y, viii) telecomunicaciones (Declaración de Brasilia, 2005, §. 16).

Posteriormente, se estableció un amplio “Programa de Acción” con varios temas ya abordados en las pasadas Cumbres Suramericanas. Por ejemplo, se contempló el accionar del Foro Suramericano de Consulta y Concertación

Política, reuniones conjuntas entre el Mercosur, la CAN, Chile, Guyana y Surinam y la posibilidad de un “Acuerdo de Exención de visas y habilitación de documentos de identidad para que sus nacionales ingresen y transiten en sus respectivos territorios en calidad de turistas” (Declaración de Brasilia, 2005, §. 2-7). No obstante, en aquel momento según una fuente de Itamaraty: “Sobre este tema no hubo acuerdo, preferimos dejarlo para negociaciones bilaterales entre cada país” (APAS, 2012, §. 14), lo cual evidencia el temor de Brasilia de ir más allá en los procesos de integración que ellos mismos proponen. Asimismo, se insistió en los acuerdos de complementación económica entre los Estados miembros y se proyectó para el 21 de octubre de ese mismo año (2005) un Foro en La Paz, Bolivia, sobre las “asimetrías en la integración suramericana” (Declaración de Brasilia, 2005, §. 8-9).

Otros temas importantes tienen que ver con la promoción de programas de comercio e inversiones, basados en la experiencia de Brasil en su “Programa de Sustitución Competitiva de Importaciones”, el reconocimiento del agua como “recurso natural soberano”, la insistencia en los avances de la Red de Gasoductos del Sur, la formulación de un programa contra el dengue y la malaria, y la responsabilidad ética del turismo (Declaración de Brasilia, 2005, §. 12-24). Se destaca con importancia la propuesta de una “agenda cultural suramericana y una feria de ciencia y tecnología suramericana” (§. 27-28).

El haber conseguido la Declaración final fue un gran logro para el proceso unificador suramericano. No obstante, varios aspectos reflejan las dificultades presentes: la ausencia de algunos mandatarios, y las críticas del presidente Hugo Chávez quien no estaba dispuesto a firmar el documento final, debido a que consideraba que la Declaración y sus temas no diferían de algunos esquemas de integración tradicionales suramericanos como la CAN y el Mercosur, y que además no se desmarcaba del modelo neoliberal, el propio Chávez manifestó:

Creo, Lula, que la Comunidad Sudamericana debe trascender el Mercosur, debe trascender la Comunidad Andina, y esas instituciones deben desaparecer. Si no, no estaremos haciendo nada. Creo que estamos comenzando muy mal, repitiendo esquemas fracasados [...] Tenemos que concluir que el modelo neoliberal no sirve. Continuarlo es condenarnos (APAS, 2012, §. 3-5).

No obstante, el presidente Lula y su canciller Amorim lograron que el mandatario venezolano se sumara a la firma de la Declaración. El líder

brasileño fue enfático al señalar en ese momento que en el orden internacional: “No habrá salida individual para ningún país” (APAS, 2012, §. 11).

Dos meses después, en noviembre de 2005 se celebró la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata. En donde, tal y como vimos en el capítulo anterior, se bloqueó la iniciativa del ALCA. Al respecto, Diana Tussie (comunicación personal, 21 de agosto de 2013) señala la convergencia entre Brasil y Venezuela y la incidencia de Chávez, en este momento de contestación hacia EE. UU. por parte de Suramérica:

Es ahí cuando hay confluencias entre Brasil y Venezuela por diferentes caminos, uno por el problema de verse aislado, el otro por intereses económicos y sociales, que desembocan finalmente en la elección de Lula en el 2002. Entonces ahí, finalmente, si bien el tiro de gracia al ALCA se lo da Chávez, la construcción había sido brasilera [...] Chávez es quien se encarga de hacer la agitación anti-americana, etcétera. Pero ya estaba todo cocinado (sic), por supuesto por la afinidad política. Y se la dejó en bandeja a Kirchner, porque finalmente así se hizo en Mar del Plata, entonces Kirchner presidente y anfitrión de la cumbre, le dejó todo en bandeja de plata [...] Él como anfitrión no hizo nada y dejó que la manifestación decidiera el rumbo del ALCA, que ya se sabía que moría, llega a su techo en 2003, en la reunión de Miami. Ahí surge lo que yo llamaría una política externa de construcción regional, y ahí surge la Unasur.

Reafirmando lo anterior, Alcides Costa Vaz (comunicación personal, 14 de octubre de 2013) también señala la afinidad entre Kirchner y Chávez en ese momento:

Kirchner es muy activo en este momento (2005). Me parece que Kirchner es una figura importante en este juego, exactamente porque hay un momento en que hay un acercamiento muy intenso de Venezuela-Argentina desde el principio de Kirchner, que Chávez le apoya en el momento de salida de la crisis, donde Venezuela compró títulos de la deuda argentina en una forma muy intensa. Trató de facilitar como podía y cuanto podía las cosas de Kirchner. Y ahí está un poco también lo que yo comprendo y puede ser fuertemente criticado como una interpretación muy conspiratoria, pero me parece que Chávez también lo tenía muy claro, que la viabilidad de un proyecto regional político, inspirado por sus concepciones bolivarianas y marxistas, no sería factible sin la concurrencia de Argentina, y alguna forma de aceptación del Brasil.

Lo anterior evidencia que en el Comunicado de Brasilia sobre la CSN en 2005, la idea de “región” e intereses compartidos empezaba a mostrar su efectividad al lograr cierta unidad para responder conjuntamente a las

iniciativas de Washington, y ante la creciente debilidad de la OEA, reconocida por algunos de sus propios funcionarios. Al respecto, el coordinador del Instituto de Altos Estudios para la Integración y el Desarrollo Legislativo (IDL) del Parlamento Andino en Bogotá Pedro Montero (comunicación personal, 6 de agosto de 2013), manifiesta:

Me resulta también muy clara la debilidad de la OEA, y puede que también Unasur incida en eso. Nosotros hemos tenido aquí la oportunidad de hablar con varios altos funcionarios de la OEA, de hecho, tenemos una relación muy estrecha con la OEA y ellos obviamente de manera informal, *off the record*, siempre nos han dicho en los últimos dos años que la debilidad de la OEA es flagrante, o sea, es muy marcada.

La gestión e impulso de las EPEs brasileñas logró que tan solo dos meses después, el 9 de diciembre de 2005, se celebrara en Montevideo, la I Reunión Extraordinaria de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN). En este encuentro se decidió establecer la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Suramericano, la cual estaría compuesta por altos representantes designados por los doce presidentes de la CSN (2005, art. 1-2). Su principal función fue impulsar el proceso de integración en todos sus aspectos: político, económico, social, cultural, energía e infraestructura. Las conclusiones habrían de presentarse en Bolivia en 2006 (CSN, 2005, art. 3), en donde se reunieron, esta vez sí, los doce presidentes suramericanos, junto con otros miembros de las EPEs latinoamericanas. Lo veremos a continuación.

### **Declaración de Cochabamba, 2006.**

El 9 de diciembre de 2006, se reunieron en Cochabamba los presidentes de los doce países suramericanos, junto con los presidentes Daniel Ortega de Nicaragua (electo), y Felipe Calderón de México, quienes firmaron la Declaración *Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana* (Declaración de Cochabamba, 2006). Resulta interesante el párrafo introductorio de dicha declaración, en el que se señalan aspectos claves en el estudio de las RRII, y de forma particular para esta investigación: la condición de un orden internacional de la posguerra fría, la crisis del multilateralismo y la asimetría existente entre Estados y regiones:

El fin de la bipolaridad construida después de la Segunda Guerra Mundial acabó con la ‘guerra fría’, trajo aparejado un debilitamiento del multilateralismo y una profundización de las asimetrías entre países e incluso continentes.

El proceso de globalización ha influido profundamente en nuestras economías y sociedades (§. 2).

De la misma manera, se identifica a la integración regional como “una alternativa para evitar que la globalización profundice las asimetrías” que favorecen la marginalidad económica (Declaración de Cochabamba, 2006, §. 4). Y se señala que este proyecto de integración no solo busca superar la pobreza, la desigualdad y la exclusión que ha sufrido la región, sino que también será “un paso decisivo para lograr un mundo multipolar, equilibrado, justo y basado en una cultura de paz” (§. 5).

En esta Declaración también se retoman temas recurrentes en los pasados encuentros: avanzar sobre los logros construidos por la CAN y Mercosur, la inclusión de Guyana y Surinam, la importancia de la democracia y, el “carácter multiétnico, multicultural y plurilingüe de nuestros pueblos”, basado en las raíces históricas compartidas y pueblos originarios (Declaración de Cochabamba, 2006, §. 9). Al respecto Solón (2008) señala:

La Declaración de Cochabamba tenía una alusión tímida y tibia sobre el Acuerdo Constitutivo que había sido consensuado con dificultad. Cuando empezamos a trabajar había delegaciones que entendían que solo teníamos que presentar un estudio de elementos para un posible acuerdo, mientras otras entendían que eso implicaba redactar un proyecto o anteproyecto de tratado fundacional (p. 12).

Pero son los “Principios rectores de la integración sudamericana” pilares fundamentales del proceso. Antes de nombrarlos se hace referencia a los postulados de las Declaraciones de Cusco, Ayacucho y Brasilia (Declaración de Cochabamba, 2006, §. 10). Y son los siguientes:

Tabla 2. Principios rectores de la integración suramericana, 2006

I	Solidaridad y cooperación en búsqueda de mayor equidad
II	Soberanía, integridad territorial y autodeterminación
III	Paz
IV	Democracia y pluralismo
V	Derechos Humanos
VI	Armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible

Fuente: Declaración de Cochabamba (2006, art. 2).

El documento también recoge en su numeral 4 varios objetivos de la integración, en los que propone hacer énfasis en los cuatro primeros: i) superación de las asimetrías para una integración equitativa, ii) un nuevo contrato social suramericano, iii) integración energética para el bienestar de todos y, iv) infraestructura para la interconexión de nuestros pueblos y la región (Declaración de Cochabamba, 2006, art. 4). También, se incorpora un “Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Suramericana con cinco puntos importantes y que son los siguientes. a) el fortalecimiento de la institucionalidad de la Comunidad Suramericana de Naciones (CASA)<sup>31</sup>, nombre acuñado en aquel entonces. Sobre la institucionalidad reza lo siguiente: i) reuniones anuales de jefes de Estado y de Gobierno, ii) reuniones semestrales de cancilleres, iii) reuniones ministeriales sectoriales, iv) la Comisión de Altos Funcionarios y, v) la secretaría *pro tempore* (art. 4 A. §. 1); b) el diálogo político; c) el importante diálogo externo; d) la coordinación en la OMC e Instituciones Financieras Multilaterales y, e) Parlamentos.

El encuentro sirvió de marco para recomponer la relación entre los presidentes Hugo Chávez y Alan García<sup>32</sup>, algo que la prensa en su momento calificó como “reconciliación entre ambos gobernantes”. Asimismo, Evo Morales pidió en el marco del encuentro a Chávez que se reintegrara de nuevo a la CAN, a lo que el mandatario venezolano respondió: “Creo que la CAN, con todo respeto, no sirve, y el Mercosur tampoco. No son instrumentos adecuados para la era que vivimos, son instrumentos para las elites” (Finaliza la Cumbre Sudamericana, 9 de diciembre de 2006). Incluso el presidente Lula fue crítico sobre las divergencias y la falta de proyectos concretos, y reiteró que no había salida individual para ningún país de la región, lo cual es coherente con el propósito que hemos identificado de Brasilia de integrarse con su vecindario.

Sobre esta reunión resulta de interés el siguiente análisis del diplomático boliviano Pablo Solón (2008), quien, como delegado directo del presidente Evo Morales, participó de forma activa en los procesos de negociación de la nueva organización. Para ese momento, y a pesar de los esfuerzos

---

<sup>31</sup> Solamente en este documento se nombra a la organización de esta manera.

<sup>32</sup> Las diferencias entre los mandatarios iniciaron durante la campaña presidencial 2006, cuando el presidente Chávez apoyaba claramente a Ollanta Humala, quien sería derrotado por García (Perú 21, 2006).

diplomáticos en el seno de la CSN, no era tan claro el consenso entre los actores suramericanos:

Si en diciembre del 2006 me hubieran preguntado en Cochabamba, durante la II Cumbre de Jefes de Estado de Suramérica, si al cabo de la Presidencia Pro Témpore de Bolivia se firmaría el Tratado Constitutivo de UNASUR, habría eludido la pregunta con una frase diplomática: “Nuestro objetivo es avanzar en esa dirección”. No creo que algún representante de las 12 delegaciones que estuvieron en Cochabamba hubiera dicho que la firma del Tratado Constitutivo se daría en la próxima reunión de Presidentes. En ese momento eso era casi impensable porque no había consenso al respecto. Sin embargo, debo confesar que desde el primer momento nos propusimos ese objetivo con el Presidente Evo Morales (p. 12).

Tal y como se analizará más adelante, en ese momento iniciaba un proyecto secesionista en las provincias bolivianas de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, en donde se convocaron cabildos para “definir el rumbo que tomarán sus procesos de autonomías”, que abrirían paso a la creación de la “Nación de los Llanos y de Bolivia”. Tanto Chávez como el resto de gobernantes brindó su apoyo a la administración de Morales. Por ejemplo, Alan García, presidente de Perú, manifestó: “La unidad de la patria no está a discusión, la patria es una sola” (Finaliza la Cumbre Sudamericana, 9 de diciembre de 2006). Esta situación política sería una de las principales pruebas para la nueva organización que aún estaba en proceso de conformación. Al final, la Declaración consigna que la III Reunión de Jefes de Estado de la (CSN) sería en Cartagena de Indias, Colombia, en 2007, y que la Cumbre de Presidentes sobre Integración Energética tendría lugar en Venezuela en 2007.

## **Conclusiones**

En este capítulo hemos querido mostrar la complejidad de los estudios existentes en torno a los orígenes de la Unasur. Hemos identificado las dinámicas sistémicas y regionales que moldearon el escenario en el que los miembros de las élites de política exterior de los países de la región negociaron la creación de la organización. Asimismo, hemos estudiado las percepciones y objetivos de miembros clave de las EPEs suramericanas. Es claro que la organización es fruto de un largo y complejo proceso histórico que recoge algunos elementos de los procesos de integración previos, latinoamericanos y propiamente suramericanos, tales como la CAN y el Mercosur. No obstante,

su marcada diferencia radica en la propuesta de unificar, por primera vez, una agenda política propia a través del concepto de suramericanización. Proyecto que en gran medida fue ideado por la élite de política exterior brasileña.

A nivel regional, la influencia de Brasil es notoria en los antecedentes de la Unasur. Hemos identificado unos antecedentes que denominamos “clásicos” y que tienen su origen en las concepciones iniciales de la diplomacia brasileña de finales del siglo XIX y principios del XX, encarnada en el pensamiento del Barón de Río Branco y del diplomático Ruy Barbosa de Oliveira.

Los antecedentes “intermedios” se ubican en el pensamiento geopolítico de los militares durante la dictadura en la década de 1970, interesados en fortalecer la infraestructura regional, y preocupados en reducir la injerencia y el intervencionismo estadounidense en la región. También es importante el regreso a la democracia en la década de 1980 lo cual facilita la distensión con Argentina y un mayor acercamiento con el resto de Suramérica. Posteriormente, en la década de 1990 con el fin de la Guerra Fría se consolida el acercamiento geoestratégico hacia el Sur de los presidentes brasileños de la década de 1990: Fernando Collor de Mello, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso. Durante este período de la posguerra fría se inició una estrategia de rechazo a los planes de EE. UU. de homogeneizar comercialmente a la región a través del ALCA. Asimismo, las EPEs iniciaron labores para ejercer un liderazgo regional como parte de su pretensión de ser actor global.

Finalmente, en la década de 2000 identificamos los antecedentes que hemos denominado “recientes” que tienen que ver con la hábil diplomacia de Lula da Silva. Durante su mandato, a nivel sistémico, maniobró favorecido, por la pérdida de influencia de EE. UU. y sus esquemas multilaterales. A nivel regional, usó la sinergia que encontró en sus pares jefes de Estado que hacían parte de la nueva izquierda suramericana favorable a la integración.

Retomando algunos factores sistémicos, resaltamos la propuesta estadounidense de crear un área de libre comercio a nivel continental que despertó preocupación en ciertos sectores industriales, militares y políticos brasileños en aquel momento. En consecuencia, las EPEs brasileñas promovieron un ALCSA que no logró consolidarse, pero cimentó el camino para la propuesta integradora suramericana brasileña. No obstante, a partir

de la década de 1990 las EPEs de Brasilia desarrollaron una estrategia de liderazgo que solo podía consolidar a través de un ejercicio multilateral y de diálogo político para la construcción de una organización flexible y atractiva para sus vecinos. Las Cumbres Suramericanas de Presidentes (2000, 2002 y 2004) prepararon el camino para la creación de la CSN (2005), organización promovida inicialmente por F. H. Cardoso y luego impulsada por el gobierno de Lula da Silva y sus asesores cercanos, entre los que se destaca el papel del asesor de Planalto Marco Aurelio García. La CSN recibió el beneplácito de otros líderes políticos de izquierda en la región, quienes deseaban forjar un nuevo espacio político a nivel regional, favorable a una integración de carácter propio y que rechazaba el tradicional intervencionismo estadounidense.

La CSN encarna y recoge todo el discurso previo de suramericanización, de homogeneidad regional física e histórica, y heredó algunas características del viejo multilateralismo latinoamericano. Lo anterior fue criticado por Hugo Chávez, líder político que intentó imponer su ideología en la CSN y en la posterior Unasur, no obstante, Alcides Costa Vaz (comunicación personal, 14 de octubre de 2013) señala que el carácter “bolivariano” y contra hegemónico pretendido por el líder venezolano se desvaneció por falta de un espacio favorable para ello, uno de los temas con los que iniciamos nuestro siguiente capítulo:

Todo lo que pasa en este periodo entre Margarita y 2008 con el tratado, me parece que de modo general es un proceso que coincide con un creciente enflaquecimiento (sic) de Chávez, tanto internamente como regionalmente, y un momento en que Brasil logra de alguna forma rearticular todo este proceso y ponerlo más cerca de lo que era la filosofía de la CASA, apartándolo de los elementos y los colores iniciales que Chávez le dio a la Unasur, particularmente en la cumbre de Margarita. La primera cara del anuncio de Unasur era como una ALBA ampliada, luego hay un proceso que se desarrolla a lo largo de un año, más o menos, en el que todos los elementos, las articulaciones y contactos se movilizan en la región para darle forma y contenido a la Unasur y al tratado. El cual, finalmente, surge descaracterizado (sic) del sesgo bolivariano y su componente contrahegemónico; de los matices que Chávez podría ofrecer si le hubieran dado el espacio, la condición para hacerlo.

### EL NACIMIENTO DE LA UNASUR

**E**n este capítulo abordamos propiamente el nacimiento de la Unasur. Este proceso muestra uno de los aspectos más interesantes de la Suramérica contemporánea, denominada por la académica argentina Diana Tussie (comunicación personal, 21 de agosto de 2014) como “política externa suramericana”. En la primera parte de este capítulo intentamos dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Por qué el presidente brasileño Lula da Silva permitió tanto margen de acción al presidente Chávez durante la Cumbre Energética en Isla Margarita en 2007? ¿Cuál fue la percepción de otros actores suramericanos ante esto? ¿Fue pasividad o un verdadero sentimiento de lo “suramericano” lo que evitó que las acciones del presidente Chávez fueran vistas como una imposición hacia sus vecinos de su agresiva estrategia internacional?

Posteriormente, analizamos el Tratado Constitutivo de la Unasur, firmado el 23 de mayo de 2008 en Brasilia, y el cual es fruto, por un lado, de una extensa negociación política entre presidentes y delegados de las cancillerías, y por el otro, de una expresa voluntad brasileña de “suramericanizar” su espacio geográfico próximo para

---

<sup>1</sup> El concepto puede generar polémica, ya que no existe una estrategia homogénea de política exterior en la región, sino varias y disímiles, que en pocas ocasiones pueden coincidir en organismo internacionales e incluso en el marco de la propia Unasur.

lograr mayor autonomía de Estados Unidos y facilitar su ascenso como líder regional y global a principios del siglo XXI.

En el tercer apartado revisamos el proceso de ratificación del tratado constitutivo de la Unasur, el cual inició el 4 de septiembre de 2008, con Bolivia, y culminó el 14 de julio de 2011 con Brasil. Este análisis nos permite hacer un recorrido por los diversos escenarios políticos suramericanos.

### **I Cumbre Energética Suramericana, Isla Margarita 2007<sup>2</sup>**

El 16 de abril de 2007 en Isla Margarita, Venezuela, tuvo lugar la I Cumbre Energética Suramericana. La trascendencia de este encuentro radica en el cambio de nombre del “esfuerzo integrador”, denominado previamente como Comunidad Suramericana de Naciones, por el de Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) promovido por el presidente venezolano Hugo Chávez. Asimismo, durante la reunión se designó una Secretaría Permanente, con sede en Quito (CSN-Unasur, 2007).

A continuación, hacemos énfasis en el cambio de nombre de la organización, el papel del presidente Chávez y sus implicaciones. Sobre el cambio de nombre de la CSN a la Unasur, Diego Cardona (2008) señala que obedece a dos razones: por una parte, la palabra “unión” es más comprometedor que “comunidad”, y “Suramérica”, “que es más explícita en su referencia al SUR del planeta, y no tiene connotaciones que la asemejan a un anglicismo o galicismo [haciendo referencia a Sudamérica]” (p. 20). No obstante, se mantuvo la palabra “naciones”, debido a que son estas las que conforman el proceso unificador. De cualquier manera, en esta reunión se destacó el rol de presidente venezolano, tal y como lo explica Pedro Montero (comunicación personal, 6 de agosto de 2013) del Parlamento Andino en Bogotá:

Uno puede observar el tránsito que ha tenido la Unasur, antes Comunidad Suramericana de Naciones, que se transforma en esa reunión de Margarita, por un tema que, al menos es mi conclusión, tiene nombre propio, y es Hugo Chávez Frías. Fue en esa reunión de Margarita en la que se hace el cambio

---

<sup>2</sup> En la página web de la Unasur, este encuentro también es denominado como: II Reunión Extraordinaria de la CSN. Se debe aclarar que el 16 de abril se promulgó la Decisión de Diálogo Político (CSN-Unasur, 2007), y el 17, la Declaración de Margarita (Declaración de Margarita, 2007).

por medio de un discurso, a mi modo de ver, muy político, como era natural, muy natural en el presidente Chávez.

De acuerdo con Rubens Barbosa (comunicación personal, 16 de octubre de 2013), Chávez promovió la idea de Suramérica para los americanos del sur, con el ánimo de marginar a la OEA y a EE. UU.:

Unasur tiene algunos Consejos, Consejo de Defensa, de Droga, pero el énfasis es político, y la idea de Chávez, que Brasil apoyó, es la América del Sur para los americanos del sur. Entonces, ahí las cuestiones políticas que existen y existirán, son tratadas por los países de América del Sur, solamente. Esto marginaliza a la OEA, el objetivo político fue este, marginalizar a la OEA y la presencia de Estados Unidos particularmente.

Para algunos expertos, en dicha reunión ocurrió un “secuestro” del proyecto original concebido por Brasil. Al respecto Alcides Costa Vaz (comunicación personal, 14 de octubre de 2013) plantea que:

La Cumbre de Margarita, esta que convocó Chávez para tratar los temas de energía y todo lo que tenían que hacer, produce un giro en el cual se produce un secuestro de la agenda. La agenda es secuestrada, la iniciativa, el protagonismo de esto.

El diplomático boliviano Jaime Solón (2008) señala la voluntad de llegar a un acuerdo por parte de los jefes de Estado presentes en dicha reunión:

La discusión no era de forma: el proceso aún no estaba maduro y fue necesario dedicar muchas reuniones a acercar posiciones y a construir consensos hasta llegar al más alto nivel. El punto de encuentro en esta discusión medular fue dado por nuestros presidentes en la Cumbre Energética Suramericana realizada en Isla Margarita el 16 de abril del 2007. Allí se aprobó un documento de media página denominado “Decisiones del diálogo político entre los Jefes de Estado y de Gobierno”, en el que se “ nombra este esfuerzo integrador de Suramérica, como Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)”, y en el que se “encomienda la redacción del proyecto del Acuerdo Constitutivo de UNASUR”. La discusión sobre la existencia o no del proyecto de Tratado Constitutivo había sido superada y el primer artículo, el más importante y central, que establece la voluntad de existir, terminó siendo consensuado sin dificultad (p. 12).

El día siguiente, el 17 de abril de 2007 se produjo la “Declaración de Margarita”. El documento ratificó los principios rectores de la integración energética regional recogidos en

[...] la Declaración de la I Reunión de Ministros de Energía de la Comunidad Suramericana de Naciones, del 26 de septiembre de 2005, en Caracas, Venezuela; y en la Declaración Presidencial sobre Integración Energética Suramericana, suscrita el 9 de diciembre de 2006 en Cochabamba, Bolivia (Declaración de Margarita, 2007, §. 2).

Asimismo, se confirmó a la integración energética como una herramienta para promover el desarrollo, y por ello se concibe a la universalización del acceso a la energía como un derecho ciudadano (Declaración de Margarita, 2007, §. 3). El documento también buscaba promover la cooperación entre las empresas petroleras de los países, la industrialización de los hidrocarburos y las transacciones comerciales de los energéticos, y reconoce la iniciativas como PETROSUR, PETROANDINA, PETROAMÉRICA y Petrolera del Cono Sur entre otras (§. 12-13). Además, durante la reunión se creó el Consejo Energético de Suramérica, compuesto por los Ministros de Energía de cada país (§. 19)<sup>3</sup>.

Con relación a lo anterior, es fundamental valorar que la mayoría de los doce países de la Unasur cuentan con vastos recursos energéticos. Al respecto, resaltamos que Venezuela, Brasil y Colombia son los más poderosos en petróleo, mientras que Bolivia lo es en gas. En cuanto a la Amazonía, esta representa un rico espacio compartido de diversas fuentes energéticas, muchas aún sin explorar entre los países andinos, Brasil, Guyana y Surinam. Por su parte Paraguay y Uruguay cuentan con amplios recursos hídricos, Chile con cobre y mares, y Argentina con vastos campos de altísima fertilidad agrícola. Pero fue el tema de hidrocarburos el que centró la atención en primera instancia, ya que la dependencia del petróleo y sus derivados en la vida moderna le convierten en un bien preciado y altamente cotizado en los mercados bursátiles.

El presidente Chávez calificó la reunión de Margarita como “perfecta”; pero el presidente Lula fue más pragmático y manifestó que “será importante,

---

<sup>3</sup> Dos semanas después, del 27 al 29 de abril en Barquisimeto, Venezuela, se celebró la I Cumbre de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América -Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP). Un proyecto encabezado por el Presidente Chávez y cuyo propósito es promover la integración latinoamericana a través de la colaboración y complementación económica. Es criticado por algunos analistas, quienes señalan un cuestionable liderazgo de Venezuela en la región, especialmente en Caribe, gracias a la venta barata de petróleo. Asimismo, contiene un marcado discurso antiestadounidense. Para más información véase su página web: <http://alba-tcp.org/>

en la medida en que allí se podrá definir el futuro de Suramérica para los próximos 10, 15 o 20 años” (Malamud, 2007, p. 4).

Meses después de esa reunión, los ministros de Relaciones Exteriores se reunieron en Cartagena de Indias, el 27 de enero de 2008. La Declaración de este encuentro resolvió: “Aprobar la propuesta de Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, presentada por el Consejo de Delegados”. Asimismo, le encomendó a dicho Consejo elaborar el Plan de Acción 2008-2009 “estableciendo áreas de trabajo, cronogramas y envergadura económica de los mismos” (Unasur, 2008d, art. 1-2).

Tal y como vimos, en 2007 fue evidente la presión ejercida por Chávez, gracias al apoyo con el que contaba por parte de los presidentes Correa, Morales, Bachelet y Kirchner y la pasividad y aquiescencia de Lula da Silva, criticada por diversos círculos políticos e industriales en Brasil. Al respecto Rubens Barbosa (comunicación personal, 16 de octubre de 2013) señala sobre el papel del presidente venezolano en aquel momento:

[...] no es exactamente la Unasur que Brasil quería, Celso Amorim propugnaba que la Unasur sería la extensión del Mercosur, tenía un sesgo más comercial-económico que político. Después, por lo que yo entiendo, por influencia de Chávez, Unasur cambió, se tornó una institución más política que comercial.

En la Declaración también se destaca el perfil energético que deseaba imponer el líder venezolano a la organización. No obstante, para la académica Rut Diamint (comunicación personal, 20 de agosto de 2013), la Unasur fue el espacio en el que Brasil logró controlar la fuerza regional de Venezuela en aquel momento en pro de sus intereses:

Una cosa es controlar, otra cosa es el juego dentro de Unasur. Unasur es el mecanismo para que Venezuela en principio no se bandee [mueva] (sic) demasiado ni acumule poder, en un momento donde además Venezuela parecía que iba a generar un eje de coordinación y dominación mucho más grande de lo que terminó siendo. Entonces no, para mí no es contradictorio, al contrario, yo diría que es absolutamente coherente con el lugar que Brasil quiere tener en el mundo.

No obstante, lo que siguió fue un arduo proceso político regional para conseguir la ratificación del tratado constitutivo por parte de los Estados suramericanos. Dicha gestión fue impulsada en parte por la diplomática colombiana María Emma Mejía, secretaria general de la organización.

Destacamos que el inicio del proceso de ratificación estuvo marcado por el comienzo de la crisis andina de 2008 debido al bombardeo de un campamento de las FARC en Ecuador, por parte del ejército colombiano, lo que representó para la académica Socorro Ramírez (comunicación personal, 8 de marzo de 2014) un “bautizo de fuego” para la naciente organización, la cual debió aliviar la tensión política del rompecabezas geopolítico suramericano del momento.

## **El Tratado Constitutivo, 2008**

A continuación, identificamos y analizamos los factores clave que moldearon el proceso de firma del Tratado Constitutivo de la Unasur. Analizamos el documento, la estructura de la organización y el papel de la Secretaría General, esto acompañado de las percepciones de algunos miembros de las EPEs de Brasil, Argentina, Venezuela y Colombia. Finalmente, hacemos una breve discusión sobre el carácter intergubernamental de la organización y el desafío que implica aún el supranacionalismo en Suramérica.

### **Análisis del documento.**

El 23 de mayo de 2008, se firmó en Brasilia el Tratado Constitutivo de la Unasur. Este hecho ha sido estudiado ampliamente por diversos analistas (Díaz & Cano, 2007; Cardona, 2008; Amoroso, 2008; Turcotte, 2008; Serbin, 2009; Oyarzún, 2010; Pereira de Lima, 2010; Sanahuja, 2011, 2012; Colombo & Roark, 2012; Prieto, 2012). El acontecimiento es resultado de un largo camino institucional, compuesto por las cumbres suramericanas de presidentes, y por encuentros específicos menos publicitados pero altamente importantes. Diego Cardona (2008) describe este proceso con precisión:

Una primera constatación es que el Tratado como tal, no fue ni mucho menos el resultado de la improvisación. Para concluir el proceso de consensos que dio origen al mismo, fueron necesarias una docena de reuniones de altos funcionarios de las Cancillerías de los países signatarios, durante aproximadamente un año, las cuales se efectuaron en media docena de países. La casi totalidad de las sesiones tuvo en promedio dos días de trabajo, y encontramos que el Tratado fue redactado en un proceso en el cual intervinieron directamente más de 40 funcionarios y funcionarias de los países suramericanos, más el personal de apoyo en las respectivas Cancillerías, incluyendo oficinas jurídicas, de planeación, y de asuntos políticos y económicos. Igualmente, funcionarios de Ministerios de Energía y Educación, para sólo citar a los más importantes.

Las sesiones de trabajo incluyeron la discusión sobre los acuerdos de más de tres años de Cumbres, es decir de reuniones de Jefes de Estado, en Cuzco (2004), Brasilia (2005), Cochabamba (2006), Isla Margarita (2007) y de nuevo Brasilia en 2008, para la firma del Tratado (p. 19).

De acuerdo con el académico colombiano, es evidente la participación de diferentes miembros de las EPEs de los países suramericanos. Fueron varios los encuentros y diversa la presencia de representantes de oficinas y ministerios de los distintos gobiernos. Por primera vez en la historia todos los Estados suramericanos firmaron un tratado internacional de esta magnitud y características, y además “recibe un nombre dedicado a Suramérica como conjunto” (Cardona, 2008, p. 19).

Sobre el Tratado, el industrial, político y expresidente venezolano Pedro Carmona (comunicación personal, 6 de agosto de 2013) ofrece su lectura:

Ahora, está muy claro entre los gobiernos, cuando uno revisa el tratado de Unasur, que es muy sencillo, es muy concreto si se quiere, uno lo que encuentra es *intergubernamentalidad, y punto. Sí, son los Estados y sanseacabó* (sic). Ahí lo único raro que uno encuentra es lo del Parlamento Suramericano, pero todo lo demás, desde un plano intergubernamental, parece ser muy claro y conciso (énfasis añadido).

En el preámbulo del Tratado se incorporan aspectos también presentes en las declaraciones previas de las cumbres de presidentes suramericanos, como por ejemplo: el desarrollo sostenible y el bienestar de los pueblos. Asimismo, como puntos fundacionales y rectores de la integración y la unión suramericanas, se ratifican el:

Irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible (Unasur, 2008f, §. 7).

Además, se reconocen los logros de los dos procesos multilaterales de la región más exitosos: la CAN y el Mercosur, y se propone la convergencia en un camino que debe ser flexible y gradual, de acuerdo con la realidad de cada Estado (Unasur, 2008f, §. 8-9). El artículo 1 reconoce a la Unasur (2008f) como una “organización dotada de personalidad jurídica internacional”, pero es el artículo 2 en el que se describe el espíritu y objetivo principal de la organización:

La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.

Asimismo, el artículo 3 expone los objetivos específicos, la mayoría presente en las Declaraciones previas ya analizadas:

Tabla 3. Objetivos específicos de la Unasur, 2008

a)	Diálogo político
b)	Desarrollo social y humano con equidad e inclusión
c)	Erradicación del analfabetismo
d)	Integración energética
e)	Infraestructura e interconexión
f)	Integración financiera
g)	Protección de la biodiversidad
h)	Superación de las asimetrías
i)	Consolidación de la identidad suramericana*
j)	Acceso a seguridad social y servicios de salud
k)	Cooperación en materia de migración
l)	Cooperación económica y comercial
m)	Integración industrial y productiva
n)	Proyectos de investigación, innovación y tecnología
o)	Promoción de la diversidad cultural
p)	Participación ciudadana
q)	Lucha contra el terrorismo, corrupción, drogas, trata de personas, tráfico de armas ligeras, no proliferación de armas nucleares y ADM, y desminado.
r)	Cooperación judicial
s)	Intercambio de información en materia de defensa
t)	Fortalecimiento de la seguridad ciudadana
u)	Cooperación sectorial
v)	Paz
w)	Democracia y pluralismo
x)	Derechos Humanos
y)	Armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible

\* De acuerdo con Cardona (2008) la posibilidad de una “identidad suramericana” existe en el futuro: “Nunca en la historia Suramérica ha estado realmente unida; los imperios pequeños o grandes solo abarcaron una porción de nuestro inmenso territorio” (p. 21). Fuente: Unasur (2008f, art. 3).

### **Estructura de la organización.**

En cuanto a la estructura de la Unasur (2008f), de acuerdo con el artículo 4 del Tratado constitutivo, son: i) el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, ii) el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, iii) el Consejo de Delegadas y Delegados y, iv) la Secretaría General. El artículo 6 establece las funciones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, el cual: “Establece los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso de integración suramericana”, y también adopta los lineamientos para las relaciones con terceros (art. 6 a-d). Por su parte, el artículo 7 establece las atribuciones de la presidencia pro tempore, la cual es ejercida de forma sucesiva por cada estado miembro<sup>4</sup>. La presidencia debe preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos de la Unasur y representarla en eventos internacionales, previa aprobación de los miembros (art. 7 a-c). Asimismo, el artículo 8 determina las funciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, el cual debe “coordinar posiciones en temas centrales de la integración suramericana y promover el diálogo político y la concertación sobre temas de interés regional e internacional (art. 8 c-d).

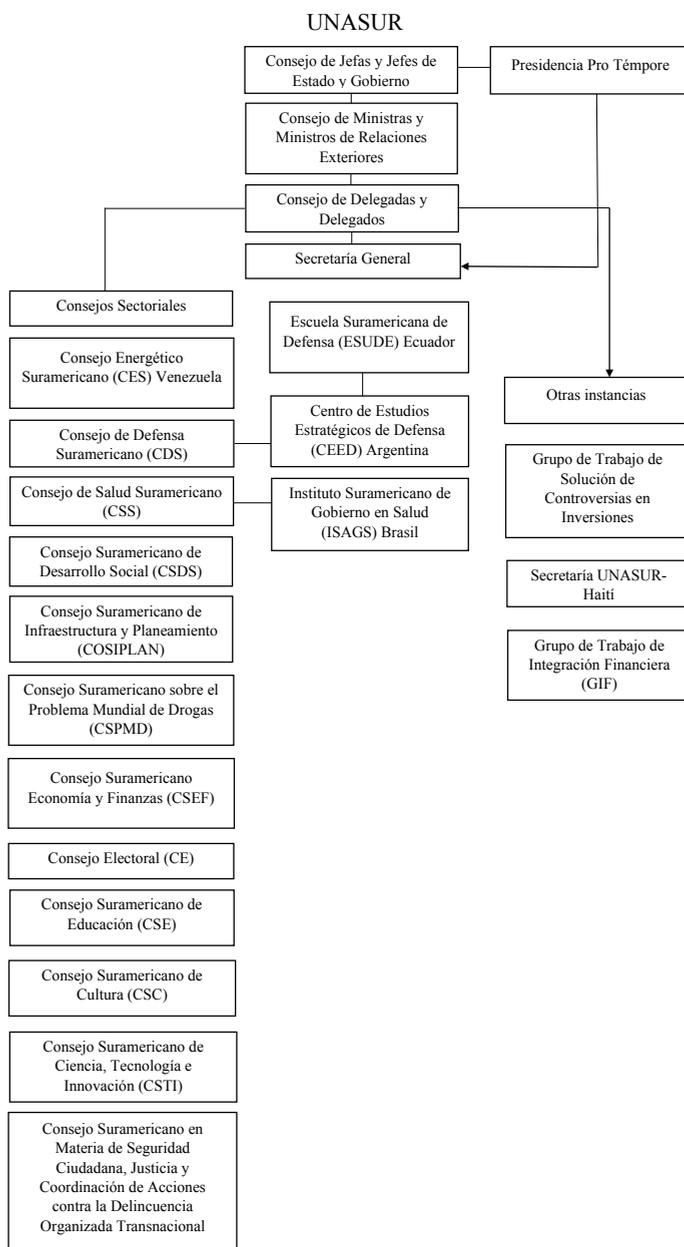
A continuación (figura 1) veremos la estructura de la organización, los consejos sectoriales, centros de estudio, lo que denominan como “otras instancias” y unos objetivos que pretende resolver:

---

<sup>4</sup> De acuerdo con lo contemplado en el artículo, la presidencia sería ejercida en orden alfabético. Esto no ha ocurrido, pues han estado en orden cronológico: Michelle Bachelet, Chile (2008-2009); Rafael Correa, Ecuador (2009-2010); Bharrat Jagdeo, Guyana (2010-2011); Fernando Lugo, Paraguay (2011-2012); Ollanta Humala, Perú (2012-2013), Dési Bouterse, Surinam (2013-2014), José Mujica, Uruguay (2014-2015) y Tabaré Vázquez (2015-actualmente) al posesionarse como presidente el 1 de marzo de 2015.

# UNASUR: poder y acción en Suramérica

Figura 1. Estructura de la Unasur



Fuente: Unasur (2013f).

El artículo 9 aborda la estructura y funcionamiento del Consejo de Delegadas y Delegados: “[Está] conformado por una o un representante acreditado por cada estado miembro”, prepara las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y favorece los espacios de diálogo para la participación ciudadana (Unasur, 2008f, art. 9 b-g). El artículo 10 es de gran importancia, pues determina las funciones de la Secretaría General, con sede en Quito, Ecuador: “Es el órgano que, bajo la conducción del Secretario General, ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de Unasur y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos”. Sus funciones son administrativas y se basan en el consenso: apoya a las otras instancias de la organización, propone iniciativas, prepara una memoria anual y elabora un presupuesto para consideración del Consejo de Delegadas y Delegados, además, sirve como “depositaria de los Acuerdos en el ámbito de UNASUR”, los cuales deben ser publicados (art. 10 a-f).

Sobre las cuestiones presupuestarias de la Unasur, la ministra argentina Patricia Salomone (comunicación personal, 15 de agosto de 2013), destaca el aporte voluntario de los Estados miembros:

Lo realmente interesante es que Unasur funciona con aportes voluntarios de los gobiernos. Los Secretarios Generales son sostenidos por el gobierno del que es nacional: el sueldo, los desplazamientos, su *staff* cercano. La Unasur, como burocracia, hoy por hoy es mínima, son escasos los cargos bajo el presupuesto de Unasur. Es decir, que es un ejercicio interesante si se considera también el trabajo que está estructurado con consejos sectoriales que han ido creciendo. Aunque no es susceptible de ciertas críticas.

### **La Secretaría General.**

De acuerdo con lo anterior, el secretario general ejerce la representación legal de la Secretaría General, en un período de dos años, renovable una vez y no podrá ser sucedido por otra persona de la misma nacionalidad. Tal y como veremos más adelante, el nombramiento del segundo y del tercer secretario general<sup>5</sup>, obedeció a una negociación política para favorecer la distensión entre Colombia y Venezuela. Al respecto, el segundo secretario general fue la colombiana María Emma Mejía (2011-2012), gracias a ella,

---

<sup>5</sup> El primer secretario general de la Unasur fue Néstor Kirchner (4 de mayo de 2010 - 27 de octubre de 2010), quien falleció debido a una grave enfermedad en esta última fecha.

según el excanciller colombiano Jaime Bermúdez (comunicación personal, 21 de febrero de 2014): “Colombia buscó lograr una participación efectiva en Unasur, en comparación con otros países como Chile y Perú”. Una vez finaliza Mejía, en 2012 asume el venezolano Alí Rodríguez Araque (2012-2014) quien fue sucedido por el expresidente colombiano Ernesto Samper Pizano en 2014.

Algunos analistas consideran que el nombramiento de Mejía ayudó a potenciar la diplomacia colombiana como uno de los objetivos de la administración de Juan Manuel Santos (2010-presente). Y aunque la Secretaría General tiene un margen de acción limitado (Prieto, 2012, p. 8; Borda, 2012, p. 6), fueron notables los logros de Mejía en su cargo, entre los que se destacan: maniobras diplomáticas para apoyar los procesos de ratificación en los países, la ampliación del número de funcionarios de planta, presión frente a los gobiernos de Brasil, Paraguay y Colombia para ratificar el Tratado Constitutivo, el impulso al Protocolo Adicional sobre la Democracia (Unasur, 2010b), y la postergación del mandato en Haití hasta finales de 2011. Lo anterior favoreció la institucionalización de la organización. No obstante, la diplomática argentina Patricia Salomone (comunicación personal, 15 de agosto de 2013) reconoce que la Secretaría General no siempre funcionó de manera tan activa:

Otra crítica que puede hacerse a Unasur tiene que ver con el secretario general, luego de dejar a Alí Rodríguez (2012), que es una personalidad con un *currículum* más que suficiente para haber hecho una exitosísima Secretaría General, pero su salud lo traicionó (cáncer), y en realidad todo este año (2013) hemos podido contar con él en escasísimas ocasiones. Entonces, él debilitado, frente a secretarios generales muy fuertes, muy proactivos, con mucho manejo político como fue el expresidente Kirchner o María Emma, hizo notar la ausencia de un secretario general en este último periodo, que ha mermado un poco el funcionamiento de toda la organización [...] la ausencia de un secretario general proactivo también contribuyó a que no estuvieran aceitados los mecanismos para reaccionar ante una situación de gravedad, por ejemplo, en el caso del avión de Evo Morales<sup>6</sup> donde los presidentes se hubieran podido reunir en el marco de Unasur.

<sup>6</sup> En julio de 2013 el avión del presidente Morales tuvo que aterrizar de emergencia en Viena, luego de que le fuera negado volar a través del espacio aéreo de Francia, Portugal, Italia y España, al regreso de una visita oficial a Moscú. Los países europeos le negaron el permiso, bajo la sospecha de que en el avión viajaba el exagente de la

Bajo la gestión de Mejía la Unasur logró el *estatus* de observador permanente ante la Organización de las Naciones Unidas en 2011, al respecto Prieto (2012) destaca otros logros “Mejía: Firmó convenios de cooperación y apoyo institucional con la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>7</sup>, la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL) y ONU Mujeres, para trabajar temas conjuntos” (pp. 5-6).

### **Intergubernamentalismo y el desafío supranacional.**

Varios autores se han referido al carácter intergubernamental de la organización, aspecto que consideran como un limitante para su consolidación y objetivos (Chaves, 2010, p. 39; Prieto, 2012, pp. 8-12). Más aún, cuando el artículo 12 establece que “toda la normativa de UNASUR se adoptará por consenso” (Unasur, 2008f). Así como también, la “adopción de Políticas y creación de Instituciones, Organizaciones y Programas” de forma consensuada (art. 13). En este mismo artículo se consigna: “Cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada, sea por tiempo definido o indefinido, sin que ello impida su posterior incorporación total o parcial a la misma”, lo que para nosotros abre una puerta a la falta de compromiso ante situaciones difíciles que exijan acciones radicales e inmediatas, como por ejemplo, la expulsión de un país debido a una crisis democrática.

En cuanto a la posibilidad de crear instituciones, organizaciones o programas “cualquiera de los Estados miembros podrá participar como observador o eximirse total o parcialmente de participar por tiempo definido o indefinido” (art. 13, §. 5).

Esta flexibilidad forma parte de la cultura política regional, algo que resalta Antonio Jorge Ramalho (comunicación personal, 9 de octubre de

---

CIA y la NSA Edward Snowden. Luego de una reunión a la que asistieron seis de los doce presidentes suramericanos y un vicepresidente (el número indica la debilidad que señala Salomone) la Unasur rechazó el agravio al mandatario boliviano a través de la Declaración de Cochabamba (2013).

<sup>7</sup> Como resultado existen varios trabajos de alto interés producto de esta alianza, en cuanto al tema energético (Ruiz-Caro, 2010); aspectos de población, sociales, de economía y medio ambiente (Cepal-Unasur, 2011b) y sobre infraestructura (Cepal-Unasur, 2011a).

2013), quien además manifiesta que la institucionalidad de la organización se puede presentar más adelante:

La institucionalidad va a venir, tarde o temprano, probablemente tarde, porque es una costumbre arraigada en nuestra cultura política. Nuestra cultura se caracteriza por tener mucho diálogo, mucha charla acerca de proyectos muy ambiciosos en el plano imaginario, pero con una capacidad de materialización un poco más limitada.

Ahora bien, desde sus inicios la Unasur no ha escapado al gran desafío que implica lo supranacional en el contexto regional suramericano, Roberto Russell (comunicación personal, 20 de agosto de 2013) resalta que en la región nadie está dispuesto a ceder cuotas de poder:

Esperar supranacionalidad, por ejemplo, en materia de integración, no va, no va por ahí (sic). Además, ¿qué sería supranacionalidad? sería ceder cuotas de poder a Unasur. ¿Quién lo va a hacer?, no lo va a hacer nadie, mucho menos lo va a hacer Brasil. ¿Qué significa supranacionalidad?, crear normas que le den cierto poder a una instancia determinada. Yo no lo veo sinceramente, ni siquiera esa es la discusión, en todo caso la discusión será: que venga Marco Aurelio, a ver si le da un poco más de fuerza a esto, o que venga, qué sé yo, Lagos, no sé (sic). Permanece esta idea de buscar una personalidad que le dé prestigio, que no es nueva, el secretario general de Unasur [...] ¿Quién va a agarrar eso? Yo sé que se lo han ofrecido a personas de muy alto prestigio, todas dijeron que no, porque sienten que les queda chico, quieren algo en la ONU, más importante.

El artículo 26 estipula lo concerniente a la “Entrada en Vigor”, el cual manifiesta que el Tratado tendrá validez oficial: “Treinta días después de la fecha de recepción del (9º) instrumento de ratificación” (Unasur, 2008f). Asimismo, el mismo artículo en los siguientes párrafos reza:

Los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República del Ecuador, que comunicará la fecha de depósito a los demás Estados Miembros, así como la fecha de entrada en vigor del presente Tratado Constitutivo. Para el Estado Miembro que ratifique el Tratado Constitutivo luego de haber sido depositado el noveno instrumento de ratificación, el mismo entrará en vigor treinta días después de la fecha en que tal Estado Miembro haya depositado su instrumento de ratificación (§. 2-3).

Posteriormente, el artículo 27 hace mención al registro que se hará del Tratado ante la Secretaría General de la ONU. Finalmente, cierra el documento un “Artículo Transitorio”, que señala la designación de una

Comisión Especial, con la función de establecer la estructura y funciones del Parlamento Suramericano<sup>8</sup>, que habría de operar en la ciudad de Cochabamba, Bolivia. Dicho parlamento no se ha consolidado, ya que no recibió un apoyo formal por parte de los gobiernos suramericanos desde entonces, por el clásico miedo a ceder soberanía en la región, que ya hemos señalado y que Salomone (comunicación personal, 15 de agosto de 2013) analiza, poniendo como ejemplo las dificultades del Parlamento Suramericano (Parlasur) en el seno del Mercosur:

La idea del Parlamento (de la Unasur) está aún muy en sus inicios. Yo creo que también los parlamentarios se encuentran con este tema de la duplicación. Por ejemplo, el Parlamento de Mercosur todavía no se puede llevar muy bien adelante, de hecho, nosotros no tenemos todavía el sistema de elección de los parlamentarios de Mercosur, que no ha cuajado al interior de los países miembros. Entonces, hacer este ejercicio con Unasur es demasiado osado. Y si bien se han logrado reunir un par de veces en Cochabamba, que es donde quieren hacer la sede, el Parlamento no avanza al ritmo que originalmente se esperaba [...] Es un proyecto que está en una etapa demasiado incipiente como para sacar demasiadas conclusiones. Es más, ahí nosotros lo vemos desde afuera, digamos, la Cancillería Argentina lo sigue, pero no tiene una visión tan positiva.

Por su parte, Pedro Montero (comunicación personal, 6 de agosto de 2013), añade escepticismo sobre el asunto, ejemplificando también con el Parlasur y con el Parlamento Andino:

El Parlamento Suramericano, que yo creo que es un profundo error, un profundísimo error [...] Yo creo que tanto el Parlamento Andino como el Parlamento del Mercosur tienen profundas debilidades. El Parlamento del Mercosur lleva casi dos años y medio (2012-2013) sin poder reunirse, eso se profundiza con el enredo de Paraguay (la crisis democrática) y de Venezuela (confuso ingreso). Yo escucho mucho a los parlamentarios (Parlamento Andino), especialmente los ecuatorianos y los bolivianos, hablando del Parlamento Suramericano, como la panacea, y a mí eso me genera todas las dudas del mundo [...] Es muy claro que este fue un contentillo (sic) que Lula le dio a Evo Morales, el tema del Parlamento Suramericano, es sumamente claro, pues se dijo que el Parlamento iba a ser en Cochabamba y los bolivianos están embaladísimos (sic), ya tienen hasta terrenos allá para el dichoso Parlamento

---

<sup>8</sup> Este aspecto ya había sido contemplado por los Presidentes de la CSN, quienes el 9 de diciembre de 2006, aprobaron “la constitución de un espacio parlamentario suramericano” con sede en Cochabamba, Bolivia (CSN, 2006b).

y demás [...] Quienes empezaron a frenar todo fueron los brasileños, por el mismo asunto que se frena el Parlamento del Mercosur, que es la proporcionalidad. Entonces, esa fue una discusión muy compleja, en la cual los brasileños dicen con razón que ellos tienen que tener, con base en su población, un número muy importante de curules, posición por lo demás absolutamente válida, *versus* la de los demás, que dicen: “bueno, si eso es así entonces quien tomaría las decisiones sería Brasil”. No lo logran, ese enredo no se ha podido solucionar. Además, luego uno se pregunta: “¿bueno, y para qué el enredo?”, si detrás de eso existiera una cuestión realmente importante, pues uno diría “no, entonces vale la pena meterse en la discusión y en el debate”, pero ¿qué haría el Congreso de Suramérica? (sic)<sup>9</sup>.

El exembajador ecuatoriano ante la ONU, Francisco Carrión (comunicación personal, 11 de julio de 2013), utiliza una óptica más realista para abordar esta cuestión y señala que en la región se continúa bajo la idea de una soberanía intocable:

Yo creo que hay que ponerse objetivos a largo plazo y ese puede ser uno de ellos. Pero este no es un objetivo inmediato, porque seguimos dentro de este concepto de soberanía intocable en muchos países [...] Seamos realistas, no es así, se habla del Parlamento Andino, que funciona, que tiene sede en Quito, pero sabemos muy bien que las resoluciones del Parlamento Andino no tienen efecto alguno, no tienen esta capacidad coercitiva para que las resoluciones se cumplan. Entonces, hay un listado enorme de incumplimientos, ¿verdad? Colombia tiene una lista gigantesca, Ecuador también tendrá la suya, Venezuela en su momento pues era el campeón (sic), el incumplimiento era de todos. El Parlamento Andino que funciona en Bogotá, la verdad es que es un bonito lugar para tomarse un café (risas). De nuevo, en eso tenemos que ser realistas y plantearnos un proceso que se va midiendo en el camino, insisto, donde es clave la voluntad política de los Estados miembros de involucrarse en un proceso que conduzca a la consolidación de un bloque multidimensional, con características distintas, en donde haya un abordaje de los problemas globales del siglo XXI, y ahí están la crisis alimentaria, la crisis energética, la crisis del medio ambiente, el cambio climático, es decir, que seamos capaces de estar a la altura de las circunstancias que demanda el mundo en su conjunto, no solo la región latina en este momento.

Reiteramos que el Tratado Constitutivo de la Unasur es producto de una larga y cuidadosa negociación que tuvo en cuenta el sesgo soberanista que aún impera en las EPEs de la región, y que no permite, como sucedió con el

<sup>9</sup> Para más información del mismo autor, véase Montero (2013).

caso del proyecto del parlamento en Cochabamba, ir más allá del consenso tradicional. Lo anterior no es problemático, ya que como manifiesta Cardona (2008), ni la supranacionalidad ni la construcción de un parlamento eran los fines prioritarios de las EPEs que negociaron la creación de la organización:

A fin de cuentas, se ha planteado como un proceso básicamente político, no económico ni técnico [...] pese a lo que podría pensarse la UNASUR es más incluyente que los mecanismos actuales, al depender del consenso político, más fluido, y no de normas comerciales, paradójicamente más inamovibles (pp. 26-28).

De acuerdo con el académico colombiano Carlos Chaves (2010), la construcción de la organización surgió a partir de nuevas prioridades en la agenda de integración suramericana “en torno a temas no comerciales que fueron marginados en la agenda de los años noventa” (p. 32). Asimismo, el resultado del Tratado es una mezcla de acciones multilaterales previas en la región. Del Grupo de Río hereda varios aspectos: reuniones anuales de los presidentes, dos reuniones anuales de los cancilleres, y un mecanismo de seguimiento y consulta permanente. De nuevo Cardona (2008) resalta características de valor heredados de algunos mecanismos de integración de la región:

Existe la herencia de los mecanismos de integración: una Secretaría General, y el muy interesante mecanismo de los Grupos Sectoriales. Además, la previsión sobre un espacio parlamentario suramericano, y en el curso del tiempo seguramente, de mecanismos de solución de diferencias de carácter estable (pp. 22-23).

Hemos visto la carta fundacional de la organización, sus características, bajo un marcado intergubernamentalismo, pero que forma parte de un nuevo proceso multilateral que va más allá de los modelos tradicionales aplicados en la región, un “viejo multilateralismo” que no ha logrado resolver las problemáticas económicas, sociales y políticas para el que fue diseñado. Lo anterior, evidencia una vez más el carácter “elástico” del regionalismo latinoamericano (Van Klaveren, 1997, p. 65), esta vez aplicado al proceso de construcción de la Unasur.

Asimismo, hemos identificado factores domésticos y sistémicos que moldearon la firma del Tratado Constitutivo de la organización en estudio. Destacamos los cambios en los liderazgos políticos en Suramérica y la sinergia a nivel doméstico que facilitaron establecer una nueva agenda

para la integración suramericana. Dicha agenda fue moldeada por las percepciones de las EPEs, las cuales establecieron como puntos básicos los ideales históricos comunes, la defensa de la democracia y la búsqueda del fortalecimiento de la infraestructura para el desarrollo regional.

### **El proceso de ratificación del Tratado Constitutivo (2009-2011)**

Tal y como vimos en el apartado anterior, el artículo 26 estipula que el Tratado de la Unasur tendría validez con la recepción del noveno instrumento de ratificación, es decir, con la ratificación de nueve de los doce países signatarios. Veamos cómo fue el desarrollo de este importante proceso político, en el ambiente político interno de los países suramericanos. Veremos disputas entre partidos políticos soportadas en sus visiones sobre los proyectos de integración regional.

El primer país en ratificar el acuerdo fue Bolivia, bajo la presidencia de Evo Morales. El 4 de septiembre de 2008 el Senado aprobó por unanimidad el proyecto de ley. El jefe de bancada de oposición del Partido Poder Democrático Social (Podemos), Róger Pinto, destacó las coincidencias en su bancada y el apoyo a la apuesta de los procesos regionales, ya que “Bolivia no puede estar aislada del resto del continente” (Senado aprueba tratado constitutivo de Unasur, 5 de septiembre de 2008). El depósito del Instrumento de Ratificación se realizó el 11 de marzo de 2009 en Quito. Para Bolivia era altamente significativo agilizar el proceso. La Unasur fue vista por sus EPEs como un posible espacio de diálogo y arbitraje para resolver sus disputas con Perú y Chile por la búsqueda de salida al mar.

El segundo país en ratificar el tratado fue Ecuador, bajo la presidencia de Rafael Correa. Sucedió el 15 de julio de 2009. No fue sorpresiva la celeridad de la firma por parte de este país, ya que se trataba del país sede de la organización, y en aquel momento fue clara la intención de la administración Correa de apoyar procesos regionales nuevos como el ALBA, amparado por un fuerte discurso anti estadounidense.

El tercer país en ratificar el tratado fue Guyana, bajo la presidencia de Bharrat Jagdeo. Ocurrió el 12 de febrero de 2010 (Guyana ratificó tratado, 12 de febrero de 2010). Este pequeño país aseguró su adhesión a la nueva organización regional, esta vez con dirección hacia Suramérica y no hacia el Gran Caribe, que tradicionalmente ha sido su zona natural de influencia. La

decisión es una muestra de re direccionamiento geoestratégico por parte de los decisores en materia de política exterior de dicho país. La Unasur ejerció un poder de atracción y se mostró como una oportunidad en comercio, energía y seguridad.

El cuarto país en ratificar fue Venezuela, bajo la presidencia de Hugo Chávez, el 13 de marzo de 2010. Tal y como hemos señalado, los orígenes de la organización se asientan en la política de liderazgo brasileño de las décadas de 1980 y 1990. Si bien la administración Chávez fue un gran apoyo para el proceso, no se encuentra entre los primeros países en ratificar el acuerdo, debido al proceso legislativo del propio estado venezolano.

En 2010 el proceso de ratificación solo contaba con cuatro de los doce países, por ello el canciller ecuatoriano Ricardo Patiño manifestaba:

Unasur está ya trabajando y trabajado intensamente; sin embargo, su formalización [...] requiere la ratificación de las instancias legislativas de cada uno de los países [...] Esperamos nosotros (la Presidencia pro-tempore) que en este año, ojalá, logremos la ratificación de cinco países más, para que, con la ratificación de nueve países pueda darse origen legal y formal a la existencia jurídica de la Unasur y a su funcionamiento regular (Venezuela ratificó el Tratado, 13 de marzo de 2010).

Tan solo dos meses después, el 11 de mayo de 2010, Perú se convirtió en el quinto país en ratificar el Tratado, bajo la Administración de Alan García. La decisión de la diplomacia peruana demostró su deseo de hacer parte de este proceso integrador, que le podría ser útil para la consolidación de la democracia, afectada desde la era de Alberto Fujimori (1990-2000). También era un incentivo el tratar de solucionar el agudo dilema fronterizo con Chile<sup>10</sup> y Bolivia. Esta decisión de la diplomacia peruana demuestra un perfil multifacético en su accionar exterior. Ya que es reconocida su vocación comercial hacia el Asia Pacífico, asimismo, en 2009 había entregado en vigor su Tratado de Libre Comercio (TLC) con EE. UU.

---

<sup>10</sup> El 27 de enero de 2014 la Corte de La Haya dictó una sentencia que adjudicó 50 mil km<sup>2</sup> a Perú, la cual Chile consideraba como parte de su zona económica, sin embargo, el gobierno de Sebastián Piñera acató la decisión. Para mayor información sobre las implicaciones del fallo, véase *¿Qué ganaron y qué perdieron Perú y Chile con el fallo de La Haya* (28 de enero de 2014). El asunto con Bolivia por la salida al mar, sigue en discusión.

El 29 de julio, Argentina se convirtió en el sexto país en ratificar el Tratado de la Unasur, bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner. Ocurrió en el marco de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Unasur celebrada en Quito, y en la cual se abordó la crisis entre Colombia y Venezuela ocurrida en ese momento<sup>11</sup>. Sin lugar a dudas, la decisión de Argentina constituyó un fuerte respaldo para el proceso de consolidación de la organización. Es el actor que junto con Brasil lidera en Suramérica la lista de actores fuertes en territorio, recursos e influencia.

De igual forma, para el gobierno de Fernández de Kirchner representó un fortalecimiento de su proyección regional, con asuntos complejos, tales como: las fronteras con Uruguay y Chile, las disputas comerciales con Brasil en el seno del Mercosur y el espinoso tema de la soberanía de las Islas Malvinas. Este último asunto compromete geopolíticamente a Suramérica, Gran Bretaña, Estados Unidos y de cierta forma, al resto de países latinoamericanos.

Para contextualizar un poco la posición argentina, la ministra Salomone (comunicación personal, 15 de agosto de 2013) interpreta algunos de los intereses del país gaucho para dar un voto de confianza a la naciente organización:

Desde el punto de vista argentino, en el larguísimo plazo, podría ser una alternativa que el Mercosur y la CAN se concentraran en los temas económicos, comerciales y financieros, mientras que los temas políticos estarían en manos de la Unasur. Pero es muy complicado por el entramado normativo creado por Mercosur, los distintos tipos de miembros y los distintos acuerdos en materias de migración. Sin embargo, toda esa complejidad normativa hace que sea bastante difícil transferirla a otro proyecto como Unasur.

Por su parte, para el académico argentino Andrés Malamud (comunicación personal, 22 de abril de 2014) las motivaciones argentinas para integrar el proyecto fueron diferentes y, a saber, específicas:

---

<sup>11</sup> La crisis surgió después de que el embajador colombiano ante la OEA, Luis Alfonso Hoyos, denunció en el marco de la Sesión Extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA del 22 de julio de 2010 (CP/ACTA 1765/10) (OEA, 2010a) con fotos, videos y coordenadas, la presencia en territorio venezolano, de las guerrillas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Debido a esto, el presidente Chávez anunció la ruptura de relaciones diplomáticas con Colombia. Tanto la OEA como la Unasur mediaron en el incidente, tema que se abordará con profundidad en el capítulo 5.

Argentina no le dio mayor importancia a Unasur hasta que ocurrieron dos eventos. El primero fue la designación de Kirchner como secretario general. Y el segundo, la retención de la Fragata Libertad en Ghana. Lo primero transformó a Unasur en una vidriera internacional (sic) para proyectar a Kirchner de vuelta en la política doméstica, y lo segundo, en la única área del globo donde los bienes argentinos no corren riesgo de ser embargados. En síntesis, la utilidad de Unasur para Argentina reside en su instrumentalización doméstica y en su guarida ante la retracción global del país [...] La política exterior argentina no tiene objetivos internacionales, sino puramente domésticos, y Unasur fue una herramienta más a ese servicio.

Para Federico Merke (2012), la Unasur amplió la oferta para la acción exterior de Buenos Aires:

Hasta la creación de la UNASUR, la Argentina usó los instrumentos de la OEA. Con la creación de la UNASUR, la Argentina seleccionó la UNASUR, la OEA y el Mercosur en función del rol jugado por Estados Unidos y de las crecientes preferencias argentinas por constituir a la UNASUR en institución focal de Sudamérica para la defensa y promoción de la democracia (p. 370).

Complementando estos postulados, Roberto Russell (comunicación personal, 20 de agosto de 2013) apunta lo siguiente:

Este no es un tema resuelto, hay un rechazo muy fuerte a suramericanizar la política exterior, de parte de un sector muy relevante de la gente que hace política exterior en este país. Es un interés más, yo diría, de las élites diplomáticas. Tiene que ver la posición que Argentina tuvo y ya no tiene, es decir, la nostalgia, al mismo tiempo con una cierta idea de equilibrio. Por eso es que quienes así piensan, consideran clave la relación con México, y los que están más a la izquierda, la relación con Venezuela, son como factores de contrapeso. Estamos creando la Unasur, pero ojo (sic), tampoco vayamos tan a fondo con esto porque hay, insisto, un rechazo a aceptar la división que propone Brasil en América Latina del norte y del sur, eso es una idea muy brasileña.

El séptimo país fue Chile, durante el gobierno de Michelle Bachelet. Lo hizo el 10 de septiembre de 2010<sup>12</sup>. El proceso de ratificación se prolongó

---

<sup>12</sup> Posteriormente, el 23 de noviembre de 2010, a través de su embajador en Ecuador, Juan Pablo Lira Bianchi, se entregó formalmente el Instrumento de Ratificación al canciller ecuatoriano Ricardo Patiño, al vicedecano Kintto Lucas y al presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores Fernando Bustamante. Al respecto, el embajador Lira manifestó: “Estamos convencidos que este será el siglo de las potencias emergentes. Aquellos países que no constituyen realidades globales en sí mismos, están obligados a integrarse a pasos acelerados, con el objeto de crear espacios geográficos,

por más de un año: en enero de 2009 recibió la media sanción de la Cámara de Diputados, no obstante, para ser aprobado debió incluir dos protocolos relacionados con la cláusula democrática y el compromiso con los Derechos Humanos. El senador Alejandro Navarro, del Movimiento Amplio Social, destacó sobre la organización: “Unasur se ha constituido por la vía de los hechos en un referente de integración en América Latina y surge como una instancia de resguardo de los intereses democráticos y garantiza la coordinación de los países de la región” (El Parlamento chileno ratificó la UNASUR, 9 de septiembre de 2010, p. 12). Asimismo, el senador oficialista Hernán Larraín, de la Unión Democrática Independiente manifestó: “Este tratado ha sido objeto de mucho debate sobre todo en cuanto a la aspiración de que la integración de América Latina no sea retórica sino real” (p. 12).

El gobierno chileno vio en la Unasur otro espacio para consolidar su democracia, marcada por la larga dictadura militar de Augusto Pinochet (1973-1990). De igual manera, para resolver la ya mencionada disputa limítrofe con Perú y con Argentina sobre el Canal del Beagle. En cuanto a lo comercial, el país tiene vigente desde 2004 un TLC con EE. UU., lo cual no choca con los objetivos de la Unasur.

El 4 de noviembre de 2010, Surinam se convirtió en el octavo país en ratificar el Tratado. Sucedió durante la administración de Ronald Venetiaan. Al igual que Guyana, su interés histórico ha estado en el Gran Caribe. No obstante, a través de la Unasur ve fortalecida su capacidad de interacción con sus vecinos del Sur, con el ánimo de obtener recursos, acceder a mercados y fortalecer programas de seguridad y cooperación relativos a conservación del espacio amazónico.

El 30 de noviembre de 2010, bajo el gobierno de José Mujica, Uruguay se convirtió en el noveno gobierno en ratificar el Tratado<sup>13</sup>. Con esta decisión se inició el plazo de treinta días para que el tratado entrase en vigor. El debate político en Uruguay fue mayor que en otros países por la divergencia política

---

políticos, económicos, sociales y culturales, que le garanticen la supervivencia y el desarrollo” (Chile hace entrega formal de la Ratificación, 23 de noviembre de 2010).

<sup>13</sup> El 17 de febrero de 2011 el embajador Uruguayo Enrique Delgado, depositó el documento en Quito, ante el canciller Ricardo Patiño y los embajadores de Bolivia, Colombia, Paraguay, Venezuela, Perú, Brasil, Argentina y Chile. En el evento señaló que la organización ha sido “factor fundamental de estabilidad, democracia y paz en la región” (Mindefensa Uruguay, 2011).

entre los principales partidos políticos. El proyecto de ley fue aprobado con el apoyo del partido oficialista Frente Amplio (FA) y un sector opositor del Partido Nacional. Rubén Martínez Huelmo, del FA, manifestó: “Tenemos la convicción primaria de que los 50 votos del FA están, es una decisión política, es una solicitud del presidente de la República (José Mujica) que lo considera importante para las relaciones internacionales del país y nosotros actuamos en consecuencia” (Uruguay da primer paso, 18 de noviembre de 2010). Igualmente, su colega del mismo partido Alberto Couriel destacó el papel de la organización en los conflictos ocurridos entre Colombia y Venezuela, y en Ecuador: “La Unasur, en los hechos, ya existe”. También, Sergio Abreu de Alianza Nacional manifestó: “Conviene más estar adentro que afuera” (Uruguay ratificó su adhesión a Unasur, 1 de diciembre de 2010). Por su parte, el Partido Colorado (PC) no aprobó la iniciativa, y además cuestionó el procedimiento de votación, de acuerdo con el senador oficialista Carlos Baráibar (Uruguay ratificó Tratado de la Unasur, 30 de noviembre de 2010). Algunos legisladores de la Unidad Nacional (UNA) tampoco estuvieron de acuerdo, Luis Alberto Lacalle manifestó: “¿Cómo queremos que nos tomen en serio en Europa, Estados Unidos, Japón y Asia cuando vamos y venimos y aprobamos documentos de algo que no existe?”, haciendo referencia a la falta de ratificación por parte de todos los estados miembros (Uruguay ratificó su adhesión a Unasur, 1 de diciembre de 2010).

Uruguay es un país pequeño. No obstante, forma parte del Mercosur y enfrenta pocas amenazas internas y externas. Aunque no ha sido menor el choque con Argentina, debido a la construcción de plantas de pasta de celulosa en territorio limítrofe. Hacer parte de este proyecto multilateral tiene varios incentivos, protección frente a sus socios vecinos, y la posibilidad de ampliar mercados y conectarse con el Pacífico.

El décimo país en ratificar el tratado fue Colombia. Ocurrió el 28 de enero de 2011<sup>14</sup>, durante la presidencia de Juan Manuel Santos. El Congreso colombiano lo aprobó mediante la ley 1440, sancionada por el propio

---

<sup>14</sup> La decisión ya había sido aprobada el 9 de noviembre de 2010, por la Plenaria del Senado con 68 votos a favor y uno en contra. El ponente del Tratado, el senador (Partido Liberal) Édgar Gómez destacó en su momento que el proyecto serviría: “Para fortalecer la unidad de la región y el proceso innovador de desarrollo de nuestro continente” (Senado Colombia, 2010).

mandatario<sup>15</sup>. Este hecho fue de gran valor para la organización, debido a las difíciles relaciones políticas del país con Venezuela y Ecuador, en la que la Unasur medió, tema que se profundizará más adelante. La decisión se tomó a pesar de que diversos sectores políticos, económicos y militares, veían a la Unasur como parte de la estrategia de Brasil y Venezuela para difundir su proyección política de perfil socialista, y conectada con el Foro de São Paulo, organización fundada por el Partido de los Trabajadores (PT) que agrupa partidos políticos y movimientos sociales de izquierda<sup>16</sup>.

El 9 de junio de 2011, durante la administración de Fernando Lugo, Paraguay ratificó el Tratado. Se logró con el apoyo de parlamentarios del Partido Colorado, y de algunos liberales, que lograron superar la postergación planteada por el senador Alfredo Jaeggli y sectores de los Partidos Patria Querida y la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE) (Cámara de Senadores aprobó el ingreso de Paraguay a Unasur, 9 de junio de 2011). Los argumentos de los sectores que apoyaron la iniciativa fueron de orden geoestratégico: la posibilidad de mejorar su interacción con la región en términos políticos y comerciales. Tanto así que el 11 de agosto de 2011 el diputado Víctor Ríos del Partido Liberal manifestó: “Paraguay es uno de los países que debe ser de los más integracionistas y promover la creación de mecanismos supranacionales para poder equilibrar las asimetrías que tenemos, sobretudo en el ámbito del Mercosur” (Congreso Paraguay ratifica tratado, 11 de agosto de 2011). No obstante, los sectores en contra manifestaron que no se debería pertenecer a un nuevo bloque, hasta que se solucionaran las dificultades en el Mercosur<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> El 24 de agosto de 2011, la Corte Constitucional Colombiana ratificó el Tratado. Desde Buenos Aires, María Emma Mejía, Secretaria General manifestó: “La decisión tomada hoy por la Corte Constitucional colombiana es muy importante, y ratifica una vez más el liderazgo que está tomando UNASUR como organismo de integración” (Unasur Prensa, 2011c). Finalmente, la canciller María Ángela Holguín depositó el instrumento de ratificación el 14 de diciembre de 2011 en visita oficial a Quito (Unasur Prensa, 2011b). Fue el último, de los doce países en hacerlo. En su visita la canciller Holguín reconoció el esfuerzo de María Emma Mejía como secretaria general de la organización (Cancillería Ecuador, 2011).

<sup>16</sup> Para un análisis reciente sobre los desafíos del Foro de São Paulo véase Pomar (2012), desde una perspectiva crítica véase Peña-Esclusa (2009).

<sup>17</sup> El 15 de septiembre de 2011, el ministro de Relaciones Exteriores, Jorge Lara Castro, depositó el Instrumento de Ratificación en Quito ante el canciller ecuatoriano Ricardo Patiño, y manifestó sobre la Unasur: “Avanzamos en el fortalecimiento de un proyecto de unidad” (Paraguay ratificó su ingreso a la Unasur, 15 de septiembre de 2011).

Finalmente, el 14 de julio de 2011, Brasil ratificó el Tratado constitutivo de la Unasur. El canciller Antonio Patriota viajó a Quito con el propósito de entregar el Instrumento de Ratificación en la Cancillería Ecuatoriana, ante su homólogo ecuatoriano Ricardo Patiño y la secretaria general María Emma Mejía. Al respecto manifestó: “Este es un momento extraordinario para la región, de convergencias políticas, con grandes potencialidades (agrícola y energética) y un modelo de desarrollo de justicia social y democracia” (Unasur Prensa, 2011a). También se refirió a la nueva organización como un “proyecto que nos une a todos de forma fraterna y hoy día ya no (hay nadie) más en Brasil quien imagine que nuestro destino no esté muy próximamente asociado al de todos nuestros vecinos” (Brasil entrega en Quito la ratificación, 2011). Al respecto, la secretaria general María Emma Mejía agradeció el apoyo y compromiso del país carioca, y se refirió a la Unasur como “el sueño” que nació en Brasil a la cual concebimos como una fase del proceso de suramericanización concebida y promovida por las EPEs brasileñas (Unasur Prensa, 2011a).

No obstante, la firma tardía del instrumento de ratificación confirma lo que varios analistas han manifestado. Ciertos sectores nacionalistas brasileños son reacios a comprometerse en organizaciones internacionales y afectan y retrasan la toma de decisiones de las EPEs del país. Para nosotros esto representa un problema para el futuro del liderazgo brasileño a nivel suramericano, porque más allá de ser una limitación doméstica, genera desconfianza en sus vecinos.

Es claro que para Brasil la Unasur constituye una pieza fundamental de su rompecabezas estratégico y proceso de suramericanización. A través de esta

---

Asimismo, manifestó: “Quizá por primera vez en estos 200 años de independencia política nosotros, los pueblos, los gobiernos y los representantes de nuestros pueblos, estamos asumiendo la dirección histórica de este proceso de transformación económica, social, cultural y política” (Paraguay entrega ratificación del tratado de la Unasur, 2011). El presidente Lugo fue destituido el 22 de junio de 2012, debido a los sucesos ocurridos en la finca “Campos Morombi” en mayo de 2012. Paraguay fue el 29 de junio de 2012 en Mendoza, Argentina, durante la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur (Unasur, 2012b); decisión reiterada el 30 de noviembre de ese mismo año, en Lima, durante la sesión ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (Unasur, 2012a). Durante la 40ª Reunión del Consejo de Delegado de la Unasur celebrada del 21 al 23 de agosto de 2013 en Lima bajo la presidencia pro tempore de Perú, fue recibida de nuevo la delegación paraguaya con miras a la preparación de la VII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur, que se realizó el 30 de agosto en Paramaribo, Surinam (Unasur, 2013d).

organización, ha logrado establecer una agenda propia y homogénea entre sus vecinos, con una amplia gama de temas cruciales, que harán crecer la interdependencia suramericana, y permitirán a la región una presencia más sólida en el ámbito internacional. Aunque es claro que Brasil tiene grandes desafíos: mantener el liderazgo sin generar resistencias entre sus vecinos, y no permitir que se haga notoria la asimetría que le diferencia en términos militares, económicos y políticos de los mismos. Algo que ha sido evidente en el seno del Mercosur y que debe tratar de reducir en la Unasur<sup>18</sup>. Cuestión en la que coincide Patricia Salomone (comunicación personal, 15 de agosto de 2013) con su expresión: “En Unasur somos todos iguales, en Mercosur no”, arguyendo que esta condición de igualdad genera mayores niveles de confianza y comodidad entre los Estados suramericanos, para hablar sobre ciertos temas necesarios que permitan avanzar en la integración.

De vital importancia fue la firma del Estado más poderoso. Permitió la consolidación final del proceso ratificador, a pesar de que con el depósito del noveno Instrumento la organización entró en vigor (Tabla 4):

Tabla 4. Cronología ratificación del Tratado Constitutivo de la Unasur

Orden	Depósito	País	Presidente
1	11/03/2009	Bolivia	Evo Morales
2	15/07/2009	Ecuador	Rafael Correa
3	12/02/2010	Guyana	Bharrat Jagdeo
4	13/03/2010	Venezuela	Hugo Chávez
5	11/05/2010	Perú	Alan García
6	29/07/2010	Argentina	Cristina Fernández de Kirchner
7	10/09/2010	Chile	Michelle Bachelet
8	4/11/2010	Surinam	Ronald Venetiaan
9	30/11/2010	Uruguay*	José Mujica
10	28/01/2011	Colombia	Juan Manuel Santos

\* Noveno país en ratificar. No obstante, el depósito del Instrumento de Ratificación fue el 17 de febrero de 2011. De acuerdo con el artículo 26, pasados treinta días, entra en vigor la organización (Unasur, 2008f). La entrada en vigor sería el 11 de marzo de 2011 (Unasur, 2013e).

<sup>18</sup> Desde la década de 1990 el hecho era evidente y se reflejaba en la prensa: “Brasil, el socio más activo del Mercosur. Es el único país del bloque que aumenta sus ventas ‘intrazona’ desde 1998” (Muchnik, 3 de julio de 2006). Y más recientemente: “Brasil, el único beneficiado del Mercosur” (Ferres, 31 de julio de 2012).

Ratificación con el tratado ya en vigor desde el 11/03/2011			
11	9/06/2011	Paraguay	Fernando Lugo
12	14/07/2011	Brasil	Dilma Rousseff

Fuente: elaboración propia.

Posteriormente, el 11 de marzo de 2011, el embajador de Ecuador ante la ONU Francisco Carrión (comunicación personal, 11 de julio de 2013) depositó ante la ONU el Tratado Constitutivo de la Unasur para su registro y publicación, quien señala lo simple del asunto:

La verdad es que no se trata de un trámite complejo, para un instrumento internacional de la naturaleza de la carta constitutiva de la Unasur, que en ese momento tenía nueve ratificaciones, las suficientes para entrar en vigor.

Esto ocurrió antes de las entregas de los documentos de ratificación de Paraguay, y paradójicamente de Brasil, ante lo que el canciller Antonio Patriota manifestó: “Yo hubiera querido estar antes incluso para la entrada en vigor del acuerdo en el mes de marzo” (Brasil entrega en Quito la ratificación, 2011). Lo anterior, como efectos de los sectores nacionalistas, no deja de ser paradójico, ya que en esta ocasión se trataba de una organización promovida por ellos mismo y para sus intereses.

## Conclusiones

En este capítulo hemos visto el nacimiento de la Unasur. La organización hereda el trabajo diplomático previo de las EPEs suramericanas, que se gestó durante las Cumbres Suramericanas de Presidentes que llevaron al nacimiento de la CSN en 2005. En la primera parte vimos la influencia del presidente Chávez durante la I Cumbre Energética de Isla Margarita en 2007, quien presiona para cambiar el nombre de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) hacia la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). En este proceso inicial de la organización, identificamos el margen de acción que Lula da Silva proporcionó a Chávez, el cual se fue diluyendo para dejar el liderazgo nuevamente a Brasil.

En cuanto al análisis del Tratado, identificamos que recoge en esencia lo que busca la organización: proteger la soberanía, promover la paz, cooperación, democracia, integración y pluralismo de los Estados

suramericanos, reconociendo las diversas realidades y velocidades que pueden presentarse en dicha construcción regional, sin desconocer el papel cumplido por la CAN y el Mercosur en su tarea integradora previa.

Los objetivos trazados son amplios y van desde el diálogo político hasta la promoción de la diversidad cultural. Resaltamos el propósito de consolidar la identidad suramericana, aspecto que no ha sido indiferente para analistas y actores políticos entrevistados en esta investigación, y que no está exento de críticas o desconfianza por parte de quienes son escépticos con relación a los beneficios que de momento ha traído la Unasur a Suramérica, algo que exploraremos en los siguientes capítulos.

La estructura de la organización es convencional: Consejo de Jefes de Estado, Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, Consejo de Delegados, Secretaría General y Presidencia Pro Tempore. Tal y como vimos el papel del Secretario General ha sido valioso y llama fuertemente la atención, dada la muerte prematura de Néstor Kirchner y la decisión salomónica de haber designado a María Emma Mejía y a Alí Rodríguez Araque como una estrategia de distensión entre Colombia y Venezuela enfrentadas en su momento.

Sus diversos Consejos son espacios pensados para que temas como la salud, infraestructura y defensa se muevan a ritmos diferentes, dependiendo del interés de los Estados, de sus posibilidades y en últimas de las necesidades del momento. De la misma manera, su carácter intergubernamental y flexible, son fortalezas que le han permitido operar con éxito en una región que no tiene experiencia, pero que tampoco necesita organizaciones supranacionales altamente vinculantes, y que es más favorable a espacios de concertación como lo fueron en su momento el Grupo de Contadora y el posterior Grupo de Río, desde 2010, Celac.

Vimos también, el valioso papel cumplido por María Emma Mejía, quien a través de viajes en la región incidió en las EPEs de los países para acelerar la firma de los instrumentos de ratificación que fueron depositados en Quito. Ya vimos que paradójicamente Brasil, por su miedo a estar atado y por tener dentro de sus EPEs sectores nacionalistas fuertes, fue el último en firmar y entregar dicho instrumento. El análisis de este proceso de firmas, nos brindó información sobre factores políticos domésticos que acompañaron la aprobación de la organización por parte de las EPEs suramericanas.

El análisis del proceso de ratificación evidencia que los países más pequeños iniciaron los procesos de ratificación más rápido, no así Colombia, Paraguay y el propio Brasil, siempre temeroso a comprometerse a pesar de que se trataba de un proyecto concebido en su seno político.

Con relación a nuestras unidades de análisis, encontramos que la Unasur constituye el *stage* más alto del proceso de suramericanización promovido por las EPEs de Brasil desde la década de 1990. El resultado es consistente con las aspiraciones que hemos identificado en Itamaraty y Planalto. Por su parte, las EPEs argentinas vieron en la Unasur una oportunidad para dar fuerza a la acción exterior del país, gracias en parte a la acogida de Néstor Kirchner con los gobernantes de izquierda de la región: Lula da Silva, Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa. Por su parte, Venezuela desarrolló un papel importante, la figura de Chávez influyó el desarrollo de la Cumbre Energética celebrada en Isla Margarita en 2007 e intentó incluir a la Unasur en su Revolución Bolivariana del siglo XXI, no obstante, dicha estrategia se desvaneció por su marcado carácter socialista y antiestadounidense, que no gustó en sectores más pragmáticos de las EPEs suramericanas.

Finalmente, Colombia tuvo una participación discreta, dada su condición de Estado “diferente” en aquel momento por su alineamiento con Washington. Además de ser el “provocador” de la activación de la Unasur durante la crisis con Ecuador en 2008 y de ser el promotor por defecto del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), temas que serán explorados en los siguientes capítulos.

## LA UNASUR Y LOS CONFLICTOS INTERNOS EN LA REGIÓN ANDINA ENTRE 2008 Y 2010

**E**n este capítulo analizamos dos estudios de caso relativos a crisis internas vividas en Suramérica: en Bolivia en 2008 y Ecuador en 2010. Los dos casos son importantes, ya que en Bolivia estuvo en peligro la soberanía y unidad territorial y en el caso de Ecuador se presentó un breve quiebre democrático. Las dos situaciones alertaron a las EPEs suramericanas pues la soberanía y la democracia son dos aspectos que no han sido fáciles de conseguir y preservar, más aún, con el marcado intervencionismo estadounidense que durante el siglo XX moldeó la relación con la región.

Para comprender mejor las crisis, en la primera parte del capítulo veremos la relación de Estados Unidos con Suramérica, ya que soberanía y democracia son dos factores que históricamente han sido afectados por el papel de EE. UU. en la región, sin desconocer el criticable papel de las élites políticas suramericanas al respecto.

En lo que resta del capítulo, analizaremos la crisis secesionista ocurrida en Bolivia en 2008, evento que amenazó la integridad geográfica del país andino y que además generó una escalada de violencia política (masacres y desplazamiento de población) que conmocionó a la opinión pública regional (Nadie cede en Bolivia, 6 de mayo de 2008). La maniobra de la Unasur ante esta crisis

fue hábil en términos políticos. Se trató de una estrategia multilateral que activó la capacidad de la incipiente organización de aquel entonces, para distensionar la relación entre el gobierno y los líderes secesionistas, además movilizó acciones políticas que llevaron a la expulsión del cuerpo diplomático estadounidense en Bolivia, y también en Venezuela. La estrategia se basó en acciones rápidas: la “Declaración de La Moneda” (Unasur, 2008c) en apoyo pleno al gobierno electo de Morales y rechazo a cualquier acción encaminada a romper el orden institucional, la misión de investigación para esclarecer los hechos, y la diplomacia personal de los líderes políticos (Lula da Silva, Néstor Kirchner y Michelle Bachelet) que incidieron en la búsqueda de la solución más rápida y efectiva para la crisis del momento.

Posteriormente, analizamos la crisis interna ocurrida en septiembre de 2010 en Ecuador. Se trató, a pesar del debate existente, de un intento de golpe de Estado al mandato del presidente Correa, llevado a cabo por algunos sectores de la fuerza policial inconformes con ciertas reformas salariales. Más allá de esto, lo importante radica en el seno de la Unasur, en donde se adelantaron acciones rápidas, el mismo día de los hechos (30 de septiembre). Se realizó en Buenos Aires una Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado, que culminó el 1 de octubre con la “Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador” (Unasur, 2010a). El secretario general de la organización en ese momento, Néstor Kirchner, expresó “su compromiso y absoluta solidaridad” con el presidente Correa.

### **La difícil relación Estados Unidos - Suramérica**

Desde el inicio de su independencia, las naciones suramericanas han tenido el desafío del intervencionismo extranjero. Hasta el surgimiento de la Unasur en 2008, nunca existió un proyecto de consolidación subregional, lo anterior debido a las diferentes percepciones y visiones del mundo entre las élites políticas criollas andinas y las del Mar del Plata y Chile (Liévano, 1978), y al intervencionismo de EE. UU., que se hizo evidente a través de la Doctrina Monroe y los posteriores mecanismos multilaterales asimétricos como la OEA.

Washington incidió de forma directa en Suramérica cuando sus EPEs percibieron que estaban en riesgo sus intereses. Por ejemplo, durante la crisis política boliviana de 1950, y con la posterior llegada de gobiernos

nacionalistas en Chile (1970) y en Argentina (1973), los cuales buscaron alejarse de EE. UU. y, además, nacionalizar recursos (alimentos, gas, oro, cobre) que estaban bajo control de las multinacionales extranjeras (Paredes, 2004).

En consecuencia, se elaboró una estrategia criticable: “La *Doctrina de Seguridad Interna* que para Estados Unidos implicó el apoyo a gobiernos que ejercieran la función de policías en la región” (Paredes, 2004). Este apoyo desató la interrupción de los gobiernos democráticos en el Cono Sur durante la década de 1970, mediante golpes de Estado en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay<sup>1</sup>, consolidándose la *Operación Cóndor*<sup>2</sup>. La cual es tristemente recordada como una acción conjunta de tareas de información e inteligencia que implicaba acuerdos políticos entre la CIA y los gobiernos dictatoriales, la cual además “se unificó en el interior del sistema interamericano después del golpe militar en Uruguay (junio de 1973) y del golpe militar en Chile (septiembre de 1973)” (McShery, 2012, p. 33).

De acuerdo con Visconti y Rodríguez (2012), el origen de esta estrategia se remonta a la Conferencia de Ejércitos Americanos celebrada en Buenos Aires en 1974, cuando se reunieron “jefes de policías de Argentina, Bolivia, Paraguay, Chile y Uruguay para fortalecer la coordinación existente en acciones de información, inteligencia y represivas” (p. 141). No obstante, el *Cóndor* quedó establecida formalmente en una reunión militar celebrada en Santiago de Chile en noviembre de 1975, en donde se firmó un acta constitutiva por los representantes de Argentina, Bolivia, Chile y Paraguay la cual contó con el apoyo de Brasil para el intercambio de información y detención de subversivos (en las fases uno y dos), posteriormente se unieron Ecuador y Perú (p. 145).

La *Operación Cóndor* constituyó una página negra en la historia de las relaciones exteriores entre Estados Unidos y América Latina: “Las acciones más conocidas de la operación Cóndor fueron la operación Colombo,

---

<sup>1</sup> Buscando mayores garantías de seguridad, muchas personas huyeron a la Argentina presidida en aquel entonces por Juan Domingo Perón, quien fue sucedido tras su repentina muerte por su esposa y vicepresidente, la peronista María Estela Martínez “Isabelita”; a quien le fue propinado también un golpe de Estado en marzo de 1976 por la junta militar argentina, liderada por el general Jorge Videla.

<sup>2</sup> También se le conoció como *Plan Cóndor* u *Operativo Cóndor* (Visconti & Rodríguez, 2012, p. 140).

el seguimiento, traslado y eliminación de exiliados políticos en los países miembros, la ‘Fase Tres’ y el uso del terror en Centroamérica” (Paredes, 2004)<sup>3</sup>. La asesoría directa de EE. UU. articuló una amplia red de fuerzas irregulares especializadas en guerra contrainsurgente y tácticas de combate no convencionales como la subversión, el sabotaje y el terrorismo (McShery, 2012, p. 36). Según J. Patrice McShery (2012):

La CIA jugó un papel clave en instigar y sentar las bases de la *Operación Cóndor*, vinculando a los funcionarios de alto nivel de las fuerzas armadas y de seguridad para que discutieran las formas de coordinar las operaciones de contrainsurgencia al otro lado de las fronteras (p. 36).

La propia CIA proporcionó computadores y tecnología de comunicaciones, y la asesoría de EE. UU. fue clave para la creación y consolidación de las unidades de inteligencia<sup>4</sup> que se convirtieron en el “núcleo de la *Operación Cóndor*” (McShery, 2012).

De acuerdo con Heraldo Muñoz (1987), canciller chileno desde 2014, los dos principios centrales de la OEA, principal organismo del sistema interamericano, la idea del Hemisferio Occidental y la supuesta igualdad entre sus miembros, no eran nada más que mitos (pp. 103-104). Por ende, Latinoamérica no adquirió una voz independiente frente a la posición de Washington sobre temas críticos de la agenda regional y global, y cuando el país del norte no conseguía rápidamente lo que deseaba aplicaba su visión unilateral. Al respecto William Everett Kane (1972, citado en Thomas, 1998) enfatiza el marcado intervencionismo estadounidense en la región: “Si uno tuviera que elegir una palabra que caracterizara las relaciones entre Estados Unidos y América Latina desde principios [del siglo XX], ‘intervención’ sería probablemente la que mencionarían la mayoría de los académicos latinoamericanos” (p. 8).

La fuerte injerencia de EE. UU. en los asuntos internos de los países latinoamericanos, ya sea con gobiernos autoritarios o con *democracias restringidas* (democracias excluyentes o donde no se garantizaba el libre

<sup>3</sup> De acuerdo con Paredes (2004) en 1980 fue denunciada la presencia de escuadrones de la muerte argentinos, chilenos y uruguayos en San Salvador, Nicaragua y Guatemala. Para sus acciones la CIA creó en Centroamérica el Comando de Organizaciones Revolucionarias Unidas (CORU), una organización de cubanos anticastristas bajo su servicio.

<sup>4</sup> Se destacan el Servicio Nacional de Informaciones (SIN) en Brasil; la Dirección Nacional de Inteligencia (DINA) en Chile; la Técnica en Paraguay; y la Dirección Nacional de Inteligencia (DNII) en Uruguay (McShery, 2012, p. 36).

ejercicio de derechos políticos ni tampoco la celebración de elecciones libres, periódicas y transparentes), instó al rechazo de los países a la integración regional o el intervencionismo de países vecinos en asuntos domésticos. Lo anterior dejó una serie de averías institucionales y una fuerte dependencia de relaciones comerciales, financieras, económicas y políticas con el país del norte; que dificultaron la autonomía de la región incluso luego del fin de la Guerra Fría (Castañeda, 1994).

No obstante, la presión ejercida desde Estados Unidos estimuló la gestación de proyectos políticos subregionales durante la década de 1980 como el Grupo de Contadora (1983) y el Grupo de Río (1986), que aliviaron, de alguna manera, las tensiones dentro y fuera de los estados centro y suramericanos y permitieron tomar cierto alejamiento de las preferencias políticas dictadas por el gobierno estadounidense.

Posteriormente, el fin de la Guerra Fría permitió la eclosión de un nuevo regionalismo poshegemónico que se habría de consolidar a principios del siglo XXI (Riggirozzi & Tussie, 2012), el cual facilitó la creación y consolidación de la Unasur, como una expresión multilateral propiamente suramericana. De acuerdo con Alcides Costa Vaz (comunicación personal, 14 de octubre de 2013) y Félix Peña (comunicación personal, 16 de agosto de 2013), este reciente proceso de “suramericanización” de las políticas exteriores locales, se encargó rápidamente de “desmantelar” y solucionar crisis internas e interestatales, y facilitó el avance en la transparencia y cooperación en defensa.

Lo anterior da cuenta de un contexto previo en que las EPEs suramericanas debieron afrontar asuntos externos y domésticos. El fuerte intervencionismo que existió durante la Guerra Fría se fue diluyendo a raíz de las iniciativas latinoamericanas como Contadora y el Grupo de Río (Celac desde 2010), organizaciones de concertación y diálogo político que resolvieron asuntos domésticos e interestatales y que constituyen parte de los antecedentes de la CSN (2005) y la propia Unasur (2008).

### **Crisis interna de Bolivia, 2008**

En este apartado analizamos bajo la óptica de nuestro marco analítico, los hechos que desataron la crisis secesionista de Bolivia en 2008. Analizamos los factores domésticos que acompañaron el mandato de Evo Morales, en el que se destaca la propuesta de la Asamblea Constituyente (AC), la propuesta

de autonomías que desata la crisis política que culmina la Masacre de Pando y la posterior expulsión del cuerpo diplomático estadounidense, que fue replicada en Venezuela por Hugo Chávez. La aguda crisis generó la intervención de la Unasur, la cual facilitó un espacio para la pacificación de Bolivia con el apoyo de los actores suramericanos.

El 18 de diciembre de 2005 llega a la presidencia de Bolivia Evo Morales, un indígena de origen amerindio y uru-aymara con el 53.7 % de los votos<sup>5</sup>. Había sido un distinguido líder sindical del movimiento cocalero y uno de los fundadores del Movimiento al Socialismo (MAS) con el cual llegó al poder. Es el primer líder indígena en obtener la mayoría absoluta: “Desde la transición a la democracia en 1978”, y sin la necesidad de firmar pactos entre partidos para crear coaliciones parlamentarias (Mayorga, 2006, p. 58). En su mandato inició reformas a nivel político, geográfico y tributario; las cuales fueron apoyadas por un amplio sector de indígenas, campesinos y personas socialmente menos favorecidas pero rechazadas en su mayor parte por poderosos empresarios, grandes latifundistas y autoridades políticas locales. Esta puja de intereses entre distintos sectores sociales llega a su punto más crítico en agosto de 2008 que provoca un serio desorden público interno.

El ascenso de Morales vino acompañado de cambios en el esquema político boliviano. Los partidos Acción Democrática Nacionalista (ADN) y Movimiento Izquierda Revolucionaria (MIR) desaparecieron. Estos habían sido fundados por los expresidentes Hugo Banzer Suárez (1971-1978) y Jaime Paz Zamora (1989-1993), respectivamente. El Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) obtuvo una pequeña votación, así como la Unión Social de los Trabajadores de Bolivia (USTB), y el Frente Patriótico Agropecuario de Bolivia (FREPAB), los cuales no lograron posicionarse a nivel nacional. Por su parte, el gran rival de Morales en las elecciones de 2005 Jorge Quiroga, fundó el partido Poder Democrático y Social (PODEMOS), al igual que el industrial Samuel Doria Medina<sup>6</sup> quien lanzó el Partido Político Unidad Nacional (Deheza, 2007).

<sup>5</sup> Morales obtuvo su victoria con una votación de 1.544.374 votos (53.7 %), frente al candidato Jorge Quiroga del Partido PODEMOS quien logró 821.745 (28.6 %) (Mayorga, 2006, p. 59).

<sup>6</sup> El 1 de noviembre de 1995 Doria Medina fue secuestrado por el grupo terrorista peruano Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), tras 45 días de cautiverio fue liberado.

En medio de este nuevo contexto político, la propuesta gubernamental de Morales se basó en la “refundación del estado boliviano”, a partir de la reivindicación del valor de los pueblos indígenas, en un país en donde estos constituyen más del 50 % de la población<sup>7</sup>. Su estrategia política se basó en cinco pilares fundamentales: i) la reforma de la estructura del Estado, ii) el control estatal de los recursos naturales, iii) una Asamblea Constituyente y la reconducción del referéndum autonómico<sup>8</sup>, iv) reformulación de la política de tierras y, v) emisión de políticas sociales para los sectores oprimidos del país (Deheza, 2007).

La iniciativa de la Asamblea Constituyente era un punto neurálgico del proyecto de Morales. Este objetivo, y el del referendo autonómico, se venían negociando desde el año 2000 bajo las gestiones que tuvo con el Congreso el expresidente y antecesor de Morales, Eduardo Rodríguez Veltzé (2005-2006) (Deheza, 2007). Así las cosas, el 2 de julio de 2006 se adelantaron los comicios para elegir a 255 asambleístas. Participaron 25 organizaciones políticas, pero solo 14 lograron escaños en la Asamblea. Los resultados legitimaron la mayoría del MAS a nivel nacional con 137 puestos. En segundo y tercer lugar quedaron los partidos PODEMOS y el MNR, con 60 y 18 plazas respectivamente. Al respecto, Deheza (2007) describe con precisión lo conveniente que resultó para Morales esta situación: “La

---

<sup>7</sup> Las cifras varían cuando se investiga la composición étnica de Bolivia. No obstante, algunos estudios indican que un 33 % es Quechua, un 30 % Aymara, 25 % mestizos y 12 % europeos. Estudios más recientes dan cuenta de 52 % de población indígena (Andersen et al., 2003, p. 7). De acuerdo con Lizcano (2005), el país cae en la categoría de país indomestizo, junto con Guatemala, Ecuador y Perú: “[...] En cuyos territorios se asentaron, antes de la llegada de los europeos, las civilizaciones indígenas más avanzadas técnicamente y con mayores densidades demográficas: la mesoamericana y la incaica. Estos cuatro países son los que mantienen en la actualidad mayores porcentajes de indígenas en el continente americano, los cuales oscilan entre 40 y 55 puntos” (p. 196).

<sup>8</sup> En febrero de 2004 el parlamento aprobó una reforma para ampliar la democracia representativa a través de mecanismos de democracia participativa. De acuerdo con los artículos 1 y 4: “El pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la Iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum” (Mayorga, 2006, p. 52). Y es durante febrero de 2004 que se realizó el primer referéndum sobre la política de hidrocarburos, a raíz de la imposibilidad del Ejecutivo de establecer una política consensuada al respecto. Si bien la iniciativa alivió la tensión previa, no se logró un acuerdo entre los poderes legislativo y ejecutivo, lo cual, de acuerdo con Arrarás y Deheza (2005), debilitó y llevó a la renuncia del presidente Carlos Mesa.

AC (Asamblea Constituyente) ha sido la bandera de lucha del movimiento campesino y organizaciones sociales desde el año 2000 y MAS asumió como propia la representatividad de esta demanda” (p. 50).

Vale la pena resaltar algunos detalles particulares de esta dinámica política del momento. Por ejemplo, en 2008 se anunció la creación de la Coordinadora Nacional por el Cambio (CONALCAM), la cual agrupó la base de las fuerzas que conforman el MAS (campesinos, cocaleros e indígenas), en otras palabras: “MAS representa [...] una alianza cercana y hasta orgánica entre partido y movimientos sociales” (Uggla, 2009, p. 253). Por su parte, la oposición estaba compuesta por los prefectos de los departamentos de Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija, organizados en el denominado Consejo Nacional Democrático (CONALDE) (Uggla, 2009, p. 253). Esta región es conocida como la “Media Luna”, la cual se asocia en ocasiones con el departamento de Chuquisaca, en donde se encuentra Sucre, la capital constitucional del país (Do Alto, 2008, p. 108).

La propuesta política de Morales se movió entre la concreción de la Asamblea Constituyente (AC) y el manejo de la propuesta de autonomías regionales que propiciaron las élites de Santa Cruz y Tarija (Mayorga, 2006, p. 53)<sup>9</sup>. La AC inició en 2006, en Sucre, pero el siguiente año tuvo dificultades y por ello se trasladó a Oruro en donde se aprobó la creación de un nuevo texto constitucional para el estado. La redacción de la nueva Carta Magna fue un reflejo de divergencias dentro del propio MAS (Mayorga, 2006, p. 51; Deheza, 2008, pp. 63-64; Uggla, 2009, p. 253). Al respecto Deheza (2008) explica las dificultades internas en el seno de la AC:

En la AC existía una alta fragmentación debido a la presencia de 16 fuerzas entre partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas. Cada fuerza tenía su propia propuesta sobre el contenido de la nueva Constitución. Y en algunos casos las propuestas eran totalmente opuestas, lo que complicó la construcción de consensos. El partido mayoritario, el MAS, con 137 asambleístas, utilizó esta posición y su visión de país para articular una coalición

---

<sup>9</sup> Los resultados de las elecciones de 2005 demuestran claramente la fragmentación política del país. El MAS ganó en la zona del altiplano y valles centrales: La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca. Mientras que PODEMOS obtuvo victorias en las tierras bajas y valles del sur: Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija, que como vimos, promovían la autonomía frente al gobierno. Para más información véase Mayorga (2006, p. 53).

mínima ganadora con las micro representaciones para obtener los 170 votos necesarios para la aprobación en detalle de la nueva Constitución (pp. 63-64).

Durante el proceso de redacción de la nueva constitución, el MAS controló once comisiones, PODEMOS cuatro y las demás quedaron en manos de las pequeñas representaciones. Como reflejo de la divergencia política en solo tres de las veintiuna comisiones se entregó un informe consensuado y finalmente se aprobaron 194 artículos por unanimidad (Deheza, 2008, p. 64). Además, siete comisiones solicitaron el traslado del Ejecutivo y el Legislativo de la Paz (capital política) hacia Sucre (capital), una propuesta rechazada por La Paz y por Chuquisaca.

A la polémica por la capital sede, se sumaron adversarios a una de las propuestas del programa estructuralista del MAS: la nacionalización de los hidrocarburos, a partir de la creación de un décimo departamento autónomo con cuotas de terreno extraídas de Beni y Santa Cruz (tierras ricas en hidrocarburos y tradicionalmente dominadas por la oligarquía de los departamentos). Apoyando lo anterior, los prefectos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija se alinearon con Chuquisaca y organizaron otro cabildo en Sucre.

La convergencia de opositores al cambio de capital política, y la de los opositores a la conformación de un décimo departamento con el desmembramiento de los otros territorios, catalizaron los enfrentamientos entre la facción oficialista y los de la oposición. Finalmente, ante el cruce de intereses entre el Movimiento Bolivia Libre (MBL) y el Movimiento sin Miedo (MSM), aliados de Evo Morales, en una sesión con el quórum necesario, los asambleístas del MAS sacaron el tema de la agenda de la Asamblea Constituyente (Deheza, 2008, p. 65).

No obstante, el proceso de firma de la nueva Constitución resultó extremadamente complicado. Debido a que las condiciones de orden público en Sucre eran difíciles, el 24 de noviembre de 2007, en una instalación militar cercana a la ciudad, el MAS aprobó el texto de la Constitución con 136 votos, pero sin la presencia de la oposición. Cuatro días después, el 28 de noviembre, se admitió el traslado de las sesiones de aprobación de la nueva carta constitucional a la ciudad de Oruro, con senadores suplentes, puesto que seguidores del MAS impidieron el ingreso de los parlamentarios de la

oposición al Congreso Nacional, hecho que agravó más la tensa situación. Finalmente, el 9 de diciembre, luego de una sesión con 162 miembros de la Asamblea se ratifica la instauración de la Constitución Política Nacional.

Debido a las alteraciones al orden público, el traslado de sede para las sesiones y el bloqueo de ingreso a la oposición, la nueva constitución más que un símbolo de unión, representó acciones irregulares del MAS para conseguir su objetivo de iniciar un nuevo proceso histórico y democrático en Bolivia. Los prefectos de la Media Luna, a los que se unió el de La Paz, desconocieron la nueva Constitución y se declararon autónomos a mediados de diciembre (Deheza, 2008, p. 66).

El nuevo documento mantuvo aspectos básicos del sistema político (presidencialismo y congreso bicameral), pero empoderó la participación popular mediante la intervención de las autoridades de cada grupo social en instituciones estatales (como tribunales y magisterios); y amplió los escenarios y competencias de organizaciones de la sociedad civil para efectuar un control social más participativo, elevó el reconocimiento de idioma y leyes de las naciones originarias al mismo grado de legitimidad del castellano y la justicia ordinaria; el Estado tomó la posesión, producción y comercialización de los hidrocarburos; se prohibió el servicio privado de sistemas hídricos, el latifundio y se estableció un límite de la propiedad de la tierra (Uggla, 2009, pp. 253-254).

Asimismo, el nuevo documento favoreció las condiciones del MAS en el juego político: los diputados se elegirían por mayoría relativa en circunscripciones uninominales y el presidente mediante segunda vuelta, en caso de que ningún candidato reuniera más del 50 % o 40 % con diferencia de 10 puntos al siguiente candidato, y también permitía la reelección presidencial (los mandatos previos a la nueva carta no serían tenidos en cuenta) lo cual facilitaba, ante la mirada de sus adversarios, la permanencia de Morales y el MAS en el poder. La inconformidad de los departamentos de la Media Luna hizo que elaboraran estatutos autonómicos y recolectaran firmas (de los líderes civiles y seguidores de partidos políticos opositores al gobierno de Morales) para buscar su aprobación a través de referéndums departamentales (Uggla, 2009, p. 254).

La situación política interna de Bolivia continuó con dificultades en 2008. El fracaso de las conversaciones entre el gobierno y los prefectos, sobre

la Constitución, los estatutos autonómicos y la distribución de los ingresos del gas, también llegó al Parlamento. Por tanto, y como última estrategia, el 28 de febrero de 2008 el MAS aprobó una ley que validó un referéndum para validar la nueva Constitución y que además prohibía los referéndums departamentales sobre los estatutos autonómicos. Pero dicha ley, debido a inconsistencias, fue revocada por la Corte Nacional Electoral (CNE) (Uggla, 2009, p. 255). No obstante, las cortes electorales de la Media Luna hicieron caso omiso de esta medida y, basándose en la validez de las firmas recogidas, procedieron durante los meses de mayo y junio de 2008 con las elecciones, con miras a validar los estatutos autonómicos, consiguiendo una aprobación de los textos con una abstención del 50 % del censo electoral.

Esta situación dejó en claro la pugna regional contra el MAS. Pero como estrategia política, el Senado, bajo el poder de la oposición, validó un nuevo referéndum a realizarse en agosto de 2008, esta vez para revocar al presidente y los prefectos. Al respecto, Uggla (2009) señala la falta de claridad sobre esta cuestión:

La razón por la cual la oposición aprobó esa norma no está clara. Inicialmente, representantes de PODEMOS la presentaron como una iniciativa para destrabar la situación política. Posteriormente introdujeron el argumento que el llamado al referéndum revocatorio habría obstaculizado la posible convocatoria a otro referéndum para aprobar el proyecto constitucional del gobierno. Otra interpretación sostiene que fue en primer lugar un intento del principal partido de la oposición de ganar espacio frente al creciente liderazgo que estarían adquiriendo los prefectos opositores (p. 256).

Y aunque los prefectos se opusieron en principio, los comicios se adelantaron en medio de agitadas campañas y graves desórdenes sociales que prometían escalar la violencia. La votación fue alta, con un 84 % de participación del censo, y los resultados fueron concluyentes y paradójicos: los prefectos de la Media Luna fueron ratificados y Morales aumentó su legitimidad en los departamentos opositores (solo fueron revocados los prefectos de La Paz y Cochabamba) y fue ratificado con el 67.4 % de la votación (Jardim, 13 de septiembre de 2008). Estos resultados mantuvieron la tensión, y no impidieron la escalada de violencia que se presentaría; los grupos en contra del gobierno, CONALDE y PODEMOS, radicalizaron sus posturas. El gobernador de Santa Cruz, Rubén Costa, manifestó: “En momentos como estos, se puede optar por cualquier medida extrema”; y el

diputado Óscar Urenda señaló: “No nos van a imponer las cosas, somos lo suficientemente fuertes como para partir al país y si tengo que agarrar un palo, una onda, un arma, lo voy hacer, pero voy a defender mi territorio y nadie va a pasar por encima” (Americas Program, 2008).

Sin embargo, el resultado permitió a Morales anunciar que seguiría con sus objetivos de cambio constitucional, reforma agraria y revisión de las regalías por petróleo y gas. Esto molestó a los círculos de poder de la Media Luna, ya que implicaba una reducción del presupuesto y la prohibición del “latifundio” (o la posesión de más de 5.000 hectáreas), lo que facilitaría la migración de población Aymara y Quechua desde el altiplano hacia esas regiones, cambiando las tendencias de voto a favor del MAS. Al respecto, Fernando Huanacuni (2010) plantea que: “[...] Sectores de extrema derecha en Santa Cruz, sustentados en su economía depredadora, pretendieron cercenar el país para mantener sus privilegios basados en la estructura colonial” (p. 18). No obstante, ante la presión de la opinión pública, el 28 de agosto de 2008 el presidente Morales convocó un nuevo referéndum constitucional a efectuarse en diciembre de 2008. El 1 de septiembre la oposición regional rechazó la propuesta y recibió el apoyo de la CNE, la cual manifestó que a falta de una ley, no organizaría la consulta, ante lo que el presidente manifestó que buscaría aprobar una ley de convocatoria (Ugglá, 2009, p. 257).

Las movilizaciones violentas en contra y a favor del gobierno empezaron a tener más fuerza en los departamentos de la Media Luna. El gobierno de Morales además de identificar a los partidos políticos Unidad Nacional (UN) y al Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) junto con el movimiento ciudadano PODEMOS como opositores de su propuesta, acusó y expulsó al embajador de Estados Unidos en el país andino, Philip Goldberg, por “buscar la división territorial” (Azcuí, 11 de septiembre de 2008), y también expulsó al cuerpo de la *Drug Enforcement Administration* (DEA, por sus siglas en inglés) por “conspirar junto a los opositores” (Infolatam, 2008) un golpe de Estado, a ser perpetrado en septiembre de ese año. Previo a las protestas violentas, el embajador estadounidense sostuvo, en el mes de agosto, un encuentro en Santa Cruz con el prefecto del departamento (uno de los opositores más radicales al gobierno oficial): Rubén Costas. El acto incomodó al gobierno, el cual exigió explicaciones al diplomático mediante

el canciller David Choquehuanca, quien le comunicó: “Tenga más cuidado” (Gobierno de Evo llamó al Embajador, 28 de agosto de 2008) con reuniones similares porque “en momentos de tensión, como por los que está pasando el país, pueden provocar malos entendidos” (Goldberg dio explicaciones, 27 de agosto de 2008).

Llegando a un punto de desobediencia civil tan alarmante, el 10 de septiembre el presidente Morales expulsó al embajador estadounidense declarando: “Sin miedo a nadie, sin miedo al imperio. Hoy día, delante de ustedes, delante del pueblo boliviano, declaro al señor Goldberg, embajador de EE. UU., persona no grata” (Evo Morales expulsa a embajador, 10 de septiembre de 2008)<sup>10</sup>. Acto seguido, ordenó al embajador de Bolivia en Washington, Gustavo Guzmán, abandonar su puesto en ese país y retornar a Bolivia con prontitud. En solidaridad con el gobierno de Morales, el presidente Hugo Chávez adoptó la misma acción con el embajador estadounidense en Caracas:

En solidaridad con el pueblo y gobierno de Bolivia, tiene 72 horas el embajador (Patrick Duddy) para abandonar territorio venezolano y, de inmediato, señor canciller Maduro, mande por nuestro embajador antes que lo echen de allá, que se venga de una vez [...] El día que hablemos con una sola voz nos respetarán los poderosos de este mundo; nos han tenido divididos y cada quien defendiendo sus propios intereses. Nosotros no, nosotros defendemos y defenderemos la dignidad de nuestros pueblos. Yanquis de mierda (sic), váyanse al carajo (sic) cien veces (Chirinos, 12 de septiembre de 2008).

Al día siguiente, el 12 de Septiembre, el gobierno de Estados Unidos respondió con la misma acción diplomática de Bolivia y Venezuela, y declaró “persona no grata” al embajador de Bolivia, Gustavo Guzmán, a través de un comunicado del vocero del Departamento de Estado Sean McCormack, expresando su molestia en los siguientes términos: “En respuesta a una acción injustificada, y de acuerdo a la Convención de Viena, hemos informado al gobierno de Bolivia nuestra decisión de declarar persona no grata a su embajador, Gustavo Guzmán” (EEUU expulsa embajador, 12

---

<sup>10</sup> El presidente Morales también justificó la expulsión Golberg manifestando que había trabajado como jefe de oficinas del Departamento de Estado en Bosnia durante la Guerra de los Balcanes de 1990. Y que posteriormente (2004-2006) como jefe de misión en Pristina, había facilitado la independencia de Kosovo con un alto saldo de muertos (Evo Morales expulsa a embajador, 10 de septiembre de 2008).

de septiembre de 2008). Además, el funcionario estadounidense rechazó las acusaciones proferidas por el mandatario boliviano, sosteniendo: “Negamos las acusaciones de que la DEA, o cualquier otra parte del gobierno estadounidense, haya apoyado a la oposición o conspirado en contra del gobierno boliviano” (Heredia, 2 de noviembre de 2008). Finalmente, el portavoz dijo que EE. UU. “revisa todos los aspectos” de sus relaciones con Bolivia a raíz del incidente diplomático.

Esa misma semana, el presidente del Subcomité de Asuntos Exteriores para el Hemisferio Occidental de la Cámara de Representantes de EE. UU., Eliot Engel, y el secretario de Estado Adjunto, David Johnson, habían calificado a Bolivia, Venezuela y Birmania como “fracasos” en la lucha contra las drogas (Americas Program, 2008). El mismo rechazo diplomático enfrentó al embajador venezolano en EE. UU., Bernardo Álvarez, quien recibió un comunicado de McCormack en el que también lo declaró “persona no grata”. En esa oportunidad declaró: “Lamentamos la decisión de ambos de expulsar a nuestro embajador”, en alusión a Chávez y Morales. Acto seguido añadió: “Esto refleja la debilidad y la desesperación de estos líderes para afrontar sus desafíos internos” (EEUU expulsa al embajador de Venezuela, 11 de septiembre de 2008).

Los acontecimientos de tensión diplomática y de política interna en Bolivia y Venezuela, fueron apenas la antesala de la situación más compleja que se presentaría más adelante en medio de una marcha ciudadana, durante los primeros días de septiembre, en el departamento de Pando<sup>11</sup>. Las movilizaciones de apoyo de los sectores enfrentados no se hicieron esperar. El 11 de septiembre de 2008 a las 3:00 a.m. en la zona rural de Tres Barracas perteneciente a la población de Porvenir, fue atacado un grupo de simpatizantes del presidente Morales que marchaba hacia la ciudad de Cobija, capital del departamento de Pando, que comparte frontera con Brasil y Perú. El hecho se conoce como la Masacre de Porvenir (CEDIB,

<sup>11</sup> En este sentido, un grave antecedente se presentó el 24 de mayo de 2008 en Sucre, cuando miembros del MAS fueron humillados en la plaza principal de la ciudad: “Durante uno de los momentos críticos de lo sucedido dos campesinos fueron obligados a hincarse y repetir consignas” (en contra del MAS) (Debrezzeni, 2012, p. 37). Sin lugar a dudas un hecho racista (Huanacuni, 2010; Debrezzeni, 2012, p. 33) y calificado como intolerante por la prensa local (La Prensa, 2009, citado en Uggla, 2009, p. 264). Para un análisis de la situación y el papel de los medios de comunicación bolivianos al respecto, véase Debrezzeni (2012).

2008; Huanacuni, 2010; Debreczeni, 2012, p. 33). Todo indica que los simpatizantes de Morales fueron atacados por personal vinculado a la prefectura regional y por milicianos extranjeros (Americas Program, 2008). De acuerdo con uno de los sobrevivientes:

La carretera estaba bloqueada con camiones de la Prefectura, allí comenzaron a dispararnos, a los que escaparon hacia el río los persiguieron y terminaron de matarlos en la orilla. Algunos de los heridos que llegaron al hospital de Riberalta, los asesinaron (Comunica Bolivia, 2008a)<sup>12</sup>.

A continuación, presentamos la descarnada descripción de los hechos relatada por otro de los sobrevivientes:

De Cobija provinieron dos movilidades del SEDCAM con hombres armados, quienes entregaron armas a los grupos afines de la Prefectura, SEDCAM y del comité cívico que se encontraban en la rotonda. Una mujer policía que gestionaba la liberación de los funcionarios del SEDCAM, de la prefectura y comité cívico, retenidos por los campesinos, logra la liberación de las seis personas. Una vez liberados grita “papá” y en un ademán levanta la mano y empiezan los disparos que provienen de todas partes. Los de SEDCAM y grupos armados rebasan a los policías, y abrieron fuego de diferentes partes. Los campesinos fueron huyendo por diferentes partes, la mayoría hacia el río Tahuamano, para cruzar a la otra banda, donde fueron acribillados desde el puente viejo con metralletas y perseguidos hasta el monte, y allí es posible encontrar gente muerta. Otro grupo de choque estaba cerca al recinto militar de la fuerza naval. Desde ese punto disparaban a los compañeros campesinos que intentaban escapar por el río. Otro grupo, sale huyendo por el camino con rumbo al puente de Cocamitas, Julio Villalobo ordena a la gente armada que persigan en las volquetas y en las motos a los campesinos que huían aterrorizados de la masacre. Otro grupo de campesinos, principalmente mujeres, niños y ancianos buscan refugio en el pueblo de Porvenir, algunos de ellos fueron atrapados, torturados, golpeados con las mismas armas en pleno rostro, gritándoles “collas de mierda” (sic). Así mismo, se observó a una mujer embarazada que era golpeada en el vientre. Otros hombres del SEDCAM recogieron toda la ropa de los compañeros, algunos fueron y desvistieron a los campesinos que estaban en el piso, que fueron torturados y asesinados, para luego quitarles la ropa en busca de su documentación y posteriormente quemarlas. La gente armada gritaba en la cancha “Viva la autonomía carajo” (sic), estos mismos hicieron patrullaje en todo el lugar de Porvenir, puente de

---

<sup>12</sup> Para más información, se encuentra disponible el programa radial con testimonios de campesinos que presenciaron los hechos Comunica Bolivia (2008b).

Cachuelita y Tres Barracas. Al hospital de Porvenir fueron llegando heridos y muertos, pero los grupos de la Prefectura y del comité cívico desalojaron a la fuerza a todo campesino que encontraron en el lugar, para llevarlos hacia el comité cívico. Evitando que los médicos puedan atenderlos, y utilizando las ambulancias fueron en busca de más campesinos. No hubo intervención ni socorro alguno de los policías ni militares. Varios heridos fueron trasladados a Cobija, al hospital Roberto Galindo, donde se encontraban trabajadores de la Prefectura y del Comité Cívico para impedir que los campesinos puedan ser atendidos por los médicos. Muchos compañeros pudieron huir de este centro con la ayuda de algunas enfermeras y médicos para que no puedan ser capturados por la turba (CEDIB, 2008).

Medios de comunicación y analistas sitúan la cifra de víctimas mortales en alrededor de dieciocho y veinte, y más de cien desaparecidos (Americas Program, 2008). De acuerdo con un informe de la Defensoría del Pueblo boliviana, se habrían presentado 19 muertos y 53 heridos (Defensor del Pueblo, 2008, citado en Ugglá, 2009, p. 258). Algunas fuentes describen abusos sexuales a mujeres, menores de edad y adultas mayores (Comunica Bolivia, 2008a). Ante la conmoción pública por estos sucesos la reacción del gobierno fue rápida, al día siguiente se decretó el “estado de sitio” en el departamento de Pando, y el 13 de septiembre el ejército ingresó a la ciudad de Cobija, mientras se realizaba una marcha por la paz. El presidente Morales calificó los hechos como “un golpe de Estado cívico-prefectural” por la confluencia de civiles y personal de la prefectura departamental en los hechos (Painter, 15 de septiembre de 2008).

Posteriormente, el 14 de septiembre el fiscal general declaró un proceso de “genocidio” contra el prefecto Leopoldo Fernández y los funcionarios Miguel Becerra y Abraham Cuéllar. En los siguientes días se confirmó que más de 400 personas se encontraban refugiadas en las vecinas ciudades brasileñas de Brasileia y Epiritaciolândia. Asimismo, el 16 de septiembre el prefecto Fernández fue enviado a La Paz, mientras que a la zona de la tragedia llegaron el defensor del pueblo, Waldo Albarracín, y unos fiscales para iniciar investigaciones, y el 18 de septiembre comenzaron las necropsias de las víctimas.

Con estos hechos la tensión política en Bolivia pasó a otro nivel. La falta de claridad en la información y la amenaza de un posible genocidio, de acuerdo con el gobierno de Morales, algo delicado y un poco exótico en la Suramérica

contemporánea, encendieron las alarmas de la opinión pública regional. La complejidad y urgencia de la crisis en Bolivia representaba un enorme reto para la naciente Unasur. Una organización que, paradójicamente, en ese momento solo contaba con la ratificación del Tratado Constitutivo por parte de Bolivia, y que además, tenía poca credibilidad en los sectores políticos tradicionales de la región y era en parte desconocida para diversos sectores de la opinión pública. No obstante, bajo la iniciativa de la presidenta chilena, Michelle Bachelet, el 15 de septiembre de 2008 se reunieron nueve de los presidentes suramericanos en el marco de la Unasur para emitir una Declaración de respaldo al gobierno de Evo Morales.

Ahora bien, veamos a continuación el comportamiento y el mecanismo desarrollados por esta organización para superar la crisis interna en Bolivia.

### **Accionar de la Unasur ante la crisis boliviana.**

En este apartado analizamos el accionar de la Unasur frente a la crisis interna boliviana y sus efectos en la política doméstica del país andino. Asimismo, analizamos las percepciones de las EPEs de nuestras unidades de análisis con relación al asunto. A nivel sistémico evidenciaremos cierto debilitamiento de Estados Unidos y la OEA en la región.

Una experiencia multilateral nueva se presentó en Suramérica el 15 de septiembre de 2008. Chile ejercía la presidencia pro tempore de la Unasur, y la presidenta Michelle Bachelet convocó una cumbre extraordinaria para deliberar el procedimiento que restaurara el orden interno de Bolivia en el marco de la Unasur en un “plazo de 72 horas” (Unasur, 2013c). Esta decisión se tomó después de que la presidenta chilena recibió una llamada telefónica del presidente Morales manifestando que se estaba fraguando un golpe de Estado en su contra (Estrada, 15 de septiembre de 2008). El resultado de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur en Santiago de Chile, fue la Declaración de la Moneda (Unasur, 2008c). Morales agradeció en Santiago la “cumbre de emergencia” de los mandatarios suramericanos, y destacó que fue convocada para defender la “unión” y “la democracia” en su país (Crisis en Bolivia, 15 de septiembre de 2008).

De una manera más amplia, el diplomático colombiano Diego Cardona (comunicación personal, 27 de febrero de 2014) relata los hechos, e incluso señala la posibilidad de una guerra civil en aquel momento:

Claro, pero hay que acordarse de que iba a haber guerra civil en Bolivia (2008), había una tentativa de secesión muy grande, de estas tres provincias (Pando, Beni y Santa Cruz) y quien evitó eso fue la Unasur, es claro, pero quien tomó la iniciativa fue la señora Bachelet, por sencillas razones. Primero, porque si uno está en un edificio y se incendia el apartamento del vecino, uno no puede decir que no le concierne. Y segundo, porque persiste el problema de la relación Chile-Bolivia, y a esto se suma la cuestión del gas boliviano. Y además, el congreso peruano ya se había manifestado diciendo que mientras la corte de La Haya no resolviera el caso de la demanda con Chile<sup>13</sup>, no habría un metro cúbico de gas peruano para Chile, cosa que ahora si va a suceder. Entonces Chile se encontraba contra la pared, en parte por conveniencia regional, en parte por conveniencia económica para Chile. La señora Bachelet incluso es un caso excepcional. Ella cita a una reunión en un viernes por la tarde, y todos los presidentes, salvo uno de los primeros ministros (Surinam o Guyana) todos estuvieron ahí el domingo en una reunión, *cosa que jamás en la historia latinoamericana se había planteado*. De cierta forma, ahí se evitó una guerra civil; yo creo que es un punto importante (énfasis añadido).

El recuento de los hechos que hace Cardona demuestra la fuerte vinculación que existe entre los hechos materia de conflicto, los intereses (gubernamentales), y el ritmo con el que se pone en marcha el andamiaje de la organización. Según Carlos Malamud (2008), la asistencia a la reunión fue muy amplia, solo faltaron los presidentes Alan García de Perú, quien fue reemplazado por su canciller José García Belaúnde y “los mandatarios de Surinam y Guyana, que estuvieron representados por otros funcionarios de alto rango” (p. 4).

A continuación analizamos las percepciones de las EPEs suramericanas en el encuentro. De acuerdo con el recuento de los hechos que hicieron los medios de comunicación, entre los mandatarios asistentes a la reunión de Santiago se conformaron dos bandos. El grupo “moderado” estaba compuesto por los presidentes Lula, Bachelet y Álvaro Uribe, que deseaban una negociación entre los actores en pugna; mientras que el grupo “fuerte” lo conformaban los presidentes Chávez, Correa y Fernández de Kirchner, que buscaban intervenir política o militarmente (de ser necesario) en Bolivia.

---

<sup>13</sup> Consiste en un diferendo planteado por el Estado Plurinacional de Bolivia a la República de Chile por la búsqueda de una salida al océano Pacífico, la cual perdió tras la Guerra del Pacífico, entre ambas naciones y Perú (1879-1883), en la cual se disputaron las regiones de Tacna, Arica y Taparacá.

Los “moderados” dieron cuenta de su percepción sobre la importancia de la soberanía, la prudencia diplomática y la no intervención en los asuntos internos de los Estados, mientras que los “fuertes” buscaron actuar dentro de Bolivia con poco éxito. También se contó con la presencia del secretario general de la OEA José Miguel Insulza (2005-2015)<sup>14</sup>.

Después de que Morales expusiera los hechos ante los demás mandatarios, Lula le aconsejó priorizar el diálogo sin abandonar la fuerza (Miguez, 16 de septiembre de 2008). Asimismo: “Lula creía que la mediación de Unasur era más efectiva que la intervención” (Malamud, 2008, p. 4), buscando un equilibrio entre el apoyo al gobierno democrático y la no injerencia en los asuntos internos de Bolivia (Miguez, 16 de septiembre de 2008).

En contraposición, Chávez, con el apoyo de Fernández de Kirchner y Correa, insistía en un complot e intento de golpe y amenazó con el envío de tropas si se atentaba contra “su amigo Morales” o se desestabilizaba su gobierno (Malamud, 2008, p. 4). Incluso, el mandatario venezolano propuso que en la Declaración del encuentro se incluyera un párrafo sobre la presunta intromisión de Washington en la crisis, lo cual fue sorpresivamente rechazado por Correa y Lula, y este último manifestó que dicho comunicado debería limitarse al apoyo de la Unasur a la crisis (Miguez, 16 de septiembre de 2008). Lo último nos lleva a considerar, que a pesar de la gran sintonía entre las EPEs de izquierda del momento, no existía un acuerdo unánime sobre el rechazo absoluto a la injerencia de EE. UU. en la región.

Ante la disyuntiva, la presidenta Bachelet propuso: “Darle participación en el documento a la OEA”, a lo que Lula se opuso, seguido por Chávez quien le dijo en tono irónico a Insulza: “Todavía estoy esperando el pronunciamiento de la OEA sobre el golpe de Estado que me dieron en 2002” (Miguez, 16 de septiembre de 2008). Esto demuestra la inacción de la OEA en los asuntos domésticos de los países suramericanos, aspecto crítico si se tiene en cuenta la gravedad de los hechos.

La crisis de Bolivia activó una de las funciones de la Unasur previstas en su Tratado Constitutivo: garantizar la paz y seguridad regionales. Las

---

<sup>14</sup> Insulza asistió debido más a intereses domésticos que por su condición de jefe de la organización regional, ya que se acercaban las elecciones en Chile en las que la Concertación “enfrentaba una compleja situación electoral” (Serbin, 2009, p. 153). Insulza fue reemplazado en 2015 por el diplomático uruguayo Luis Almagro.

EPEs suramericanas de izquierda vieron en la organización un espacio para madurar una agenda común en defensa, con miras a un futuro de valores compartidos, y sin intermediarios regionales, específicamente EE. UU. (Rodrigues & Rodrigues, 2011, p. 218).

De la Declaración de la Moneda es importante destacar los siguientes aspectos. A través del documento, se rememoran las fracturas institucionales que han sufrido algunos Estados democráticos suramericanos al proponer opciones políticas socialistas o de izquierda. Puntualmente, recuerda el golpe de Estado que sufrió Salvador Allende en 1973: “Con el propósito de considerar la situación en la República de Bolivia y recordando los trágicos episodios que hace 35 años en este mismo sitio conmocionaron a toda la humanidad” (Unasur, 2008c, §. 1).

Asimismo, la Declaración respalda al “Gobierno Constitucional” del presidente Evo Morales, haciendo referencia a su mandato ratificado a través del referéndum del 10 de agosto de 2008 en el que obtuvo una aprobación del 67.4 % del censo electoral. De igual manera, rechaza “cualquier situación que implique un intento de golpe civil, la ruptura del orden institucional o que comprometa la integridad territorial de la República de Bolivia” (Unasur, 2008c, art. 1-2). Enseguida, se condenan los ataques a instalaciones y a la fuerza pública (art. 3), y se insta a los actores políticos y sociales involucrados a que cesen las acciones violentas, tales como “intimidación y de desacato a la institucionalidad democrática y al orden jurídico establecido” (art. 4).

Posteriormente, se encuentra la condena a la Masacre de Pando y se respalda la solicitud del presidente Morales de investigar a través de una comisión los hechos ocurridos en la zona de Porvenir:

[...] 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, 2008c, art. 5).

Esta respuesta colectiva se constituye en una primera acción sólida y multilateral de la Unasur. Andrés Serbin (comunicación personal, 13 de agosto de 2013), analiza la situación de la siguiente forma:

Después (del logro de Unasur en la mediación entre los movimientos sociales bolivianos con el gobierno de Morales para la restitución del orden público en este país) se generarían varios debates acerca de si la Unasur de alguna ma-

nera desplaza o no a la OEA. Lo cierto es que tiene un *récord* positivo, como lo señalaba, en términos de la resolución de conflictos tanto interestatales como intraestatales, incluso en la situación de Pando en Bolivia, que algunos la presentan como una especie de aplicación de la norma de la responsabilidad de proteger en América Latina, dicho de alguna manera. En todo caso, sí hay una disposición, una aceptación, a que los Estados miembros de Unasur puedan tener algún papel en mantener uno de los objetivos que inicialmente está planteado, que es la zona de paz en América del Sur. Eso constituye un avance.

No solo se planteó el desafío de convocar a los miembros de la Unasur, sino que además se generó un compromiso de ayuda a través de una comisión de establecimiento de hechos (*fact-finding commission*) (Unasur, 2008e, p. 16) que se encargó de investigar los hechos ocurridos en la zona de Porvenir, bajo la coordinación del abogado y defensor de Derechos Humanos argentino Rodolfo Mattarollo y un equipo de comisionados designado por los presidentes de los países<sup>15</sup>. Su propósito fue establecer la verdad a través de indicios y evidencias “con un carácter fáctico y no jurisdiccional”, esclareciendo cada hecho del que tuvieran conocimiento (Unasur, 2008e, p. 16). El trabajo del equipo convocado se basó en la metodología de la ONU contemplada en los documentos *Manual on the Effective Prevention and Investigation of Extra-Legal, Arbitrary and Summary Executions*, y *Guidelines for the Conduct of United Nations Inquiries Into Allegations of Massacres* (Unasur, 2008e, p. 28)<sup>16</sup>. En resumen, la ministra Patricia Salomone (comunicación personal, 15 de agosto de 2013) describe el positivo desempeño de la Comisión para esclarecer los hechos y el papel de la Unasur en pro de restablecer el orden en Bolivia:

La crisis institucional en Bolivia, cuando varias gobernaciones se levantan en contra del gobierno central de Evo Morales y se producen los incidentes de Pando, allí los presidentes de la región se reúnen en Santa Cruz de la Sierra, y se arman una serie de misiones dedicadas a facilitar el diálogo político entre el gobierno y los prefectos disidentes, con el ánimo de aclarar las crisis humanitarias que se produjeron por enfrentamientos entre partidarios de los gobernadores disidentes y partidarios de Evo Morales. En la matanza de

---

<sup>15</sup> Los representantes fueron: por Brasil Fermino Fechio; por Chile, Luciano Fouilloux Fernández; por Colombia, Fulvia Benavidez; por Ecuador Ramiro Rivadaneira, por Paraguay, Graciela Caballero; por Perú, Hugo Contreras, por Uruguay, Juan Faroppa / Juan Alejandro Mernies, y por Venezuela Freddy Gutiérrez (Unasur, 2008e, p. 16).

<sup>16</sup> Para más información sobre los documentos de referencia véase ONU (1991, 1995).

Pando, ahí es la primera misión, digamos, de *fact-finding* que manda la Unasur a Bolivia. Paralelamente, actúa como facilitador, y en definitiva termina reestabilizando al gobierno de Evo Morales.

Lo anterior evidencia la naciente capacidad institucional de la Unasur en ese momento. Por un lado, facilitó la participación de los líderes suramericanos en el auxilio a la estabilidad democrática y la integridad territorial de Bolivia, por el otro, evidenció la debilidad de la OEA frente problemas internos de la región, algo que se viene estudiando desde la década de 2000 (Milet, 2004; Mejías, 2008). Lo anterior, a pesar de que las posiciones de los líderes suramericanos no fueron tan claras con respecto a un rechazo unánime de Washington durante la mencionada crisis.

A continuación, analizamos el informe de la comisión y las percepciones de algunos miembros de las EPEs implicadas.

#### **Comisión de establecimiento de los hechos.**

El Informe de la Comisión de la Unasur sobre los sucesos de Pando, se apoyó en los postulados de la propia Declaración de la Moneda, en el contexto político-social de Bolivia en ese momento y en el marco legal del Estado boliviano (Unasur, 2008e, p. 3). Posteriormente, establece el mandato y composición de la comisión, las actividades realizadas, metodología y “reglas de prueba”, una base de datos, indicios y pruebas de los hechos, y finalmente, testimonios de casos específicos, como soporte empírico del trabajo realizado<sup>17</sup>.

El trabajo se realizó en tres etapas: la primera del 29 de septiembre al 8 de noviembre de 2008. En esta primera fase viajó la comisión a La Paz y al departamento de Pando. Se consolidó el equipo técnico y en aras de la transparencia el coordinador Mattarollo hizo ruedas de prensa periódicas. Asimismo, se adelantaron reuniones con la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los DD. HH., la Asamblea Permanente de DD. HH. y la Asociación de Familiares (ASOFAMD) (Unasur, 2008e, p. 18).

Posteriormente, los comisionados de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú se reunieron con la viceministra de Coordinación Gubernamental

<sup>17</sup> El documento establece como estándares de prueba: pruebas plenas, pruebas sustanciales y pruebas suficientes. Para más información véase Unasur (2008e, pp. 28-29).

Rebeca Delgado, con Wilfredo Chávez viceministro de Justicia y Derechos Humanos, y con Vegard Bye Alto Comisionado de la ONU para los DD. HH. Se recomendó que Bolivia firmara la Convención Internacional contra las Desapariciones forzadas, para ayudar a preservar las evidencias para los equipos forenses (Unasur, 2008e, p. 18).

La segunda fase inició el 13 de octubre de 2008. La Comisión avanzó en su trabajo con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se reunió con el canciller boliviano David Choquehuanca y el vicepresidente Álvaro García Linera. Asimismo, con el defensor del Pueblo Waldo Albarracín, quien calificó como “soberanía fáctica” los hechos protagonizados por los comités cívicos de la Media Luna (Unasur, 2008e, p. 20). En esta fase se confirman las acciones violentas ocurridas en Pando:

[...] existencia de grupos armados por la Prefectura, disparos a la manifestación de campesinos, huida masiva por el río Tahuamanu, denegación de asistencia médica [...] entre los marchistas había muchas madres con niños, por lo tanto, afirmó el Defensor del Pueblo, la mayoría marchaba para reivindicar sus derechos, no estaban saliendo para la guerra o para una situación de balacera (Unasur, 2008e, p. 20).

El 14 de octubre el equipo técnico viajó a Pando en donde hacen entrevistas en el Hospital Regional de Cobija y se reúnen con representantes de la Asociación de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Mártires por la Liberación Nacional de Bolivia (ASOFAMD) y de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APHD) para constatar la presencia de grupos paramilitares que atacaron a los manifestantes indígenas. El comisionado de Brasil, Fermino Fecchio se trasladó a las ciudades de Epiaciolândia y Brasiléia ubicadas en el departamento de Acre, en donde confirmó la policía de ese país que un número de 600 civiles cruzaron la frontera y pidieron refugio, además lograron hablar con algunos refugiados ubicados en el gimnasio de deportes (Unasur, 2008e, p. 22). Las investigaciones continuaron en los días posteriores, los testimonios de campesinos y familiares, así como también de autoridades, demostraron que la marcha del MAS era pacífica y sufrió hostigamiento y persecución (p. 23). Los resultados parciales fueron socializados a través de ruedas de prensa a las que asistieron corresponsales de diversos medios nacionales e internacionales.

La tercera etapa inició el 21 de octubre de 2008. De igual forma continuaron las reuniones y recolección de datos. La Comisión y equipos

técnicos se reunieron con el presidente Morales y el 27 de octubre con el fiscal general Mario Uribe, quien informó sobre los juicios de responsabilidad y el valor de la investigación para el Ministerio Público Fiscal (Unasur, 2008e, pp. 24-25). Ese mismo día la Comisión se entrevistó con los fiscales Eduardo Morales y Félix Peralta quienes hicieron parte de una Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados. El 28 de octubre los comisionados viajaron a Sucre para entrevistarse con la Corte Suprema de Justicia, y el 29 se entrevistaron con el prefecto Leopoldo Fernández quien fue asistido por un abogado (p. 25).

En los días posteriores los comisionados cumplieron una apretada agenda, a fin de continuar con la recolección de testimonios. Esto, tanto en municipios de Bolivia como en las poblaciones vecinas de Brasil. Asimismo, se entrevistaron con fiscales para obtener expedientes judiciales y el día 4 de noviembre de 2008 se realizó la última conferencia de prensa (Unasur, 2008e, p. 27). Toda la base de datos fue procesada en el Archivo Digital de la Secretaría de DD. HH. de Buenos Aires y desde allí se indexó en el sistema de administración de bibliotecas digitales *Greenstone* de código abierto y licencia pública (p. 30).

La recolección de testimonios da cuenta de campesinos indefensos ante autoridades fuertemente armadas (sectores cívicos y prefectorales), algo admitido por el propio prefecto Leopoldo Fernández en su declaración (Unasur, 2008e, p. 31). En cuanto a las violaciones alegadas, se presentaron ejecuciones extralegales que se confirmaron con los alegatos de testigos y exámenes físicos y autopsias. La lista final es de 20 muertos y cuatro casos especiales “de carácter dudoso” (p. 39). También se presentaron testimonios de diversos casos de tortura y casos crueles, actos discriminatorios y racistas, desapariciones y amenazas, abusos sexuales, destrucción de bienes y la inacción de la policía, del servicio médico y del sistema judicial ante ello (pp. 40-50).

El desempeño de dicha comisión fue rápido, pues la presidenta Bachelet hizo lectura del informe de la Comisión el 25 de noviembre de 2008, tan solo dos meses después de que hiciera la solicitud. Las conclusiones califican como una masacre los hechos sucedidos el 11 de septiembre en Pando, en conjunto se trató de crímenes de lesa humanidad ante los cuales los altos mandos de la policía incumplieron su obligación de “preservar la vida e integridad física de las personas”. Se estableció una clara persecución contra un grupo con

identidad propia, bajo motivos raciales, étnicos y culturales. Asimismo, se resaltó la necesidad de que la justicia ordinaria juzgase los delitos comunes y que no hubiese espacio para la impunidad, que “ha sido una constante en muchos países de la región, no sólo bajo las dictaduras sino también después de restablecido el orden constitucional” (Unasur, 2008e, pp. 58-59).

Finalmente, se recomendó al Estado boliviano investigar sobre las ejecuciones de niños, entierros clandestinos, desaparecidos, la situación de los heridos y víctimas de tratos crueles y de abusos sexuales. Asimismo, el informe señaló que el Estado boliviano debería iniciar una reparación bajo preceptos de la ONU, fomentar la formación adecuada de la policía, sancionar una ley que eliminase las conductas discriminatorias y usar el apoyo técnico y facilitador de la Unasur en favor del Ministerio Público Fiscal (Unasur, 2008e, pp. 60-62).

Con relación a lo anterior, podemos decir que la Unasur respondió con la convocatoria de una Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado, cuyos resultados fueron la trascendente Declaración de la Moneda y la Comisión de establecimiento de hechos (*fact-finding commission*), esta última sentó un importante precedente en materia de la defensa de derechos humanos para la Suramérica moderna.

En medio de un contexto regional favorable, a nivel regional las EPEs suramericanas buscaron tres objetivos comunes: mantener la integridad territorial boliviana, proteger la presidencia de Evo Morales elegida democráticamente y esclarecer, en pro de los derechos humanos, los hechos acontecidos en Pando.

A partir de nuestro análisis, identificamos los objetivos de nuestros países en estudio dentro de la Unasur. Para las EPEs brasileñas era fundamental dar apoyo a la administración de Morales, velar por la integridad física de Bolivia y respaldar la investigación que determinó la Masacre de Pando. Para Argentina era importante proteger a Morales, y liderar la comisión de establecimiento de los hechos. No sobra destacar el apoyo de Fernández de Kirchner al discurso antiestadounidense de Chávez. Resultan claros los objetivos de Venezuela: proteger a Morales, fomentar y promover su discurso antiestadounidense. Finalmente, Colombia buscó proteger a Morales, y ayudó a evitar la propuesta de incluir un mensaje de rechazo a EE. UU. en la declaración final que se firmó en Santiago de Chile.

Figura 2. La Unasur ante la crisis interna de Bolivia en 2008

<b>Amenaza/Problema</b>	
Rompimiento del orden democrático Secesión de provincias en Bolivia Pérdida de la unidad territorial boliviana	
<b>Respuesta de la Unasur</b>	
Cumbre Extraordinaria de Jefes y Jefes de Estado Declaración de respaldo al gobierno boliviano (Declaración de la Moneda) Comisión suramericana de establecimiento de hechos ( <i>fact-finding commission</i> )	
Actores	Objetivos
Brasil	Proteger a Morales, apoyar la negociación interna en Bolivia y a la comisión de investigación. Hacer <i>soft balancing</i> a Washington.
Argentina	Proteger a Morales, liderar la investigación, y ser reconocido como <i>host</i> de la evidencia.
Venezuela	Proteger a Morales, promover discurso antiestadounidense a nivel regional.
Colombia	Proteger a Morales, y evitar rechazo a EE. UU. en la declaración final.

Fuente: elaboración propia.

### **Crisis interna de Ecuador, 2010**

En este apartado abordaremos el análisis de las dinámicas regionales en Suramérica y las preferencias de los distintos gobiernos de la región respecto al papel que debía desempeñar la Unasur ante los sucesos ocurridos el 30 de septiembre de 2010. Posteriormente, evaluamos el impacto de la Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador (Unasur, 2010a) para el restablecimiento del orden interno, sin dejar de lado, las reacciones de la OEA y de Estados Unidos.

La crisis de inestabilidad que se produjo en Ecuador a partir de los hechos del 30 de septiembre de 2010 es producto de una convulsionada situación política y social previa. Tal como lo describen Falconí y Oleas (2011), antes de la llegada de Rafael Correa al poder, en 2007, Ecuador presentaba “un régimen político caduco y una sociedad harta de frustraciones”, como

resultado de la implementación de políticas estructurales neoliberales, puesto que “el Estado fue debilitado en forma sistemática, secuestrado por los grupos de poder y esterilizado para la planificación, regulación y redistribución (de las divisas generadas por las exportaciones)” (p. 39). A esto se sumó, un elevado índice de desigualdad social, que fue acompañado por el fracaso de medidas neoliberales dirigidas por una élite adversa a la competencia de mercado y con la habilidad para manipular las políticas públicas a su favor (p. 38).

La implementación de reformas políticas y económicas neoliberales de ajuste de las administraciones de Oswaldo Hurtado (1981-1984)<sup>18</sup>, León Febres Cordero (1984-1988) y Rodrigo Borja (1982-1992) tuvieron poco éxito debido a la presión de grupos de interés adversos a los cambios, y también por los cambios sistémicos con el fin de la Guerra Fría que desembocaron en la crisis de la deuda: “Mientras las élites económicas presionaban por cambios a su favor, los grupos de presión, los partidos políticos y las protestas populares buscaban deshacerlos” (Falconí & Oleas, 2011, p. 38). Esta tensión continuó durante las administraciones de Lucio Gutiérrez (2003-2005) y Alfredo Palacio (2005-2007), lapso en el que fracasó el tratado de libre comercio con EE. UU., debido a la fuerte movilización popular en contra de éste. En este período inestable se fortaleció el movimiento Alianza País, liderado por Rafael Correa, a través de la promoción de objetivos nacionalistas, de justicia social y democracia (Ortiz, 2011, p. 26).

El 15 de enero de 2007 Rafael Correa tomó posesión como presidente, y de inmediato inició un proceso de reformas en la estructura institucional del país que todavía preservaba organizaciones oficiales obsoletas que tanta desigualdad social habían generado en el país. La primera reforma

---

<sup>18</sup> De acuerdo con Santiago Ortiz (2007), durante el período de Hurtado se iniciaron las “medidas de ajuste” que pusieron fin al modelo desarrollista estadounidense. Posteriormente, la crisis de la deuda generó un nuevo modelo que llevó a un retroceso: la dependencia de la producción primaria agrícola y minera destinada a la exportación (p. 31). Añade que: “Lo paradójico de este cambio de orientación es que ocurrió paralelamente al inicio del régimen democrático, cuando relucía la promesa de ‘la fuerza del cambio’, liderada por Jaime Roldós, primer presidente electo tras un ciclo de dictaduras militares. La gente suponía que iba a tener mayor oportunidad para ejercer sus derechos políticos, al tiempo que gozaría de los beneficios del progreso y la modernidad. Pero la realidad es que el Ecuador ha vivido, desde entonces y hasta ahora ‘con unas de cal y otras de arena’” (p. 31).

consistió en la rescisión del Consejo Nacional de Modernización (CONAM) y el fortalecimiento de la alicaída Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES) (Falconí & Oleas, 2011, p. 37). De acuerdo con algunos autores, la SENPLADES marca un punto importante en la configuración política moderna de Ecuador:

El país entero recibió una perspectiva estratégica y de futuro pero, a diferencia de lo ocurrido durante el neoliberalismo, el proceso de reforma nunca fue concebido como un proceso tecnocrático, para el que es más que suficiente el docto dictamen del consultor internacional contratado con fondos multilaterales que acrecentaban el pasivo nacional (Falconí & Oleas, 2011, p. 40).

Tal y como ha ocurrido con los gobiernos del denominado “socialismo del siglo XXI” en la región, al llegar al poder Correa rápidamente promovió, a través de un referéndum, una Asamblea Constituyente que dio como resultado la firma de una nueva Carta Magna en la ciudad de Montecristi en 2008. En el nuevo documento se fortaleció al Estado, la soberanía y se introdujo un nuevo modelo de desarrollo bajo la noción quechua del *sumuk kawsay* (buen vivir)<sup>19</sup> que incluye aspectos tales como la promoción de la equidad, la defensa de la biodiversidad, y el fortalecimiento de la salud, la educación y la cultura<sup>20</sup>. De igual forma: “[...] la nueva Constitución acordó una hoja de ruta para reformar las funciones del Estado y el sistema político y las regulaciones sobre diversos campos del desarrollo” (Ortiz, 2011, p. 26). Para Falconí y Oleas (2001):

La Constitución de Montecristi contiene el conjunto de demandas e intereses que surgieron de la resistencia popular al neoliberalismo así como de otras agendas de modernización democrática y transformación social del Estado, la política y la economía, represadas (sic) durante el régimen neoliberal (p. 40).

En el nuevo escenario político se gestaron y promovieron la Ley Orgánica de Educación Superior, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y la polémica Ley Orgánica de Servicio Público, que fue aprobada el 11 de agosto de 2010 por la Asamblea Nacional con 108 votos a favor, 2 en contra y 9 abstenciones, entrando en vigencia el día siguiente (Ayala & Aurazo, 2011, p. 4). La ley sobre el servicio público

<sup>19</sup> Para más información sobre esta filosofía Quechua, véase Huanacuni (2010).

<sup>20</sup> Para más información al respecto, véase Falconí y Oleas (2011, p. 40).

tenía como objetivo promover el desarrollo y condiciones laborales de los servidores públicos:

[...] propender al desarrollo profesional, técnico y personal de las y los servidores públicos, para lograr el permanente mejoramiento, eficiencia, eficacia, calidad, productividad del Estado y de sus instituciones, mediante la conformación, el funcionamiento y desarrollo de un sistema de gestión del talento humano sustentado en la igualdad de derechos, oportunidades y la no discriminación (OEA, 2010b, art. 2).

Mediante el artículo 3 de esta ley, se incluyó a la Policía Nacional, a las Fuerzas Armadas y organismos o dependencias de la Justicia Indígena al ámbito de aplicación, grupos que hasta entonces se regían por regímenes especiales. A su vez, se le transfirió al Ministerio de Educación la rectoría de las instituciones educativas administradas por la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas, la Aviación Civil y la Comisión de Tránsito del Guayas al Ministerio de Educación; reformas que, por supuesto, los militares rechazaron (OEA, 2010b, art. 3).

El sector de la Policía inició una huelga que dejó sin seguridad a ciertas zonas de algunas ciudades ecuatorianas, pues la Ley del Servicio Público eliminó bonificaciones por condecoraciones y ascensos, lo cual generó un gran malestar por el cambio en su régimen de remuneración (Ayala & Aurazo, 2011, p. 12). No obstante, el asunto era contradictorio, pues de acuerdo con Ospina Peralta (2011), si bien se eliminaban las bonificaciones<sup>21</sup>, “aumentaban los salarios totales al incluir el pago por horas extras” (p. 15). También se dismanteló el control de la *Central Intelligence Agency* (CIA, por sus siglas en inglés) sobre aparatos policiales y militares (Quintero & Charvet, 2011, p. 32).

Finalmente, con las medidas de control financiero impuestas por el gobierno de Correa, existía un grupo de banqueros disgustados. También estaban en contra los policías destituidos por la “Comisión de la Verdad” (Ortiz, 2011, p. 29). Tal y como vemos, son varios sectores domésticos que rechazaron las medidas adoptadas por Correa. Para Ortiz (2011), el propósito de la ley y la reacción de los grupos afectados fue:

[...] homogeneizar las reglas de juego de la burocracia civil y militar, lo que generó la reacción de los empleados públicos, al punto que se convocaron

---

<sup>21</sup> Los bonos de ascenso de grado y antigüedad (Larrea, 2011, p. 38).

reuniones gremiales y se intentó paralizar varios ministerios, con el fin de exigir la no aprobación de la mencionada ley y la salida de Rafael Correa (p. 27).

En adición a los grupos anteriormente mencionados (fuerzas militares, policía nacional, aviación civil, comisión de tránsito del Guayas) y un segmento de los banqueros, se unió la organización indígena más importante de Ecuador: la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE), un organismo función en materia de justicia indígena. Para completar el cuadro de actores participantes, y aprovechando la ventana de oportunidad política del momento, campesinos, ecologistas y profesores se movilizaron contra Correa (a pesar de haberlo apoyado a él y a las propuesta de su partido Alianza País) al ver que sus solicitudes no fueron incluidas en la nueva normativa de la Ley de Aguas, la Ley Minera y la Ley de Educación, respectivamente (Ortiz, 2011, p. 28).

En consecuencia, el 30 de septiembre 2010, tras varios días de huelga, se movilizaron veinte mil policías de más de veinte destacamentos de varias zonas del país (Ortiz, 2011, p. 28). Un grupo de policías tomó el Regimiento Quito No. 1, lugar del cual se rehusaron a salir, y hasta donde llegó el presidente Correa, desafiando abiertamente a los insubordinados: “Señores (dijo Correa, dirigiéndose a los policías sublevados) si quieren matar al presidente aquí está: mátenme. Si les da la gana, mátenme, si tienen valor, en vez de estar en la muchedumbre, cobardemente escondidos” (Vanguardia, 2010, citado en Ospina, 2011, p. 16). Según Ortiz (2011), al paralizar ciertos puntos vitales del país, los policías sublevados buscaban la destitución del presidente:

[...] una acción protagonizada por hombres uniformados y armados operando coordinadamente, paralizando los centros neurálgicos del poder, bajo un comando que rebasa las filas institucionales, con una orientación política clara de exigir la salida del Presidente y con una actitud agresiva contra la población civil (p. 28).

Para Ospina (2011), la intervención de Correa fue una amonestación imprudente, en la que perdió la compostura<sup>22</sup>. Su actitud ocasionó el lanzamiento de gases lacrimógenos por parte de los uniformados en el cuartel y posteriormente, la retención y aislamiento durante 11 horas en el

<sup>22</sup> De acuerdo con Paz y Miño (2011): “Los gritos agresivos de los insubordinados provocaron al Presidente, que sólo entonces explotó desafiante” (p. 19).

Hospital de la Policía: “Por el agravamiento de su rodilla, recientemente operada tras los incidentes en el regimiento” (Quintero & Charvet, 2011, p. 34). Durante el desplazamiento al Hospital de la Policía Correa fue agredido (por la fuerza pública) y pocas horas después la Asamblea Nacional decretó el estado de excepción (Ayala & Aurazo, 2011, p. 5; Paz y Miño Cepeda, 2011, p. 19).

Mientras sucedían los anteriores hechos, en la Asamblea Nacional 30 policías motorizados pertenecientes a la escolta legislativa, obstaculizaron el ingreso de los asambleístas, dejando varios heridos y autoridades gubernamentales con lesiones de grado medio (Ayala & Aurazo, 2011, p. 5). En horas de la tarde la tensión se prolongó porque se dieron “órdenes cruzadas entre policías de asesinarlo” y específicamente a quienes lo retenían, de llevarlo a un reconocido sitio en Quito en donde se ajusticiaban delincuentes (Quintero & Charvet, 2011, p. 36). El propio Correa manifestó posteriormente que durante su detención fue presionado para firmar (sin especificar qué documentos), a lo que no cedió y manifestó haber dicho: “Aquí salgo como presidente o salgo como cadáver, no pierdan el tiempo” (Paz y Miño, 2011, p. 24).

Por la noche un operativo conjunto entre el ejército y la policía liberó a Correa: “La intervención de los grupos especializados del Ejército, especialmente el Grupo de Operaciones Especiales (GOE) y de la Policía el Grupo de Intervención y Rescate (GIR) debió enfrentar una balacera permanente” (Paz y Miño, 2011, p. 20). La población ecuatoriana se movilizó brindando apoyo al presidente y (aunque los analistas no unifican criterios si lo ocurrido fue un golpe de Estado o una alteración grave al orden interno del país) este respaldo fue fundamental para superar la crisis (Ospina, 2011, p. 21), y también para lograr el respaldo de las Fuerzas Armadas. “Es de presumir que la decisión de las FF.AA. de ‘apoyar la democracia’, se basó en dicha movilización popular” (Quintero & Charvet, 2011, p. 39).

Luego del rescate, desde el Palacio de Carondelet, Correa acusó de conspirador a su rival político Lucio Gutiérrez, quien desde Brasilia y a través de la Agencia EFE pidió la disolución del Parlamento e hizo un llamado a elecciones anticipadas (Ayala & Aurazo, 2011, p. 5). Lucio Gutiérrez había declarado en ese entonces que su propuesta:

Podría ser la salida constitucional para evitar la posibilidad de derramamiento de sangre en el país [...] El único responsable del caos que tenemos

actualmente en el Ecuador es el Gobierno abusivo, corrupto, prepotente de Rafael Correa, que viola permanentemente los derechos de los ciudadanos, que no permite que haya fiscalización, que no permite que en la Fiscalía se investiguen las denuncias de los posibles vínculos de su Gobierno con las FARC [...] Correa ha sembrado odio y violencia entre los ecuatorianos [...] continúa culpando a la partidocracia (partidos políticos tradicionales) de lo que sucede en Ecuador, cuando es presidente cuatro años (Moratinos: “No toleraremos un golpe de Estado en Ecuador”, 30 de septiembre de 2010).

Los acontecimientos registrados en Ecuador el 30 de septiembre de 2010 son calificados por varios analistas como un “intento” de golpe de Estado (Falconí & Oleas, 2011, p. 36; Larrea, 2011, p. 38; Ortiz, 2011, p. 26; Ospina, 2011, p. 14; Paz y Miño, 2011, p. 14; Quintero & Charvet, 2011, p. 26). Si nos acogemos a esta perspectiva, algunos autores ubica su origen en la movilización de la CONAIE a finales de septiembre de 2009, cuando se rechaza la Ley de Recursos Hídricos, a fin de “retener su manejo de las instituciones públicas orientadas al sector indígena en educación, salud, desarrollo, abriendo la coyuntura desestabilizadora que tendría un hito un año más tarde, el 30 de septiembre de 2010” (Quintero & Charvet, 2011, p. 26).

Para Ortiz (2011), en esta situación de inestabilidad interna en Ecuador confluyeron tres elementos: reivindicaciones de base corporativa, una sublevación armada sincronizada en todo el país, y un magnicidio frustrado; todos articulados bajo una “lógica de ruptura constitucional” (p. 30). No obstante, el mismo autor manifiesta que para haberse constituido en un golpe de Estado “típico” en América Latina faltó un consenso entre las Fuerzas Armadas, las élites dominantes y el Departamento de Estado de EE. UU. (p. 11).

Para nosotros no se trató de un golpe de Estado clásico. Al respecto, compartimos la valoración del hecho, que desde la misma posición, hacen algunos expertos. Sobre la calificación del hecho como golpe, intento de golpe, o motín policial, Ayala y Aurazo (2011), son escépticos, pues de acuerdo con su análisis consideran que se trató de un paro laboral de la policía, y manifiestan:

Vistas las dos posiciones llegamos a una conclusión: al no poder ser considerado un intento de golpe de Estado debido a que no presentó planificación en su organización y no tener la convicción de derrocar al gobierno, y al no poder considerar un motín policial porque esto sería aceptar el hecho que

las fuerzas policiales y militares pueden ser manipulables por un grupo de agitadores que sesgaban la Ley Pública, a pesar de haber sido revisada en las esferas legislativas, lo ocurrido el 30-S se considera como un “Paro Policial” en la que confluyeron los tres elementos que arriba se mencionaron: la depuración policial, la alta polarización política y el roce de aplicar la Revolución ciudadana (sic) (p. 12).

No obstante, los hechos presentan cierta similitud con los golpes de Estado suscitados en el pasado de ese país: Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005). En el caso de 2010 ya no se trató de un ataque a un gobierno desprestigiado ni una “pérdida de institucionalidad estatal” (Paz y Miño, 2011, p. 21), sino que fue un ataque espontáneo de ciertos sectores policiales, gubernamentales y de la banca a un proyecto de refundación del Estado y del régimen, que contaba con el apoyo de la población y de una fuerza política de gran poder (Ortiz, 2011, p. 27). Es por esto por lo que no todos los sectores de las Fuerzas Armadas apoyaron el hecho, tampoco un importante sector de la derecha política, representado por el alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot, y tampoco la Embajada de EE. UU. adoptó acciones o incurrió en omisiones que despertaran indicios de colaboración entre ellos y algún sector detractor de Correa (como sí vimos en el caso de Bolivia). “Con ello la revuelta careció del respaldo de actores decisivos y no cumplió así con los estándares de un golpe de Estado que piden ciertos analistas para reconocerlo como tal” (p. 30).

Para cerrar el debate sobre el posible golpe, coincidimos con la apreciación de Edgar Isch (2010) quien descarta cualquier posibilidad de golpe: “Lo fundamental, sin duda, es que alguien declare derrocado al gobierno vigente y anuncie quién asume la dirección del país en su reemplazo. En lo ocurrido el 30 de septiembre en Ecuador, esto no sucedió en ningún momento” (citado en Ospina, 2011, p. 15).

Esta crisis llamó la atención de manera especial en la región, porque tal y como hemos visto, el país había sufrido previamente tres golpes de Estado. Pero en esta ocasión, se trató de la inconformidad de ciertos sectores que con su actuación provocaron el rechazo de los gobiernos latinoamericanos, de EE. UU., los gobiernos europeos y las potencias emergentes Rusia y China (Larrea, 2011, p. 38).

Ahora bien, ¿cuál fue la reacción de la Unasur? El papel de la organización fue fundamental en la resolución de la crisis, actuando rápidamente y de

manera unida ante la amenaza de ruptura del orden democrático en uno de sus miembros.

La evidencia muestra cómo actores domésticos (ciertos sectores policiales y empresariales) presionaron para que Correa dimitiera. A nivel regional, Suramérica ya no era la misma región indiferente a los problemas democráticos internos, pues la lección ya había sido aprendida en Bolivia en 2008, cuando se protegió la legitimidad democrática de Evo Morales, gracias al rápido papel de una naciente Unasur. Como veremos en detalle en la siguiente sección, ante la crisis en Ecuador una problemática diferente y menos crítica que en el caso boliviano, la organización salió de nuevo en defensa de la democracia, demostró su fuerte poder de convocatoria y generó una declaración con la que demostró capacidad de acción institucional.

### **Accionar de la Unasur ante la crisis en Ecuador.**

A continuación, veremos la acción de la Unasur con relación al impase democrático en Ecuador. Analizamos las percepciones de las EPEs, con especial énfasis en el caso de Brasil, Argentina, Venezuela y Colombia durante los encuentros de Buenos Aires y Quito en 2010.

Luego de la prueba que representó la crisis interna en Bolivia en 2008, la Unasur debió afrontar una nueva amenaza a la democracia, esta vez en Ecuador. La académica colombiana Socorro Ramírez (comunicación personal, 8 de marzo de 2014) señala que en los dos casos, la organización desempeñó un papel positivo: “Para solucionar los conflictos internos de ambos países, con una rápida reacción y medidas que sí tomaron forma. Se escuchó a todas las partes y se elaboraron investigaciones para esclarecer los hechos”.

En 2010, solo siete de los nueve miembros habían ratificado el Tratado Constitutivo de la Unasur, para que este entrase en vigor<sup>23</sup>. No obstante, el mismo 30 de septiembre inició en el Palacio de San Martín, Buenos Aires, una Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado, que culminó el 1 de octubre con la “Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador” (Unasur, 2010a). El secretario general de la organización, Néstor Kirchner, expresó “su compromiso y absoluta solidaridad” con el presidente

---

<sup>23</sup> Para más información, véase “La Secretaría General” del capítulo 2.

Correa y señaló con vehemencia que no se tolerarían afrentas a la democracia en Suramérica:

En Suramérica no se puede tolerar hipótesis alguna de que los gobiernos electos democráticamente se vean presionados o amenazados por sectores que no quieren perder privilegios [...] sería un gravísimo retroceso para la región que volviéramos a aquellas épocas en que las minorías imponían sus decisiones con el uso de la fuerza [...] el voto popular es el único camino legítimo para tomar decisiones en nuestras sociedades (traducción propia) (Secretário-geral da Unasul manifiesta apoio, 30 de septiembre de 2010).

De hecho, para Socorro Ramírez (comunicación personal, 8 de marzo de 2014), el impacto subregional de las circunstancias políticas domésticas en Ecuador, determinó el interés y la voluntad de los países para integrar el proyecto, debido también a las tensiones políticas intra e inter estatales que se estaban presentando en la región desde 2008 en Bolivia, y por las tensiones entre Colombia, Ecuador y Venezuela ese mismo año (2010).

La Declaración de Buenos Aires reafirma el compromiso con la preservación del orden democrático, constitucional, la paz social y el respeto de los DD. HH. como “condiciones esenciales de la integración regional” (Unasur, 2010a, art. 1). Asimismo, en el documento los Estados miembros condenan el hecho que catalogan como “intento de golpe de Estado”:

Condenan enérgicamente el intento de Golpe de Estado y el posterior secuestro del Presidente Rafael Correa Delgado registrado en la hermana República del Ecuador el 30 de septiembre [...] Celebran la liberación del Presidente Correa Delgado, así como la pronta vuelta a la normalidad institucional y democrática en la hermana República. Expresan la necesidad de que los responsables de la asonada golpista sean juzgados y condenados [...] Afirman que sus respectivos Gobiernos rechazan enérgicamente y no tolerarán, bajo ningún concepto, cualquier nuevo desafío a la autoridad institucional ni intento de golpe al poder civil legítimamente elegido y advierten que en caso de nuevos quiebres del orden constitucional adoptarán medidas concretas e inmediatas tales como cierres de fronteras, suspensión del comercio, del tráfico aéreo y de la provisión de energía, servicios y otros suministros (art. 2-4).

Al respecto destacamos que más allá del poder de convocatoria de la organización, y de celebrar el regreso a la normalidad en el país andino, la organización advierte a la opinión pública regional y mundial que, en caso de un quiebre democrático, tiene la capacidad de aislar física y políticamente a un miembro de la organización.

En este encuentro también se ordenó el traslado de los cancilleres a Quito para “expresar el pleno respaldo al Presidente Constitucional del Ecuador, Don Rafael Correa Delgado y al pueblo ecuatoriano” (Unasur, 2010a, art. 5). La reacción regional fue unánime. Los presidentes Juan Manuel Santos, de Colombia, y Alan García, de Perú, tomaron la decisión conjunta de cerrar las fronteras marítimas y terrestres con Ecuador “como una señal política de solidaridad con el Presidente Correa y con la democracia ecuatoriana”. Asimismo, tal y como ocurrió en la crisis interna boliviana de 2008, el presidente Hugo Chávez ocupó un lugar protagónico, manifestando: “Hemos convocado a los presidentes de la Unasur, nos veremos esta misma noche [...] en la madrugada”. De igual forma, calificó a la OEA de “impotente” y, haciendo referencia al manejo que dio esta organización a la crisis del presidente Manuel Zelaya en Honduras en 2009, argumentó: “Ya no sirve para nada de eso” (El presidente Santos anunció el cierre de la frontera, 30 de septiembre de 2010). Incluso en su cuenta de *twitter* manifestó que los pueblos de la Unasur se encontraban “alertas” y escribió: “Están tratando de tumbar al Presidente Correa. Alerta los pueblos de la Alianza Bolivariana! Alerta los pueblos de UNASUR! Viva Correa!” (Moratinos: “No toleraremos un golpe de Estado en Ecuador”, 30 de septiembre de 2010).

La Cancillería argentina también expresó su mensaje de solidaridad a través de una nota oficial: “Argentina da testimonio de su confianza en la institucionalidad democrática del hermano país y en la autoridad política del presidente constitucional para encontrar el mejor encauzamiento en defensa de los altos intereses del pueblo y el Gobierno”. De igual manera, el gobierno brasileño, a través del canciller Celso Amorim, llamó por teléfono a su colega ecuatoriano Ricardo Patiño y le expresó: “El total apoyo y solidaridad de Brasil al Gobierno del presidente Rafael Correa y a las instituciones democráticas”. El canciller Amorim también habló sobre la posibilidad de una “respuesta firme y coordinada” entre el Mercosur, la Unasur y la propia OEA; esto último, en discordancia con lo expresado por Chávez. El secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, manifestó en la televisión chilena: “Tenemos confianza en que el Gobierno de Ecuador controle la situación [...] hay un golpe de Estado en marcha”. Además, señaló el sentimiento de repudio general sobre el hecho de los países miembros de la organización (Moratinos: “No toleraremos un golpe de Estado en Ecuador”, 30 de septiembre de 2010).

El rechazo unánime de los gobiernos de la región y de la principal organización interamericana a la situación que se desarrolló en Ecuador, fue visto por los analistas y los gobiernos suramericanos como un logro altamente positivo en materia de defensa del orden democrático regional. De nuevo la Unasur activó su mecanismo de convocatoria de cumbres para atender de manera urgente una crisis suramericana, esta vez con el apoyo de una OEA en ocaso (Milet, 2004; Mejías, 2008). Para Diego Cardona (comunicación personal, 27 de febrero de 2014) se trató de “un éxito diplomático más de la Unasur frente a las crisis regionales, internas e interestatales”. A la reunión de cancilleres del 1 de octubre de 2010, en el Salón Amarillo del Palacio de Carondelet, asistieron el propio Rafael Correa y el canciller Ricardo Patiño. En esa ocasión el canciller venezolano, Nicolás Maduro, señaló que la solución a la crisis se debió a un proceso que evitó la conspiración contra los proyectos progresistas de la región:

[...] Presidente Correa, nos da una gran alegría poder verlo, saludarle, a nombre del Comandante Hugo Chávez [...] esto es resultado de todo un proceso que América del Sur y América Latina tiene que discutir. Una conspiración permanente contra los procesos progresistas [...] continúa la conspiración, nosotros hemos vivido, no sólo un golpe, varios golpes, una conspiración permanente y un golpe continuado. Pareciera que los sectores del poder del pasado no aceptan los cambios democráticos que viven nuestros pueblos [...] nuestro gobierno está a sus órdenes para el apoyo, restablecimiento pleno, que deseamos de toda la institucionalidad, la vida democrática del pueblo ecuatoriano. *Y lo que ha hecho UNASUR realmente es también construir historia* (énfasis añadido) (Paz & Miño, 2011, p. 24).

Asimismo, el presidente Correa se dirigió a los Ministros de Exteriores presentes agradeciendo tanto el apoyo de su pueblo, como el de “la patria grande”, América Latina. Señaló que la situación del 30 de septiembre se trató de una conspiración, y no de una simple reivindicación salarial (Paz y Miño, 2011, p. 24). Describió los hechos ocurridos e hizo énfasis en la depuración para castigar a los policías infiltrados, y manifestó que no habría impunidad. También, expresó su malestar por los heridos y muertos que dejó el incidente y finalizó agradeciendo el apoyo colectivo nacional y regional:

[...] les agradezco profundamente, su apoyo solidaridad y a seguir unidos compañeros, para que estas cosas que creí nunca iban a suceder en Ecuador y peor en mi gobierno y sucedieron al menos nunca vuelvan a suceder en nuestra América. Muchas gracias (Paz y Miño, 2011, p. 25).

Así las cosas, luego de lo ocurrido en Bolivia en 2008, la Unasur nuevamente demostró en Ecuador su ágil capacidad de acción rápida que denominamos *turn on* para solucionar problemas internos en los Estados. Compartimos la apreciación de Salomone (comunicación personal, 15 de agosto de 2013) sobre el papel de la Unasur ante la crisis: las prontas reuniones de presidentes y cancilleres en Buenos Aires y Quito, junto a la declaración institucional, constituyeron un “blindaje” para Correa y para la estabilidad democrática del país, así lo señala la ministra Salomone, quien además destaca un rápido blindaje por parte de la Unasur a Correa:

Estando en vida todavía Néstor Kirchner se produce esa asonada en Ecuador, cuando toman como rehén en octubre de 2010 a Rafael Correa. No se sabe bien qué es lo que ocurría, pero se reúnen acá [en Buenos Aires] los presidentes en menos de 6 horas, Correa es liberado, pero lo que es destacable es el movimiento de presidentes, rapidísimo, que le brindan un blindaje político a Rafael Correa que destraba la situación y sienta las bases para la firma del otro instrumento muy importante para Unasur que es el Protocolo de Guyana.

### ***El Protocolo Adicional de Compromiso con la Democracia.***

La crisis interna en Ecuador sirvió para que las EPEs suramericanas, a través de la Unasur, buscaran fortalecer la democracia. El asunto se trató durante la IV Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno<sup>24</sup>, celebrada el 26 de noviembre de 2010, en Georgetown, República Cooperativa de Guyana. En dicho encuentro se adoptó el “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre el compromiso con la Democracia” (Unasur, 2010b). En este, nuevamente se hizo referencia a la Declaración de Buenos Aires del 1 de octubre de 2010, se destacó la importancia del respeto irrestricto de los DD. HH. y la vigencia de las instituciones democráticas como aspectos fundamentales para formar parte de la Unasur y de su proceso de integración (Unasur, 2010b, §. 1-3).

Asimismo, se acordaron varios artículos. El artículo 1 versa sobre la posibilidad de aplicación del “Protocolo” en caso de ruptura del orden democrático: “De una violación del orden constitucional o de cualquier

<sup>24</sup> En este encuentro también se trató el tema de elección del secretario general, luego de la muerte de Néstor Kirchner y se creó el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (Unasur, 2013e).

situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos” (Unasur, 2010b). El artículo 2 aclara que en los casos de ruptura democrática, las más altas instancias de la organización, es decir, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, se reunirán en sesión extraordinaria, sea convocado por la presidencia pro tempore, a solicitud del Estado afectado o de otro miembro de la organización. Posteriormente, son señaladas las medidas a tomar hasta que no exista un pleno restablecimiento del orden democrático:

Suspensión del derecho a participar en los distintos órganos, e instancias de la UNASUR, así como del goce de los derechos y beneficios conforme al Tratado Constitutivo de UNASUR. b. Cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros. c. Promover la suspensión del Estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales. d. Promover, ante terceros países y/o bloques regionales, la suspensión de los derechos y/o beneficios del Estado afectado, derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte. e. Adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales (Unasur, 2010b, art. 4).

Finalmente, todo el proceso dio como resultado el Protocolo Adicional de Compromiso con la Democracia, que en adelante se encargaría de blindar o sancionar a los Estados que fallen en ese aspecto, tal y como sucedió en Paraguay en 2012; incidente que escapa al periodo de estudio establecido en esta investigación, pero sobre el cual Patricia Salomone (comunicación personal, 15 de agosto de 2013) destaca su importancia:

(La crisis de Ecuador) sienta las bases para la firma del otro instrumento muy importante para Unasur, que es el Protocolo de Guyana (en noviembre de 2010), instrumento que incluye la cláusula democrática, que no se aplicará hasta el caso de Paraguay con Lugo en 2012.

Sobre la crisis de Paraguay, el diplomático Rubens Barbosa (comunicación personal, 16 de octubre de 2013) señala también condiciones de un nuevo diseño institucional en la región, en él claramente se busca la exclusión de Washington:

Creo que hasta ahora la crisis más importante ha sido la de Paraguay. La Unasur apoyó la decisión tomada por los países de Mercosur, pero yo creo que Unasur y Celac son instituciones recién creadas que muestran el nuevo

diseño institucional de la región, con la división entre los bolivarianos y los liberales: por un lado, Colombia, México, Chile, Perú, y por el otro, los países de Mercosur con Brasil, que se mantiene a medio camino de los dos. Entonces, yo creo que la Unasur es hoy una organización más política, que tiene un objetivo claro de permitir que los fenómenos importantes de la región sean discutidos por la región, dejando fuera a Estados Unidos, esfuerzo que ha salido ileso hasta ahora por parte de la izquierda suramericana.

La situación de crisis en Ecuador permitió a las EPEs suramericanas, a través de la Unasur, consolidar la defensa de la democracia. En la introducción del capítulo, vimos cómo el intervencionismo de EE. UU. en la región fue decisivo en algunas fracturas de la democracia, al igual que el papel de ciertas élites socioeconómicas (dueñas de tierras, infraestructura y otros sectores productivos), lo cual acompañó el ascenso de dictaduras políticas protegidas por el velo de la lucha anticomunista de la Guerra Fría. La Unasur reaccionó de manera inmediata gracias al impulso del secretario general del momento, Néstor Kirchner, el canciller brasileño Celso Amorim y el resto de las cancillerías de los miembros de la organización.

En resumen, la organización llevó a cabo la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado, que culminó con la importante Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador. Posteriormente, se presentó la Reunión de Cancilleres en Quito, en la cual el presidente Correa recibió el apoyo irrestricto de sus vecinos suramericanos, incluyendo el de Colombia, con un presidente Santos proclive al proyecto de suramericanización. La actuación de la Unasur fortaleció la imagen de una subregión integrada en torno a valores democráticos comunes.

A continuación, se presentan los objetivos que se identificaron de los países en estudio (Figura 3). Para Brasil era importante proteger el régimen democrático en Ecuador, de igual manera, trató de establecer sinergias entre la Unasur y otras organizaciones regionales, con baja receptividad. Argentina logró potenciar su liderazgo a nivel suramericano y en la organización. Venezuela logró mantener su liderazgo en la organización y reivindicar su discurso antiestadounidense. Por su parte, Colombia logró reencontrarse políticamente con la región, gracias al acercamiento del gobierno de Santos con sus vecinos. No sobra decir, que todas las EPEs suramericanas apoyaron el “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la Unasur sobre el compromiso con la Democracia” (Unasur, 2010b).

Figura 3. La Unasur y la crisis interna de Ecuador en 2010

<b>Amenaza/Problema</b>	
Motín policial con repercusión nacional Interrupción del orden democrático	
<b>Respuesta de la Unasur</b>	
Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador Reunión de Cancilleres en Quito “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre el compromiso con la Democracia” Declaración de Guyana (2010)	
Actores	Objetivos
Brasil	Proteger el régimen democrático en Ecuador. Establecer posibilidad de sinergias entre la Unasur y otras organizaciones regionales (baja posibilidad).
Argentina	Potenciar su liderazgo dentro de la Unasur y a nivel suramericano.
Venezuela	Mantener liderazgo en la Unasur y reivindicar el discurso antiestadounidense.
Colombia	Reencontrarse políticamente con la región.

Fuente: elaboración propia.

## Conclusiones

Los dos estudios de caso que hemos analizado en este capítulo (Bolivia 2008 y Ecuador 2010) nos han demostrado la rápida capacidad de respuesta y alta concertación intergubernamental de la Unasur en la solución de conflictos internos en Suramérica, los cuales habrían sido complejos de resolver a través de otro marco institucional, ya que ni la CAN, ni el Mercosur tenían la competencia ni la legitimidad para ello. Mucho menos la OEA, dado su desprestigio y poca operatividad en la región durante el período Insulza.

Los hechos demuestran que la Unasur constituye un espacio de concertación y diálogo político con amplia flexibilidad y con la capacidad de incluir a los actores suramericanos a partir de sus diferencias. Los dos casos resultan aún más reveladores, cuando se evidencia que la organización operó sin estar ratificado su Tratado Constitutivo, lo cual no fue un obstáculo para su efectivo desempeño.

La idea concebida por la diplomacia brasileña de consolidar una suramericanización de la agenda política regional empezó a tomar forma desde entonces. Tal y como lo expresaron algunos analistas y miembros de las EPEs suramericanas, durante estas crisis se lograron resolver temas neurálgicos en la región: una crisis secesionista y un intento de ruptura democrática, además sin la injerencia de Washington, la OEA u otros actores extra regionales, algo que era común poco tiempo atrás.

Los hechos acontecidos el 11 de septiembre de 2008 en Bolivia fueron la prueba de fuego inicial para la capacidad de acción de la Unasur. La organización, bajo el liderazgo de la presidenta Michelle Bachelet y Néstor Kirchner, convocó de urgencia una reunión cuyo resultado fue la *Declaración de la Moneda* la cual constituye una muestra moderna sobre el incuestionable respeto por la soberanía de los pueblos suramericanos, y advirtió, que estos no están dispuestos a permitir la vieja injerencia estadounidense en los asuntos domésticos. Asimismo, se dio un claro mensaje a EE. UU. y la OEA, de ser una región madura con la capacidad de resolver e investigar hechos complejos a través de herramientas técnicas como lo fue la comisión de investigación bajo el mandato del jurista argentino Rodolfo Mattarollo.

Así pues, es claro que la Unasur evitó la desintegración de una parte crucial de la geografía boliviana, protegió la elección democrática de Evo Morales y su proyecto constitucional avalado por su pueblo, y además, promovió una comisión de investigación con estándares internacionales que evidenció una masacre perpetrada por sectores bolivianos radicales.

Los hechos ocurridos el 30 de septiembre de 2010 en Ecuador también revelan la capacidad de respuesta de la Unasur. Ante el intento de ruptura democrática, la crisis política doméstica ecuatoriana constituyó un hecho crítico para la democracia suramericana, más en un país con una reciente inestabilidad política presidencial. Lo acontecido en el país andino, también parecía un *flashback* de las épocas sombrías de las dictaduras del Cono Sur durante la Guerra Fría.

De nuevo se presentó una activación rápida de la organización. El mismo 30 de septiembre se celebró en Buenos Aires la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado, que culminó el 1 de octubre con la “Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador”, un hecho que blindó la condición de Correa como mandatario legítimo de los ecuatorianos,

y que fue un claro mensaje a la opinión pública regional y específicamente a Washington, sobre la poca tolerancia de los líderes suramericanos ante la posible injerencia en intentos desestabilizadores de la democracia.

Los dos estudios de caso demuestran que las EPEs de los países en estudio se movilizaron para empoderar al organismo como una instancia intergubernamental suramericana propia y capaz de mediar en las controversias subregionales rápida y concertadamente. No obstante, vimos el desacuerdo de estas con relación a la contestación fuerte hacia Washington que promovieron los Kirchner (secretario general y presidenta), Chávez y Morales, frente a una tendencia más moderada promovida por Brasil, y secundada por Colombia, Chile e incluso el presidente Correa en ciertos momentos. No sobra decir, que el discurso de Chávez con un marcado carácter antiestadounidense se diluiría con el tiempo, y no lograría permear a la Unasur al nivel deseado. De gran valor para la Unasur fue el giro de Colombia en favor del acercamiento regional, ya que Santos recompuso las relaciones vecinales luego de la grave crisis, que inició en 2008 tras el bombardeo al campamento de las FARC en Ecuador, tema con el que inicia nuestro siguiente capítulo.

## **LA UNASUR Y LA CRISIS INTERESTATAL ANDINA (2008-2010)**

**E**n este capítulo analizamos la crisis andina que se desarrolló entre 2008 y 2010, y que involucró directamente a tres países: Colombia, Ecuador y Venezuela. La componen tres momentos críticos: la Operación Fénix de 2008, que implicó el bombardeo de Colombia a un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en territorio de Ecuador; las consecuencias políticas de la firma del Acuerdo de Cooperación Militar entre Colombia y Estados Unidos de 2009; y la denuncia ante la OEA de Bogotá a Caracas sobre la presencia de las FARC en su territorio en 2010. En los tres casos fue notable la actuación de la Unasur, en cuyo espacio institucional se evidencian encuentros y desencuentros entre las distintas perspectivas e intereses de las EPEs suramericanas sobre la seguridad, la defensa y la soberanía.

De igual modo, revisaremos el comportamiento de las EPEs de Brasil, Argentina, Venezuela y Colombia, de otros actores latinoamericanos y de Estados Unidos, actor que cumple un papel trascendental por la estrecha relación entre los mandatarios Álvaro Uribe, de Colombia, y George W. Bush, de EE. UU., en aquel momento.

Ya hemos manifestado que la sinergia entre líderes de izquierda facilitó el proceso de suramericanización promovido por Brasil. No obstante, el proceso chocó contra la política exterior desarrollada por el presidente

colombiano Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), quien mantuvo una estrecha relación con Washington para conservar y consolidar el apoyo militar estadounidense en la lucha contra la insurgencia interna, lo cual fue un elemento constante en su política exterior. Al respecto Arlene Tickner (entrevista personal, 26 de marzo de 2015) señala:

Me parece que la estrategia de Uribe frente a la región fue miope y tan apegada, no solo a Estados Unidos, sino a una lectura determinada del problema colombiano [de Uribe] a partir de la amenaza terrorista que no admitió ni permitió espacios de acercamiento duraderos a diferentes países de la región y mucho menos a la región.

¿Por qué Colombia es el actor que generó la discordia en Suramérica en aquel momento? Las diferentes percepciones entre los líderes suramericanos sobre el conflicto interno colombiano y su impacto fuera de las fronteras de Colombia, hicieron más agudo el debate político en el espacio institucional ofrecido por la Unasur.

Durante los dos períodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) se desarrolló la Política de Seguridad Democrática. Esta continuó con el Plan Colombia tras ser sometido a nuevos ajustes por parte del gobierno colombiano y el congreso estadounidense. Uribe sostuvo una cercana relación con el presidente George W. Bush, en el marco de la guerra contra el terror iniciada por EE. UU. luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001; hábilmente Bogotá buscó que las FARC fueran señaladas como narcoterroristas, estrategia que el académico Stephen Randall (2004) confirma:

Dicho acercamiento fue también favorecido por la hábil incorporación del narco-terrorismo de las FARC en la agenda de la Guerra contra el Terror preventiva luego de los atentados de Al Qaeda el 9-11 de 2001 en Nueva York, momento en que tanto el Congreso y la opinión pública estadounidenses decidieron apoyar una estrategia integral para Colombia, a pesar de que desde la administración Clinton el problema interno de Colombia contenía amenazas reales para los intereses y seguridad de EE. UU.: secuestros de sus ciudadanos, extorsión a sus compañías, y el posible desborde del conflicto regional (p. 248).

La estrategia de Uribe debilitó a las FARC, lo cual fortaleció la cercanía con Washington, consolidando uno de los pocos éxitos de George W. Bush en la región (Tickner, 2008, p. 65). No obstante, esto produjo el inicio de grandes tensiones entre Colombia y sus vecinos, quienes mostraban una

clara simpatía hacia las FARC, debido a su perfil político como miembros de la nueva izquierda suramericana (Castañeda, 2006). Los objetivos de estos chocaron contra los intereses de un gobierno colombiano alineado con Washington, en *strictu sensu* hasta la llegada de Juan Manuel Santos al poder en 2010.

### **El bombardeo a las FARC en Ecuador en 2008 (Operación Fénix)<sup>1</sup>**

En esta sección revisamos los procesos regionales y domésticos que acompañaron el bombardeo al campamento de las FARC en territorio ecuatoriano en 2008. Asimismo, analizamos las acciones de las EPEs implicadas en la crisis. Como veremos, la Unasur fue utilizada como un espacio institucional que distensionó parcialmente la situación.

Al inicio de la década de 1990, la zona fronteriza entre Colombia y Ecuador empezó a sufrir en mayor dimensión los efectos del conflicto interno colombiano: desplazamiento forzado, tráfico de drogas y armas, e inseguridad. El 21 de noviembre de 1996, los Ministros de Defensa de ambos países, crearon la Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON) para coordinar y evaluar los compromisos militares y policiales de seguridad fronteriza. No obstante, el tema de las fumigaciones con glifosato que afectaron la salud de la población campesina e indígena asentada en la frontera, generó gran preocupación. Esto llevó a comunicados diplomáticos de inconformidad y a tensiones bilaterales entre Bogotá y Quito, que nunca escalaron más allá de reiteradas consultas al embajador ecuatoriano en Colombia y a una demanda ante la Corte Internacional de Justicia. No obstante, lo ocurrido en 2008 fue diferente y con una alta repercusión regional.

El 1 de marzo de 2008 las Fuerzas Militares colombianas realizaron la denominada *Operación Fénix* en la que se bombardeó un campamento de las FARC en territorio de Ecuador, a 1.800 metros de la zona fronteriza conocida como “Angostura”, cerca de Yamarú en la provincia de Sucumbíos. Esta acción generó una grave tensión diplomática en la región andina, y tuvo fuerte eco en la agenda interamericana y mundial. El presidente Correa manifestó: “El territorio ecuatoriano ha sido ultrajado y bombardeado por un ataque aéreo y la posterior incursión de las tropas [de Colombia] con

---

<sup>1</sup> Esta temática se trató parcialmente en “El proceso de ratificación del Tratado Constitutivo (2009-2011)” del capítulo 2.

plena conciencia que estaban violando la soberanía [ecuatoriana]” (Correa expulsa al embajador de Colombia en Ecuador, 2 de marzo de 2008).

La respuesta del gobierno ecuatoriano fue radical: “He decidido la expulsión inmediata del embajador de Colombia en Ecuador [Carlos Holguín], y también he solicitado la inmediata convocatoria del Consejo Permanente de la OEA y de la CAN” (Salazar, 3 de marzo de 2008). También fue retirado el embajador ecuatoriano en Bogotá, Francisco Suescún; la misma orden dio el presidente Chávez a su similar, Nicolás Maduro (Correa expulsa al embajador de Colombia en Ecuador, 2 de marzo de 2008). El presidente Chávez además manifestó: “Si por ejemplo a usted [presidente de Colombia, Álvaro Uribe] se le ocurre hacer eso en Venezuela, le mando unos Sukois [aviones caza de fabricación rusa] compañero para que lo sepa” (Cinco años de relaciones tormentosas, 29 de julio de 2009). Y tal vez la decisión más radical del presidente venezolano fue ordenar el envío de diez batallones hacia la frontera con Colombia: “Señor ministro de defensa muévame 10 batallones hacia la frontera con Colombia, inmediatamente” (Correa expulsa al embajador de Colombia en Ecuador, 2 de marzo de 2008).

De acuerdo con la solicitud del presidente Correa a la OEA, los días 4 y 5 de marzo sesionó el Consejo Permanente del organismo. En dicho encuentro el embajador colombiano ante el organismo, Camilo Ospina, manifestó:

Es cierto, y así Colombia lo ha reconocido, que el terrorista Raúl Reyes murió en territorio ecuatoriano, a 1.800 metros de la línea fronteriza con Colombia. El campamento en que permanecía era por su infraestructura de carácter permanente [...] Presentamos documentos que no solo afectan la seguridad nacional de mi país, sino también la de la región, y hacen imperativas las explicaciones por parte de las autoridades ecuatorianas y venezolanas sobre sus vínculos con las FARC [...] Las declaraciones del Presidente Correa y su ministro Gustavo Larrea confirman que sí existió la reunión a la que hace referencia el terrorista Reyes en las cartas encontradas en su computador [...] ¡Qué valor han mostrado los presidentes de Ecuador y Venezuela para expulsar a nuestros embajadores, dignos representantes de una democracia legítima! Ojalá mostraran similar valor para expulsar a los terroristas de su territorio (OEA, 2008a).

El 5 de marzo de 2008, último día de sesión del Consejo Permanente de la OEA se aprobó la Resolución CP/RES930 (1632/08) en la que se invocaron los artículos 15 y 19 de la Carta fundacional en los que se prohíbe,

independiente del motivo, la intervención directa o indirecta en los asuntos internos de los Estados (OEA, 1948, citado en OEA, 2008c, p. 15). Y sobre la incursión de las fuerzas armadas y efectivos de la policía de Colombia en territorio ecuatoriano la resolución señala:

Que el hecho ocurrido constituye una violación de la soberanía y de la integridad territorial del Ecuador y de principios del derecho internacional [...] Que este hecho ha producido una grave crisis entre estos dos países, provocando la ruptura de relaciones entre ambos Estados y una grave tensión en la región (OEA, 2008c, p. 16).

El 17 de marzo de 2008 se presentó el informe de la Comisión investigadora que visitó a Colombia y Ecuador (RC.25/doc. 7/08) ante la XXV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Washington. Dicho documento arroja los siguientes resultados: el bombardeo de las fuerzas armadas colombianas se realizó luego de una exhaustiva serie de operaciones de inteligencia, con infiltrados en el círculo de seguridad del jefe guerrillero. El viernes 29 de febrero de 2008 a las 22:30 se recibió información sobre la presencia de “Raúl Reyes” en un campamento localizado en territorio ecuatoriano, por tanto, se decidió hacer un doble operativo sobre “los dos campamentos identificados”, uno en Colombia y otro en Ecuador, desde distintos aviones (OEA, 2008b, pp. 6-7).

Según lo expuesto por el entonces ministro de Defensa colombiano, Juan Manuel Santos: “Con las coordenadas, la Fuerza Aérea Colombiana procedió a atacar el campamento desde el lado colombiano, teniendo siempre en cuenta la orden de no violar el espacio aéreo ecuatoriano” (Fuerza Aérea Colombiana, 2008). Hecho esto, el gobierno colombiano argumentó que fueron lanzadas diez bombas convencionales por cinco aviones Supertucano y tres aviones A-37, estos últimos lanzaron bombas guiadas por Sistema de Posicionamiento Global (GPS).

Luego del bombardeo, ingresaron a territorio ecuatoriano helicópteros con personal del Ejército y la Policía de Colombia, los cuales se enfrentaron con miembros de las FARC. Recogieron el cuerpo de “Raúl Reyes” y de otro guerrillero. También encontraron tres computadores, tres memorias portátiles y tres discos duros. Ese mismo día a las 06:15 el Ejército colombiano informó al Ecuador que a las 00:30 se había presentado un combate con fuerzas subversivas en su territorio. En el informe se señala:

El Presidente Correa expresó haber recibido una primera llamada del Presidente Uribe en la cual le informó que se había producido este enfrentamiento, el que iniciado en territorio colombiano habría seguido en el ecuatoriano por una persecución calificada ‘en caliente’ con un resultado de 17 irregulares muertos, 11 heridos o capturados y 1 soldado colombiano muerto (OEA, 2008b, p. 6).

Esta versión, de Colombia, fue desmentida por el gobierno ecuatoriano. Coinciden con la fecha, la hora y el sitio exacto que señaló la Comisión investigadora de la OEA, pero en su informe el gobierno de Quito planteó una versión diferente a la que dio el ministro de Defensa colombiano respecto al *modus operandi* táctico del Ejército colombiano, el material de ataque, e incluso, la autoría misma de la acción<sup>2</sup>:

El Gobierno del Ecuador también señala que de acuerdo a la investigación realizada por técnicos de su Fuerza Aérea, se lanzaron seis bombas GBU12 de 500 libras por aviones que se desplazaban en dirección Sur-Norte y cuatro bombas por aviones que iban en dirección Norte-Sur, desde espacio aéreo ecuatoriano. Asimismo, sostiene que de acuerdo a los restos de las bombas encontradas en el campamento, éstas requieren para ser lanzadas una tecnología avanzada que según ellos no dispone la Fuerza Aérea de Colombia (OEA, 2008b, p. 7).

También estuvo en desacuerdo con la cifra calculada por el gobierno colombiano sobre el número de vidas humanas perdidas o heridas durante el operativo. La fiscalía de la población Lago Agrio, Ecuador, constató “la existencia de 22 cadáveres, 3 mujeres heridas y diversos fusiles. Si a esto se agregara los 2 cadáveres que el Ejército colombiano encontró, serían 24 víctimas” (OEA, 2008b, p. 8).

En el intervalo de días entre la celebración de la Reunión del Consejo Permanente de la OEA y la lectura del informe de la Comisión investigadora delegada del mismo organismo, el 7 de marzo de 2008, el Grupo de Río realizó la XX Cumbre de Presidentes en Santo Domingo, República Dominicana. En este encuentro se rechazó el operativo militar colombiano, calificado

---

<sup>2</sup> De acuerdo con el informe especial *Covert action in Colombia*, publicado por el Washington Post el 21 de diciembre de 2013, un plan encubierto de la CIA ayudó a eliminar a más de dos docenas de rebeldes de las FARC. También se contó con el apoyo de la Agencia de Seguridad Nacional (NSA, por sus siglas en inglés), a través de una ayuda multimillonaria que no fue parte del conocido presupuesto público del Plan Colombia que inició en 2000 (Washington Post, 2013).

como “violación a la integridad territorial de Ecuador” (Grupo de Río, 2008, art. 2). Asimismo, se aceptaron las disculpas del presidente Uribe, mientras que el presidente Correa accedió a recibir la documentación que Colombia se ofreció a enviarle para que las autoridades iniciaran investigaciones sobre el material encontrado en el campamento de las FARC. El comunicado del encuentro finalizó exhortando a los dos gobiernos a mantener canales respetuosos de comunicación y el Grupo de Río ofreciendo sus buenos oficios como mecanismo de promoción del entendimiento y la paz de la región (Grupo de Río, 2008, art. 10-11). El debate fue transmitido por televisión, y tuvo una amplia repercusión regional<sup>3</sup>.

De acuerdo con lo anterior, señalamos que la Cumbre de Río en Santo Domingo alivió provisionalmente la tensión entre las partes, pues abrió un espacio para el diálogo entre las partes en disputa. Tanto la OEA como el Grupo de Río coincidieron en que el bombardeo colombiano fue una violación del territorio ecuatoriano (OEA, 2008c, p. 16; Grupo de Río, 2008, art. 2); lo cual coincide con algunos trabajos académicos (Bernal, 2010; Pastrana & Trujillo, 2011; González, 2013). En contraposición, el jurista y diplomático colombiano Rafael Nieto Navia (2011) justifica el ataque, dado su leve efecto colateral y la no afectación de la autodeterminación del Estado ecuatoriano:

La soberanía no puede argüirse si no hay daño colateral o éste es muy poco, si no hay civiles heridos o muertos, si el gobierno territorial no ha sido amenazado o atacado, no hay ocupación o conquista territorial y la autodeterminación del Estado no se ha visto afectada. Todos estos presupuestos se cumplieron en la “Operación Fénix” (p. 52).

Días después, el 17 de marzo de 2008 se presentó el informe de la Comisión de la OEA que visitó a los países y que recoge las siguientes conclusiones:

i) los vínculos de confianza entre los gobiernos de Colombia y Ecuador han resultado gravemente afectados, ii) las versiones de Ecuador y Colombia sobre las modalidades de la incursión son contradictorias y, iii) la situación en el área fronteriza entre Ecuador y Colombia es compleja y difícil en relación a aspectos geográficos, de control de territorio, comunicaciones, situación económica y social, entre otros (OEA, 2008b).

---

<sup>3</sup> Enlaces con momentos destacados del encuentro: <http://tu.tv/videos/momentos-de-la-cumbre-de-rio> y <http://www.youtube.com/watch?v=7snDRI6XtsM>

El informe contiene una serie de recomendaciones, entre las que se destacan: “El restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre los dos países, a través una misión de seguimiento y verificación de la OEA, el desarrollo de programas de cooperación fronteriza y el aumento de las relaciones comerciales” (OEA, 2008b).

A pesar de las recomendaciones de la OEA, la tensión continuó ante la evidencia de nexos entre las FARC y el gobierno de Correa encontrada en el computador de alias “Raúl Reyes” y en los otros seis dispositivos electrónicos de almacenamiento. La información fue presentada al presidente Uribe por el general Óscar Naranjo, director de la Policía Nacional de Colombia, señalando encuentros clandestinos de miembros de las FARC con el presidente Hugo Chávez, compras de misiles a El Líbano a través de negocios con narcotraficantes, el encuentro del cabecilla de las FARC, “Iván Márquez”, con el ministro de Interior y Justicia venezolano Ramón Rodríguez Chacín, y planes para una posible “cumbre” entre las FARC y los presidentes de Venezuela, Nicaragua, Bolivia y Ecuador (El computador de Reyes, 3 de abril de 2008).

Además, se encontró una carta en la que “Raúl Reyes” relata su encuentro con el ministro de Seguridad de Ecuador, Gustavo Larrea. También, en un mensaje fechado el 14 de octubre de 2006, se indica que las FARC donaron 100 mil dólares a la campaña del presidente Correa (Las FARC habrían financiado con 100 mil dólares, 15 de mayo de 2008)<sup>4</sup>. Otro documento revelador fue el escrito hecho por los cabecillas “Iván Márquez” y “Rodrigo Granda”<sup>5</sup> relativo a las peticiones de Chávez, y en donde este agradece los 100 millones de pesos aportados por las FARC cuando estuvo preso entre 1992 y 1994. Otro aspecto polémico fue la posibilidad de venta de uranio (sin precisar en los mensajes quiénes eran los compradores) y el intercambio (humanitario) de secuestrados (El computador de Reyes, 3 de abril de 2008).

---

<sup>4</sup> Esta acusación salió de nuevo a la luz gracias a un video en donde el guerrillero Jorge Briceño alias el “Mono Jojoy” reconoció que habían sido descubiertos los aportes de las FARC a la campaña de Correa en 2006 (Bajak, 18 de julio de 2009; Correa sabía de dinero de FARC, 10 de mayo de 2011).

<sup>5</sup> Alias “Granda” es conocido como el “canciller de las FARC” por su actividad internacional.

La compleja situación demuestra que ciertos sectores de los gobiernos de Venezuela y de Ecuador eran favorables a las FARC. También es claro que la acción unilateral de Bogotá le costó bastante en su relación con el resto de países latinoamericanos, pero especialmente con Quito<sup>6</sup> y Caracas. El gobierno ecuatoriano, profundamente molesto por lo sucedido, emprendió una estrategia para buscar sanciones contra Colombia. El presidente Correa, durante su gira por Europa (en el mes de mayo) exclamó: “El problema de América Latina no es Ecuador. El problema de América Latina es Colombia, y la guerrilla y el narcotráfico que no pueden controlar” (El lío de los computadores de ‘Reyes’, 12 de mayo de 2008). Un argumento similar manifestó la canciller ecuatoriana, María Isabel Salvador, ante José Miguel Insulza, secretario general de la OEA, para solicitar que la organización hemisférica asumiera la investigación por los documentos encontrados en el computador de “Raúl Reyes”: “Y de esta manera, se le ponga punto final a las especulaciones periodísticas sobre el contenido de dichos computadores”. Y agregó: “Ecuador es un país de paz y a raíz de la incursión del Ejército colombiano en nuestro territorio, somos objeto de una campaña negativa en contra de nuestro país y de funcionarios del gobierno” (García, 2 de junio de 2008).

El secretario Insulza había ofrecido los buenos oficios de la OEA para verificar la autenticidad de los registros: “Estamos disponibles a realizar las gestiones que se necesiten, pero deben pedirlo”. No obstante, el gobierno colombiano en esta ocasión fue quien mostró sus reservas de cooperar con la petición de la canciller ecuatoriana ante la OEA. Fernando Araújo, su homólogo colombiano, manifestó: “La información de los computadores encontrados en el campamento del desaparecido jefe de las FARC [...] aún está en proceso de análisis, y en su debido momento Colombia evaluará si la entrega a terceros países u organizaciones” (García, 2 de junio de 2008).

---

<sup>6</sup> En ese momento Quito y Bogotá acordaron la creación de una Comisión Binacional de Asuntos Sensibles, con el apoyo del Centro Carter, para tratar los temas más complicados del proceso de acercamiento. No obstante, en febrero de 2011 el fiscal de Sucumbíos Carlos Jiménez (región en donde se realizó el ataque), canceló el juicio por la inmunidad que le confiere a Santos su posición como jefe de Estado; y al respecto manifestó: “se reconoce la condición de Presidente de la República de Colombia del señor Juan Manuel Santos Calderón, por consiguiente su dignidad de Presidente se encuentra plenamente demostrada ante la comunidad internacional” (Andes, 2011).

Ante este hallazgo, el gobierno colombiano solicitó un peritaje de la Interpol para verificar el material encontrado en los dispositivos electrónicos. El presidente Correa rechazó las informaciones que le vinculaban con las FARC: “Suponiendo que fuese cierta la carta del supuesto ordenador de Reyes, ¿qué le garantiza que alguien no se presentó durante la campaña electoral en nombre de Rafael Correa y estafó a las FARC?”. Y agregó: “A mí no me interesa mantener una disputa con Bogotá, pero mientras vengan esas muestras negativas de Colombia va a ser difícil establecer relaciones” (“Tuve que averiguar quién era Raúl Reyes”: Correa, 5 de abril de 2008).

Más allá del debate que surgió en la arena del Derecho Internacional, la crisis demostró que la arquitectura institucional interamericana (OEA) y suramericana (Grupo de Río) tradicional no tenían la capacidad para aliviar la crisis ni tampoco logró contener la escalada de tensión que habría de presentarse nuevamente en la región andina. Y es precisamente en este espacio, que aparece la Unasur como una herramienta de gran utilidad para solucionar disputas entre los gobiernos de la región.

Si bien la Operación Fénix representó un logro importante para el gobierno colombiano en su lucha contra el narcotráfico, la insurgencia y el terrorismo, amenazas transfronterizas que perjudicaban también a Ecuador y Venezuela, la acción unilateral le confrontó con los gobiernos de la región, y le ubicó como un actor en contra de los principios del Derecho Internacional. Vimos que las percepciones de las EPEs suramericanas eran divergentes sobre el conflicto colombiano y sus efectos fuera de las fronteras. Dichas diferencias se harían presentes en el espacio institucional que posteriormente ofreció la Unasur.

### **Accionar de la Unasur luego de la Operación Fénix de 2008.**

La crisis originada por la Operación Fénix no logró solucionarse en el seno de la OEA, pero durante la sesión del Consejo Permanente, el 4 de marzo de 2008, el presidente de Brasil, Lula da Silva, lanzó una idea vital para los intereses regionales de su país: propuso la creación de un Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Por tanto, el ataque colombiano a las FARC en Ecuador abrió el espacio para dicho objetivo que, como veremos a continuación, fue producto de una ardua negociación en el convulsionado contexto político del momento. Pero no solo ganó Brasil. Colombia,

justificado en la tesis de su conflicto interno, logró el rechazo unánime de los gobiernos de la región a los grupos al margen de la ley, lo que representó la muerte política de sus guerrillas (FARC y ELN) a nivel subregional. Así las cosas, en medio de la crisis Brasil y Colombia alcanzaron importantes objetivos en materia de política exterior.

A continuación, analizamos los factores regionales y domésticos que moldearon el contexto político suramericano para la creación del CDS. Veremos cómo Quito y Caracas, dada su simpatía hacia las FARC, nunca aceptaron las razones que dio Bogotá para el bombardeo al campamento del grupo insurgente (Ayala, 24 de abril de 2008; Chávez: las FARC “no son terroristas”, 12 de enero de 2008). Además, este hecho constituye el primer escalón de la crisis en la región andina que se prolongaría hasta 2010.

Recordemos que una vez conocida la Operación Fénix de 2008 el presidente Lula manifestó la necesidad de fortalecer el papel de Brasil en la ONU, haciendo parte activa del Consejo de Seguridad, pero proponiendo además, la creación de un Consejo de Defensa Suramericano, a fin de que “establezca una política de defensa común en Suramérica” (Bastienier, 10 de junio de 2008). Varios analistas coinciden en que este señalamiento del presidente Lula representa el origen del CDS<sup>7</sup>, quien además señaló:

Brasil precisa proponer en el continente un Consejo de Defensa sudamericano, y que Brasil esté en el Consejo de Seguridad (de la ONU) en nombre de ese consejo regional, en nombre del continente, porque si no seríamos apenas uno más, sin cambiar la lógica (Lula defiende creación de Consejo de Defensa, 2008).

Los objetivos esenciales que estimularían la edificación de este proyecto de política exterior más amplia en el futuro, son narrados de la siguiente manera por Rodrigo Baena Soares (comunicación personal, 8 de octubre de 2013): “Yo creo que estos dos temas, la identidad suramericana de defensa y la industrialización militar con dinámicas de cooperación entre países, son las principales motivaciones y razones de la integración en términos del Consejo de Defensa Suramericano”. Claramente, con un liderazgo ejercido

---

<sup>7</sup> Esta temática será tratada a profundidad en el siguiente capítulo. No obstante, su formalización ocurre el 16 de diciembre de 2008 tras la decisión de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefes de Estado de la Unasur, celebrado en Salvador de Bahía (Unasur, 2008b).

por el actor con la industria militar más fuerte. Así mismo, Baena Soares señala la relación defensa-disuasión:

Estos sucesos [la crisis política entre Ecuador, Colombia y Venezuela; la reunión extraordinaria de la Unasur, el llamado a la OEA para utilizar su instancia de resolución de controversias y la reunión del Grupo de Río] marcaron un factor importante para la construcción del Consejo de Defensa Suramericano, porque acá en la región cuando se habla de defensa, se habla siempre de disuasión, y yo creo que la diplomacia debe tener implícitas esas dos dimensiones, disuasión y defensa, siempre. Hay una frase del Barón de Río Branco que dice: “No se puede ser pacífico sin ser fuerte”, esto es un poco la idea. Ahora, en América del Sur el ministro brasileño Celso Amorim dice con alguna frecuencia que acá en la región Brasil piensa un poco más en términos de cooperación que de disuasión, porque acá no se puede, en tiempos aparentemente armamentistas, y eventualmente con la existencia de algún tipo de conflicto más importante, pensar en una alternativa diferente a la de cooperar, pues con esta se abren muchas ventanas de oportunidad para que no haya estos conflictos.

El entonces ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim, realizó una gira por los países suramericanos entre abril y mayo de 2008 para promover el CDS (Ugarte, 2010, p. 26). El 23 de mayo, durante la firma del Tratado Constitutivo de la Unasur, Jobim se pronunció de forma contundente frente al escepticismo mostrado por Colombia para la creación de la Unasur:

De los países que visité (para presentar el proyecto, los 12 de la región), sólo Colombia tenía algunas restricciones, pero los otros todos apoyaron la iniciativa [...] quien quiera participar, participa. Quien no quiera, no participa [...] espero que el presidente Uribe pueda revisar su posición (AFP, 2008).

Con mayor diplomacia, Marco Aurelio García, asesor de asuntos internacionales del presidente Lula, manifestó: “No estamos proponiendo la formalización del Consejo de Defensa [...]. El tema está siendo debatido, nuestra idea es mantener una reunión en el segundo semestre” (AFP, 2008).

Las EPEs colombianas eran escépticas frente al tema, debido a que la percepción en la región sobre el conflicto interno colombiano no era unánime, es decir, algunos con simpatía hacia las FARC, tal y como lo señala el excanciller colombiano de la época, Jaime Bermúdez (comunicación personal, 21 de febrero de 2014):

Lo del Consejo de Seguridad [el Consejo de Defensa Suramericano] conceptualmente tiene su razón de ser, pero políticamente era muy complejo. De

hecho, Uribe se opuso desde el principio porque sentía que al final iba a ver como una especie de manipulación con esos temas [narcotráfico y terrorismo], como en efecto pasó, que se convirtió en un instrumento de discusiones muy sesgadas y nos tocaba dar la pelea todo el tiempo y balancear las discusiones. En una reunión bilateral [con Brasil] que tuvimos al principio, cuando yo entré, o sea, en el 2008, se estaba discutiendo lo del Consejo y Uribe le dijo [a Lula]: “nosotros entramos, pero si hay varias condiciones mínimas en la discusión” y eso se aceptó teóricamente: que se pudiera hablar de terrorismo, de narcotráfico.

No obstante, el 16 de diciembre de 2008 la Unasur a través de la Declaración del Consejo de Jefas y Jefes de Estado, en la Resolución de Costa de Sauípe, comunicó la decisión de establecer el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) (Unasur, 2008a)<sup>8</sup>. Gracias a la presión ejercida por Colombia, quien según Costa Vaz (comunicación personal, 14 de octubre de 2013) fue el actor más resistente a la iniciativa, se incluyó el rechazo a los grupos armados ilegales, un verdadero éxito del gobierno colombiano. Esta cuestión aparece de la siguiente forma en la declaración:

Reafirma la convivencia pacífica de los pueblos, la vigencia de los sistemas democráticos de gobierno y su protección, en materia de defensa, frente a amenazas o acciones externas o internas, en el marco de las normativas nacionales. Asimismo, rechaza la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley, que ejerzan o propicien la violencia cualquiera sea su origen (Unasur, 2008a, art 3).

Esto fue calificado por el gobierno de Colombia, y por algunos analistas, como un triunfo de la política exterior del presidente Uribe. De hecho, para el académico argentino Jorge Battaglini (comunicación personal, 20 de agosto de 2013), esto constituyó un inmenso estímulo para que Colombia ingresara al proceso de integración regional. Así lo señaló el propio canciller Jaime Bermúdez: “Un logro de la política exterior del país, encabezada por el presidente Álvaro Uribe [...] representa que hay un respaldo y un apoyo de toda la región a una preocupación seria que ha tenido Colombia históricamente” (Colombia agradece rechazo de Unasur a los grupos armados ilegales, 16 de diciembre de 2008). No obstante, detrás de esas declaraciones públicas, también existen componentes de análisis del mismo excanciller Bermúdez (comunicación personal, 21 de febrero de 2014) que

---

<sup>8</sup> Para una versión en castellano del documento véase Unasur (2008b).

vale la pena referenciar y que recalcan el sesgo ideológico que atravesó las crisis de Colombia con Ecuador y Venezuela durante la creación del CDS:

Poder hablar de terrorismo y narcotráfico en el CDS fue un punto que logró Colombia teóricamente, junto con la toma de decisiones por consenso, pero todo eso se aceptó a regañadientes y nosotros pudimos percibirlo. De igual manera, las decisiones [políticas subsecuentes de las reuniones de la Unasur] siempre denotaban un sesgo ideológico [condicionando las percepciones frente a las pruebas mostradas contra la postura del gobierno colombiano] y por eso, siempre defendíamos duramente todas nuestras posiciones, tratando de balancear las discusiones en los encuentros oficiales.

Además, también añade:

Jobim [el ministro de Defensa de Brasil] era un tipo mucho más sensato, él claramente tenía mayor sensibilidad por el tema de la seguridad regional, desde un punto de vista no ideológico, aunque el CDS finalmente tuvo ese sesgo también. Por eso era que el gobierno Uribe era bastante resistente a la conformación del mismo, de hecho, si nosotros no hubiéramos presionado la inclusión de estos temas, nunca se habría hecho, pues en eso siempre dimos la pelea solos.

Por su parte, respecto a la inclusión del tema de los grupos armados en la resolución de Sauípe, el vicepresidente colombiano, Francisco Santos manifestó:

Colombia tiene un inmenso agradecimiento con todos los países de Unasur por ese reconocimiento que se hace al rechazo a todo grupo violento que amenace la democracia. Y, en ese sentido, creemos que es un paso adelante en conseguir que todos los grupos violentos, de cualquier origen, como lo dice el documento, tenga cualquier espacio (Gobierno agradece decidido rechazo de Unasur, 16 de diciembre de 2008).

De igual manera, Francisco Santos calificó el suceso como “una decisión política importante”. Además, destacó el papel diplomático de Ecuador: “Hay que hacerles ese reconocimiento, pues fue fundamental en que ese punto quedara aprobado en el documento de creación del consejo de seguridad del sur” (La Unasur rechazó por unanimidad, 16 de diciembre de 2008). Esta decisión, que también agradeció el ministro de Defensa del momento y futuro presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, puede ser vista como un triunfo de la diplomacia colombiana en aquel duro momento para Bogotá, puesto que fue uno de los puntos propuestos por el equipo

de trabajo de Colombia durante la creación del CSD (Gobierno agradece decidido rechazo de Unasur, 16 de diciembre de 2008).

Más allá de la trascendencia de esta decisión, la gran respuesta de la Unasur fue la creación de un Consejo de Defensa netamente suramericano como “instancia de consulta, cooperación y coordinación en armonía con las disposiciones del Tratado Constitutivo en sus artículos 3 letra s, arts. 5 y 6” (Unasur, 2008a).

Para nosotros, el nacimiento de este organismo muestra un interesante grado de “flexibilidad” de la organización, al incluir un aspecto importante para la seguridad interna de Colombia, a pesar de la simpatía de varios gobiernos de la región frente a las FARC, la cual fue explícita en su momento por los presidentes de los países vecinos de Colombia. Por ejemplo, Hugo Chávez, a inicios de 2008, expresó frente a la Asamblea Nacional: “Las FARC y el ELN no son ningún cuerpo terrorista, son verdaderos ejércitos [...] que ocupan espacio en Colombia [...] fuerzas insurgentes que tienen un proyecto político, que tienen un proyecto bolivariano, que aquí es respetado” (Chávez: las FARC “no son terroristas”, 12 de enero de 2008). Por su parte, el presidente Correa en abril de ese mismo año manifestó:

Si las FARC deja esas prácticas [...] que van contra los códigos de guerra como secuestros, atentados que se pueden calificar de terroristas, bombazos, etc. [...] y cumple con las condiciones para ser tratada como una ‘fuerza beligerante’, es decir, que controle un territorio, que tenga una fuerza armada organizada, que respete los códigos de guerra y el Tratado de Ginebra, por supuesto que tendríamos que reconocerla como fuerza beligerante y ahí convertirla en un interlocutor válido para que, por vía diplomática, trate de alcanzar la paz (Ayala, 24 de abril de 2008).

Lo anterior evidencia que Brasil logró consolidar su propósito de crear el CDS a través de una estrategia diplomática concebida por las EPEs en Brasilia, con alta influencia del sector militar (industria y personal activo) y que fue dirigida por el presidente Lula, el asesor Marco Aurelio García, y consolidada a través de las maniobras diplomáticas del ministro Jobim. En este caso, para Argentina no se identifica objetivo alguno. Fue clara la reticencia de Venezuela sobre el rechazo a grupos armados al margen de la ley, no obstante, Chávez tuvo que aceptar la condición colombiana, dado que no podía frenar el proyecto del CDS promovido por Brasil dentro de la Unasur. Por su parte, Colombia logró concientizar, a través de la acción

diplomática del presidente Uribe y su canciller Bermúdez, a los otros gobiernos de la región sobre el riesgo que representan los grupos armados al margen de la ley, aislando a las FARC y sentenciando su muerte política en la región. No obstante, no logró justificar su acción militar en territorio ecuatoriano (tampoco en la OEA ni el Grupo de Río).

Figura 4. La Unasur y la Operación Fénix de 2008

<b>Amenaza/Problema</b>	
Violación de la soberanía ecuatoriana por parte de Colombia Desborde del conflicto interno colombiano	
<b>Respuesta de la Unasur</b>	
Creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) El CDS de la Unasur rechaza a grupo armados ilegales	
Actores	Objetivos
Brasil	Aprovechar la coyuntura de la Operación Fénix para promover el CDS.
Argentina	No identificado.
Venezuela	Excluir la propuesta de Colombia sobre rechazo a grupos al margen de la ley (FARC) y marginar a Colombia del proceso de construcción del CDS en la Unasur (no conseguido).
Colombia	Justificar necesidad de la Operación Fénix (no conseguido). Logar el rechazo de los gobiernos suramericanos a grupos armados ilegales.

Fuente: elaboración propia.

### **El acuerdo de cooperación militar Colombia-EE. UU. de 2009**

Ahora veremos el segundo hecho importante de la crisis andina abordada en el seno de la Unasur. Analizaremos los antecedentes del acuerdo de cooperación militar entre Colombia y EE. UU. que despertó el rechazo de sus vecinos. Posteriormente, veremos el choque de intereses de las EPES suramericanas y la actuación de la Unasur a través de los encuentros de presidentes, destacándose el de Bariloche en agosto de 2009.

El Acuerdo Complementario de Cooperación Militar entre Colombia y EE. UU. de 2009 implicaba que el gobierno colombiano autorizaba el acceso y tránsito de personal militar y civil estadounidense a siete bases

militares en Colombia, a fin de realizar labores conjuntas de inteligencia y seguridad (Chirinos, 7 de agosto de 2009). El acuerdo era una pieza más en la lucha de ambos países contra el terrorismo para controlar las redes de producción de narcóticos, de las cuales se lucraban las FARC como productores, comercializadores, o cobrando impuesto a carteles de la droga tradicionales y bandas criminales. Este acuerdo de 2009 se enmarcaba en el Acuerdo Militar suscrito por ambos países en Bogotá el 17 de abril de 1952. Por tanto, no era la primera vez que Colombia suscribía un compromiso de este tipo con Washington<sup>9</sup>.

Mucho antes de ser confirmada la futura firma del acuerdo, el 26 de enero de 2008, dos meses antes de la Operación Fénix, el presidente Chávez, durante una visita del presidente nicaragüense Daniel Ortega, manifestó sobre el nuevo y posible acuerdo de cooperación entre Bogotá y Washington:

Tenemos informaciones de inteligencia, nuestras y de otros países de Latinoamérica sobre el plan [haciendo referencia al acuerdo], porque la visita de Condoleezza Rice [Secretaria de Estado] no es casual, ni la del llamado “zar de la droga” [John Walters], ni la del comandante militar estadounidense [jefe del Estado Mayor Conjunto de EE. UU., el almirante Michael Mullen]. Tres altísimos funcionarios en una semana [...] las relaciones entre Colombia y Venezuela van a seguir deteriorándose porque todos los días hay mentiras, intrigas y amenazas (Hugo Chávez acusa a Colombia, 26 de enero de 2008).

El mandatario venezolano agregó: “Miles de militares, uniformados y secretos de la CIA, miles de millones de dólares, bases militares, aviones espía, y quién sabe cuántas cosas más” (Hugo Chávez acusa a Colombia, 26 de enero de 2008), y manifestó que Colombia se estaba convirtiendo en un portaaviones para atacar a Venezuela (Hugo Chávez acusa a Uribe, 26 de enero de 2008).

Con relación al acuerdo, el 24 de febrero de 2009 el ministro de Defensa colombiano, Juan Manuel Santos, se reunió en el Pentágono con Robert

---

<sup>9</sup> Es necesario aclarar que nunca se trató de bases estadounidenses en suelo colombiano. El acuerdo solo contemplaba el acceso de personal civil y militar en siete bases específicas, en las que se planearían labores conjuntas de inteligencia y seguridad: i) Base Aérea Germán Olano Moreno, Palanquero; ii) Base Aérea Alberto Pawells Rodríguez, Malambo; iii) Fuerte Militar de Tolemaida, Nilo; iv) Fuerte Militar Larandía, Florencia; v) Base Aérea Capitán Luis Fernando Gómez Niño, Apíay, vi) Base Naval ARC Bolívar, Cartagena y, vii) Base Naval ARC Málaga, Bahía Málaga (Presidencia Colombia, 2009).

Gates, secretario de Defensa de Estados Unidos. Luego del encuentro manifestó: “De lo que se trata es de fortalecer los mecanismos que ya existen, utilizando los tratados que tenemos actualmente con los Estados Unidos y plasmar esto en un Acuerdo de Cooperación” (MinDefensa se reunió con su homólogo Robert Gates, 24 de febrero de 2009). Lo anterior, en medio de una tensión regional, aún vigente, por los efectos del bombardeo colombiano a las FARC en Ecuador en 2008.

En abril de ese año Washington informó el alcance del acuerdo a la región. De acuerdo con la embajadora de Colombia en Washington, Carolina Barco, el secretario de Defensa de EE. UU. Robert Gates visitó Colombia los días 14 y 15 del mes para respaldar el proyecto y con el propósito de “estrechar los vínculos entre los dos países en materia de defensa” (Secretario de Defensa estadounidense, 28 de abril de 2010). Adicionalmente, el Consejero de Seguridad Nacional, Jim Jones, explicó el tema de las bases en visita de dos días a Brasilia, y sobre las críticas al asunto expresó: “Si EE. UU. lo que quiere hacer son actividades antidrogas y el seguimiento de vuelos con drogas que se dirijan [hacia EE. UU.] se puede cumplir esa función sin necesidad de tener derechos de uso de bases” (Brasil le pidió a Uribe garantías, 7 de agosto de 2009).

Meses después, el 17 de julio de 2009, militares estadounidenses iniciaron el cierre de la Base Militar de Manta en el norte de Ecuador, tras 10 años de operaciones contra el narcotráfico y monitoreo de la región<sup>10</sup>. Esta noticia alarmó a algunos líderes suramericanos quienes se preocuparon por el posible traslado de este esquema militar a Colombia, a través de un nuevo acuerdo de cooperación. El presidente Uribe señaló en su momento: “Obtener acuerdos con países como Estados Unidos para que, con todo el respeto a la Constitución colombiana, a la autonomía de Colombia, nos ayude en esta batalla contra el terrorismo, contra el narcotráfico, es de la mayor conveniencia para el país” (EEUU retira mañana su base militar de Manta, 16 de julio de 2009).

---

<sup>10</sup> El convenio de operaciones de esta base fue firmado en 1998 por el presidente Jamil Mahuad. El alcalde de Manta en ese momento (1999), Jorge Zambrano, manifestó “En Manta nunca tuvimos una base militar extranjera”, y aclaró que las operaciones antidroga en Ecuador las realizaban autoridades locales y no el ejército estadounidense (EEUU retira mañana su base militar de Manta, 16 de julio de 2009).

Una semana después, el 27 de julio de 2009 el vicepresidente colombiano, Francisco Santos, reveló que tiempo atrás se habían incautado a las FARC armas de origen sueco originalmente vendidas a Venezuela en 1988, específicamente lanzacohetes AT-4 (Colombia revela que incautó a las FARC armas, 27 de julio de 2009). Ese mismo día el ministro de Comercio sueco, Jens Ericsson, manifestó estar trabajando en el caso junto a Bogotá: “Pedimos explicaciones a responsables del gobierno de Venezuela para que nos digan cómo este equipamiento ha sido encontrado en Colombia” (Colombia denuncia que Venezuela vendió armas a las FARC, 7 de julio de 2009).

En reacción a esta situación, el canciller venezolano Nicolás Maduro manifestó que se trataba de una “campana de mentiras”; entre tanto, el ministro del Interior y Justicia Tareck El Aissami calificó de “*show* mediático” la información brindada por Colombia (Colombia denuncia que Venezuela vendió armas a las FARC, 7 de julio de 2009). El propio Chávez, en rueda de prensa mostró un acta de 1995 en la que se constataba un robo de la munición hecho por las FARC al puesto de Carabobo en el estado de Apure: “Todo lo que estaba en el parque: municiones, 18 fusiles automáticos livianos [...] y cinco lanzacohetes AT-4” (Armas suecas incautadas a Farc, 5 de agosto de 2009).

Para el mandatario venezolano la denuncia se trataba de una maniobra “bastarda y sucia” por parte del presidente Uribe como parte de su estrategia para desviar la atención sobre el futuro acuerdo de cooperación con EE. UU., y expresó: “Estas bases podrían ser el inicio de una guerra en Suramérica. Se trata de los yanquis, la nación más agresora de la historia de la humanidad” (Bases militares en Colombia, 6 de agosto de 2009).

Como estrategia diplomática, el 4 de agosto de 2009 el presidente Uribe inició un recorrido por Suramérica, denominado por algunos medios como “gira muda” (Punto final a la “gira Uribe”, 7 de agosto de 2009) para informar a varios presidentes sobre la naturaleza y alcance del acuerdo. Se entrevistó con los presidentes Alan García de Perú, Michelle Bachelet de Chile, Fernando Lugo de Paraguay, Tabaré Vázquez de Uruguay, Cristina Fernández de Kirchner de Argentina, Lula da Silva de Brasil y Evo Morales de Bolivia. En un comunicado de prensa se informó que se entregaría información de primera mano para discutir durante la II Cumbre de la

Unasur que se celebraría el 10 de agosto de 2009, y a la cual, desde ese instante, el presidente Uribe manifestó que no asistiría (Uribe inicia gira por Latinoamérica, 4 de agosto de 2009).

El resultado de la gira diplomática de Uribe no fue muy exitoso, pues solo encontró el apoyo de los mandatarios de Perú, Chile y Paraguay: “Con condicionamientos e insistieron en el respeto a las decisiones soberanas de Colombia”. El presidente Lula pidió garantías sobre las operaciones de las bases y afirmó: “A mí no me agrada una base estadounidense, más en Colombia”. Asimismo, su canciller Celso Amorim manifestó: “Es importante que los países de Sudamérica asuman ese combate al narcotráfico como algo que tenemos que combatir sin injerencias externas” (Brasil le pidió a Uribe garantías, 7 de agosto de 2009). El asesor de Relaciones Exteriores de Lula, Marco Aurelio García, también se mostró en desacuerdo:

Bases extranjeras en la región aparecen como un resquicio de la Guerra Fría y no ayudan a la distensión [...] Hubo un reconocimiento de que el asunto fue muy mal encaminado y de que tal vez hubiese sido más oportuno por parte del gobierno estadounidense y colombiano un esclarecimiento previo que pudiese disipar todas las dudas (Brasil le pidió a Uribe garantías, 7 de agosto de 2009).

El presidente Evo Morales manifestó: “No aceptamos militares norteamericanos en Bolivia y nuestro pedido es que también [el rechazo] sea en Latinoamérica”. El rechazo también fue unánime en Uruguay a través de la coalición de izquierda Frente Amplio, reacia al acuerdo, al igual que en Montevideo, en donde fue recibido el mandatario colombiano en medio de manifestaciones con la consigna “intervención imperialista”. También la mandataria argentina Cristina Fernández de Kirchner le expresó a Uribe que se debería bajar la tensión en la región y que la “instalación de las bases no colaboraba con ese objetivo” (Brasil le pidió a Uribe garantías, 7 de agosto de 2009).

A mediados de esa semana, el miércoles 5 de agosto de 2009 se llevó a cabo una Cumbre Militar Hemisférica en Cartagena de Indias, en la que el jefe de las FF. MM. de Colombia, General Fredy Padilla señaló: “No son bases norteamericanas, son colombianas”. Algo que coincidió con lo expresado por el jefe del Comando Sur de los EE. UU. General Douglas Fraser: “El tipo de material que va a estar allí (en las bases) depende de Colombia” (Chirinos, 7 de agosto de 2009).

Solo un par de días después, se realizaron la II y III Cumbres de la Unasur<sup>11</sup> celebradas el 10 de agosto en Quito y el 18 de agosto de 2009 en Bariloche. Y a pesar de que los mandatarios suramericanos le hicieron saber al presidente Uribe su descontento, el viernes 30 de octubre de 2009 se suscribió en Bogotá el “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” firmado por el canciller colombiano Jaime Bermúdez; el ministro de Interior y Justicia Fabio Valencia Cossio y el embajador de EE. UU. en Colombia, William Brownfield (Presidencia Colombia, 2009)<sup>12</sup>.

El hecho generó un fuerte disgusto regional. Chávez en Venezuela, Correa en Ecuador y Morales en Bolivia, manifestaron, a través de discursos antiestadounidenses, que Colombia era un satélite de EE. UU. que facilitaba al “Imperio *Yankee*” el desarrollo y expansión de sus intereses geoestratégicos en Latinoamérica. El propio Chávez manifestó ante corresponsales internacionales en el Palacio de Miraflores: “Estas bases podrían ser el inicio de una guerra en Suramérica. Se trata de los yanquis, la nación más agresora de la historia de la humanidad” (Bases militares en Colombia, 6 de agosto de 2009) y agregó “ya van siete [bases] y no sabemos si mañana digan que son 10 o 15” (Flores, 6 de agosto de 2009)<sup>13</sup>.

El rechazo colectivo señala el malestar que ocasionaba la estrecha relación de Colombia y EE. UU. El contundente rechazo colectivo sobre el acuerdo en cuestión deja ver el rechazo que siempre ha producido la intervención de Estados Unidos en la región, especialmente para 2010 cuando devela abiertamente su intención de interesarse en la región. Al respecto, el académico Jorge Battaglino (comunicación personal, 20 de agosto de 2013) reconoce que el problema en sí no era por las bases, sino por un posible compromiso de la soberanía nacional:

Respecto a la situación de Colombia y Ecuador, yo creo que la región percibe el ataque [de Colombia] como un coletazo de la presencia norteamericana. Por supuesto que Colombia es el que lleva a cabo el ataque, pero la inteligen-

---

<sup>11</sup> El accionar de la Unasur en mención será analizado a profundidad en el apartado Crisis Colombo-Venezolana de 2010 de este capítulo.

<sup>12</sup> Parte de esta información se encuentra en Sánchez (2012).

<sup>13</sup> Para escuchar el informe de la corresponsal de Radio Francia Internacional (RFI) en Caracas véase [http://www.rfi.fr/actues/articles/116/article\\_12506.asp](http://www.rfi.fr/actues/articles/116/article_12506.asp)

cia americana y la ayuda militar evidencian la presencia de Estados Unidos, que es lo que genera inestabilidad en la región. Entonces, esa percepción de la existencia de una intervención externa en la región, con relativa sorpresa, puede ser un estímulo o un incentivo para la construcción de instituciones como la Unasur [...] Y en relación con el tema de las bases, que va de la mano por ese mismo componente externo, sostengo que no había un despliegue de tropas, era más un acuerdo de cooperación, lo que generó reacciones en el caso colombiano, debido a un aparente compromiso de la soberanía nacional. En definitiva, no eran bases norteamericanas, eran bases colombianas, contrario a lo que se piensa.

A nivel doméstico, en Colombia el hecho generó un fuerte debate político y resistencia interna por parte de diversas fuerzas sociales. Por citar un par de ejemplos, en julio de 2010 la organización no gubernamental de Derechos Humanos *Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo* interpuso una demanda ante la Corte Constitucional argumentando que el gobierno omitió la revisión de dicho tratado por parte del Congreso; ya que el Consejo de Estado lo había declarado inexecutable (En vilo acuerdo militar con EE.UU., 7 de marzo de 2010). Asimismo, Gloria Cuartas, la exalcaldesa de Apartadó, una convulsa región en el nororiente del país, instauró una denuncia contra el presidente Uribe ante la Secretaría General del Senado, por firmar el acuerdo al considerarlo como “traición a la patria”, y agregó: “Las bases militares son una acción más para la violencia política contra las mujeres. Hemos conocido las redes de prostitución, las mujeres confort y la red sexual que tiene toda base militar, por eso instauramos la denuncia” (Denuncian al Presidente, 25 de noviembre de 2009).

La queja regional sobre el acuerdo entre Colombia y EE. UU. resulta paradójica y ciertamente contradictoria, ya que solo dos días después de la firma en Bogotá, Nelson Jobim, ministro de Defensa brasileño y Robert Gates, secretario de Defensa de EE. UU., firmaron un acuerdo de cooperación de la misma naturaleza, el cual fue levemente criticado en la región (Sánchez, 2012, p. 166). Al respecto Gates señaló: “Este acuerdo es un reconocimiento formal de los muchos intereses en materia de seguridad y valores que compartimos las dos democracias con mayor población en América” (Estados Unidos y Brasil firmaron acuerdo, 12 de abril de 2010).

Ante una pregunta de los medios colombianos sobre el acuerdo con Brasil, el subsecretario de Estado para el Hemisferio Occidental, Arturo

Valenzuela, respondió haciendo énfasis en la necesidad de estos acuerdos para la seguridad regional, incluso en el seno de la Unasur:

Todos los países soberanos tienen derecho a defenderse y comprar armamento [...] Todos los países, cuando tienen relación, firman acuerdos de seguridad para cantidad de cosas, intercambios, adiestramiento, programas conjuntos [...] Ese tipo de cosas salen de acuerdos de cooperación militar. Es lo que se busca. Y estamos en conversaciones para un acuerdo en el tema de seguridad, que contempla elementos así. Es parte de los elementos que nos llevan a un continente más seguro. Se habla mucho de medidas de confianza. Por eso nosotros le damos la bienvenida a la Unasur si se busca también cómo configurarlas. Y Unasur podría ser efectiva si hay un compromiso real para asegurarse de que no pueda haber una agresión de un país a otro. Y que también en Unasur se pueda pensar en reducir los armamentos (El acuerdo con Brasil es parecido al de Colombia, 10 de abril de 2010).

Asimismo, Valenzuela hizo una analogía entre el acuerdo suscrito por EE. UU. con Brasil y Colombia y puntualizó: “Así como el acuerdo con Colombia fue una modernización de los que teníamos de mucho antes, este no cambia en forma sustancial las relaciones. Lo que se está haciendo con Brasil es algo muy parecido” (El acuerdo con Brasil es parecido al de Colombia, 10 de abril de 2010).

Según el Pentágono este acuerdo buscaba formalizar nexos ya existentes, mientras que el firmado con Colombia preveía que tropas estadounidenses utilizaran bases colombianas, una cláusula criticada por varios países de la región (Brasil y EEUU firman acuerdo, 12 de abril de 2010). Al respecto Jobim señaló: “Esto no representa absolutamente nada en términos de los principios de la Carta de la ONU y de la Carta de la OEA de respeto a la soberanía, a la no intervención en los asuntos internos de los países” (Estados Unidos y Brasil firmaron acuerdo, 12 de abril de 2010). Asimismo, el embajador de EE. UU. en Brasil, Thomas Shannon, manifestó: “La cláusula que garantiza el respeto de la soberanía refleja el lenguaje de la Unasur” (Misión de Gates, 13 de abril de 2010).

Siguiendo con el tema, una fuente confidencial del Comité de Asuntos Exteriores del Senado estadounidense le manifestó a la BBC que no comprendían el revuelo en torno a las bases: “En referencia a las críticas de Chile y Brasil, la fuente respondió: –Esos países compran armas estadounidenses; entonces, ¿por qué no someten a la consideración de sus

socios regionales sus estrategias militares?—” (Chirinos, 7 de agosto de 2009). Esto refleja las contradicciones de la política exterior de algunos gobiernos suramericanos, y particularmente del brasileño. Es un claro ejemplo de cómo se criticó a Colombia en su momento, pero no se hizo lo mismo con relación a la cooperación militar entre Brasil y EE. UU.

Tal y como manifestamos anteriormente, esta problemática Andina tuvo repercusión y fue tratada en las II y III Cumbres de la Unasur en 2009. En estos encuentros se ajustó el papel de la nueva organización netamente suramericana, que se enfocó en distensionar la crisis andina del momento, pero que también procuró dar vida y continuidad a la agenda de trabajo propuesta desde sus inicios y encarnada en sus diversos consejos.

### **Accionar de la Unasur**

Hemos visto las graves repercusiones del acuerdo militar entre Colombia y EE. UU. Las diferentes perspectivas de las EPEs suramericanas fueron evidentes durante los espacios que ofreció la Unasur: III Reunión de presidentes en Quito y la reunión extraordinaria de los mismos, en Bariloche.

La III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de la Unasur se celebró el 10 de agosto de 2009 en Quito (UNASUR, 2013e). Días atrás el presidente Uribe había manifestado que no asistiría (Unasur arrancará sin Uribe, 9 de agosto de 2009; Uribe no asistirá a Cumbre de Unasur, 1 de agosto de 2009). Si bien Uribe había realizado una gira estratégica para explicar la naturaleza del acuerdo militar con Washington, el canciller venezolano Nicolás Maduro había enviado una “propuesta de paz” al canciller peruano José García Belaúnde, al presidente Evo Morales y a su canciller David Choquehuanca. Sobre esta iniciativa el canciller colombiano Jaime Bermúdez fue escéptico: “Un verdadero plan de paz arranca por la no intervención en asuntos internos” y asimismo, restó importancia al encuentro: “El secretario general [Néstor] Kirchner no va a asistir. Varios cancilleres delegaron en su vicecanciller, y en las conversaciones de estos días he encontrado que algunos no consideran conveniente esta reunión” (Cumbre de Unasur en Quito, 29 de julio de 2010).

A pesar del difícil ambiente, al encuentro en Quito asistieron los presidentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay y el

vicepresidente de Uruguay. Fue particular y significativa la visita de los presidentes de Cuba, Raúl Castro, y de Honduras, Manuel Zelaya<sup>14</sup>.

El asesor de Planalto, Marco Aurelio García, había expresado su preocupación y señalaba que era mejor esperar la salida de Uribe de la presidencia: “La posición de Brasil es que se debe tratar de enfriar la crisis hasta que asuma el nuevo Gobierno (colombiano)”, para que después “se inicien conversaciones” bilaterales” (Cumbre de Unasur en Quito, 29 de julio de 2010). Venezuela, a través de Bolivia, y con el apoyo de Ecuador y Cuba logró que se tratara el tema de la presencia militar de EE. UU. en Colombia (Infosur hoy, 2009).

A pesar de la presión de Chávez, Correa y Morales, no se logró un acuerdo colectivo de condena abierta o rechazo hacia Colombia (Sudamérica busca dialogar con EEUU, 10 de agosto de 2009) lo que para el analista colombiano Alfredo Rangel se debió al éxito de la gira previa de Uribe por la región (Infosur hoy, 2009). Al respecto el canciller ecuatoriano Fénder Falconí opinó: “Lo que ha habido aquí es un procesamiento de opiniones sobre este punto (bases norteamericanas en Colombia) (Unasur condenó el golpe de Estado, 10 de agosto de 2009). El presidente Chávez manifestó en tono irónico: “[...] Colombia va a decir que no son bases militares, que son parques infantiles”, y agregó, “ahora con estos refuerzos yanquis (sic) se van a sentir más guapos y apoyados los guerreristas en territorio colombiano; y esto puede generar en una guerra incluso en Suramérica” (Sudamérica busca dialogar con EEUU, 10 de agosto de 2009). Finalmente, en la misma tónica el presidente Morales reiteró: “Tenemos que evitar que Colombia se convierta en un Israel” (Unasur no incluyó en su documento, 10 de agosto de 2009).

---

<sup>14</sup> El presidente Zelaya fue derrocado el 28 de junio de 2009 tras un golpe de Estado, reconocido así por esta Declaración Presidencial del Quito, la cual además convocó “[...] a la comunidad internacional a extremar los recursos necesarios y adoptar nuevas medidas para asegurar el restablecimiento del Presidente José Manuel Zelaya en el ejercicio pleno de sus funciones y la restauración pacífica de la democracia en Honduras” (Unasur, 2009b, art. 20). El presidente Evo Morales, en medio de las críticas a la presencia de militares estadounidenses en la región, manifestó: “Participaron en el golpe de Estado en Honduras [...] y en algunos países han sido entrenados para atentar contra líderes sociales” (Unasur no incluyó en su documento, 10 de agosto de 2009).

Durante la reunión de Quito el presidente Lula, apoyado por el gobierno de Argentina, manejó un discurso moderado que invitaba a la conciliación entre los asistentes. El presidente brasileño aseveró: “En algún momento la Unasur puede convocar al Gobierno de Estados Unidos para conversar sobre los temas que nos interesan en la región [...] Esto se resuelve con una conversación, con vernos la cara” (Sudamérica busca dialogar con EEUU, 10 de agosto de 2009). Asimismo, dijo sobre la organización: “Tenemos que ponernos de acuerdo sobre el futuro de UNASUR”. En tono escéptico el presidente de Paraguay Fernando Lugo manifestó: “La UNASUR tiene poca vida [...] depende de sus miembros seguir construyendo la unidad” (Unasur no incluyó en su documento, 10 de agosto de 2009). Mientras que la presidenta Cristina Fernández de Kirchner agregó: “Se está creando un clima de beligerancia que puede generar situaciones que nadie quiere”. El portavoz adjunto del Departamento de Estado EE. UU., Robert Wood, manifestó a la Agencia EFE: “Hemos dicho claramente que no estamos creando o estableciendo ninguna base [militar] en Colombia [...] Estamos trabajando con nuestro socio colombiano para afrontar un problema en la región, el tráfico de drogas” (Infosur hoy, 2009).

Lo anterior evidencia percepciones divergentes en las EPEs suramericanas sobre la cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos en aquel momento. También existía una baja posibilidad de reducir la tensión en el marco institucional ofrecido por la Unasur en Quito. Sobre dicho encuentro, el excanciller colombiano Jaime Bermúdez (comunicación personal, 21 de febrero de 2014) resalta la falta de apoyo de Argentina y Venezuela con relación a la presencia de las FARC en el país vecino:

La reunión convocada en Quito fue un momento muy difícil. Fuimos allá a mostrar nuestras pruebas sobre la presencia guerrillera en otros países. Después de enseñar todo nuestro material y atravesar una dura discusión, el canciller de Argentina [Jorge Taiana] pide la palabra y dice: “Bueno, como no está demostrada la presencia de las FARC en ningún otro país diferente a Colombia, me parece que esta discusión es inocua”, dijo eso incluso luego de ver todas las pruebas, de hecho, hasta en Argentina las FARC han estado y él lo sabía. Luego de haber, supuestamente, debatido para construir un documento, Maduro llama a Chávez y este no le autoriza a que quede por escrito. Ahí ellos quedaron muy mal, pero como la Unasur no tiene dientes, como políticamente esta cooptada, el efecto final es muy marginal.

Lo cierto es que el tema de debate no aparece en la Declaración Presidencial de Quito. El documento se centra en la crisis económica del momento y sus efectos en las economías de los países emergentes, los cuales deberían, a través de iniciativas propias, impulsar una nueva arquitectura financiera internacional para afrontar la crisis (Unasur, 2009b, art. 1-2). También se hace referencia a la necesidad de la seguridad alimentaria y el papel que debe desarrollar la Unasur como “actor de concertación regional para superar el problema” (art. 3).

El encuentro en Quito terminó sin un acuerdo, es más, el presidente Correa manifestó: “No tocamos el tema en esta reunión [el acuerdo militar que negocian Washington y Bogotá] [...] queremos ver que esto se discuta el 24 de agosto en el Consejo de Ministros de Defensa de la Unasur [que se realizaría también en Quito]” (Unasur no incluyó en su documento, 10 de agosto de 2009). También hizo la propuesta de realizar una cumbre en Argentina, ante la manifestación del presidente Uribe de considerar a Ecuador como territorio hostil (Sudamérica busca dialogar con EEUU, 10 de agosto de 2009).

La propuesta de Ecuador generó diferentes posiciones. La presidenta argentina, Cristina Fernández de Kirchner, señaló: “Es imprescindible que invitemos al presidente Álvaro Uribe a un lugar donde no tenga la sensación de que hay hostilidad, lo que hay que quitar son las excusas”. Asimismo, el presidente Fernando Lugo de Paraguay agregó: “Lo que no quiere ningún presidente [de los países miembros de Unasur] es asistir a una cumbre y que lo sienten en la silla de los acusados” (Unasur no incluyó en su documento, 10 de agosto de 2009). Por su parte, la vicedanciller colombiana Clemencia Forero de Ucrós defendió el acuerdo, reivindicó que las fuerzas estadounidenses se someterían al Derecho Internacional y que dicha presencia era un asunto interno de Colombia (Colombia defiende acuerdo militar con EEUU., 11 de agosto de 2009); finalmente, pidió incluir en el diálogo *todos* los acuerdos militares de la región (énfasis añadido) (Unasur no incluyó en su documento, 10 de agosto de 2009).

Días posteriores a la III Cumbre en Quito, fuentes de la Cancillería colombiana manifestaron que no asistirían a la Cumbre de Ministros de Defensa de la Unasur propuesta por Correa para agosto de 2009. Lo anterior, debido a las agresiones verbales de éste, y a las demandas instauradas contra

el ministro de Defensa del momento, Juan Manuel Santos por la Operación Fénix<sup>15</sup>. No obstante, la fuente manifestó: “Si es en otro país, Colombia asiste y además pediría que se traten otros temas, como tráfico ilícito de armas, terrorismo y armamentismo” (Colombia no irá a cumbre de ministros, 10 de agosto de 2009).

Lo cierto es que el viernes 28 de agosto de 2009 se realizó en San Carlos Bariloche, Argentina, la Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado de la Unasur. Asistieron los presidentes Evo Morales, Bolivia; Lula da Silva, Brasil; Álvaro Uribe, Colombia; Michelle Bachelet, Chile; Rafael Correa, Ecuador; Bharrat Jagdeo, Guyana; Fernando Lugo, Paraguay; Alan García, Perú; Ronald Venetian, Surinam; Hugo Chávez, Venezuela y; Tabaré Vázquez, Uruguay. Como era de esperarse, el encuentro estuvo marcado por una alta tensión heredada desde el encuentro en Quito. Si bien el documento final fue una muestra de consenso suramericano, no logró abordar directamente el tema de las bases estadounidenses en Colombia (Tras una tensa reunión, la Unasur consensuó un documento, 28 de agosto de 2009).

La presidenta Fernández de Kirchner desde un principio señaló el objetivo central de la reunión: “Fijar una doctrina común” para el manejo de situaciones críticas, como la que se estaba discutiendo” e invitó a exponer las ideas “con un tono que evite caer en adjetivaciones o calificaciones” (Tras una tensa reunión, la Unasur consensuó un documento, 28 de agosto de 2009). El primer turno fue para el presidente Uribe, quien intervino en dos ocasiones. En la primera, expuso la importancia de los acuerdos de cooperación entre Colombia y EE. UU., necesarios para luchar contra el flagelo de las drogas, y los cuales “se han enmarcado plenamente en el conjunto de normas multilaterales” (Primera intervención del Presidente de Colombia, 28 de agosto de 2009). También señaló la corresponsabilidad que tienen los países industrializados en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, e indicó la lucha histórica de Colombia contra el narcoterrorismo, los avances y retos del país al respecto y señaló la preocupación del país sobre la situación de grupos terroristas en la región:

---

<sup>15</sup> Ya habíamos señalado que en febrero de 2011 el fiscal de Sucumbíos, Carlos Jiménez, canceló el juicio por la inmunidad que le confería su posición como Jefe de Estado (Andes, 2011).

Nos preocupa muchísimo que todavía se les acepten connotaciones políticas, a las que renunciaron hace muchos años [...] que de vez en cuando surja la tesis totalmente inaplicable del reconocimiento de beligerancia [...] que en algunos discursos se les tenga a estos grupos como aliados políticos [...] que a estos grupos se les encuentren armas provenientes de otros países. En Colombia también ha habido casos de corrupción. A través de la corrupción se han entregado armas a estos grupos. Y el Estado hace todo el esfuerzo para asignar responsabilidades, para llevar a la cárcel a los responsables, para que eso no se repita [...] ¿Nosotros qué pedimos? Que todos aquellos casos en los cuales aparecen elementos probatorios que indican que alguien de otro país les entregó armas, que se asuma la responsabilidad frente a esos casos, que se investiguen esos casos, que se responsabilicen esos casos (Primera intervención del Presidente de Colombia, 28 de agosto de 2009).

Asimismo, el presidente Uribe rechazó la propuesta de los presidentes Lula, Correa y Fernández de Kirchner sobre la posibilidad de solicitar una reunión urgente con el presidente Barack Obama para discutir el acuerdo: “No me parece que tengamos que llamar a cuentas a Obama. Para ello está la Asamblea de las Naciones Unidas. Una cosa es tener buen diálogo y otra cosa es llamarlo a dar cuentas a la región” (Tras una tensa reunión, la Unasur consensuó un documento, 28 de agosto de 2009).

Posteriormente, se presentaron las intervenciones de otros mandatarios. El presidente Tabaré Vázquez manifestó que Latinoamérica debería ser una tierra de paz y soberanía sin bases militares extranjeras. Y el presidente Evo Morales reiteró su rechazo a la presencia de EE. UU. en la región:

[...] Si nadie quiere una base militar ¿por qué no podemos firmar un acuerdo acá de consenso por las ideas y soberanía de nuestros pueblos? Un documento en el que los presidentes de Suramérica no aceptan una base militar de los Estados Unidos ni de cualquier país extranjero (Chávez: Bases militares son parte de la estrategia, 28 de agosto de 2009).

Por su parte el presidente Chávez fue más radical en su intervención, y desde un principio solicitó el documento sobre el acuerdo entre Colombia y Estados Unidos: “Sería necesario tenerlo para salir de algunas dudas y descifrar incógnitas, que bastantes tenemos” (Tras una tensa reunión, la Unasur consensuó un documento, 28 de agosto de 2009). Con relación a los intereses de Washington en la región agregó:

La estrategia global de dominación de Estados Unidos es la razón por la que están instalando esas bases en Colombia [...] El Comando Sur tomó interés

en establecer una localidad para establecer operaciones antidroga así como de movilidad, y el lugar de posicionamiento es Palanquero [base de la Fuerza Aérea colombiana] (Chávez: Bases militares son parte de la estrategia, 28 de agosto de 2009).

Desde una posición similar, el presidente Correa solicitó el documento oficial de dicho acuerdo: “Sería bueno, señor presidente Uribe, que nos remita el documento del acuerdo” (Chávez y Correa piden a Uribe que presente documento, 28 de agosto de 2009). Asimismo, señaló que el Plan Colombia era un “fracaso” y que Colombia era el responsable del “flagelo” del narcotráfico: “Colombia tiene el mayor cultivo de drogas de la región y tanto Ecuador como Venezuela están libres de cultivos. Estos se concentran en el límite sur de Colombia, en la frontera con Ecuador. Entonces el problema no somos los vecinos” (Tras una tensa reunión, la Unasur consensuó un documento, 28 de agosto de 2009).

Ante estas acusaciones, el mandatario colombiano en su segunda intervención aclaró que la naturaleza del acuerdo era más operativa y no estratégica, y ante los comentarios del presidente Correa manifestó:

El problema sí es nuestro, pero el problema tiene trascendencia en el vecindario y nosotros pedimos ayuda, presidente Correa. No es una posición hegemónica ni es un traslado de responsabilidades [...] Nosotros hemos hecho un gran esfuerzo, presidente Correa, en la protección de la frontera. ¿Y qué le voy a negar yo? Yo doy fe de que lo que usted nos dice, nosotros lo recibimos con presunción de verdad del Mandatario ecuatoriano. Le ruego también mirar lo nuestro. Nosotros teníamos 9 mil hombres, hoy tenemos 19 mil en esa frontera (Segunda intervención del Presidente de Colombia, 28 de agosto de 2009).

De igual manera, el presidente Uribe criticó el intervencionismo en los asuntos internos de Colombia:

Es bien importante que Unasur analice el intervencionismo. Nosotros no podemos caer en el engaño de que hay intervencionismo bueno e intervencionismo malo. Nosotros rechazamos la intervención política que se quiere tener en Colombia. No la podemos aceptar [...] Creo que no se puede dar la sensación de que hay intervencionismos malos y buenos. Creo que todos son igualmente graves. Y Colombia está hoy amenazada de un grave intervencionismo político (Segunda intervención del Presidente de Colombia, 28 de agosto de 2009).

Con relación al encuentro, el excanciller colombiano Bermúdez (comunicación personal, 21 de febrero de 2014) destaca el valor de haber

logrado una sesión abierta a los medios de comunicación, algo excepcional en la diplomacia moderna de Suramérica en favor de la opinión pública regional:

Lo de Bariloche fue muy duro, entre otras cosas porque ellos querían hacer una reunión cerrada y nosotros [Colombia] forzamos a que fuera una discusión abierta a los medios de comunicación. Asumimos un desgaste enorme por fijar una posición que defendiera la necesidad de discutir sobre narcotráfico, sobre la presencia de las FARC en la región, y Colombia hizo visitas bilaterales mostrando muchas evidencias y encontramos muy poca receptividad, por ejemplo, con Lula donde fue nula su atención al tema.

Y sobre el papel de la Unasur y el proceso de integración suramericana, Uribe resaltó la voluntad de Colombia en favor de la organización, dirigiéndose de forma específica al presidente Lula da Silva:

Usted sabe nuestra apuesta a Unasur. Usted sabe que presentamos dos proposiciones para el Consejo de Defensa de Unasur que fueron atendidas. Que las decisiones se tomen por consenso y que se excluyan todos los grupos violentos. Con usted también en alguna ocasión teníamos la oportunidad de hablar cómo –en épocas que espero sean pretéritas–, en el movimiento político latinoamericano en algunos sectores se les daba acogida a los grupos violentos de Colombia como partícipes de ese movimiento. Yo tengo la esperanza que la OEA, Unasur, el Consejo de Defensa de Unasur y una mejor conducción de las relaciones bilaterales, nos puedan llevar a tener eficacia a todos en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo que hoy afecta más a un país. Mañana puede afectar a los otros (Segunda intervención del Presidente de Colombia, 28 de agosto de 2009).

Al analizar el documento final oficial de la Unasur podemos extraer varias conclusiones. Primero, el gobierno de Uribe reafirmó ante los vecinos que se deberían reconocer como narcoterroristas a los grupos al margen de la ley, en el caso de las FARC, por su negocio en el mercado de drogas. En segundo lugar, el comunicado de la Unasur no condenó a Colombia, reafirmó el compromiso de los países suramericanos con los principios del Derecho Internacional, de conformidad con la Carta de la ONU (Unasur, 2009c, §. 2), y reconoció que “los acuerdos de cooperación militar deben regirse por el respeto estricto a los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas y a los principios fundamentales del Tratado Constitutivo de la UNASUR” (§. 3). Asimismo, el texto enfatizó que el respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados, la no injerencia en

asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos “son esenciales para consolidar la integración regional” (Unasur, 2009c).

Bajo el sello de “vocación” de la Unasur por la solución pacífica de controversias, y el diálogo y consenso en materia de defensa a través de medidas de cooperación, confianza y transparencia se adoptaron seis decisiones, empezando por la más destacada por medios y analistas:

Fortalecer a Suramérica como *zona de paz* comprometiéndonos a establecer un mecanismo de confianza mutua en materia de defensa y seguridad, sosteniendo nuestra decisión de abstenernos de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial de otro Estado de la UNASUR (énfasis añadido) (Unasur, 2009c, art. 1).

El segundo punto reafirma el compromiso con la lucha y cooperación contra el terrorismo y la delincuencia transnacional y rechaza “la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley” (art. 2), aspecto que podemos considerar como un logro significativo de la política exterior colombiana, en medio de la crisis regional del momento. Así las cosas, el “tema colombiano” potenció también el artículo tercero, en el que se manifiesta que las fuerzas militares extranjeras “no pueden amenazar la soberanía e integridad de cualquier nación suramericana y en consecuencia la paz y seguridad en la región” (art. 3). También catalizó la propuesta de posteriores encuentros de los Ministros de Defensa de la Región para diseñar medidas de confianza y seguridad de “manera complementaria a los instrumentos existentes en el marco de la OEA” (art. 4). De la misma manera, en este documento se encuentra el génesis de elementos fundamentales del Consejo de Defensa Suramericano, tales como “el texto sobre Estrategia suramericana. Libro Blanco y el Comando de Movilidad Aérea (AMC) (art. 5). Finalmente, se propuso verificar la situación en las fronteras e “instruir al Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico que elabore en forma urgente su Estatuto y un Plan de Acción con el objeto de definir una estrategia suramericana de lucha contra el tráfico ilícito de drogas” (art. 6).

Lo anterior evidencia el establecimiento de temas sobre la seguridad suramericana en el espacio institucional ofrecido por la Unasur. Se observa que en este encuentro, además de tratar el tema colombiano, se abordan aspectos como el narcotráfico, fronteras, y la búsqueda de transparencia en defensa a través de libros blancos. Estos aspectos no habían sido tratados bajo

una dimensión netamente suramericana. Al respecto la ministra Salomone (comunicación personal, 15 de agosto de 2013) señala:

Tras la crisis de las supuestas bases en Colombia, el que interviene en primer lugar es el Grupo de Río, en aquella famosa reunión donde están Chávez y Uribe, en donde llegan a cierto acercamiento ¿entonces qué pasa? Se convoca en el marco de la Unasur la Reunión de Bariloche, a donde viene Uribe, explica el tema de las bases, y se llega a un acuerdo en materia de transparencia, y ahí se sientan las bases para empezar a dialogar sobre medidas de fomento de confianza. Ahí empieza el génesis del Consejo de Defensa Suramericano, y de todo el movimiento de fomento de confianza que se inicia en la Unasur.

Hasta el momento, y en medio de esta larga y aguda crisis regional, la Unasur demostró su habilidad como herramienta multilateral de distensión y diálogo, y más allá de producir declaraciones repetitivas logró acercar a los actores, e incluso sentar las bases para nuevos organismos que habrán de cumplir un papel importante en la seguridad suramericana, y más bajo una situación particular que la ministra Salomone (comunicación personal, 15 de agosto de 2013) bien describe: “Lo interesante de todo esto, es que se produce sin que haya un tratado firmado, la Unasur es una especie de conglomerado, negociando un tratado, pero que todavía no había entrado en vigor”.

En resumen, es evidente el revuelo y preocupación que generó la posibilidad de un acuerdo de cooperación militar entre Colombia y EE. UU., mas no el de Brasil con Washington, lo que nos lleva a pensar en contradicciones sobre los objetivos en materia de cooperación militar entre los actores suramericanos. Vimos que el hecho generó: una amplia reacción en el seno de la Unasur, la Declaración Presidencial de Quito, la importante Reunión de Jefes de Estado de Bariloche, la Declaración de Suramérica como zona de Paz, y el fuerte impulso que se dio al naciente Consejo de Defensa Suramericano.

En este apartado hemos analizado las iniciativas diplomáticas de Brasil, encabezadas por el presidente Lula y por su ministro de Defensa, Nelson Jobim, para fortalecer el CDS. Esto nos permite hablar de una clara muestra del liderazgo brasileño en la región, y de la capacidad del gobierno de Lula de alcanzar sus objetivos de política exterior. En relación con el papel de Argentina, en esta ocasión se destacó la actuación de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, quien facilitó la preparación y desarrollo de la trascendental Cumbre de Bariloche. En el caso de Venezuela, encontramos

de nuevo a un presidente Chávez que aprovechó la situación para reiterar su discurso antiestadounidense y atacar al presidente Uribe, en el marco de la rencilla personal entre ellos, no obstante, le fue imposible consolidar su principal objetivo: aislar a Colombia a través del espacio institucional ofrecido por la Unasur. Colombia, por su parte, logró exponer ante sus vecinos la necesidad de mantener y crear alianzas con actores externos. Aisló políticamente a las FARC en la región, al lograr el rechazo unánime hacia los grupos al margen de la ley por parte de todos los actores suramericanos en el acta constitutiva del CDS. Igualmente, se envió el mensaje a toda Suramérica de no estar dispuestos a permitir la injerencia en asuntos relativos al conflicto interno. Asimismo, encontramos que Uribe y su canciller Jaime Bermúdez lograron que la Cumbre de Bariloche fuera abierta a los medios de comunicación.

Figura 5. La Unasur y el Acuerdo de Cooperación Colombia-EE. UU. 2009

<b>Amenaza/Problema</b>	
Injerencia de EE. UU. en la soberanía regional Aumento de presencia militar estadounidense en la región Desborde del conflicto interno colombiano	
<b>Respuesta de la Unasur</b>	
Declaración Presidencial de Quito Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado de la Unasur, Bariloche Declaración de Suramérica como Zona de Paz Se potencia la consolidación de CSD	
Actores	Objetivos
Brasil	Consolidar el CDS y facilitar el diálogo entre Colombia y los vecinos.
Argentina	Promover prestigio en Suramérica el celebrar la Cumbre de Bariloche.
Venezuela	Fortalecer el discurso antiestadounidense y aislar a Colombia (no conseguido).
Colombia	Justificar la necesidad del apoyo militar estadounidense por su conflicto interno. No permitir injerencia en su conflicto interno. Aislar políticamente a las FARC.

Fuente: elaboración propia.

## **Crisis Colombo-Venezolana de 2010**

A continuación, veremos el último episodio de la crisis andina en estudio. Se trató de la denuncia de Colombia ante la OEA por presencia de las FARC en territorio venezolano. En primer lugar, veremos la denuncia del embajador colombiano Luis Alfonso Hoyos en la OEA. Posteriormente, analizamos las reacciones del presidente Chávez, quien rompe relaciones con Bogotá, y las percepciones de algunos líderes suramericanos, escépticos frente a cualquier posibilidad de distensión entre los presidentes Uribe y Chávez. Finalmente, analizamos el débil papel de la Unasur, durante el fallido encuentro de cancilleres en Quito. No obstante, facilitó un espacio para la “diplomacia personal” de Lula, Kirchner y Marco Aurelio García.

El 22 de julio de 2010 el embajador colombiano ante la OEA, Luis Alfonso Hoyos, hizo graves denuncias sobre presencia guerrillera en territorio venezolano, en el marco de la sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA celebrada ese día<sup>16</sup>. El Acta que recoge el informe se titula: “Presencia de Grupos Narcoterroristas en Territorio Venezolano, que Afecta la Seguridad Nacional de Colombia” (OEA, 2010a, p. 2). El informe inicia con una crítica a la falta de cooperación de Venezuela en la lucha contra el terrorismo, posteriormente se indica la posición con coordenadas de los grupos al margen de la ley con presencia en Venezuela, luego se evocan: “Las normas internacionales, a las convenciones del Sistema de Naciones Unidas y a las resoluciones de la OEA que está violando el Gobierno de Venezuela” (p. 3) y finalmente se hace dos solicitudes (la primera dirigida a Venezuela y la segunda dirigida a la Secretaría General de la OEA).

En la acusación el embajador Hoyos y su equipo mostraron imágenes satelitales y “mapas con fotografías reales” (p. 18), que evidenciaron campamentos de los grupos insurgentes 23 kilómetros adentro del territorio venezolano:

Para ser más precisos, podemos decir que está entre 21 y 24 kilómetros porque allí hay varios campamentos, al menos hay cinco de ellos. Pero por la relevancia, vamos a mostrar tres de ellos. Vamos a mostrar primero dónde están ubicados, después veremos fotografías de lo que está allí, de uno que

---

<sup>16</sup> Parte de sus argumentos los comentó el día previo en la Cadena Radial Colombiana (CARACOL). Para escucharlos, véase *Pruebas sobre presencia guerrillera en Venezuela son claras y recientes: Luis Alfonso Hoyos* (21 de julio de 2010).

es el campamento bolivariano, del otro que es el campamento de Santrich y del campamento Ernesto. También van a ver uno que se llama campamento Berta, con las edificaciones que hay allí y con quienes están ahí. Y por eso ahora no nos vamos a referir, aunque tenemos suficiente material, de lo que había allá hace dos años, tres años o cuatro años (p. 18).

Asimismo, fueron señalados lugares de descanso, tránsito y entrenamiento de las FARC: “Estamos presentando la coordenada exacta norte y occidente” (p. 18). También fueron señalados otros puntos de operación de los insurgentes: el centro de instrucción Santrich<sup>17</sup> y dos campamentos cuyas coordenadas, de acuerdo con el embajador Hoyos, fueron entregadas al secretario general de la OEA José Miguel Insulza (p. 25). Los datos técnicos ofrecidos por Hoyos fueron destacados por la prensa en su momento (Colombia pide conformar comisión, 22 de julio de 2010; Colombia mostró pruebas de presencia guerrillera, 22 de julio de 2010). El informe también hizo referencia a la cifra de guerrilleros presentes en Venezuela y a 87 sitios identificados: “Algunos son móviles” (OEA, 2010a, p. 18) e informaba:

Por eso hay que decirle al pueblo venezolano que esté muy atento porque con ese crecimiento de las FARC allá y con esos 1.500 guerrilleros que tiene hoy en territorio venezolano, tiene un riesgo gravísimo, porque así empiezan en todas partes y miren cómo terminan (p. 7).

La intervención del embajador Hoyos concluyó con un agradecimiento a los actores regionales que apoyaron los impases entre Colombia y Venezuela, no sin criticar el accionar venezolano:

El Gobierno venezolano aquí tiene dos posibilidades, o decir que está dispuesto a cooperar y hacerlo, y decir cuáles son los problemas que tiene con Colombia para nosotros trabajar en eso. Siempre hemos mostrado voluntad con los vecinos y cooperamos y si hay fallas en nuestra seguridad, como ha habido, buscamos cómo remediarlas. Pero es que se hace mucho más juntos que separados, o que cómplices frente a quienes secuestran, asesinan y destruyen. También estamos abiertos a la mediación. ¡Claro! Pero es que para que la cooperación bilateral o la mediación funcionen, se requiere que todos estén de acuerdo. Les mencioné, porque ustedes lo conocen, lo que pasó este año en Cancún. El Presidente Leonel Fernández, el Gobierno de República

<sup>17</sup> Denominado así por el alias de Seusis Pausivas Hernández, “Jesús Santrich”, miembro del Estado Mayor Central de las FARC y negociador en los acuerdos de paz entre el gobierno Santos y las FARC (2012-2016).

Dominicana, el Gobierno de Brasil, el Gobierno de México se ofrecieron a mediar, y Colombia dijo: “estamos listos”. El Presidente Fernández llegó a Colombia y allí paró todo. Porque no ha habido más. Y ustedes recuerdan lo que dijeron en Venezuela: “Ah, sí, por allá alguna vez ese Presidente mafioso me entregó unos datos, y fuimos a ver eso y no era cierto, eso es una novela, eso hay unos barrancos y el resto queda en Colombia”. Pues aquí está la información muy distinta (sic) (OEA, 2010a, p. 29).

La intervención de Hoyos culminó con dos solicitudes: i) que el gobierno venezolano cumpla con las obligaciones internacionales que adquirió y persiga al grupo terrorista de las FARC y, ii) que se conforme una Comisión Internacional de Verificación constituida para todos los Estados de la OEA para ir a todos los sitios en Venezuela mencionados en el computador de ‘Raúl Reyes’, y finalmente se ofreció la cooperación judicial de Bogotá hacia sus vecinos, ya que algunos insurgentes había mostrado disposición de cooperar con los sistemas judiciales de otros países (OEA, 2010a, pp. 30-33).

Ante el informe de la Comisión Internacional de verificación de la OEA y las dos solicitudes colombianas proferidas en la reunión anterior de la OEA, Venezuela respondió desviando el tema, haciendo referencia a sucesos pasados y algo de revisionismo histórico, y posteriormente con la ruptura de la relación diplomática. En el mismo seno de la OEA, el embajador de ese país ante el organismo Roy Chaderton manifestó:

Colombia tiene una clase dirigente ilustrada, eso no lo puede negar nadie, pero no iluminada. Eso explica su incompetencia o su impotencia para cuidar sus fronteras, resolver sus problemas sociales y políticos, y alcanzar la paz. En los años 80 negociaron la pacificación con las FARC, la cual se tradujo en la creación del movimiento político llamado Unión Patriótica. En poco tiempo, más de mil quinientos, no militantes sino dirigentes nacionales, regionales y locales fueron asesinados por la ultra derecha y la Unión Patriótica quedó descabezada. Ahí quedó sembrada, hasta ahora, la irremontable desconfianza para poder negociar la paz [...] Esto no fue otra crisis que no quisiera repetir para no recordar heridas. Esto fue el capricho de un gobernante lleno de rabia que no tiene capacidad para controlar sus emociones, porque el problema es que las alberga (OEA, 2010a, pp. 42-45).

Casi de forma simultánea el presidente Chávez, en medio de un evento público en Caracas manifestó, con relación a la denuncia hecha por Colombia: “No nos queda, por dignidad, sino romper totalmente las relaciones diplomáticas con la hermana Colombia y eso me produce una lágrima en el

corazón. Espero que se imponga la racionalidad en la Colombia que piensa”. Y agregó: “Uribe es capaz de mandar a montar un campamento simulado en territorio venezolano para generar una guerra entre Colombia y Venezuela” (Chávez rompe relaciones diplomáticas, 22 de julio de 2010). Manifestó que Venezuela “persigue y hostiga” a los grupos insurgentes y agregó en tono elevado sobre el presidente Uribe: “Es un mentiroso, un obsesivo, un mafioso, se presta para cualquier jugada, es capaz de cualquier cosa e instaló un gobierno de mafias, triste y lamentablemente para ese pueblo querido y hermano y para sus vecinos que somos nosotros” (Velery & Hernando, 23 de julio de 2010).

Posteriormente, el canciller venezolano Nicolás Maduro manifestó: “Nuestro embajador se encuentra ya en Caracas, se han dado las órdenes para cerrar la Embajada en Bogotá, y hemos dado 72 horas para que se cierre la Embajada –colombiana en Caracas–” (Chávez rompe relaciones diplomáticas, 22 de julio de 2010). Anticipándose a la situación, el miércoles 21 de julio la embajadora de Colombia en Venezuela María Luisa Chiappe fue llamada a consultas, quien al siguiente día manifestó que se trataba de un rompimiento de relaciones diplomáticas pero no consulares, por lo cual los funcionarios diplomáticos saldrían en el plazo establecido, pero los de los consulados se quedarían (Velery & Hernando, 23 de julio de 2010). Por su parte, el presidente Uribe estuvo al tanto de la situación, manteniendo contacto directo con la embajadora Chiappe y el canciller Bermúdez quien se encontraba en Lima.

Incluso el fiscal general (e) colombiano Guillermo Mendoza Diago, planteó a mediados de julio la posibilidad de denunciar a Venezuela ante la Corte Penal Internacional (CPI), debido a que en el vecino país se refugiaban insurgentes de las FARC y del ELN para cometer delitos de lesa humanidad, incluso agregó que la CPI podría llegar hasta el propio presidente Chávez, y señaló:

Si ya logramos establecer eso, y tenemos información de que las personas atacantes se refugian en Venezuela y las autoridades no hacen nada, y por el contrario los apoyan, pues entonces pudiéramos ya consolidar lo que va a ser la denuncia ante la Corte Penal Internacional [...] Si el fiscal de la Corte Penal Internacional –después de que nosotros presentemos la denuncia correspondiente, bien fundamentada con estas evidencias– lograra establecer que en esos actos co-participan (sic) autoridades venezolanas, todas pudieran responder por eso (Colombia denunciaría a Venezuela, 22 de julio de 2010).

Por su parte la fiscal general de Venezuela Luisa Ortega expresó: “El estado colombiano no ha sido suficientemente diligente para controlar [a la guerrilla], ni en el cuidado de sus fronteras, como sí lo ha sido el Gobierno venezolano”. Asimismo indicó que su país se defendería en caso de ser acusado, y señaló haber activado “un plan para reforzar la actividad fiscal en los estados fronterizos” (Apure, Táchira y Zulia) (Lula busca un papel activo, 23 de julio de 2010). Por su parte, el propio presidente Chávez ordenó a las tropas estar en “alerta máxima” ante una posible agresión de Colombia, el ministro de Defensa Carlos Mata alertó: “La Fuerza Armada Nacional Bolivariana mantiene su apresto operacional y está dispuesta a obedecer las tareas que sean impuestas por el comandante en Jefe y presidente de la República” (Militares venezolanos listos, 23 de julio de 2010).

El quiebre diplomático generó diversas reacciones. Para el exvicecanciller venezolano Adolfo Raúl Taylhardat la reacción de Chávez fue “una respuesta grandilocuente a la denuncia” que demostraba no querer hacer frente a la situación. Por su parte, Luis Carlos Villegas, presidente de la Asociación Nacional de Industriales de Colombia (ANDI), manifestó que la decisión no afectaba la economía colombiana, ya que Colombia había sustituido el 83 % de las ventas hacia el país vecino (Velery & Hernando, 23 de julio de 2010). No obstante, Guillermo Botero presidente de la Federación Nacional de Comerciantes de Colombia (FENALCO) solicitó un plan de ayuda económica para la zona (Norte de Santander) y su capital (Cúcuta), que ya se encontraba en estado crítico por el bloqueo impuesto por el presidente Chávez. Asimismo, Eugenio Marulanda, presidente de la Confederación de Cámaras de Comercio (CONFECÁMARAS) fue más enérgico en su crítica a la decisión de Chávez: “Es una manera irrespetuosa y evidencia falta de grandeza [...]” (Fenalco pide plan de rescate económico, 22 de julio de 2010). El gobierno francés llamó a la reanudación del diálogo, mientras que España manifestó su deseo de que la situación se superara “a la mayor brevedad posible” (Militares venezolanos listos, 23 de julio de 2010).

Sobre la situación también se manifestaron actores importantes de la política exterior suramericana. El asesor de Planalto, Marco Aurelio García señaló: “El único camino que queda es el diplomático, la conversación, la negociación directa. Hacer menos diálogo en público. Sólo diálogos privados”; por su parte María Emma Mejía, quien posteriormente sería

designada secretaria general de la Unasur expresó: “Es importante la oportunidad que tiene el Presidente electo de hacer una gira por la región en esta coyuntura, pues puede auscultar con otros países sobre qué hacer” (Colombia mostró pruebas de presencia guerrillera, 22 de julio de 2010). Casi como un vaticinio de lo que sería el cambio radical dado en materia de política exterior por el presidente Santos, quien en ese momento señaló que su mejor contribución al problema era “no pronunciarse” y aseveró: “el presidente del país es Álvaro Uribe, hasta el 7 de agosto” (Velery & Hernando, 23 de julio de 2010).

El canciller ecuatoriano Ricardo Patiño culpó al secretario general de la OEA, José Miguel Insulza por lo sucedido, señalando su falta de capacidad para manejar la situación y dijo en su momento: “Le queda grande el cargo”, además, lo culpó de no utilizar la diplomacia preventiva y hacer consultas antes de convocar al encuentro (Lula busca un papel activo, 23 de julio de 2010).

Esa nueva condición de la política exterior suramericana, estaba en línea con la postura de Chávez: “Espero que el presidente electo de Colombia de alguna manera tome cartas racionales en el asunto” (Velery & Hernando, 23 de julio de 2010), algo que sorprendió, dado que se trataba del heredero político del presidente Uribe, en medio de una alta incertidumbre política. Veamos a continuación el papel de una Unasur con mayor madurez y pragmatismo, pero con algunas limitaciones propias del entorno y su naturaleza, en donde las acciones personales se impusieron a las institucionales.

### **Accionar de la Unasur.**

A continuación, analizamos las posiciones polarizadas de las EPEs suramericanas frente a la denuncia de Colombia sobre la presencia de las FARC en territorio venezolano. Veremos las grandes divergencias sobre el conflicto interno colombiano y las limitaciones que tuvo la Unasur al tratar de resolver la crisis en el encuentro de cancilleres en Quito. En este caso la diplomacia personal de Lula y Néstor Kirchner alivió la tensión, favorecidos por la salida de Álvaro Uribe y el ascenso al poder de Juan Manuel Santos en 2010.

Así las cosas, el 22 de julio de 2010 se celebró en Quito, Ecuador, la Reunión Extraordinaria de Cancilleres de la Unasur, a petición del presidente Chávez

y convocada por la Presidencia pro tempore de la organización a cargo de Ecuador. El propósito inicial era crear una comisión conformada por los países de la región para acompañar el diálogo político entre Colombia y Venezuela. De acuerdo con el canciller ecuatoriano Ricardo Patiño, el propósito era crear “medidas de confianza” para que “puedan sentarse a la mesa a conversar, con el apoyo de los países suramericanos” (Unasur estudia crear comisión, 29 de julio de 2010). Además, “salir con la posibilidad, por lo menos con la esperanza, de que se retomen las conversaciones lo más pronto posible, entre dos países hermanos que deberían siempre estar unidos”. También agregó: “Queremos tener suficiente cuidado, suficiente respeto por sus criterios, escucharlos detenidamente en la mañana, en reuniones largas que vamos a tener, para, ojalá, llegar a la tarde con una discusión un poquito (sic) más avanzada” (Unasur busca camino de reconciliación, 29 de julio de 2010).

Sobre la organización, el canciller Patiño manifestó:

La Unasur es una mesa de hermanos y en ella es posible recuperar los niveles de confianza entre los miembros de la Unión y una muestra de ello es el hecho de que todos los cancilleres de la región hayan decidido venir [...] es un excelente paso (Unasur estudia crear comisión, 29 de julio de 2010).

Noción en la que difiere decididamente el excanciller Bermúdez (comunicación personal, 21 de febrero de 2014):

Por supuesto los momentos más sensibles de Unasur fueron los de Bolivia, Ecuador, el tema del acuerdo Colombia-EE. UU., y hubo momentos en los que fue muy útil, pero en otros estuvo claramente manipulado [...] Unasur no ha avanzado en algo diferente a ser un foro político.

A pesar de ello, no asistieron todos los cancilleres, peor aún, asistieron algunos vicecancilleres, lo cual fue criticado por el canciller colombiano Bermúdez, quien al respecto indicó: “No tengo expectativas particulares sobre esta reunión”, criticó también la ausencia del secretario general de la Unasur el presidente Néstor Kirchner (Canciller colombiano no tiene muchas expectativas sobre reunión de Unasur, 29 de julio de 2010) y señaló que para algunos gobiernos no era conveniente el encuentro, manifestando además que “se requiere consenso para cualquier decisión, y ya sabemos de antemano las posiciones de algunos países” (Colombia y Venezuela ventilan ante Unasur, 29 de julio de 2010). Aparte de los cancilleres Bermúdez y Maduro, de Colombia y Venezuela respectivamente, asistieron: Héctor Timerman por

Argentina; David Choquehuanca por Bolivia; Alfredo Moreno por Chile; José Antonio García Belaúnde por Perú, y Luis Almagro<sup>18</sup> por Uruguay. Los vicecancilleres fueron: Antonio Patriota por Brasil, y Jorge Lara Castro por Paraguay. También asistió el embajador de Surinam en Brasilia Mavis G. Demon-Belgraef y el secretario de Gestión Pública de la Secretaría General de la Unasur Juan Manuel Abal Medina (Unasur: la cumbre en Quito, 14 de mayo de 2011).

El canciller Patiño se reunió en horas de la mañana con los cancilleres Bermúdez y Maduro y manifestó antes de la reunión oficial:

[...] si el canciller Maduro tiene una propuesta de paz debemos escucharla, si el canciller Bermúdez tiene propuesto un requerimiento en relación a Venezuela con respecto al tema de la presencia de fuerzas irregulares allá y de mecanismos concretos que quieren que se traten, los vamos a escuchar (Unasur busca camino de reconciliación, 29 de julio de 2010).

El canciller argentino Timerman manifestó que el encuentro ratificaba “el deseo de todos los miembros de la Unasur que cuando el tema lo requiera, sea resuelto por la vía pacífica”. Una vez iniciado el encuentro el canciller Maduro presentó una propuesta de paz para Colombia, que implicaba, incluso, reanudar diálogo con los insurgentes e indicó: “Venimos a exponer, a denunciar las agresiones del gobierno saliente de Colombia y a proponer ideas para que se pueda retomar el camino de la paz y [...] construir el camino de una paz justa” (Colombia y Venezuela ventilan ante Unasur, 29 de julio de 2010). Por su parte, el canciller Bermúdez, había manifestado antes de su viaje: “Un verdadero plan de paz pasa por la no intervención en asuntos internos de otro país, por capturar a los terroristas [...] Vamos a insistir en que Venezuela se comprometa a colaborar para impedir que guerrilleros se alojen en su territorio” e indicó que Colombia no tenía nada que retractarse, tal y como lo exigía Caracas (Canciller colombiano no tiene muchas expectativas sobre reunión de Unasur, 29 de julio de 2010), y a su arribo solicitó a la Unasur “un mecanismo eficaz de cooperación para que ni las FARC ni el ELN ni ningún grupo criminal pueda tener presencia en territorio venezolano, con connivencia de las autoridades, ni en ningún lugar del mundo” (Colombia y Venezuela ventilan ante Unasur, 29 de julio de 2010).

---

<sup>18</sup> Nombrado secretario general de la OEA desde el 26 de mayo de 2015, en reemplazo del chileno José Miguel Insulza.

A la gran divergencia de posiciones se sumó el llamado de atención del jefe del Comando Sur de EE. UU., el general Douglas Fraser, quien insistió en no dudar sobre la denuncia de Colombia. Y otro hecho que en principio atizó la situación, de la calificación como “problema de asuntos personales”, hecha por el presidente Lula da Silva, a lo que el propio presidente Uribe respondió: “ignorando la amenaza que para Colombia y el continente representa la presencia de los terroristas de las FARC en ese país” (Colombia y Venezuela ventilan ante Unasur, 29 de julio de 2010).

El encuentro se desarrolló en medio de una fuerte tensión política. El vicescanciller brasileño Antonio Patriota hizo una propuesta de cinco puntos: 1) la declaración de Suramérica como zona de paz, 2) el compromiso de resolver diferencias por medios pacíficos, 3) la lucha contra grupos ilegales vinculados al narcotráfico, 4) no hacer declaraciones públicas que agraven la situación, y 5) hacer llegar las propuestas a la presidencia pro tempore con miras a un nuevo encuentro. La propuesta brasileña contó con el apoyo de Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay (Cinco puntos propone Brasil, 29 de julio de 2010; Cumbre de Unasur termina sin consenso, 2010).

No obstante, luego de cinco horas de trabajo, el canciller ecuatoriano Ricardo Patiño manifestó: “No ha sido posible hacer un documento oficial con el consenso de todos ellos, porque esto habría implicado, horas enteras hasta ajustar cada uno de los puntos que estaban siendo discutidos”. Asimismo, agregó que con el “voto de confianza” de los cancilleres se elaboró “una síntesis de los puntos en los que consideramos que se podía llegar a un acercamiento”, pero finalmente se presentó la oposición por parte del gobierno de Colombia y de otros miembros (Cumbre de Unasur termina sin consenso, 2010).

De acuerdo con el canciller Bermúdez, Venezuela se opuso a definir mecanismos eficaces en la cooperación para impedir que grupos criminales y terroristas, en este caso las FARC y el ELN, estén en cualquier país de la región: “A última hora Venezuela decidió que no aceptaba ese texto”, a lo que Maduro replicó: “El canciller Bermúdez hoy se despide de Unasur mintiendo”. Menos posibilidad tuvo la propuesta de Bogotá de desmovilización de los guerrilleros en suelo venezolano, para luego procesarlos en Colombia “con todas las garantías, bajo el marco de la Ley de Justicia y Paz”<sup>19</sup> (Mena, 30

<sup>19</sup> Se trata de la Ley 975 de 2005, un marco jurídico aprobado por el Congreso colombiano durante la Administración de Álvaro Uribe, con el ánimo de facilitar la

de julio 2010). Sobre el impase el propio canciller Bermúdez (comunicación personal, 21 de febrero de 2014) señala:

Después de haberlo visto todo [Maduro] insiste en dudar de la veracidad de las pruebas. Las FARC ya estaban allí y ellos lo sabían. Y después de haber –entre comillas– debatido para consensuar el documento, Chávez llama a Maduro y no lo autoriza a que quede por escrito.

No obstante, el canciller ecuatoriano Patiño destacó: “Nos alegra mucho, el hecho de que estén aquí es un paso adelante. Queremos también reafirmar el compromiso de los estados miembros [de la Unasur] de encontrar salidas, soluciones a los conflictos y problemas que en la región se produzcan” (Cumbre de Unasur termina sin consenso, 2010), y señaló que las rupturas diplomáticas “no se solucionan de un momento a otro” (Mena, 30 de julio 2010). Finalmente, los cancilleres solicitaron a la presidencia pro tempore, ejercida por Ecuador, que se hiciera una convocatoria formal a los presidentes para discutir el asunto y poder sentar en una misma mesa a los mandatarios Uribe y Chávez (Cumbre de Unasur termina sin consenso, 2010), algo complejo de realizar debido a que el 7 de agosto de ese año tomaba posesión el nuevo presidente de Colombia, Juan Manuel Santos.

El excanciller Bermúdez (comunicación personal, 21 de febrero de 2014) resume las dificultades que atravesó la diplomacia colombiana en aquel contexto político suramericano polarizado (incluso con el papel conciliador del presidente Lula):

Eran reuniones muy duras [las de Unasur] donde nosotros asumíamos un desgaste enorme por fijar una posición que defendiera la necesidad de discutir sobre el narcotráfico y sobre todo la presencia de las FARC en la región. Hicimos visitas bilaterales [a Brasil, a Ecuador, a Argentina] demostrando muchas evidencias y encontrábamos muy poca receptividad, Marco Aurelio [García] y [Celso] Amorim siempre estaban presentes. No les interesaba, no querían. Caso contrario era Jobim, un tipo que estuvo bastante identificado con las preocupaciones de Colombia. No lo sentíamos como alguien a quien hubiera que convencer, pero pues su interés obviamente era distinto y jugaba el papel de armar el Consejo de Seguridad [Consejo de Defensa Suramericano] que era lo que deseaban Lula y Amorim.

---

desmovilización de grupos paramilitares. Se trata de un tema altamente polémico, para mayor información véase Mora (2005).

Ante la dificultad de lograr un avance de tipo institucional y homogéneo en la Unasur, se presentó la acción personal con carácter negociador del secretario general de la Unasur Néstor Kirchner y del presidente Lula da Silva. Ellos adelantaron un papel activo para aliviar la tensión, próxima a la posesión de Juan Manuel Santos en agosto de 2010.

Así las cosas, el presidente Kirchner se entrevistó con Rafael Correa, y Lula da Silva, antes de su viaje el jueves 5 de agosto hacia Caracas, en donde conversó con Chávez y su canciller Nicolás Maduro (Chávez diz não querer guerra com Colômbia, 5 de agosto de 2010). Posteriormente, Kirchner haría lo mismo en Bogotá con los mandatarios saliente y entrante Uribe y Santos, respectivamente (Néstor Kirchner media en la crisis, 2010).

Las palabras de Diego Cardona (comunicación personal, 27 de febrero de 2014) destacan la oportuna gestión de Kirchner en calidad de secretario de la Unasur:

Kirchner pudo haber evitado una guerra Colombia-Venezuela, donde Venezuela iba en una ruta de colisión muy clara, cada vez peor, y Kirchner hizo el viaje varias veces Caracas-Bogotá y viceversa, mediando entre ambos, haciendo buenos oficios entre las partes. Kirchner como expresidente, pero ahora no solo en esa condición, sino como secretario general de la Unasur.

Complementa Patricia Salomone (comunicación personal, 15 de agosto de 2013) argumentando:

Néstor Kirchner tuvo que enfrentarse con los problemas entre Colombia y Venezuela, ese es un ejemplo clarísimo de diplomacia personal, porque es el propio Kirchner el que va y viene, utilizando su buena relación tanto con el presidente Santos como con el presidente Chávez, y logra un acercamiento.

En contraposición, Jaime Bermúdez (comunicación personal, 21 de febrero de 2014) señala el papel utilitario que busca Kirchner:

Kirchner estaba jugando un papel utilitario, Colombia fue el último en aceptar la secretaría general de Kirchner porque no creíamos en él y que con él Unasur pudiera recuperar su razonabilidad, al contrario, era más un instrumento del dominio ideológico. Sin embargo, no teníamos cómo objetarlo, ya habíamos dado peleas muy grandes y no haberlo apoyado nos habría dejado como los únicos detractores de su candidatura. La única condición de Colombia fue: si Uruguay, que en ese momento tenía discusiones muy fuertes con Argentina por temas limítrofes, lo acepta, nosotros [Colombia] también lo

hacemos, y así ocurrió. Nunca consideramos que el papel de Kirchner fuera principal, sino más bien secundario.

Por su parte, y de acuerdo con fuentes de la Cancillería brasileña, el presidente Lula da Silva planeó encontrarse con el presidente Chávez en Caracas el día viernes 6 de agosto, para conversar sobre el asunto y ofrecer su papel mediador (Lula aspira a papel activo en crisis, 23 de julio de 2010). Fue recibido por el vicepresidente venezolano Elías Jaua. Ese día el presidente Lula tuvo una reunión trimestral con Chávez, para reforzar las relaciones bilaterales y “discutir la crisis diplomática entre Venezuela y Colombia” (Venezuela deve mandar chanceler, 6 de agosto de 2010). El propio Chávez manifestó que el asunto también lo habían discutido con el secretario general de la Unasur, Néstor Kirchner, y expresó: “Lula lleva una misión [...] de eso no hablaremos hoy. Hablaremos mañana y pasado mañana” (Valery, 7 de agosto de 2010). Algunos medios manifestaron que se trataba de una estrategia por superar el impase entre los países andinos del ámbito de la OEA y dejarlo en el radio de acción propiamente suramericano (Lula aspira a papel activo en crisis, 23 de julio de 2010)<sup>20</sup>.

No obstante, el expresidente venezolano Pedro Carmona (comunicación personal, 21 de febrero de 2014) critica la inacción de Brasil frente a Chávez:

Yo habría pensado y aspirado que Brasil, socio importante, bajo el mandato de Lula, a quien respetaba mucho el gobierno de Chávez, hubiera contribuido a moderar un poco las líneas radicales que se adoptaron, pero no fue así. El presidente Lula habría podido moderar a Chávez, él tuvo internamente una visión pragmática, de concertación, pues necesitaba el apoyo político que no tenía con su propio Partido de los Trabajadores en el congreso de su país. Pero hacia afuera, más bien estimuló muchas de las posiciones que en política internacional asumió el gobierno de Chávez, así que lo alentó a lo que él no podía hacer en forma personal y directa. En conclusión, no constituyó un auténtico moderador en este tipo de escenarios.

<sup>20</sup> La acción del presidente Lula da Silva tuvo eco en la política interna de Brasil. En su momento Indio da Costa, candidato a vicepresidente del opositor José Serra, señaló posibles nexos del Partido de los Trabajadores (PT) con las FARC: “Todo el mundo sabe que el PT está vinculado a las FARC, vinculado al narcotráfico, vinculado a todo lo que hay de peor” (Lula aspira a papel activo en crisis, 23 de julio de 2010). No obstante, a pesar de los ataques y el intento de contaminar las elecciones del mes de octubre, la presidencia fue ganada por la heredera política de Lula da Silva, la exministra Dilma Rousseff.

Por su parte, el asesor de Planalto Marco Aurelio García señaló que se mostraba esperanzado ante la llegada de Santos:

Tenemos la convicción de que, con el establecimiento del nuevo gobierno, las cosas podrán recomponerse inmediatamente. Brasil está ayudando y seguirá ayudando, a través de conversaciones con las dos partes [...] Nosotros tenemos una buena percepción de que hay disposición de los dos gobiernos en un futuro cercano para que eso sea resuelto, quizás después de la investidura del presidente Santos (Lula aspira a papel activo en crisis, 23 de julio de 2010).

El nuevo presidente colombiano Juan Manuel Santos tomó posesión el 7 de agosto de 2010. Esto significó el inicio de una nueva era para la política exterior de su país y la región. En su primer discurso como presidente electo manifestó que la diplomacia y respeto serían el eje de su política internacional y prometió “trabajar de la mano con los países vecinos para desarrollar una agenda conjunta de cooperación e integración” (Chávez ‘evaluará’ si asiste a la toma de posesión, 14 de julio de 2010). Y aunque Chávez delegó a su canciller Nicolás Maduro para asistir a la toma de posesión, el trabajo de Lula da Silva, Néstor Kirchner y la Unasur, como mediadores en la crisis ya estaba hecho: a solo dos días de tomar la cartera máxima del país, el martes 10 de agosto de 2010 se reunieron en la ciudad de Santa Marta los presidentes Santos y Chávez, con el ánimo de restablecer las relaciones diplomáticas. En palabras del mandatario venezolano: “aquí comenzaremos [...] a reconstruir lo que fue destruido, lo que fue desmoronado. Queremos construir unas buenas relaciones entre Colombia y Venezuela” (Colombia y Venezuela restablecen las relaciones, 10 de agosto de 2010).

De esta manera, se abre un nuevo panorama regional que rompe con las tendencias que venían determinando el contexto suramericano. Nuevos gobiernos, nuevos actores y nuevas dinámicas cambian el vecindario. Al respecto, Sergio Fausto (comunicación personal, 17 de octubre de 2013) comenta:

Colombia es un caso interesante, porque Colombia está muy vinculada con Estados Unidos. Este puede ser el caso más interesante en los últimos cuatro años, porque hizo un giro en relación a la región, al mismo tiempo que busca incrementar sus relaciones con China, intenta mantener sus relaciones con

Estados Unidos, y me parece que es una táctica adecuada para un país de talla mediana.

La reanudación de las relaciones diplomáticas entre Venezuela y Colombia en la reunión de Santa Marta (Colombia), significó el fin de la crisis andina de 2008 a 2010.

La Unasur atendió la problemática a través de una reunión extraordinaria de cancilleres que, tal y como vimos, se desarrolló en medio de grandes dificultades y que fue poco productiva dadas las fuertes diferencias entre las EPEs de Colombia y Venezuela, que no cedieron en sus posiciones políticas a pesar de los diversos esfuerzos de las delegaciones presentes, y especialmente del canciller anfitrión Ricardo Patiño. Hemos de señalar que, pese a la poca efectividad política de este encuentro, lo consideramos parte de una nueva dinámica en la política suramericana institucionalizada a través de la Unasur.

Lo anterior evidencia que ante la denuncia de Colombia a Venezuela por albergar a miembros de las FARC, la Unasur presentó una limitada capacidad de acción. En esta ocasión, la reunión de cancilleres en Quito no consiguió aliviar la tensión, ya que los intereses de las EPEs de la región eran completamente divergentes, sobre las pruebas contundentes que Colombia entregó, tanto en la OEA como en la propia Unasur. Si bien el secretario general Néstor Kirchner hizo uso del espacio institucional de la organización para ofrecer sus buenos oficios entre Bogotá y Caracas, al igual que lo hiciera el presidente Lula, todo se facilitó por la salida del presidente Uribe y la llegada del presidente Santos. De no haberse presentado esta coyuntura, otro hubiese sido el curso del problema. Con relación a los objetivos de nuestras unidades de análisis, analizamos lo siguiente.

Brasil logra seguir en su camino de consolidación del CDS. Argentina, por su parte, apoya el desempeño de Néstor Kirchner y su hábil diplomacia personal. De nuevo identificamos la frustración de Caracas en su intento de aislar a Colombia de su vecindario. Por el contrario, Bogotá demuestra la aquiescencia de Chávez frente a las FARC y fortalece su clara posición de no estar dispuesta a permitir injerencia en su conflicto interno, veamos:

Figura 6. La Unasur y la crisis colombo-venezolana de 2010

<b>Amenaza/Problema</b>	
Desborde conflicto interno colombiano	
<b>Respuesta de la Unasur</b>	
Reunión extraordinaria de cancilleres, Quito Propuesta de mediación del secretario general Néstor Kirchner	
Actores	Objetivos
Brasil	Aliviar tensión a través de la diplomacia personal de Lula da Silva.
Argentina	Aliviar tensión a través de la diplomacia personal de Néstor Kirchner.
Venezuela	Fortalecer el discurso antiestadounidense y aislar a Colombia (no conseguido). Demostrar que no tenía vínculos con las FARC (no conseguido).
Colombia	Demostrar presencia de las FARC en Venezuela. No permitir injerencia en su conflicto interno.

Fuente: elaboración propia.

## Conclusiones

La evidencia encontrada en los tres casos de estudio nos ha mostrado factores regionales y domésticos que moldearon la acción exterior de los países suramericanos en esos momentos. Los conflictos interestatales que conformaron la crisis andina de 2008 a 2010 pusieron a prueba la voluntad y fuerza política de la Unasur. En el espacio institucional de la organización se abordaron hechos altamente problemáticos: violación de la soberanía, injerencia de Estados Unidos en la región, y el desborde del conflicto colombiano a los países vecinos.

Vimos cómo ante la crisis desatada por la Operación Fénix y ante el acuerdo de cooperación militar, la Unasur logró promover el diálogo y establecer temas, a pesar de las diferencias entre las percepciones de las EPEs suramericanas, las cuales buscaron concretar algunos objetivos (no siempre) en el espacio institucional ofrecido por la organización. No obstante, durante la crisis de 2010 es evidente cierta debilidad como institución para resolver la fractura entre Colombia y Venezuela. A pesar de ello, la crisis se alivió

gracias a los buenos oficios del presidente Lula y del secretario general de la organización Néstor Kirchner, ayudados por la llegada de Santos al poder con una visión pro suramericana.

Hemos visto cómo la denominada Operación Fénix se convirtió en el catalizador del CDS, pieza fundamental para la suramericanización concebida en Brasilia, y uno de los componentes más importantes de la Unasur, cuyo desempeño en materia de transparencia en cooperación y defensa será analizado en el siguiente capítulo. El objetivo brasileño tuvo el impulso de su sector defensa y de los estrategas de Planalto e Itamaraty, bajo la premisa de que si fortalecía la seguridad en su entorno cercano, se le facilitaría su liderazgo regional.

No obstante, tal y como vimos, la creación del CDS no está exenta de dilemas que aún persisten en Suramérica. Tanto el ministro Jobim como el presidente Uribe, hicieron viajes en la región para exponer sus argumentos, el primero para justificar la necesidad del CDS; y el segundo, para defender la no injerencia en el conflicto interno colombiano. El bombardeo en suelo ecuatoriano generó una fuerte turbulencia en la escena política suramericana con el resultado desfavorable para Bogotá en la OEA, el Grupo de Río y en la propia Unasur, en donde también se condenó el hecho.

Asimismo, en la última organización es en donde se abren espacios de diálogo y más allá de excluir a Colombia, se realizó un complejo ejercicio de vinculación, diálogo y acompañamiento por parte de la diplomacia de Brasil y Argentina, interesadas en superar el hecho y aprovecharlo para la consecución del CDS el cual nació el 16 de diciembre de 2008 a través de la Declaración del Consejo de Jefas y Jefes de Estado, en la Resolución de Costa de Sauípe (Unasur, 2008a). Ya vimos que Colombia, logró el rechazo unánime de los grupos armados ilegales por parte de sus vecinos suramericanos, siendo algunos abiertos simpatizantes de estos en ese momento, como Venezuela, Ecuador y Bolivia.

En cuanto al Acuerdo de Cooperación Militar entre Colombia y EE. UU. de 2009, se abre un interesante espacio para el debate. La reacción de rechazo de los vecinos de Colombia fue radical, pero contradictoria. Como veremos con mayor detalle en el siguiente capítulo, Brasil firmó un acuerdo también con EE. UU.; acuerdo que no generó la misma contestación regional, lo cual evidencia contradicciones en los objetivos de las EPEs suramericanas

con relación al posible intervencionismo estadounidense, el cual es visto por estas de forma subjetiva y no bajo un parámetro común.

Asimismo, la naturaleza del acuerdo permitía el acceso a un número determinado de personal militar y civil estadounidense, pero nunca se trataba de bases completamente estadounidenses, tal y como tergiversaron ciertos medios de comunicación en ese momento. El acuerdo representaba una actualización de compromisos existentes entre los dos países desde la mitad del siglo XX. No obstante, fue utilizado por los gobiernos de Chávez, Correa y Morales para criticar el fuerte alineamiento entre Bogotá y Washington (Uribe-G. W. Bush), relación que tampoco gustaba a Lula da Silva y Cristina Fernández de Kirchner.

Como resultado de la tensión la Unasur convocó una Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado de la Unasur en Bariloche en 2009, la cual fue abierta a los medios por petición de Colombia, sentando un precedente en la región como un esfuerzo diplomático abierto a la opinión pública suramericana y haciendo transparente la agenda de la crisis. La distensión entre Colombia, Venezuela y Ecuador avanzó, asimismo se logró declarar a Suramérica como “Zona de Paz” y se potenció el CDS como el futuro espacio para tratar los temas de seguridad y defensa de la región.

Por su parte, la crisis colombo-venezolana de 2010 reflejó el potencial de la diplomacia personal enmarcada en la Unasur. Luego de que en el seno de la OEA el embajador colombiano Luis Alfonso Hoyos demostrara con imágenes satelitales e información de servicios de inteligencia los movimientos de las FARC, ante la pasividad y complicidad de las Fuerzas Armadas venezolanas, la fractura se hizo insostenible entre los dos gobiernos nuevamente. El presidente Chávez no tuvo pruebas para refutar la acusación, y utilizó su discurso nacionalista, revolucionario y antiestadounidense con el que justificó la ruptura diplomática entre los dos países.

Los distintos componentes de la crisis andina apuntaban al desencadenamiento de un posible conflicto en la región. No obstante, se contó con el espacio institucional ofrecido por una Unasur flexible y exitosa. En ella era evidente la sinergia entre Lula da Silva, Marco Aurelio García, Néstor Kirchner, Rafael Correa y Evo Morales, quienes lograron a través de una activa diplomacia personal distensionar las crisis, en un momento en que salía el presidente Uribe y llegaba su sucesor Juan Manuel Santos, quien sorpresiva-

mente acercó al país hacia el pensamiento regional del momento encarnado en la “época de oro”<sup>21</sup> de la Unasur. Sobre ese momento de gran actividad de la organización, Tickner (entrevista personal, 26 de marzo de 2015) señala:

Creo que en sus primeros años de funcionamiento, la Unasur tuvo un protagonismo político muy importante y oportuno en momentos de crisis institucional en distintos países de la región. Es el caso, sobre todo de Bolivia y Ecuador donde se dio un supuesto –intento del golpe de Estado– que yo pongo en duda, la intervención y los lineamientos de Unasur permitieron estabilizar y dar normalidad a la situación, y obviamente en varios momentos su intermediación entre Colombia, Ecuador y Venezuela ayudó a que las tensiones no llegaran a un nivel de no retorno e incluso del uso de la fuerza como se especula que hubiera podido pasar en el caso de Colombia y Venezuela. Entonces creo que hubo un momento en el cual Unasur venía jugando ese papel. Asimismo, habría que reconocer que parte de su éxito en ese momento, se debió a quienes eran los participantes en la organización. No solo su secretario general Néstor Kirchner, quien no estuvo mucho tiempo, pero le imprimió a la presidencia un sello muy alto al igual que los presidentes que participaban como Lula y Chávez, y ante el cambio de presidencia eso se ha ido diluyendo un poco.

El factor “personal” que solventó la crisis de 2010, develó vacíos y debilidad de la organización en cuanto a su capacidad institucional para actuar, cediendo espacio a los líderes del momento: Néstor Kirchner, Lula da Silva y al propio Hugo Chávez, lo cual denominamos *turn off*. Al respecto, Sergio Fausto (comunicación personal, 17 de octubre de 2013), secretario ejecutivo de la Fundación Fernando Henrique Cardoso, señala:

Me gustó tu definición, enciende y apaga, es un *turn on / turn off*, y hay una comprensión también de los límites de esta [organización]. Es curioso porque hay un bajo nivel de institucionalidad de la integración, por un lado, pero se creó una cierta gramática entre los presidentes de la región, un cierto entendimiento tácito [...] Nadie lo duda, que la Unasur con sus debilidades, con sus límites, es una herramienta útil, constructiva en términos de solución de conflictos entre los Estados de la región.

En el siguiente capítulo veremos cómo, en medio de las tensiones internas e interestatales que hemos revisado, se lograron promover medidas de transparencia en cooperación y defensa en Suramérica a través del CDS, su componente más fuerte en favor del proceso de suramericanización.

<sup>21</sup> Frase acuñada por el académico ecuatoriano Michel Levi (comunicación personal, 6 de febrero de 2014).

## **EL PAPEL DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO (CDS) EN LA TRANSPARENCIA EN COOPERACIÓN Y DEFENSA**

**E**n este capítulo haremos un análisis del papel cumplido por el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) en el fortalecimiento de las medidas de transparencia en cooperación y defensa en la Suramérica contemporánea. Tal y como hemos visto en capítulos anteriores, el CDS ha sido uno de los pilares de la Unasur, con su capacidad de influencia en la transformación de las preferencias sobre seguridad de las EPEs suramericanas.

En la primera parte investigamos los antecedentes que marcan la ruta de cooperación en seguridad y defensa en Suramérica. Posteriormente, analizamos el pensamiento brasileño en la concepción del CDS, luego estudiamos su estructura y objetivos, y finalmente revisamos la entrega de informes del registro de gasto en defensa en Suramérica y el nivel de cumplimiento de las unidades de análisis seleccionadas, con relación a las medidas de transparencia en cooperación y defensa promovidas en una primera fase de su funcionamiento.

Hemos visto en el desarrollo de este trabajo que uno de los principales objetivos de la Unasur ha sido fortalecer la seguridad y defensa suramericanas. Para ello, fue necesaria la convergencia de factores sistémicos, regionales y domésticos: el ascenso de líderes regionales de izquierda con

una visión de una “nueva Suramérica” con la capacidad de crear y fortalecer un nuevo multilateralismo propiamente suramericano y altamente efectivo, asimismo fue importante el liderazgo de Brasil. El académico Jorge Battaglini (comunicación personal, 16 de agosto de 2013) habla sobre la importancia de la identidad suramericana para el fortalecimiento de la defensa:

Desde una incipiente identidad suramericana (que siempre existió) que tuvo altos y bajos a través de la historia, y ahora me parece que vamos en un punto alto, una identidad en términos de algunas cuestiones que nos unen; lenguaje, religión, historia, y otra nueva que tiene que ver con una percepción creciente de que los problemas regionales deben ser resueltos regionalmente, en una cantidad de cuestiones vinculadas a la defensa [...] que desde el punto de vista estrictamente nacional van a ser más difíciles de enfrentar. Entonces existe lo que llamaría un protopensamiento (sic) regional, muy incipiente, yo veo mucho la dimensión militar que va en esa dirección [...] Y lo mismo ocurre con la defensa, es decir, cómo pensamos una identidad común en temas de defensa, esto nunca había pasado antes.

Sobre la sinergia entre líderes de izquierda, que facilitó promover un nuevo esquema de seguridad en Suramérica, el asesor del Ministerio de la Defensa brasileño Rodrigo Baena Soares (comunicación personal, 8 de octubre de 2013) destaca:

Claro que hubo una circunstancia especial de los gobiernos de izquierda que ayudó en este proceso. No es el determinante, a mi juicio, pero ayudó, porque hay más semejanzas entre el Brasil de Lula con Kirchner en Argentina, Mujica, Chávez, Evo, etc., es natural que así sea. Entonces, hubo un avance muy importante en ese proceso con esta circunstancia histórica-política de América del Sur.

Tal y como hemos visto en los capítulos anteriores, la fuerza “material” de Brasil presionó la consolidación del proyecto, al respecto Battaglini (comunicación personal, 16 de agosto de 2013) hace énfasis en incentivos materiales e identitarios:

Creo que hay incentivos materiales e identitarios. Una percepción realista de nuestras élites sobre la distancia militar con los países del Norte cada vez más inalcanzable [...] para Brasil la Unasur también representa una fenomenal oportunidad para colocar su venta de armamento en la región.

Al respecto Rut Diamint (comunicación personal, 20 de agosto de 2013) también destaca el papel de Brasil en la promoción de la Unasur y del CDS:

Quien sale de alguna manera a poner primero Unasur en la escena internacional es Brasil, y el que sale a crear un Consejo de Defensa también es Brasil. Pero no porque Brasil vaya a jugar su política exterior dentro de Unasur, sino porque es una variable de control.

Bajo estas premisas abordamos el estudio de una nueva configuración de seguridad regional que promueve Brasil con el objeto de fortalecer el proceso de suramericanización, promover su industria de la defensa y blindar a la región de interferencias externas, especialmente de Estados Unidos. Veamos a continuación los antecedentes fundamentales de la defensa en Suramérica.

### **Antecedentes de la cooperación en defensa en Suramérica**

En este apartado veremos los esfuerzos de los actores suramericanos en lograr medidas de confianza con relación a su gasto en defensa. Identificamos unos primeros intentos a inicios de la década de 1980, facilitados por el regreso a la democracia en el Cono Sur. Posteriormente, identificamos los valiosos esfuerzos en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur). Lo anterior, constituye un génesis interesante, no obstante, el objetivo de hacer transparente el gasto en defensa propiamente suramericano inicia durante la Primera Conferencia de Ministros de Defensa de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) en Bogotá en 2006, promovida por Brasil y aceptada por el resto de EPEs suramericanas.

Al buscar los orígenes del CDS nos ubicamos en los antecedentes “intermedios” que identificamos para la Unasur misma. No obstante, a principios de la década de 1980 se presenta un acercamiento entre Brasil y Argentina con el propósito de mejorar sus relaciones y tratar de temas de seguridad. Al respecto, Baena Soares (comunicación personal, 8 de octubre de 2013) destaca la voluntad de los presidentes Sarney y Alfonsín, de aliviar las tensiones que generaban los incipientes proyectos nucleares de los dos países:

Nuestra prioridad en América del Sur se constituyó en una política de Estado a partir de la década de 1970 [...] Con el Acta de Iguazú de 1985 se empezó a construir una integración más fuerte entre Brasil y Argentina [...] Sarney y Alfonsín firmaron varios acuerdos importantes [...] Algo vital para disminuir la rivalidad militar entre los dos países fue la constitución de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares Fisibles (ABACC).

La ABACC se creó en 1991 a fin de verificar el uso pacífico del “material nuclear existente” (Battaglini, 2013, p. 19). En esto coincide José Manuel Ugarte (2010), quien además rescata la adhesión de Argentina y Brasil al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) de 1968 y al Tratado para la Prohibición de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (conocido como Tratado de Tlatelolco) de 1969<sup>1</sup>:

La construcción de la confianza en la subregión, caracterizada por el importante desarrollo de medidas de fomento de la confianza y la seguridad, con claro énfasis en la cooperación y un inequívoco avance hacia la integración en materia de defensa, reconoce como hitos fundamentales la firma entre Argentina, Brasil y Chile del Compromiso de Mendoza, firmado en septiembre de 1991, y al cual, posteriormente, adhirió Uruguay, sobre prohibición de armas químicas y biológicas; y en materia de energía nuclear, el Acuerdo Bilateral que estableció el Sistema Común de Contabilidad y Control y creó la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) complementado con el Acuerdo Cuatripartito INFCIRC/435 con la OIEA y por la adhesión posterior de ambos países al Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares y al Tratado de Tlatelolco (p. 27).

Otros antecedentes válidos en términos de arquitectura multilateral de seguridad suramericana, se encuentran en la Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz y libre de armas de destrucción en masa (OEA, 1999), la cual fue emulada después por la CAN a través del Compromiso de Lima, Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gatos Destinados a la Defensa Externa (CAN, 2002), este mismo año durante la II Cumbre Suramericana se suscribió la Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana que reza:

Recordando el compromiso adoptado en el Comunicado de Brasilia, del 1 de septiembre del 2000, de crear una Zona de Paz Sudamericana [...] Declaran: a América del Sur como Zona de Paz y Cooperación, hecho histórico que

---

<sup>1</sup> Este tratado establece el no uso de armas nucleares por parte de los Estados latinoamericanos y del Caribe. La Crisis de los Misiles en 1962 fue el gran catalizador para esta iniciativa, propuesta por el presidente mexicano Adolfo López Mateos (1958-1964) quien encomendó al diplomático Alfonso García Robles como presidente de la Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de América Latina, en la cual también participó Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa. Posteriormente, en 1969 se creó la Organización para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (OPANAL) la cual vela por el cumplimiento y propósito del Tratado de Tlatelolco. Para más información véase su página web: <http://www.opanal.org/>

refleja las mejores tradiciones de entendimiento y convivencia pacífica entre los pueblos de la región (II Cumbre Suramericana, 2002).

Dos años después la CAN acogió la Declaración de San Francisco de Quito, sobre el Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina, que insiste en la solución pacífica y concertada de cualquier tipo de conflicto:

Establecer una Zona de Paz en la Comunidad Andina, dentro del espacio geográfico comprendido por los territorios, el espacio aéreo y aguas bajo soberanía y jurisdicción de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, como un área libre de armas nucleares, químicas y biológicas, en la que deberán desarrollarse las condiciones que permitan que los conflictos, cualesquiera (sic) sea su naturaleza, así como sus causas se resuelvan de manera pacífica y concertada (CAN, 2004, art. 1).

Los anteriores antecedentes nos permiten identificar aspectos que en definitiva han procurado “consolidar una situación ya establecida e incorporada a la realidad y costumbres sudamericanas” (Ugarte, 2010, p. 30). Una región en la que se aconseja hablar más en términos de defensa y no de seguridad, aspecto que toca los límites westfalianos aún arraigados en el pensamiento de ciertos sectores de las EPEs regionales obsesionados con una concepción física de las fronteras. Dichas EPEs, que de acuerdo con Battaglino (comunicación personal, 16 de agosto de 2013), tienen visiones diferentes sobre la defensa y la seguridad debido a circunstancias domésticas:

La mitad de los brasileños y los argentinos piensan que la mejor forma de defenderse es haciéndolo regionalmente, por supuesto que es algo que en países como Colombia es más lejano, porque en términos de defensa y seguridad tienen problemas mucho más acuciantes y mucho más urgentes, las prioridades de seguridad son distintas para todos los países, por ello es difícil converger.

Al ubicarnos en el marco de los antecedentes “recientes” que señalamos para la Unasur, y que también aplican para el CDS, encontramos la Primera Conferencia de Ministros de Defensa, de la CSN, celebrada el 14 de julio de 2006 en Bogotá (Ugarte, 2010, p. 28), la cual ya es un producto de la voluntad política de las EPEs brasileñas y que recibe el beneplácito de sus pares suramericanos. El documento, producto del encuentro, en su preámbulo destaca la unidad de la región y se acoge a los lineamientos de la reunión de la CSN en Cuzco en 2004:

Los Ministros de Defensa y Jefes de las Delegaciones reunidos en la ciudad de Bogotá el 14 de julio de 2006, en el marco de los ideales esenciales contenidos

en la Declaración de Cuzco mediante la cual los Presidentes de los países de América del Sur decidieron conformar la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN, 2006c).

El documento en sus primeros artículos señala la identidad propia y valores compartidos en materia de defensa y seguridad de los países suramericanos, evoca la Declaración de Guayaquil del 27 de julio de 2002, en la que los presidentes establecieron a Suramérica como Zona de Paz y Cooperación (II Cumbre Suramericana, 2002) y señala “que los países de la región enfrentan amenazas y desafíos de naturaleza diversa y con posibles alcances transnacionales” (CSN, 2006c, art. 1-3). Asimismo, se hace referencia al programa de la I Cumbre de Jefes de Estado de la CSN (Declaración de Brasilia, 2005) y a la II Reunión del Foro Sudamericano de Consulta y Concertación de Política de la CSN, celebrado en Lima el 25 y 26 de abril de 2006 (CSN, 2006a, art. 4). En el mismo sentido, destaca la necesidad de fortalecer una cooperación orientada a lograr “la aplicación, evaluación y seguimiento” de los compromisos que contiene la Declaración sobre Seguridad en las Américas “suscrita en México el 28 de octubre de 2003 y adoptada por la OEA” (CSN, 2006c, art. 5). Los anteriores aspectos, dan cuenta de la búsqueda de establecer una agenda de seguridad ante amenazas y desafíos comunes para los actores suramericanos.

De la misma manera, resultan fundamentales los numerales de la Declaración, en donde se resalta a la democracia como condición indispensable para la paz, la subordinación constitucional de las Fuerzas Armadas, la paz y seguridad (defensa<sup>2</sup>) como requisitos para el crecimiento y desarrollo económico (CSN, 2006c, núm. 1-3). También se destaca la responsabilidad de cada Estado en cuanto a la modernización de las Fuerzas Armadas, fortalecer la cooperación entre los Ministerios de Defensa de la CSN, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad (núm. 5). La Declaración continúa con temas importantes: la participación en operaciones de paz de la ONU, desastres naturales y “el respeto por el derecho soberano de cada Estado para identificar sus prioridades nacionales en los campos de la defensa y la seguridad” (núm. 9-11).

---

<sup>2</sup> Se incluye el término en paréntesis en el numeral 1 de la Declaración (CSN, 2006c). En Suramérica existe una gran diferencia en la percepción de las élites políticas sobre los conceptos: seguridad y defensa. Para mayor información véase Crolla (2008) y la Tabla 9.

También se proponen mecanismos de cooperación e intercambio de información entre los diferentes ejércitos, con el ánimo de luchar contra amenazas a la defensa y seguridad:

El intercambio de información e inteligencia, el intercambio de personal con fines académicos, la provisión de capacitación y entrenamiento, la realización de ejercicios militares combinados o conjuntos entre países de la Comunidad Sudamericana de Naciones, el intercambio de experiencias y conocimientos científicos y tecnológicos en materia de industria militar, encuentros bilaterales o multilaterales entre miembros de los Ministerios de Defensa, órganos y fuerzas competentes (núm. 15).

Asimismo, la Declaración hace mención de otro antecedente importante: la Conferencia de Seguridad Ciudadana de la CSN celebrada en Fortaleza, Brasil, en 2005, que demuestra la influencia e interés de Brasil y las reuniones de Ministros del Interior y Justicia del Mercosur y sus Estados asociados. Finalmente, se propone el desarrollo de medidas de fomento y confianza, promover acciones concretas a través de los Ministerios de Defensa para fortalecer las Fuerzas Armadas de la CSN: “Fundamentalmente a través del intercambio del conocimiento y la tecnología que los diferentes países han desarrollado individualmente y que, a su vez, los distinguen” (núm. 15-17).

Es importante tener en cuenta que la búsqueda de transparencia y confianza en materia de defensa en la región ha estado presente en las EPEs suramericanas, si bien era en medio de un marco interamericano. En 1998 en San Salvador se desarrolló la II Conferencia Regional de Medidas de Confianza Mutua, en dicho encuentro se acordó “promover la transparencia con apoyo técnico de organismo internacionales, entre otros, el Informe Estandarizado Internacional sobre Gastos Militares de las Naciones Unidas” (CDS, 2011a, p. 3).

Posteriormente, en el marco de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA) se abordó la temática con alto interés. En la IV Conferencia CMDA (Manaos, 2000) se insistió en los procesos de asignación de recursos. En la V Conferencia CMDA (Santiago de Chile, 2002) se habló del fomento de la transparencia en el área de la Defensa y la necesidad de cumplir con la entrega anual de datos de acuerdo con el Informe Estandarizado sobre Gastos Militares de la ONU, tema que también se discutió durante la VI Conferencia CMDA (Quito, 2004), en la cual se reiteró la necesidad de

metodologías de medición como mecanismos de confianza. La VII CMDA (Managua, 2006) propuso adoptar las propuestas de las Comisiones de Trabajo de la Agenda Temática, en donde se enfatizó la elaboración de una convención interamericana para estandarizar una metodología del gasto en defensa (CDS, 2011a, pp. 3-4), tema que Battaglino (comunicación personal, 20 de agosto de 2013) destaca como una de las principales tareas del CDS y que veremos más adelante en este capítulo:

El Consejo de Defensa Suramericano básicamente tiene funciones como esa. Ha hecho y está haciendo muchas cosas. Por ejemplo, el tema del presupuesto común de defensa, un avance que me parece interesante, es decir, estandarizar la forma en que se mide el presupuesto de defensa.

En la VIII CMDA (Banff, 2008) se reiteró la necesidad de enviar el Informe Estandarizado de la ONU con copia a la OEA, y en la IX CMDA (Santa Cruz de la Sierra, 2010) se definió que no existía un sistema de medición universal para el hemisferio, siendo un tema crucial para la agenda futura de la región. Esto conllevó a que los países adoptaran las siguientes recomendaciones: i) adoptar el Informe Estandarizado de la ONU, ii) proponer a la OEA un registro interamericano de gastos en Defensa, iii) al ser aprobada la metodología por los ministros de Defensa de la Unasur, enviarla a la X CMDA para evaluar su extensión al resto de América (CDS, 2011a, p. 4). El anterior proceso es producto de una voluntad regional, que evidencia una clara subregionalización de la defensa para el caso de Suramérica. Pablo Celi de la Torre (2012), del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) lo enfatiza así:

En este contexto, progresivamente se desarrolla en América Latina un proceso de «regionalización diferenciada y asimétrica», dando paso a un «complejo de subregiones», donde los Estados se alejan de prioridades y orientaciones de políticas de defensa y seguridad con sentido hemisférico, en pos de una «seguridad cooperativa» efectivamente multilateral, más adecuada a las particularidades subregionales y nacionales presentes en el continente (p. 282).

A pesar de los esfuerzos por mejorar las condiciones de confianza y seguridad en las Américas, los avances fueron débiles, ya que nunca existió ni una metodología propia ni un compromiso por parte de los actores americanos para hacer transparente su gasto en defensa. No obstante, consideramos importante el esfuerzo previo de los encuentros analizados anteriormente:

## El papel del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) en la transparencia en cooperación y defensa

Tabla 5. Antecedentes de control del gasto en defensa en las Américas

1995	I Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Williamsburg (EE. UU.)
1996	II Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, San Carlos de Bariloche
1998	III Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Cartagena de Indias
1998	II Conferencia Regional de Medidas de Confianza Mutua, San Salvador
2000	IV Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Manaus
2002	V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Santiago de Chile
2004	VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Quito
2006	VII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Managua
2008	VIII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Banff
2010	IX Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Santa Cruz de la Sierra*

\* En la tabla se consignan solo las conferencias previas al informe de gasto en la Unasur. No obstante, los encuentros continuaron con regularidad: la décima en Punta del Este, 2012; la onceava en Arequipa, 2014 y la doceava en Puerto España, 2015.

Fuente: CDS (2011a, pp. 3-4); Celi de la Torre (2012, p. 281).

En el siguiente apartado nos centraremos en la influencia brasileña en materia de la defensa en Suramérica a través de la Unasur y el CDS.

### **La actuación de Brasil en la concepción del CDS**

A pesar de los antecedentes e impulsos descritos anteriormente, es la voluntad política de Brasil la que define, de manera definitiva, la consolidación del CDS. En éste apéndice de la Unasur se genera el espacio apropiado, para el desarrollo de una metodología específica del gasto en Defensa en Suramérica por primera vez en la historia.

A continuación, analizaremos cómo Brasil desarrolla una estrategia para establecer un CDS que sea favorable a su interés en Suramérica. Analizamos cómo las EPEs brasileñas aprovecharon la coyuntura que brindó la Operación Fénix para la propuesta de creación del CDS. Posteriormente, revisaremos varios documentos oficiales que fueron concebidos durante el período de Lula da Silva, que plasman el interés de dichas EPEs en la defensa y seguridad de su región. Factores que inciden en las EPEs brasileñas.

Tal y como vimos en el capítulo anterior, la Operación Fénix del 1 de marzo de 2008 se constituyó en el catalizador del CDS<sup>3</sup>. A lo que suma el

<sup>3</sup> De acuerdo con Nicolás Comini la propuesta de un CDS fue hecha por Argentina en la década de 1990, pero fue rechazada por Brasil, especialmente en el ámbito militar (Comini, 2010, p. 15).

fallido acuerdo de cooperación militar entre el país andino y EE. UU. de 2009, y la activación de la IV Flota estadounidense, aspecto último que es visto como una amenaza latente para los intereses de Suramérica (García, 2010). Al respecto Battagliano (comunicación personal, 16 de agosto de 2013) manifiesta: “La IV Flota había sido desactivada una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, y no se volvió a reactivar durante toda la Guerra Fría, se reactivó en el 2008”, a lo que agrega la preocupación por “el presupuesto del Comando Sur que ha crecido astronómicamente”. Al respecto Sergio Moya Mena (2012) resalta una creciente acción de Washington en la región que ha alertado a las EPEs regionales en materia de seguridad:

La política de seguridad de los Estados Unidos en el Hemisferio Occidental y Centroamérica se ha transformado notablemente en las últimas décadas. Hoy en día, la posibilidad de conflicto militar en el “área de enfoque” del Comando Sur de los EE. UU., es considerada entre las menores de todos los comandos regionales de combate<sup>4</sup>, lo que no ha impedido reposicionamientos militares de tipo convencional, como la reactivación de la Cuarta Flota, que algunos consideraron como una escalada innecesaria y provocadora de la presencia militar de EE. UU. en las aguas de América Latina (p. 51)<sup>5</sup>.

Estos factores generaron una aguda preocupación en las EPEs suramericanas, específicamente en la presidencia brasileña (Planalto). Desde allí, el presidente Lula da Silva promovió una estrategia de diplomacia personal y de acercamiento que inició su ministro de Defensa Nelson Jobim<sup>6</sup>. Tanto Lula da Silva como Jobim anunciaron la propuesta de crear

<sup>4</sup> El autor cita a Whitters (2010, p. 79).

<sup>5</sup> De acuerdo con el autor, debido al creciente problema de drogas y seguridad en Centroamérica se desarrolló el programa CARSI (*Central America Regional Security Initiative*), el cual busca ser coordinado con programas referentes y complementarios: la iniciativa Mérida, el Plan Colombia y la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (CBSI) (Moya, 2012, p. 52).

<sup>6</sup> Resulta interesante el trabajo de Ángela Moreira (2008), quien recopiló y sistematizó información de los siguientes documentos, que dan cuenta del extenso trabajo de socialización sobre el CDS realizado por el ministro Jobim: “[...] artículo del ministro Jobim, intitulado “*A Defesa na Agenda Nacional: O Plano Estratégico de Defesa*”; exposición del representante del Ministerio de Defensa de Brasil, en el Encuentro de la *Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED)*, en julio de 2008; exposición del ministro Jobim en el Parlamento del Mercosur, el 16 de septiembre del presente año; exposición del ministro Jobim en la *V Conferencia del Forte de Copacabana*, el 20 de noviembre de 2008, en Rio de Janeiro” (p. 11).

un Consejo de Defensa Suramericano en medio de una visita oficial a la Argentina, rival histórico de Brasil, el 14 de febrero de 2008, en la que el ministro de Defensa Nelson Jobim expresó que el objetivo del CDS sería el “entendimiento con todos los países sudamericanos para que pudiesen tener una misma palabra sobre defensa en los organismos internacionales y resolver por medio de este Consejo las eventuales cuestiones sobre defensa que surjan” (Moreira, 2008, p. 7).

En dicha visita Jobim también expuso ante el Parlamento del Mercosur la necesidad de fortalecer la autonomía de la industria de defensa regional, manifestando que era difícil pensar en el avance tecnológico de las fuerzas armadas suramericanas, sin la producción de los insumos necesarios en la región y sin la independencia frente a otros países, y enfatizó en la necesidad de promover capacitaciones regionales para acelerar el avance tecnológico, soportadas en estrategias de defensa y desarrollo (Moreira, 2008, p. 7). Al respecto, el presidente Uribe manifestó durante la visita oficial de Lula a Bogotá en julio de 2008:

Brasil no desea apenas ser un vendedor de armas de defensa para Colombia. Queremos producir en conjunto [...] Brasil desea construir fábricas para producir materiales de defensa en conjunto con los países de América del Sur, y Colombia es un país que tiene deseo y potencial (Uribe anunció ingreso al Consejo de Seguridad, 19 de julio de 2008).

Un mes después, en marzo de 2008, el presidente Lula propuso de manera abierta la creación de un Consejo de Defensa Suramericano, señalando: “Es el papel histórico que Brasil puede cumplir, un papel nuevo en la política internacional” (Lula defiende creación de Consejo de Defensa, 2008). Luego, el 22 de marzo Jobim dio a conocer en Washington la propuesta ante la Junta Interamericana de Defensa (JID), y se reunió con su homólogo Robert Gates y la secretaria de Estado Condoleezza Rice, a quienes manifestó que: “El concepto delineado por su país estaría basado en la *no intervención, la soberanía y la territorialidad*” (énfasis añadido) (Mindefensa Chile, 2009, p. 57). De igual manera resaltó que no se trataba de una alianza del perfil de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). En dichos encuentros manifestó el inicio de una gira en la región para socializar la iniciativa, algo que refleja cierto grado de subordinación de Brasil con relación a la influencia de EE. UU. en la región: primero da cuenta a Washington y luego vende la idea a sus vecinos.

Para consolidar lo último, Jobim realizó una gira frenética y efectiva entre el 15 de abril y el 19 de mayo de 2008: “No sin antes haber anudado puntos de encuentro con Chile y Argentina” (Ugarte, 2010, p. 26). El propio ministro Jobim destacó el interés de su país en fortalecer la defensa en Suramérica:

Al analizar las actuales directrices de política exterior adoptadas por el gobierno brasileño, se observa que América del Sur está cada vez más presente como un área de interés nacional. La región ha pasado a ser una referencia para la búsqueda de acciones concretas, que gradualmente ganan espacio y relevancia en la agenda del país. Este posicionamiento regional está relacionado estrechamente con la necesidad de la construcción de una cohesión interna que haga factible el reconocimiento de los países suramericanos como miembros de una misma unidad y la percepción de dicha unión por parte de los actores extra regionales. Dentro de este alcance, a comienzos de 2008, recibí del Presidente LUIS INÁCIO LULA DA SILVA la tarea de iniciar negociaciones con autoridades gubernamentales de América del Sur, con el objeto de crear, en el ámbito de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), un foro que reuniera a los titulares de las carteras de defensa de todos los países de nuestra región. La propuesta brasileña fue el resultado de las visitas que realicé personalmente a todos los Ministros de Defensa del subcontinente, de los cuales obtuve manifestaciones de simpatía y apoyo a la idea (Mindefensa Chile, 2009, p. 19).

Luego de promover la idea del CDS en Estados Unidos y conseguir el de las EPEs suramericanas, el 16 de diciembre de 2008 la Resolución de Costa de Sauípe de la Unasur comunica la decisión de establecer el CDS (Unasur, 2008a).

Es importante destacar la actitud de una Colombia reacia en principio, debido a que algunos países en la región mostraban simpatía hacia las FARC, y que luego se sumó al proyecto bajo tres condiciones: i) decisiones por consenso, ii) reconocimiento explícito a las fuerzas institucionales consagradas en la Constitución de cada país y, iii) incluir el rechazo a grupos armados ilegales. Último punto, que como vimos en el capítulo pasado, representa un éxito de la política exterior de la administración Uribe y de su canciller Jaime Bermúdez. La aceptación la dio el propio presidente Uribe quien, en medio de una visita de Lula da Silva a Bogotá, manifestó: “Las preocupaciones (sobre ingresar al Consejo de Seguridad) quedaron despejadas”. Ese mismo día el presidente Uribe afirmó haber conversado con la presidenta Bachelet quien presidía a la Unasur y afirmó:

Tenemos toda la vocación integracionista. De lo contrario no habríamos hecho el acuerdo CAN-Mercosur, no habríamos entrado a la Unión Suramericana [...] Bachelet y Lula están de acuerdo que las decisiones de un consejo de esta naturaleza deben ser por consenso (Uribe anunció ingreso al Consejo de Seguridad, 19 de julio de 2008).

Sobre la necesidad de convencer a Chile y a Colombia de participar en el CDS, Pedro Montero (comunicación personal, 6 de agosto de 2013) del Parlamento Andino señala:

Hablando puntualmente del Consejo de Defensa Suramericano, fijate que el primero en oponerse no era Colombia, que era lo que uno hubiese esperado como obvio. Fue el Chile de Bachelet, no el de Piñera. Claro, eso se entiende por la estructura jurídica chilena interna y por los grandes recursos que diariamente la minería da a las Fuerzas Armadas chilenas, y todo esto me hace suponer que el ejercicio mental que hacía el alto gobierno chileno era: hablar de un Consejo de Defensa Suramericano era ponerle topes al gasto militar, y entonces eso le va a implicar unos problemas muy serios a Chile. Ni hablar de Colombia, que por sus razones de conflicto interno tendría serias reticencias frente al tema, pero curiosamente el primero en oponerse al tema fue Chile.

En el siguiente apartado veremos que más allá de la coyuntura aprovechada por las EPEs brasileñas para promover el CDS, existía un proyecto estratégico concebido en las altas esferas de la presidencia (Planalto).

### **La Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República (SAE/PR) tras la idea del CDS.**

Resulta de vital interés comprender cómo para las EPEs brasileñas ha sido importante fortalecer la seguridad y su relación con Suramérica. Fundamentales resultan los documentos publicados entre 2004 y 2006 por la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República (SAE/PR)<sup>7</sup>. Esta oficina, desde entonces ha desempeñado un papel importante

---

<sup>7</sup> Inicialmente la primera Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE) fue creada durante el Gobierno de Fernando Collor de Melo y luego, cerrada durante la administración de Fernando H. Cardoso. Se trata de un órgano diferente a la actual Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República (SAE/PR), la cual fue recreada en 2003 bajo otro nombre: Secretaría de Comunicación y Gestión Estratégica. En este proceso de reconstrucción, la Secretaría tuvo diferentes nombres, estatus jurídico y competencias, pasando por ejemplo por el Núcleo de Asuntos Estratégicos (NAE) hasta llegar a la actual configuración. En ese sentido, el NAE hizo parte de lo que es hoy la SAE/PR con pequeñas diferencias en cuanto a competencias y estatus

en la formulación de recomendaciones sobre diversos temas de la agenda doméstica e internacional para Brasil<sup>8</sup>. Al respecto, el propio archivo del Núcleo de Asuntos Estratégicos (NAE) sobre el *Proyecto Brasil 3 Tiempos* destaca:

Los cuadernos NAE fueron elaborados por el Núcleo de Asuntos Estratégicos entre 2004 y 2006. El cuaderno NAE número 1 fue creado en julio de 2004 para establecer las bases de un trabajo conjunto de Estado y de sociedad. Denominado Proyecto Brasil 3 Tiempos (2007, 2015, 2022), desarrolla un proceso de cooperación acerca de valores, caminos y soluciones para la conquista de objetivos estratégicos de largo plazo organizados como un ‘proyecto nacional’ (SAE, 2004).

El *Proyecto Brasil 3 Tiempos* fue concebido por miembros importantes del círculo personal del presidente Lula da Silva: Luiz Gushiken, ministro jefe de la Secretaría de Comunicaciones del Gobierno y Gestión Estratégica, Glaucio Arbix, coordinador del NAE y presidente del Instituto de Investigaciones Económicas (Ipea) y el coronel Oswaldo de Oliva Neto, secretario del NAE (Gushiken et al., 2004, p. 2). De acuerdo con el documento en estudio, el papel del NAE es articular la inteligencia nacional para el tratamiento de temas estratégicos a través de actividades de información, prospección, análisis y simulación (p. 5).

---

jurídico, fue responsable por la dirección de los trabajos “Brasil 3 Tiempos” y demás publicaciones, que inspiraron algunos de los trabajos de la SAE/PR, particularmente el *Plan Brasil 2022* lanzado en 2010. En general la SAE/PR y sus versiones anteriores, siempre fueron órganos parte de la estructura de la Presidencia de la República, bien sea como órgano esencial o de asistencia directa e inmediata del presidente de la República. Agradezco la ayuda de los asesores gubernamentales Juliano Cortinhas y Giovanni Okado en Brasilia por colaborar a clarificar este punto. Por otra parte, la evolución de la Inteligencia de Brasil, que inició durante un período de democracia en 1946 con el Servicio Federal de Informaciones (SFICI). Posteriormente los militares crearon el Servicio Nacional de Informaciones (SNI) y la Escuela Nacional de Informaciones, los cuales funcionaron hasta 1990, luego de una reestructuración que inició con el regreso de la democracia en 1985 (Intelpage, 2014). A la SAE, creada bajo mandato de Collor de Melo, Itamar Franco le agregó una Subsecretaría de Inteligencia (SSI). Posteriormente, en la Administración de Fernando Henrique Cardoso se creó en 1999 la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN), la cual desde el 2000 integra el Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia, central del Sistema Brasileño de Inteligencia (Intelpage, 2014). Para más información, véanse las páginas electrónicas de la SAE: <http://www.sae.gov.br/site/> y de la ABIN: <http://www.abin.gov.br/>

<sup>8</sup> La importancia de dichos documentos es destacada por Ugarte (2010, p. 26).

Retornando al documento *Proyecto Brasil 3 Tiempos*, su finalidad era definir objetivos estratégicos nacionales a largo plazo, para facilitar la construcción de un pacto entre la sociedad y el Estado, sobre valores, caminos y soluciones para consolidar dicha meta, buscando un Brasil con una sociedad desarrollada, democrática e igualitaria: “Inserta de manera soberana en la economía mundial y participe de los procesos decisorios internacionales” (Gushiken et al., 2004, p. 5). Los tres tiempos tienen que ver con fechas significativas para el interés nacional brasileño: 2007, inicio de un nuevo gobierno, que en efecto fue el segundo período presidencial de Lula da Silva; 2015, cuando se espera cumplir con los Objetivos del Milenio establecidos por la ONU y 2022, cuando Brasil cumpla 200 años de independencia “con el máximo bienestar social y desarrollo económico posible” (p. 6). Se debe destacar que en el documento se indica el esfuerzo de la elaboración del proyecto y la institucionalización del pensamiento estratégico de largo plazo de Brasil: “Una determinación directa del actual Presidente de la República”, es decir, Lula da Silva (p. 9).

El *Proyecto Brasil 3 Tiempos* se concibe a partir de varias dimensiones: institucional, económica, sociocultural, territorial, de conocimiento, ambiental y global. En la dimensión territorial se destaca la búsqueda de la integración con América del Sur, y en la ambiental, la importancia de la preservación y protección de los ecosistemas brasileños como la Amazonia (Gushiken et al., 2004, pp. 17-20), aspectos que logró consolidar gracias a un entorno político favorecido por la sinergia entre los presidentes de izquierda del momento, en una Suramérica que, de acuerdo con Ramalho (comunicación personal, 9 de octubre de 2013), ha sido una necesidad geopolítica para las EPEs del país a través de la historia:

Para Brasil, América del Sur más que una prioridad, es una condición, la frase de América del Sur como condición es de Río Branco. Antes de él, al que llamamos el patrono de la República, de la independencia brasileña, es decir, quien organizó el Estado, José Bonifacio de Andrade, que funcionó como una especie de interventor cuando Pedro I dejó el poder en el imperio todavía, y Pedro II era muy niño, hablaba de la prioridad de la América del Sur [...] Ruy Barbosa hizo la Administración de Río Branco cuando volvió de la Conferencia de La Haya en 1907, quiso hacer su primera visita a Argentina, porque veía a ese país como un socio fundamental, prioritario para Brasil. O sea, es un proceso de larga información histórica, que la mayoría de la gente no percibe de esta manera. Para la diplomacia brasileña, esto es

un proyecto, yo no diría de liderazgo, pero de acercamiento, de construcción colectiva, por una parte de una identidad, y de otro lado de intereses comunes de una comunidad.

Asimismo, Ramalho (comunicación personal, 9 de octubre de 2013) señala cómo los países suramericanos que privilegiaron sus relaciones exteriores con Washington o Europa, algo que empezó a cambiar en la década de 1970 con la propuesta académica y política de una “identidad suramericana”:

No es un problema de Brasil, todos los países de América del Sur por su historia siempre tuvieron los ojos hacia el norte: Estados Unidos y Europa, pero sobre todo el primero, mucho más que unos hacia los otros, y eso empieza a cambiar ahora. En el destino importante para Brasil, desde el punto de vista diplomático-histórico, no hubo un esfuerzo sistemático de consolidación institucional de un tercer camino. Hubo también, algo que a mi juicio es importante tener en cuenta: una construcción en los debates académicos y políticos de una idea de identidad latinoamericana mucho más que de identidad suramericana, por lo menos desde fines de los años 80. Esto empieza a cambiar, pero desde mi punto de vista de la planificación de largo plazo de Brasil en los años 70: los militares ya pensaban en una construcción de una infraestructura que permitiera materializar el acercamiento de las economías en las sociedades con procesos sociales y económicos, inducidos políticamente para reducir estas distracciones hacia terceros países, hacia Estados Unidos, hacia Europa, y como una manera de hacer que los gobiernos percibieran que tenían mucho que ganar si fortalecían la cooperación mutua en Suramérica.

La importancia del “vecindario natural” para las EPEs brasileñas es de nuevo evidente en el documento *Agenda para el futuro de Brasil*, el cual también hace parte de las publicaciones del NAE y fue coordinado por el coronel Oswaldo de Oliva Neto, quien para algunos, es la persona que por primera vez manifiesta la “creación de un mecanismo multilateral en los temas de Defensa” (Mindefensa Chile, 2009)<sup>9</sup>. Dicho trabajo plantea una concepción estratégica de Brasil a largo plazo durante el siglo XXI, a través de una concepción social, política y económica (De Oliva Neto, 2007, pp. 10-14).

<sup>9</sup> De acuerdo con algunas fuentes, este coronel ejerció un fuerte *lobby* en la compra de equipo militar y otros temas de seguridad en los últimos años: “En poco menos de tres años, Oliva Neto fue responsable de la intermediación de dos grandes contratos realizados en Brasil en el sector de la defensa en las últimas décadas, la compra de helicópteros franceses EC-725 y dos submarinos *Scorpène*, también franceses. Los dos negocios movieron más de 20 billones de reales” (Dantas, 27 de mayo de 2011).

Asimismo, se hace una referencia constante al *Documento Brasil Tres Tiempos*, el cual fue sometido a una gran encuesta de casi ocho mil líderes, empresarios, sindicalistas, especialistas y usuarios de internet entre mayo y octubre de 2005, en la cual obtuvo el puesto 39 entre 50 temas, el ítem estratégico de Defensa Nacional y cuya propuesta es: “El fortalecimiento de la capacidad de defensa, aislada o como parte de un sistema colectivo con los países vecinos, para enfrentar nuevas amenazas y desafíos, garantizar la protección de su territorio y respaldar negociaciones en el ámbito internacional” (pp. 19-20).

De igual manera, la *Estrategia Nacional de Defensa de 2008*, documento elaborado por el Ministerio de Defensa a la cabeza del presidente Lula da Silva, el ministro de Defensa Nelson Jobim y ministro de Estado Jefe de la SAE/PR Roberto Mangabeira Unger, señala como prioridad la búsqueda de una relación armoniosa de Brasil con sus vecinos, el respeto a la democracia y del principio de no intervención, y el ascenso como poder emergente sin dominación:

Reafirma el compromiso de todos nosotros, ciudadanos brasileños, civiles y militares, con los valores más altos de la soberanía, de la integridad de la propiedad y del territorio y de la unidad nacional, dentro de un amplio contexto de plenitud democrática y de pleno respecto a nuestros vecinos, con los que mantenemos y mantendremos una relación cada vez más sólida de amistad y cooperación [...] Brasil es pacífico por tradición y por convicción. Vive en paz con sus vecinos. Rige sus relaciones internacionales, entre otros, por los principios constitucionales de la no intervención, la defensa de la paz y la solución pacífica de los conflictos. Este rastro de pacifismo es parte de la identidad nacional y un valor que debe ser conservado por el pueblo brasileño. País en desarrollo, Brasil ascenderá al primer plan en el mundo sin ejercer hegemonía o dominación. El pueblo brasileño no desea ejercer mando sobre otros pueblos. Quiere que Brasil se engrandezca sin imperar (Mindefensa Brasil, 2008, pp. 6-8).

En este documento, la Estrategia Nacional de Defensa se articula en tres ejes: organización de las fuerzas armadas, reorganización de la industria de la defensa y composición del personal militar:

El primer eje fundamental dice respecto a cómo las Fuerzas Armadas se deben organizar y orientar para mejor desempeñaren (sic) su destinación constitucional y sus atribuciones en la paz y en la guerra. El segundo eje fundamental se refiere a la reorganización de la industria nacional de material de defensa, para asegurar que la atención a las necesidades de equipamiento de las Fuerzas Armadas se apoye en tecnologías bajo dominio nacional. El tercer

eje fundamental versa sobre la composición de los efectivos de las Fuerzas Armadas y, consecuentemente, sobre el futuro del Servicio Militar Obligatorio (Mindefensa Brasil, 2008, p. 10).

El trabajo propone 23 directrices, algunas de las cuales son claros antecedentes de la posterior propuesta brasileña del CDS. La 1ª es claramente una señal de alerta sobre el “nuevo” pensamiento estratégico que en Planalto y el Ministerio de Defensa se consolidó durante los gobiernos de Lula da Silva: “Disuadir la concentración de fuerzas hostiles en las fronteras terrestres, en los límites de las aguas jurisdiccionales brasileñas, e impedirles el uso del espacio aéreo nacional” (Mindefensa Brasil, 2008, p. 11). La directriz 18ª, catalogada por el industrial y diplomático Rubens Barbosa (comunicación personal, 16 de octubre de 2013) como “una idea nueva y positiva”, busca “estimular la integración de América del Sur”, integrar la industria en defensa y hace referencia al CDS en discusión en aquel momento y a la no injerencia de actores externos:

Esa integración no solamente contribuirá para la defensa de Brasil, como posibilitará fomentar la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de defensa. Alejará la sombra de conflictos dentro de la región. Con todos los países se avanza rumbo a la construcción de la unidad de América del Sur. El Consejo de Defensa de América del Sur, en discusión en la región, creará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflictos y fomentar la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de defensa, sin que de ello participe país ajeno a la región (p. 17).

La parte final se complementa con las directrices 21ª, “Desarrollar el potencial de movilización militar y nacional para asegurar la capacidad disuasoria y operacional de las Fuerzas Armadas”, y 22ª, “Capacitar la industria nacional de material en defensa para que conquiste autonomía en tecnologías indispensables para la defensa” (pp. 17-18). Aquí es evidente la búsqueda de fortalecimiento de las Fuerzas Militares de Brasil, pero también de la industria asociada a esta, la cual es la más desarrollada en la región, y cuenta con las ventajas tecnológicas que le han brindado los acuerdos recientes con Francia para la construcción de cierto tipo de submarinos.

Este interés demostrado por América del Sur y la seguridad, continuó en las posteriores publicaciones de la SAE/PR con mayor claridad y precisión. El documento *Plan Brasil 2022* hace un énfasis en la relación de doble vía de Brasil y su vecindario, claramente se trata de la suramericanización:

[...] se persigue la ardua tarea de construcción de un bloque suramericano, región mucho más homogénea y con menos resentimientos que otras regiones del globo como Europa y Asia, para participar de manera más eficiente en la formulación de reglas en el juego de la política internacional, para organizar un mejor mercado para su economía y la de sus vecinos [...] *Suramérica es nuestra región, en donde nos encontramos y de donde jamás saldremos*. El futuro de Brasil depende de Suramérica y el futuro de Suramérica depende de Brasil (énfasis añadido) (Sotomayor & Pinheiro, 2010, pp. 27-33).

De la misma manera, destaca a la Unasur como una iniciativa de los países de la región, cuyo principal objetivo es la coordinación y cooperación política entre los países de la región y en cuyo seno se creó el CDS (Sotomayor & Pinheiro, 2010, p. 45). Ahora bien, dicha estrategia tiene que ver con el interés nacional de Brasil, enfocado en sus recursos naturales y gran extensión territorial. Al respecto existen trabajos recientes de militares con perfil académico (Laraburu, 2013), diplomáticos de carrera (Abdul-Hak, 2013) e incluso del propio asesor de Planalto Marco Aurelio García, quien durante el período de Lula da Silva influyó de forma notable en la formulación de la política exterior brasileña (García, 2010).

Por su parte, Laraburu (2013) centra su análisis en la autonomía de la iniciativa que tuvo Brasil para crear el CDS, al respecto señala: “En el proceso que llevó a la creación del CDS fue necesario interpretar el sentido de la cooperación en materia de defensa a partir de una óptica instrumental del proyecto de integración regional brasileño” (p. 44). Asimismo, hace referencia a una concepción de Celso Amorim sobre la importancia de Suramérica para las EPEs de su país:

La mayoría de (asociaciones de Estados) asumen una dimensión regional, con énfasis en aspectos económicos y con indiscutibles implicaciones políticas. En la Unión Europea, pese a las dificultades del momento, es más que notable. Igualmente, acá en Suramérica, damos pasos importantes, con el mantenimiento (siempre difícil) del MERCOSUR y la creación de la UNASUR [...] Conocemos, por experiencia histórica, los riesgos que acompañan el ordenamiento de las Relaciones Internacionales en un orden unipolar o bipolar. Trabajamos, por ello, para el fortalecimiento de la multipolaridad, la cual en teoría, reduce las vulnerabilidades y aumenta los márgenes de libertad para la acción externa de Brasil (autonomía) (Amorim, 2012a, citado en Laraburu, 2013, p. 45).

Asimismo, para Laraburu (2013) el proyecto regional brasileño concibe a Suramérica como una futura unidad de poder político “cuya construcción

depende de la ausencia de conflictos entre los países de la región” (p. 45). Tema aún no superado por completo, de acuerdo con Soriano (2012): “En el continente americano, y en especial en América Latina está claro que las rivalidades interestatales no han sido dejadas de lado o enterradas en el basurero de la historia” (p. 100).

Lo anterior se relaciona con el análisis de Ana Patricia Neves Tanaka Abdul-Hak (2013), actual jefe de la Coordinación General que acompaña los procesos de integración de la Unasur y la Celac desde Itamaraty, quien señala puntos vulnerables que su país debe fortalecer en materia de defensa y desde la Unasur:

La mayor parte de las exportaciones brasileñas se hacen a través de rutas marítimas que necesitan ser protegidas adecuadamente, y existe una creciente preocupación militar ante la posibilidad de ataques cibernéticos que afecten sectores estratégicos de transporte, comunicaciones o tráfico aéreo [...] Al mismo tiempo el país carece de una modernización más vigorosa de sus equipos de defensa [...] los demás estados miembros de la UNASUR podrían beneficiarse de una mayor capacidad disuasoria regional, o sea, de un incremento en el nivel de cooperación e integración en defensa, que desestime acciones hostiles contra cada país o contra América del Sur en su conjunto (p. 194).

Lo anterior demuestra que el CDS constituye una herramienta vital para los intereses de la defensa de Brasil. Adicionalmente, Sennes (comunicación personal, 16 de octubre de 2013) destaca la existencia de grupos que puján fuertemente en la formulación de la política exterior brasileña y que han convergido en el proyecto de la Unasur:

Todas las decisiones en el espacio regional tienen una convergencia desde el punto de vista económico, comercial, de inversiones, sean estatales, grandes o medianas, en fin. Este es otro punto importante, esta es la causa de la Unasur. Los grupos empresariales en Brasil son muy fuertes, por ejemplo, hacen veto a las negociaciones con la OMC. En este caso de América del Sur, los intereses económicos no están 100 % en línea con los políticos, geopolíticos, estratégicos, de seguridad, pero estaba más convergente y no le sacaron veto, ese es un punto importante.

Hemos visto que la construcción del espacio suramericano y la estrategia de su defensa hacen parte de un proyecto de largo aliento formulado por las EPEs en la SAE de Planalto, la cancillería de Itamaraty, y el Ministerio de Defensa, el cual cobró alta vigencia con la llegada de Lula da Silva al

poder. A esto se suma una fuerte preocupación por la variedad y riqueza de recursos con los que cuenta el país, con énfasis en la región amazónica y el presal. Además, como lo explica Ramalho (comunicación personal, 9 de octubre de 2013), la consolidación del CDS representa una oportunidad de progreso y una “actitud política inteligente” para resolver a nivel regional temas críticos, como los vistos en capítulos anteriores:

Entonces, el Consejo de Defensa de Unasur es una actitud política muy inteligente, desde el punto de vista de abordar temas que son muy sensibles, que si logramos hacerlo, luego será más fácil discutir cuestiones menos relevantes, como el comercio, que siempre van a existir en un proceso de integración, porque mientras más estrechas sean las relaciones, los conflictos van a ser más frecuentes, esto es siempre así en la vida de los países, en la vida de las personas; cuanto más estrechos los contactos, mayor es la posibilidad de conflicto. Entonces, es muy sabio a mi juicio que Unasur haya decidido involucrar las discusiones sobre defensa y seguridad, y haya logrado posicionarse como un actor armónico, consensual, que regule los debates y minimice los disensos en momentos críticos de la región, como las crisis que ya soportó [...]. ¿Por qué vamos a correr el riesgo de no discutir esos asuntos, no promocionar una integración en este nivel?

Regresando a la Estrategia Nacional de Defensa encontramos la 10<sup>a</sup> directriz “Priorizar la región amazónica” que resalta: “La Amazonía representa uno de los centros de mayor interés para la defensa. La defensa de la Amazonía exige avance de proyecto de desarrollo sostenible y pasa por el trinomio monitoreo/control, movilidad y presencia” (Mindefensa Brasil, 2008, p. 14). De igual forma, resulta de gran interés el trabajo compilado *Seminário de Segurança da Amazônia* de la SAE, el cual es resultado de dos encuentros de expertos en Manaus en 2011 y Brasilia en 2012 (Lacerda de Freitas et al., 2012). En dicho documento se destaca el valor estratégico del Amazonas y enfatiza:

La Amazonía brasileña, es la parte más grande de nuestro territorio, se caracteriza por la abundancia de sus recursos naturales y por el estado de conservación de dichos recursos. Es un área inmensa con más de 4 millones de km<sup>2</sup>, y posee una baja densidad demográfica con aproximadamente 2h/km<sup>2</sup> [...] la defensa [...] se dificulta por su posición demográfica y por su precaria infraestructura (Carvalho, 2012, p. 59).

En este contexto, el analista del Instituto Pandiá Calógeras, del Ministerio de Defensa de Brasil, Juliano Cortinhas (comunicación personal, 14 de

octubre de 2013) resalta el desafío que implica para las Fuerzas Armadas brasileñas la protección de esta zona, en donde deben atender asuntos humanitarios que no son su prioridad:

La constitución brasilera garantiza que las Fuerzas Armadas tienen tres funciones principales: la defensa del territorio, la defensa de las instituciones gubernamentales y garantizar la ley y el orden. Entonces, para garantizar este último, también las Fuerzas Armadas serían eficaces para hacer la seguridad doméstica, pero hay muchas condiciones para que eso pueda pasar, de hecho, es algo que difícilmente pasa, pero cuando fueron llamadas actuaron bien. En Río, por ejemplo, estuvieron por dos años en el *Morro do Alemão*, una operación de pacificación en la que utilizamos a nuestros soldados todo el tiempo, las 24 horas del día, por más de dos años. Esa fue una situación muy especial y específica, pero ya salieron de allá [...] Otro tema importante es la presencia de los militares en la Amazonía, haciendo funciones auxiliares, tareas secundarias, por ejemplo, la marina es quien lleva remedios a hospitales, a las personas de esa zona. Los soldados también ayudan con las elecciones, con el transporte de personas, en general en lugares donde el Estado no puede llegar por medio de la policía federal, el ministerio de salud, la agencia de inteligencia, y es por esta debilidad en la Amazonía que el ejército hace ese tipo de cosas [...] Pero cuando se les pregunta a los militares por esas labores se muestran de acuerdo, puede ser por una cuestión de presupuesto también, donde se están destinando perjudicialmente un número importante de hombres y recursos en esa zona.

De nuevo, la Estrategia Nacional de Defensa hace referencia al vasto espacio que ocupa la Amazonía Azul con más de 4.5 millones de km<sup>2</sup>, lo cual “amplía el país en cerca de un 50 % de su extensión territorial” (Fernandes de Hônkis, 2012, p. 159), además allí se encuentran grandes reservas de pesca, gas y petróleo, estos últimos de gran importancia por los descubrimientos del presal<sup>10</sup>, objeto de atención para algunos miembros importantes de las EPEs brasileñas. Para Patricia Neves Tanaka Abdul-Hak (2013):

---

<sup>10</sup> De acuerdo con Petrobras: “El término «presal» se refiere a un conjunto de rocas ubicadas en las porciones marinas de gran parte de la costa brasileña, con potencial para la generación y acumulación de petróleo. Se consideró apropiado denominarlo «presal» porque forma un intervalo de rocas que se extiende por debajo de una extensa capa de sal que, en determinadas áreas de la costa, alcanza un espesor de hasta 2.000 m. Se utiliza el término «pre» porque, en el transcurso del tiempo, se fueron depositando esas rocas antes de la capa de sal. La profundidad total de esas rocas, que es la distancia entre la superficie del mar y los reservorios de petróleo por debajo de la capa de sal, puede llegar a más de 7 mil metros. Los mayores descubrimientos de petróleo, en Brasil, fueron realizados recientemente por Petrobras en la capa presal

Brasil es un país que tiene mucho que defender, más con una capacidad efectiva de defensa limitada. Se trata del quinto país del mundo en términos de territorio y población, el segundo mayor productor agrícola del mundo y una potencia energética en términos hídricos y petrolíferos, además de las reservas descubiertas del pré-sal (pp. 193-194).

Los recursos energéticos y el presal para Marco Aurelio García (2010) implican:

Las recientes grandes reservas de petróleo descubiertas en el litoral brasileño elevaron con fuerza, una discusión sobre las relaciones entre recursos naturales y defensa nacional. Para algunos analistas el Presal provocaría la codicia de las grandes potencias, y asimismo, de los países vecinos. Esa codicia se traduciría, tarde que temprano, en una potencial amenaza de agresión militar. No faltarán incluso análisis que buscan explicar la activación de la IV Flota por parte de Estados Unidos como una iniciativa ligada al nuevo lugar que Brasil pasaría a ocupar como potencia petrolera con la actual disputa de Washington con el actual gobierno venezolano. Para algunos de estos analistas, el gobierno brasileño debería desarrollar estrategias de defensa capaces de contrarrestar cualquier pretensión relativa a nuestras riquezas naturales, especialmente recursos energéticos (p. 293).

En el mismo sentido encontramos la apreciación del asesor Rodrigo Baena Soares (comunicación personal, 8 de octubre de 2013):

En el caso brasileño tenemos el 25 % de las tierras cultivables, el 12 % del agua dulce del mundo, muchos recursos naturales y ahora el presal, una costa inmensa, y fronteras terrestres de 7 mil km, marítimas de más de 7 mil, así que en verdad la protección de los recursos naturales es un factor importante (sic).

No obstante, Diamint (comunicación personal, 20 de agosto de 2013) señala el posible celo soberanista de Brasil con relación al cuidado de sus recursos, aspecto que podría limitar la actuación del CDS en la materia:

---

ubicada entre los estados de Santa Catarina y Espírito Santo, donde se encontraron grandes volúmenes de crudo ligero. En la Cuenca de Santos, por ejemplo, el crudo ya identificado en el presal tiene una densidad de 28,5° API, baja acidez y bajo contenido de azufre. Son características de un petróleo de alta calidad y de mayor valor de mercado. Los primeros resultados indican volúmenes muy expresivos. Para tener una idea, solo la acumulación de Tupi, en la Cuenca de Santos, tiene volúmenes recuperables estimados entre 5 y 8 mil millones de barriles de crudo equivalente (crudo más gas). A su vez, el pozo de Guará, también ubicado en la Cuenca de Santos, tiene volúmenes de 1,1 a 2 mil millones de barriles de petróleo ligero y gas natural, con una densidad de alrededor de 30° API” (Petrobras, 2014).

Imagínese una fuerza sudamericana protegiendo los recursos naturales en la Amazonía brasileña. Digo, ¿dejaría Brasil entrar a su territorio?, es ridículo. O sea, uno sabe que no va a pasar, como Estados Unidos no dejaría que una fuerza de paz norteamericana estuviera manejada por un argentino, o incluso por un brasileño. Entonces, de esas fantasías algunos tienen una visión yo creo que poco analítica. Algunos piensan que esto va a funcionar mucho más de lo que en realidad funciona (sic). Vuelvo a decir, hay una dinámica del Consejo, lo que no se traslada es a la política local. El Consejo a nivel de Sudamérica produce documentos, produce acuerdos. Más allá de eso, para mí no hay nada [...] En definitiva, ¿Se trasladan o no las medidas del CDS a los países? ¿Hay alguna fuerza armada de Sudamérica que esté tomando en cuenta los tratados y acuerdos de Unasur? No es así.

Este trasfondo da cuenta de los intereses brasileños de promover una CDS para incorporar sus preocupaciones geoestratégicas en la agenda de seguridad regional suramericana. A continuación, veremos ciertos avances que dan cuenta de una nueva arquitectura de seguridad propiamente suramericana, que se soporta en medidas de confianza, pedagogía y maniobras conjuntas entre militares y Ministerios de Defensa. Un ejemplo de ello ha sido la publicación de Libros Blancos como muestra de buena voluntad y transparencia en el mantenimiento y actualización de los aparatos militares de la región.

A pesar de ser publicados algunos de estos en la página del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) en Buenos Aires, su verdadera importancia radica en las intenciones e hipótesis de conflicto que contengan, mas no en la simple publicación de cifras que también están disponibles en los trabajos del *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI): Military Expenditure*, y del *International Institute for Strategic Studies (IISS): The Military Balance*<sup>11</sup>. Otra situación se presenta con la capacitación conjunta, ejercicios militares y los avances en fabricación de *hardware* militar como el avión Unasur I (IA-73), temas que abordaremos más adelante.

En concordancia con estos postulados, según como lo apunta Baena Soares (comunicación personal, 8 de octubre de 2013), una de las naciones que más ha trabajado en forjar una transparencia plausible en materia de defensa ha sido precisamente Brasil, en su propósito de acercar estos temas a la sociedad:

---

<sup>11</sup> Agradezco a Diego Cardona (comunicación personal, 27 de febrero de 2014) por aclararme este punto.

Ahora se trata de un esfuerzo más amplio, con la participación incluso de diplomáticos en su elaboración. El Libro Blanco es una demostración de transparencia muy importante para la construcción de relaciones de confianza con los vecinos, porque, a pesar de que temas como seguridad nacional, defensa y política exterior no son muy populares, de todas formas hay que involucrar cada vez más a la sociedad en su conocimiento [...] Que exista mayor apertura en los temas aumenta los niveles de transparencia, y con ello, el proceso de construcción de relaciones de confianza con nuestros vecinos.

De acuerdo con Sergio Fausto (comunicación personal, 17 de octubre de 2013), Brasil logró calibrar el tema de la defensa y seguridad en la Unasur a través del CDS, sin atarse con supranacionalidad, ni tampoco permitiendo que se convirtiera en la herramienta de contestación antiestadounidense que Chávez quería en un principio:

La Unasur está en conformidad con la estrategia brasileña para la región, busca generar instituciones regionales que funcionen como filtros y protejan la región de la influencia americana. Entonces, y en este sentido, Unasur tiene un rol importante, tú tomas por ejemplo una cuestión del tema de defensa y seguridad regional, y cómo Brasil logró calibrar esta iniciativa, de un lado, y promoviendo la constitución del Consejo de Defensa, pero impidiendo que el Consejo fuera lo que Chávez quería que fuera. Entonces, todo el esfuerzo de Brasil, y esto creo que está expresado muy bien en la Unasur, es crear una capa suficientemente espesa de instituciones regionales para proteger su influencia en la región, mitigando la influencia americana, pero por otro lado, instituciones que no aten Brasil, a la soberanía brasileña, a los costos de cesión de soberanía, y de ejercicio de un liderazgo más efectivo, que tiene su precio.

En este apartado hemos evidenciado el fuerte trabajo ideológico de las EPEs brasileñas en la construcción de un discurso de seguridad para Suramérica. Ha sido un trabajo de varios años, elaborado por la Presidencia, la Cancillería y el Ministerio de Defensa. Dicho proyecto obedece a la necesidad de proteger sus recursos naturales, acercarse a Suramérica y promover su liderazgo regional. Con estos objetivos prepara el camino para la consolidación del CDS.

## **Estructura y objetivos del CDS**

En este apartado, en primer lugar, veremos cómo se estructura y qué objetivos tiene el CDS. Posteriormente, analizamos las percepciones de algunos expertos al respecto.

La decisión para el establecimiento del CDS, en su artículo 1 lo define como “una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa”, y en armonía con el Tratado Constitutivo de la Unasur con énfasis en su artículo 3, letra s, 5 y 6 (Unasur, 2008b, art. 1). Asimismo, su artículo 2 se acoge a los principios multilaterales clásicos del orden internacional contemporáneo:

El Consejo se sujetará a los principios y propósitos establecidos en la Carta de Naciones Unidas, y en la Carta de la Organización de Estados Americanos, así como en los Mandatos y Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR.

El artículo 3 recoge los diversos principios que han de regir la actuación del CDS: soberanía e integridad territorial, respeto a la democracia y DD. HH, medidas de confianza y transparencia en materia de defensa, preservar y fortalecer a Suramérica como zona libre de armas de destrucción masiva, subordinación constitucional de las instituciones de defensa, promoción de la reducción de asimetrías, defensa soberana de recursos naturales, flexibilidad y gradualidad en el desarrollo de la institucional de la Unasur, y reafirmación de la convivencia pacífica de los pueblos (Unasur, 2008b, art. 3).

Posteriormente, el artículo 4 señala tres objetivos generales, que son relativos a la declaración de Suramérica como zona de paz, la construcción de la identidad suramericana en materia de defensa y el consenso y cooperación regional en la misma materia:

Tabla 6. Objetivos generales del CDS

a)	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.
b)	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.
c)	Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa.

Fuente: Unasur (2008b, art. 4).

El artículo 5 precisa una serie de objetivos específicos: desde la discusión de elementos comunes para una visión conjunta en materia de defensa, pasando por el intercambio de información y la sugerencia de adoptar

posiciones conjuntas en foros multilaterales sobre la defensa, hasta llegar a la construcción de una visión compartida sobre las tareas, el intercambio y cooperación en cuanto a la industria de defensa y la difusión de medidas de confianza y la difusión de lecciones aprendidas. De la misma manera, se busca facilitar procesos de entrenamiento y de formación académica en centros de estudio de defensa, compartir experiencias y apoyar acciones humanitarias, como por ejemplo el desminado y atención a víctimas de desastres naturales. Finalmente, se menciona la modernización de los Ministerios de Defensa y la incorporación del tema de género (Unasur, 2008b, art. 5).

El CDS está integrado por las ministras y ministros de Defensa de los países miembros de las Unasur (Unasur, 2008b, art. 6). Asimismo, posee una instancia ejecutiva, en cabeza de los viceministros de Defensa (art. 8). La presidencia, que coordina las actividades de dicho Consejo, corresponde al mismo país que ocupe la presidencia pro tempore de la organización (art. 8-9). El Consejo debe realizar reuniones anuales, los acuerdos se adoptan por consenso y la instancia ejecutiva debe sesionar cada seis meses y elaborar un plan de acción (art. 12-14). Por su parte, la presidencia podrá convocar a reuniones extraordinarias del Consejo, cuando sean solicitadas por la mitad de los miembros (art. 15).

Hemos visto los principios del CDS compuestos por una agenda de temas establecidos por las EPEs suramericanas. Van desde el respeto al territorio, pasando por la búsqueda de reducción de asimetrías, hasta llegar a la defensa de los recursos naturales, factor fundamental para Brasil. Asimismo, sus objetivos fundamentales constituyen un desafío para las EPEs suramericanas, al respecto tenemos valoraciones de algunos analistas, sobre este proceso de construcción de la defensa suramericana:

De acuerdo con la ministra Salomone (comunicación personal, 15 de agosto de 2013) es destacable la promoción de medidas de confianza a través de la organización:

Unasur sí ha avanzado, por ejemplo, en el tema de medidas de fomento de confianza [...] Yo creo que es un ejercicio muy interesante, que está en plena construcción, que ha tenido un impulso político notable, y esto hace que haya llevado adelante todas estas acciones. Ese impulso político, que es realmente propio de la Unasur, es lo que no debe perderse. Es realmente una cosa política, que después, por supuesto, permea hacia abajo otras esferas.

Sobre la posibilidad de generar consensos, se debe tener en cuenta el amplio régimen sobre seguridad y defensa que existe en la región, y que Moreira (2008) señala:

Complementar foros ya existentes como los encuentros bilaterales de Jefes de Estados Mayores y de reuniones multilaterales como las reuniones de la Junta Interamericana de Defensa, la Comisión de Seguridad Hemisférica, las Conferencias de Ministros de la Defensa, las Conferencias de los Ejércitos Americanos, la Conferencia Naval Interamericana, el Sistema de Cooperación entre las Fuerzas Aéreas Americanas. Además, se sumaría a los esquemas subregionales de defensa existentes en AL y Caribe: Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas, Sistema de Seguridad Regional del Caribe, Reuniones de Comandantes Militares del Caribe (p. 11).

De acuerdo con Battaglino (2012) el CDS representa una nueva forma de coordinación política en Suramérica, promueve definiciones normativas alternas, y representan una propia organización de defensa en Suramérica. Para el autor, la región vive en una etapa de transición:

[...] caracterizada por la presencia de procesos estructurales que ejercen una influencia considerable a favor de la paz y, en particular, hacia la resolución pacífica de las disputas. Se trata de procesos que están homogeneizando el área gracias a la progresiva resolución de los distintos conflictos limítrofes que en ella persisten (p. 92).

Posición compartida por Montero (comunicación personal, 6 de agosto de 2013), quien señala que los acuerdos en materia de defensa en Suramérica encuentran un escenario ideal en la Unasur, que no existe ni en la CAN ni en Mercosur:

Yo sí creo, estoy plenamente convencido, soy muy crítico de Unasur en varios aspectos, pero en los temas de cooperación en defensa, de cooperación intergubernamental yo creo que hay espacios muy importantes que solo los ofrece Unasur, que no se pueden dar ya en el marco de la Comunidad Andina, ni en el marco del Mercosur; que son propios ya del marco suramericano, y que encuentran en la Unasur un escenario muy propicio para discutirlos.

Dicha uniformidad suramericana se ha favorecido por la consolidación de la democracia y por un cambio en las percepciones sobre las amenazas: siendo ahora más importantes las extra regionales que las clásicas hipótesis de conflicto internas y tradicionales (Battaglino, 2014), algo que hemos visto reflejado anteriormente en este capítulo, en los documentos de la SAE/PR

en los que se procura fortalecer la unión regional para defender los recursos naturales (vastos y esenciales para todos, pero en mayor medida para Brasil) y las fronteras suramericanas de eventuales ataques foráneos.

Por su parte Comini (2010) concibe el CDS como un “esquema de seguridad cooperativa” de acuerdo con la definición de Augusto Varas, que consiste en: “Sistemas de interacciones interestatales que, coordinando políticas gubernamentales, previenen y contienen las amenazas a los intereses nacionales y evitan que las percepciones que de estas tienen los diversos Estados se transformen en tensiones, crisis o abiertas confrontaciones” (Varas, 1995, citado en Comini, 2010, p. 15). Al respecto, Juliano Cortinhas (comunicación personal, 14 de octubre de 2013), opina:

Unasur no es algo que va a cambiar las relaciones entre los Estados, pero es un lugar en donde el diálogo va a ser generado. Entonces, yo pienso que es relativa la importancia, pero hay importancia, especialmente en la defensa, por la creación del Consejo de Defensa Suramericano, la Escuela [de Defensa], pero en general es una invitación a que haya mayor cooperación. Pienso que los países están aceptando, hay muchos ejercicios conjuntos de Fuerzas Armadas, que iniciamos en Brasil y también se configuran en la región. Pienso que Brasil no puede pensar en el tema de la defensa solo, no tenemos el dinero, el equipo, el personal, y en eso el Ministerio de Defensa concuerda. Todos estos esfuerzos significan el comienzo de algo mayor, y esto también le ocurre a la Unasur.

A continuación, veremos el proceso de construcción de una metodología para medir el gasto en defensa en Suramérica.

### **El Registro Suramericano de Gastos en Defensa**

Tal y como hemos señalado, uno de los objetivos del CDS es convertirse en una herramienta para que los miembros de la Unasur compartan información en temas de seguridad y defensa. En este apartado veremos el proceso que desarrollaron las EPEs suramericanas para definir la metodología para medir el gasto en defensa, en medio de la presión que implicó moverse entre los sensibles conceptos de seguridad y defensa. Productos de este proceso son el Formulario Suramericano de Inventarios Militares (FOSIM) y el Registro Suramericano de Gastos en Defensa (RSGD).

El proceso inició con la Primera Reunión de Viceministros de Defensa del CDS que se realizó el 28 y 29 de enero de 2009 en Santiago de Chile,

allí se redactó el Plan de Acción para ese año y se articuló en cuatro ejes: i) políticas de defensa, ii) cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz, iii) industria y tecnología de la defensa y, iv) formación y capacitación, eje en el que se ubica la creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano (CEED) con sede en Buenos Aires (CDS, 2009, p. 5). Posteriormente, el 10 de marzo de 2009 los ministros de Defensa aprobaron la creación del CEED con el objetivo de “generar un pensamiento estratégico a nivel regional, que coadyuve a la coordinación y la armonización en materia de políticas de Defensa en Suramérica” (CEED-CDS, 2014b). Concebido como una instancia para el CDS y bajo diálogo permanente e intergubernamental tiene como misión consolidar el pensamiento estratégico suramericano y ayudar a identificar intereses regionales:

Es misión del CEED-CDS el contribuir a la consolidación de los principios y objetivos establecidos en el Estatuto del CDS, a partir de la generación de conocimiento y difusión de un pensamiento estratégico suramericano en materia de defensa y seguridad regional e internacional, siempre por iniciativa del CDS. En ese marco, el CEED-CDS se propondrá avanzar en la definición e identificación de los intereses regionales, concebidos éstos como el conjunto de los factores comunes, compatibles y/o complementarios del interés nacional de los países de UNASUR (CEED-CDS, 2014b)<sup>12</sup>.

El Plan de Acción 2009-2010 del CDS estuvo bajo la dirección de Argentina y Chile. En el marco de este se adelantó la II Reunión Ordinaria del CDS en Guayaquil, en donde se acordó: “Promover la transparencia en gastos de Defensa” a través de un grupo de trabajo para desarrollar “una metodología tendiente a resolver elementos técnicos y de diseño del sistema de medición de gastos de Defensa de nuestros países sobre una base común de aceptación general”. Este objetivo también se incluyó en el Plan de Acción 2010-2011 en el que se sumaron como responsables a Ecuador, Perú y Venezuela (CDS, 2011a, p. 5).

El plan de trabajo inició en julio de 2010 y se concretó en dos etapas: i) recopilación de la información y, ii) diseño colectivo de una metodología regional (CDS, 2011a, p. 6). Asimismo, se decidió crear un grupo de trabajo bajo la coordinación de Argentina, Chile, Ecuador y Panamá y se realizó

<sup>12</sup> En su página web se pueden consultar sus objetivos, funciones, estatuto, reglamento y acuerdo de sede: <http://www.ceedcde.org.ar/Espanol/01-CEED/01-Mision.html>

El papel del Consejo de Defensa Suramericano (CDS)  
en la transparencia en cooperación y defensa

un taller el 27 de agosto de 2010 en Buenos Aires. Hablando propiamente sobre la metodología se realizó un primer informe de avance en octubre de ese mismo año. La tarea implicó la realización de varios talleres al respecto, en los que como se verá a continuación, la presencia de Argentina y Venezuela fue constante, la de Brasil solo en el segundo y tercer encuentro, y Colombia en el segundo, tercero y cuarto. Veamos a continuación las fechas de desarrollo y las temáticas tratadas:

Tabla 7. Talleres preparatorios de metodología de gasto en el CDS

Fecha	Lugar	Temas y asistentes
Taller I 27/08/2010	Buenos Aires	Propuesta técnica preliminar de medición. Se toma como referencia a la ONU. Argentina, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela.
Taller II 5/10/2010	Santiago de Chile	Se revisa experiencia piloto del primer encuentro. Ajustes técnicos. Se define "Gasto en Defensa". Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay.
Taller III 2/06/2011	Santiago de Chile	Se precisan plazos y estándares. Se propone al CEED como instancia técnica del Registro Suramericano de Gastos de Defensa. Argentina y Chile deben hacer versión final del informe para la Instancia Ejecutiva del CDS. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
Taller IV 29/07/2011	La Paz	Se aprueba el informe por unanimidad. Los países presentan avances en la aplicación de la metodología. Se decide enviar a la Instancia Ejecutiva del CDS y presentar en la III Reunión Ordinaria de los ministros de Defensa de la Unasur. Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela.

Fuente: CDS (2011a, pp. 7-8).

Como resultado del anterior proceso se consolidó el Registro Suramericano de Gastos de Defensa (RSGD). El cual concibe como gasto en defensa "todos los recursos asignados por el Estado para el financiamiento de las actividades que comprenden la seguridad exterior de la Nación.

Incluye también la asistencia externa recibida para ese fin (monetaria y no monetaria)” (sic) (CDS, 2011a, p. 9). Esto conlleva a incluir el gasto de las Fuerzas Armadas y sus organismos dependientes y demás agencias del sector público cuya función sea la defensa del país. No obstante, de forma estratégica y consensuada se llegó a la siguiente decisión, muy acorde con el sentido westfaliano que impera en la región, es decir, una visión clásica de la soberanía con énfasis en las fronteras físicas y baja posibilidad de intervención en asuntos internos:

Se excluye del concepto de gasto de Defensa a aquellos que realiza el Estado para la protección de su seguridad interior, inclusive si en ella se emplean medias de las Fuerzas Armadas, es decir, no están incluidos los gastos de policía, gendarmería, prefectura naval, órganos de control de aviación civil y control de la seguridad marítima (sic) (CDS, 2011a, p. 9).

Luego del proceso de trabajo y ajuste de definiciones se abordó la metodología. Se organizó en dos pilares: i) objeto de gasto e institución ejecutora y ii) pautas del formato. A continuación, los componentes del registro:

Tabla 8. Clasificación del gasto en el CDS

Componente	Descripción
Personal	<b>Remuneraciones</b> Haberes que el Estado paga como empleador al personal militar y civil.
Operaciones y mantenimiento	<b>Bienes de consumo</b> Materiales y suministros. <b>Servicios</b> Gastos para la administración funcionamiento de las instituciones.
Inversiones	<b>Sistemas de armas</b> Adquisición y modernización de equipamiento militar destinado a la defensa. <b>Infraestructura física</b> Gastos de construcción de instalaciones y adquisición de bienes inmuebles. <b>Otro equipamiento</b> Adquisición y modernización de vehículos, aeronaves, buques de apoyo logístico, maquinaria y activos intangibles (licencias).
Investigación y desarrollo	Gastos en iniciativas de desarrollo tecnológico, innovación de la producción para la defensa y generación de nuevo conocimiento.

Fuente: CDS (2011a, pp. 10-11).

Además de seguir con esta metodología se exige hacer una clasificación por instituciones: i) Ministerio de Defensa, ii) Comando Conjunto, iii) Ejército, iv) Armada, v) Fuerza Aérea y vi) otros (CDS, 2011a, p. 11). De igual forma, se solicita la entrega de la información bajo un formato que incluye: i) periodicidad de la serie, ii) criterio de apropiación del gasto, iii) fuentes de financiamiento, iv) valor en moneda local y dólar estadounidense y, v) indicadores de referencia: “Gasto de Defensa como porcentaje del Gasto fiscal de la Administración Pública Central [...] y Gasto de Defensa como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) nominal informado por los Bancos Centrales o entidades similares en los países suramericanos (pp. 11-12). Finalmente, se designa al CEED como la instancia técnica de registro a la que se deben entregar los informes al 31 de julio de cada año, siendo una excepción la entrega del quinquenio 2006-2010 para el 31 de diciembre de 2011:

[...] correspondiéndole la recepción, consolidación, publicación, análisis y archivo de la información remitida por los miembros del CDS. Asimismo, deberá pautar una metodología de revisión y/o actualización de su metodología y formato para el caso que así lo decidan los países miembros (pp. 12-13).

En 2010 el CDS publicó el trabajo *Procedimientos de aplicación para las medidas de fomento de la confianza y seguridad*, el cual constituye una completa guía para los países suramericanos con relación a cinco aspectos fundamentales: i) sistemas de defensa, ii) actividades intra y extra regionales, iii) medidas en el ámbito de la seguridad, iv) garantías y, v) cumplimiento y verificación. El primero cubre efectivos, armas y equipo; el segundo tiene que ver con maniobras, despliegues o ejercicios militares; el tercero con la importancia del intercambio de información (sistemas nacionales de marcaje y rastreo de armas); el cuarto resalta la prohibición del uso de la fuerza, agresión militar y la no proliferación nuclear entre los estados miembros, y el quinto especifica el proceso para realizar invitaciones y posteriores visitas a instalaciones militares, también la verificación de la situación en las zonas de frontera (CDS, 2010, pp. 2-3). De acuerdo con Hirst (comunicación personal, 17 de agosto de 2013), el CDS le permite a Brasil manejar crisis sin tanta implicación:

El Consejo de Defensa ha avanzado, ya veremos más adelante, si sigue haciendo lo que hace, será un auténtico punto de inflexión, porque es un espacio de diálogo político que no existía. A Brasil le funciona mucho porque le permite no tener que meterse tanto bilateralmente para apagar incendios, y al mismo tiempo, como Brasil está muy solo tiene que tomar oxígeno de la región. Entonces, poder armar esto institucionalmente (el CDS), es un punto genial.

Al respecto, Costa Vaz (comunicación personal, 14 de octubre de 2013) concuerda con Hirst en lo que representa el CDS para la región: una fase avanzada del diálogo político regional en materia de seguridad y defensa, pero a la que han quitado temas como el narcotráfico, para que no entre en conflicto con temas de defensa de los países andinos:

El Consejo de Defensa constituye un avance, pero también en él se reflejan un poco las mismas cosas que se observan del plan de diálogo político, porque era un consejo que nació vocacionado (sic) para un espacio de diálogo político sobre cuestiones de seguridad y defensa. Luego es que se sacan las cuestiones del tráfico, de los ilícitos, para no tenerlo mezclado con los temas de defensa propiamente, se fue acomodando de alguna forma el diseño institucional a una concepción muy tradicional de mecanismos de integración, un abordaje más funcionalista, un neofuncionalismo, si quiere, sectorial, sin que sean claros los efectos de *spillover* entre uno y otro. En ese sentido Unasur sería un poco más modesta, como pretensión o propuesta de lo que la unión está ofreciendo en este momento. La veo así, anda bastante sujeta a las oportunidades que le ofrezcan las coyunturas.

En 2011 el CEED elaboró un informe al CDS sobre los conceptos de seguridad y defensa en Suramérica. Tal y como hemos visto, temas sensibles por el carácter westfaliano, es decir, obsesión por fronteras físicas y soberanía que impera entre los Estados de la región. De acuerdo con Matías Crolla (2008): “Cada estado, en pleno uso de su soberanía, conceptualiza y le da un campo de acción a los términos defensa y seguridad, lo que trae vastos problemas a la hora de tomar acciones tendientes a la cooperación regional en estos temas” (p. 6)<sup>13</sup>. El documento evidencia el peso aún vigente de las dictaduras militares durante la Guerra Fría, y los actuales cambios que se presentan en la región con relación a los conceptos mencionados:

Tradicionalmente predominaron, junto a la visión hemisférica, los enfoques nacionales en las formulaciones de política de defensa, identificación de amenazas y acciones estatales para enfrentarlos. En la actualidad, los gobiernos han explicitado su interés en una perspectiva estratégica regional, reconociendo la necesidad de avanzar hacia definiciones políticas y sistemas comunes de seguridad y defensa y acciones cooperativas y complementarias en estos campos (CEED-CDS, 2011, p. 2).

<sup>13</sup> Resulta de interés el análisis comparado que el autor hace sobre lo que entienden por seguridad/defensa en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Perú (Crolla, 2008, pp. 6-11).

El papel del Consejo de Defensa Suramericano (CDS)  
en la transparencia en cooperación y defensa

Dicho informe identifica cinco aspectos importantes en el contexto regional y propone recomendaciones al respecto:

Tabla 9. Definiciones de Seguridad y Defensa del CEED

Tema	Recomendación
1 El tratamiento de los asuntos de seguridad y defensa en los países de la región se aborda en las dimensiones conceptual e institucional.	Para futuras posiciones comunes, se deben tener en cuenta desarrollos conceptuales y experiencias en materia institucional.
2 A partir de un concepto amplio de Seguridad que aborda aspectos de defensa y seguridad pública, la práctica y el desarrollo institucional de los países ha ido diferenciando progresivamente sus ámbitos en distintas formas, propias de cada proceso nacional.	Sistematizar las definiciones, objetivos, marcos legales y funciones institucionales de defensa y seguridad pública.
3 La seguridad pública (seguridad interior o ciudadana) está relacionada con la paz social, la estabilidad institucional del Estado, el control del orden público y las garantías de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, que varían de acuerdo con enfoque político y los objetivos de desarrollo de cada Estado ( <b>policías, ámbito interno</b> ).	Sistematizar las coincidencias y diferencias entre los países de la región respecto de la seguridad pública en relación con la defensa. Se estudia un posible mecanismo de cooperación regional en materia de seguridad pública, diferenciado del de defensa.
4 La defensa constituye una función esencial del Estado vinculada con la protección y mantenimiento de su soberanía y la integridad de su población, territorio e instituciones ( <b>ámbito externo</b> ).	Sistematizar los elementos coincidentes en política de defensa y los modelos de defensa nacional presentes en los países de la región.
5 La seguridad regional articula a la defensa, en el entendido de que el mantenimiento de la integridad territorial y de la soberanía de cada país demandan un escenario de estabilidad y equilibrio en las relaciones interestatales, traducido como seguridad internacional o regional.	Depurar los temas de responsabilidad del CDS, integrándolos en una agenda de cooperación en políticas de defensa, política militar y acciones coordinadas y progresivamente conjuntas.
6 Los objetivos de la posible conformación de un sistema de defensa subregional, están vinculados a la caracterización y jerarquización de las amenazas y riesgos de dimensiones e impacto regionales. La cuestión de las nuevas amenazas de índole transnacional o transfronterizo, amerita un análisis segmentado.	Avanzar en la caracterización de riesgos y amenazas, evaluando sus impactos regionales, con el objeto de diferenciar y jerarquizar los distintos niveles espacios de cooperación en seguridad y defensa entre los países de la región.

Fuente: CEED-CDS (2011, pp. 4-13).

El amplio análisis y propuesta deja claro que la seguridad pública será asunto interno de los Estados, y que no corresponde al CDS, no obstante, se propone crear un Consejo de Seguridad Pública o Interior (CEED-CDS, 2011, p. 7). Igualmente se reconoce a la defensa como un aspecto externo y vital para Suramérica. Las recomendaciones generales de este documento están en relación con ello, ya que proponen su fortalecimiento a través de la información aportada por los países para “avanzar en la elaboración de las herramientas conceptuales que sirvan de fundamento para la aproximación de las visiones y objetivos estratégicos que se plasmen en las decisiones políticas del CDS” (CEED-CDS, 2011, p. 13). Asimismo, propone recoger información sobre la experiencia del primer Ejercicio Conjunto Combinado Regional de Operaciones de Mantenimiento de Paz (Unasur I) que se celebró en Argentina del 5 al 9 de septiembre de 2011<sup>14</sup>.

Posteriormente, el 24 de agosto de 2012 se celebró en Santiago de Chile la “Segunda reunión sobre una metodología para transparentar el inventario militar de la región suramericana”, en la cual se articularon consensos sobre modificaciones al manual y el formulario (CDS, 2012b). Como resultado se obtuvo el Formulario Suramericano de Inventarios Militares (FOSIM), el cual:

---

<sup>14</sup> Unasur I fue inaugurado por Alfredo Forti, secretario de Estrategia y Asuntos Militares de la República Argentina, además director del CEED. El subdirector es el ecuatoriano Pablo Celi de la Torre. El ejercicio se desarrolló en el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (Caecopaz) y en el Centro de Adiestramiento y Ejercitación para la Conducción y Experimentación de la Doctrina del Ejército (Caeced), ubicados en la guarnición militar de Campo de Mayo. Su propósito fue “promover estándares de interoperabilidad conjunta combinada en materia de planeamiento y conducción de operaciones de mantenimiento de la paz, entre los instrumentos militares de las naciones suramericanas” (Se inauguró el primer ejercicio militar de la Unasur, 2011). Del 1 al 5 de octubre de 2012 se desarrolló la Unasur II también en la Argentina, el ministro de Defensa Arturo Puricelli en su momento manifestó “tener una conducción y planeamiento para integrarnos en este objetivo de representar a nuestra región en otros lugares del mundo donde sea necesario sostener, estabilizar y mantener la paz” (Puricelli inauguró el ejercicio conjunto “Unasur 2”, 2012). Unasur III se celebró del 16 al 20 de septiembre de 2013 de nuevo en el país austral y fue inaugurado por el ministro de Defensa Agustín Rossi, quien señaló: “Con este adiestramiento las FFAA latinoamericanas llevan adelante no sólo la mirada particular de su país sino también la de la región [...] Nos enorgullece que participen oficiales de Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, que han venido a instruirse en el CAECOPAZ” (Rossi encabezó la apertura del ejercicio, 16 de septiembre de 2013).

[...] constituye una experiencia renovada de la transparencia de inventarios militares y una profundización de las Medidas de fomento de la Confianza y la Seguridad, a través de un esfuerzo inédito genuinamente suramericano que recoge la realidad y circunstancias específicas de la región, establecido por el CDS en su Plan de Acción 2012 (CEED-CDS, 2014a).

Lo anterior evidencia el proceso de construcción de una idea de defensa en Suramérica. Hemos visto cómo la Unasur facilitó el espacio a Brasil para la creación del CDS, en cuyo seno se han pretendido modificar las preferencias de las EPEs suramericanas a favor de medidas de transparencia en cooperación y defensa en la región.

En el siguiente apartado de este capítulo pretendemos comprobar el grado de cumplimiento de esta construcción suramericana. La aprobación del FOSIM por parte del CDS dio luz verde para la entrega del Registro Suramericano de Gastos en Defensa (RSGD), el cual en el Plan de Trabajo de CEED de 2014 se concibió en tres volúmenes: el primero (2006-2010), el segundo (2011-2012), y el tercero (2013-2014). Igualmente, comprobaremos si la entrega de información por parte de Brasil, Argentina, Venezuela y Colombia se ajustan al formato establecido en el Plan de Acción 2010-2011 (CDS, 2011a, p. 13). Los resultados nos permitirán conocer si a través del espacio institucional ofrecido por la Unasur y el CDS se ha presentado una transformación en las preferencias de los actores suramericanos en la materia, gracias al espacio institucional creado por la Unasur.

### **Entrega de informes y nivel de cumplimiento**

A continuación, veremos el proceso de entrega de informes del gasto en defensa en Suramérica. Se trata de la fase inicial de un proceso de construcción de confianza entre los actores suramericanos. Veremos cierto retraso en las fechas de entrega, no obstante, el informe preliminar de 2012 presentado por el CEED-CDS evidencia que no existe un gasto elevado en materia de defensa en Suramérica, lo cual alivió la tensión regional, en un momento en el que se hablaba de una posible escalada armamentista en la región.

Nuestro análisis nos permite hablar de una actividad exitosa por parte de la Unasur y el CDS en la promoción y fortalecimiento de medidas de confianza en materia de seguridad en Suramérica. Muestra de ello son

algunos encuentros para homogeneizar la participación en operaciones de paz (Unasur I, II, III), la participación de la Unasur en Haití<sup>15</sup> y reuniones preparatorias de los ministros de defensa y delegados para acordar una metodología común para hacer transparente el gasto en defensa en Suramérica.

Tal y como vimos, el CEED-CDS estableció la entrega de informes al 31 de julio de cada año por parte de los Ministerios de Defensa, siendo una excepción la entrega del quinquenio 2006-2010 para el 31 de diciembre de 2011 (CDS, 2010, p. 13). No obstante, la entrega no se hizo a tiempo debido al nacimiento del FOSIM en 2012 (CDS, 2012b)<sup>16</sup>. En este libro trabajamos con el informe preliminar (CDS-CEED, 2012).

Se debe tener en cuenta como antecedente de dicho informe a la V Reunión Ordinaria de la Instancia Ejecutiva del CDS, celebrada los días 6 y 7 de octubre de 2011 en Lima. Con relación a nuestras unidades de análisis y al interés en las EPEs analizadas, por Brasil asistió el contralmirante José Luiz Ribeiro Filho, por Argentina el académico Alfredo Fortí, por Venezuela el General de División Luis Rodolfo Bracho Magdaleno, y por Colombia el viceministro para las Políticas y Asuntos Internacionales Rafael Guarín Cotrino (CDS, 2011b, p.1). Lo anterior demuestra el interés de estos países en el proceso. La agenda de trabajo se dividió en la entrega de cuatro informes: i) avances de cada país sobre las actividades del Plan de Acción 2010-2011, ii) avances sobre el cumplimiento de las Medidas de Fomento a la Confianza y Seguridad, iii) Informe sobre la situación de la Sección III (b, c y d)<sup>17</sup> sobre

<sup>15</sup> La participación de la Unasur en Haití creció luego del devastador terremoto del 12 de enero de 2010. Casi de inmediato reunidos en Quito los miembros se comprometieron a donar un fondo de 100 millones de dólares (Borda, 2012, p. 21), y en agosto de ese año se creó la Secretaría Técnica Unasur-Haití en cabeza del jurista argentino Rodolfo Mattarollo, quien ya había sido cabeza de la comisión que investigó los hechos de la Masacre de Pando en Bolivia en 2008. Un año después, el 11 de julio de 2011 se presentó un informe sobre la labor de la Unasur en el país caribeño, centrada en la seguridad alimentaria, la construcción de viviendas y un programa nacional de asistencia legal, con un total de inversión a esa fecha de 6.2 millones de dólares (Unasur Prensa, 2011d, pp. 1-2).

<sup>16</sup> Nace el 24 de agosto de 2012, fecha en la que culmina nuestro lapso de estudio, no obstante, nos extenderemos para analizar dicho informe preliminar que contiene los temas relativos al gasto en defensa.

<sup>17</sup> Dichas medidas están contempladas en el documento: “Procedimientos de Aplicación para las medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad” elaborado en el seno del CDS publicado en 2010. La Sección III se denomina “Medidas en el ámbito de la

los procedimientos de aplicación de dichas medidas de fomento, confianza y seguridad, y iv) Informe de la Presidencia del Grupo de Trabajo de las medidas nombradas anteriormente (CDS, 2011b).

Varios puntos fueron destacados en dicha reunión. La no definición aún de un órgano que se encargara de rastreo de armas, grupos al margen de la ley y prevención del terrorismo (puntos b, c y d de la Sección III). La necesidad de perfeccionar la desagregación de la información hasta niveles requeridos y la revisión de tratados en defensa regionales y extra regionales (CDS, 2011b, p. 2). La secretaría pro tempore (Perú) señaló la necesidad de una interacción más activa debido al largo período de plazo anual para la presentación de las medidas de confianza, de las cuales se indicó haber “alcanzado más del 75 % de cumplimiento del informe” (CDS, 2011b, p. 2). Igualmente, se hace referencia a los cuatro talleres de trabajo, ya vistos en el apartado anterior, y cuyo resultado es el documento “Plan de Acción 2010/2010. Diseño de una metodología común de Medición de Gastos de Defensa” (CDS, 2011a) celebrado en La Paz el 29 de julio de 2011 y que fue aprobado por las delegaciones (CDS, 2011b, p. 3).

Para el 28 de enero de 2012 seis países habían entregado los informes de gasto militar (2006-2010). De nuestras unidades de análisis solo lo hicieron Argentina y Colombia, los restantes fueron: Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay. Al respecto, el ministro de Defensa chileno Andrés Allamand manifestó:

Es el resultado de un Grupo de Trabajo integrado por Chile, Ecuador y Perú, que fue creado tres años atrás por el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), para establecer una Metodología Común en Medición de Gastos Militares, en el cual se establecieron los conceptos en incluso hasta las planillas para presentar la remisión (Seis países entregaron informe de gasto militar, 28 de enero de 2012).

Por su parte, el ministro de defensa ecuatoriano Javier Ponce aseveró: “Que la consolidación de la paz en la región y la solución definitiva de los conflictos entre países permitan romper el secreto del gasto militar,

---

seguridad”, los puntos en discusión son los siguientes: b) Intercambio de información sobre los Sistemas Nacionales de marcaje y rastreo de armas, c) medidas para prevenir la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley que ejercen la violencia cualquiera sea su origen y, d) medidas para la prevención, combate y sanción de actos de terrorismo (CDS, 2010, pp. 2-3).

esto es un paso histórico y un cambio radical de escenario en la región” (Seis países entregaron informe de gasto militar, 28 de enero de 2012). Lo anterior, como una muestra de la sensación de incertidumbre sobre la materia en la región.

En dicho encuentro se habló de un seminario técnico sobre Seguridad y Defensa Suramericana a realizarse en mayo de ese mismo año en Quito, y el ministro Allamand anunció que también se haría la presentación de lo que denominó como “Libro Blanco” del Gasto Militar Suramericano (Seis países de la Unasur han entregado información, 28 de enero de 2012).

Más allá de esto, tres meses después el 10 de mayo de 2012, y con los informes de gasto ya entregados por el resto de países suramericanos (Los países suramericanos revelan, 10 de mayo de 2012), se presentó en Quito el documento “Avance preliminar, resumen ejecutivo. Registro Suramericano de Gasto de Defensa” por parte del CEED y del CDS (CDS-CEED, 2012), el cual tuvo eco en la prensa regional (Países suramericanos se revelan su gasto militar, 9 de mayo de 2012; Unasur entregó informe, 12 de mayo de 2012; Colombia, segundo país suramericano, 11 de mayo de 2012).

El informe fue liderado por el argentino Alfredo Forti y el ecuatoriano Pablo Celi de la Torre del CEED. De acuerdo con los autores, el documento “establece el primer Registro Suramericano de Gastos de Defensa como instrumento común de medición de las erogaciones que realizan los países miembros de la UNASUR en materia de Defensa” (CDS-CEED, 2012, p. 3). En cuanto a su metodología, se basa en tres aspectos: i) definición común del gasto en defensa, ii) metodología estandarizada para la presentación de la información y, iii) mecanismo anual para su remisión (pp. 3-4).

María Emma Mejía manifestó la madurez regional suramericana por su capacidad de transparentar el gasto en defensa:

Es el esfuerzo más grande que se haya hecho y una prueba del compromiso de Unasur. Este compromiso, adquirido desde el 11 de marzo del 2011, ha fortalecido la institucionalidad e hizo transparente uno de los elementos que con más recelo se habían guardado los Estados, que es la defensa y el gasto militar. Ahora se puede mostrar ante las Naciones Unidas la madurez de la región, que es una zona de paz, con una política transparente en su gasto militar. Pero, sobre todo, este informe es una prueba de confianza (Unasur entregó informe, 12 de mayo de 2012).

Asimismo, el ministro de Defensa de Ecuador del momento Miguel Carvajal manifestó: “Es la primera vez que logramos los países de América del Sur reunirnos y poner sobre la mesa a cuánto ascienden nuestras inversiones en defensa, cuáles son nuestros presupuestos” (Colombia, segundo país suramericano, 11 de mayo de 2012).

A continuación, analizamos la información que suministra el informe y que se encuentra organizada de la siguiente manera: i) nivel de gasto, ii) análisis relativo del gasto a nivel regional, iii) gasto por objeto y, iv) gasto por unidad ejecutora.

De acuerdo con el informe preliminar, durante el lapso en estudio el promedio del gasto total (en billones de dólares *USD b.*, por sus siglas en inglés) fue creciendo desde 2006 de 17.65 *USD b.* hasta llegar en 2009 a 27.41 *USD b.* y en 2010 a 33.20 *USD b.*, lo cual indica un ascenso en el gasto regional en ese periodo. No obstante, la cifra difiere a la presentada por otros centros de estudio especializados en la materia. Por ejemplo, en el Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) para 2010 estimó un gasto en la región de 55.1 *USD b.* (RESDAL, 2012, p. 34), para el informe *The Military Balance* del *International Institute for Strategic Studies* (IISS) el gasto de Suramérica fue de 54.3 *USD b.* (The Military Balance, 2012, p. 364), y finalmente para la *Military Expenditure Database* del *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) la cifra es de 66.3 *USD b.* (SIPRI, 2014).

El SIPRI ubicó a Suramérica en el penúltimo lugar en gasto en defensa durante 2010 con 66.3 *USD b.*, frente a América del Norte 741 *USD b.*, Europa 411 *USD b.*, Asia y Oceanía 356 *USD b.*, Oriente Medio 116 *USD b.*, y finalmente África con el menor gasto 33.8 *USD b.* (SIPRI, 2014).

La variación dada por el CEED y los centros de estudio es alta, lo cual se debe a la diferencia en las metodologías y al limitado acceso a los datos dado su carácter confidencial. Con relación a las cifras, diversos medios de comunicación y algunos expertos señalaron que se estaba gestando una carrera armamentista en Suramérica, tesis errónea al revisar las cifras previas.

Al respecto, la secretaria general del momento, María Emma Mejía, destacó que el informe desmentía a quienes hablaban de un incremento en el gasto en defensa en la región:

El informe desmitifica esa carrera armamentista que los analistas han querido ponerle a Suramérica. Queda claro que la región está desnuclearizada y es una de las que tienen los niveles más bajos en adquisición de armamento. Las cifras están referenciadas en valores constantes y no corrientes (Unasur entregó informe, 12 de mayo de 2012).

Asimismo, Pablo Celi de Torre (2012) del CEED destacó el bajo nivel relativo de gasto en defensa y su relación con el contexto global y manifestó:

Los presupuestos de defensa de los Estados de la región son moderados y se destinan mayormente a recursos humanos; las adquisiciones militares están destinadas a la sustitución y actualización de armamento y no se inscriben dentro de una escalada armamentista, limitándose al mantenimiento de las estructuras militares en adecuados niveles de operatividad disuasiva y modernización (p. 297).

A continuación, la información:

Tabla 10. Gasto de Defensa en la región (*USD b.*)  
(2006-2010)

<b>Año</b>	<b>Gasto</b>
2006	17.65 <i>USD b.</i>
2007	20.83 <i>USD b.</i>
2008	27.02 <i>USD b.</i>
2009	27.41 <i>USD b.</i>
2010	33.20 <i>USD b.</i>
<b>Promedio</b>	<b>25.00 <i>USD b.</i></b>

Fuente: CDS-CEED (2012, p. 5).

El porcentaje del gasto regional representado por los países que analizamos en esta investigación fue el siguiente: Brasil tuvo un 43.7 %, Colombia un 17 %, Venezuela 10.7 %, Argentina 8.3 %, y entre estos dos se ubica Chile con un 9 %. Se evidencia la gran ventaja brasileña con relación a sus vecinos, aunque esto se debe al tamaño de su economía<sup>18</sup>, asimismo, el caso colombiano es particular ya que gran parte de su gasto se destina para combatir fuerzas insurgentes en su conflicto doméstico:

<sup>18</sup> De acuerdo con Hirst y Soares de Lima (2015) el gasto en defensa de Brasil ha sido “úmido” y nunca ha sobrepasado el 1.8 % de su PIB desde finales de la década de 1980 (p. 139).

El papel del Consejo de Defensa Suramericano (CDS)  
en la transparencia en cooperación y defensa

Tabla 11. Las unidades de análisis en el gasto regional  
(2006-2010)

<b>País</b>	<b>Gasto*</b>
Brasil	43.7 %
Colombia	17 %
Venezuela	10.7 %
Chile**	9 %
Argentina	8.3 %
<u>Promedio***</u>	<u>79.7 %</u>

\* En orden de gasto descendente

\*\* Se incluye solo para análisis

\*\*\* Solo unidades de análisis

Fuente: CDS-CEED (2012, p. 6).

Ahora veremos el porcentaje de gasto en defensa de la región con relación al PIB regional, el cual tiene un promedio de 0.91 %, con una leve variación de solo tres puntos (0.90 % a 0.93 %) de 2006 a 2010 con una caída a 0.86 % en 2007. Lo anterior como otro indicador que descarta el supuesto de escalada en gasto militar de la zona en aquel momento, ya que ninguno superó la línea del 2 %<sup>19</sup>, veamos:

Tabla 12. Gasto suramericano en defensa con relación  
al PIB regional (2006-2010)

<b>Año</b>	<b>Gasto</b>
2006	0.90 %
2007	0.86 %
2008	0.92 %
2009	0.95 %
2010	0.93 %
<u>Promedio</u>	<u>0.91 %</u>

Fuente: CDS-CEED (2012, p. 7).

Ahora bien, veremos el gasto en defensa de nuestras unidades de estudio con relación a su PIB durante el período en estudio. Para Brasil aumenta, con una leve caída en 2007. Por su parte, Argentina muestra una notable estabilidad (0.68 %) y una subida para 2009 que luego decrece en el siguiente

<sup>19</sup> Solo Ecuador la superó en el período en estudio con 2.74 % (CDS-CEED, 2012, p. 8).

año. Venezuela inicia con 1.29 % y desciende hasta llegar a 0.69 % en 2010. Finalmente, Colombia presenta una tendencia de ascenso con un pico notable en 2009 (2.10 %) y en general posee el promedio más alto de gasto con relación al PIB de nuestras unidades de análisis, debido al conflicto interno y los programas de asistencia que EE. UU. ha brindado al país en la lucha contra las drogas, vale la pena aclarar, tal y como vimos en la introducción que el PIB de las tres primeras unidades de análisis es mayor que el de Colombia, lo cual indica que el gasto de Bogotá tampoco es desproporcionado, veamos:

Tabla 13. Gasto unidades de análisis con relación a su PIB (2006-2010)

País/Año	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio
Brasil	0.66 %	0.62 %	0.69 %	0.75 %	0.77 %	0.69 %
Argentina	0.68 %	0.68 %	0.68 %	0.77 %	0.74 %	0.71 %
Venezuela	1.29 %	1.23 %	1.04 %	0.77 %	0.69 %	1.00 %
Colombia	1.74 %	1.70 %	2.09 %	2.10 %	1.89 %	1.90 %

Fuente: CDS-CEED (2012, p. 8).

Ahora bien, el objeto de gasto en defensa en la región es de 58.7 % destinado a personal, 23.5 % a operaciones, 17.3 % a inversiones y tan solo 0.5 % a investigación. Esto indica que en la región, aún existe una alta dependencia de proveedores de material bélico extra regionales, una lista que encabezan EE. UU., Rusia, Alemania y China, de acuerdo con el analista argentino Nicolás Comini (2013):

Es necesario agregar que los sistemas de armas existentes de los países sudamericanos son enormemente dependientes de insumos extra regionales. Esto se torna fácilmente perceptible en el área aeronáutica –así se trate de aeronaves de combate, entrenamiento o transporte– donde la presencia de los Estados Unidos, España, Francia e Israel es inmensa (p. 21)

La siguiente tabla ilustra lo anterior:

Tabla 14. Objeto del gasto en Suramérica (2006-2010)

Objeto	Gasto
Personal	58.7 %
Operaciones	23.5 %
Inversiones	17.3 %
Investigación	0.5 %

Fuente: CDS-CEED (2012, p. 12).

La entrega de este informe preliminar es reflejo de una incipiente pero muy valiosa pedagogía en Suramérica en cuanto a la transparencia en cooperación y defensa. Consideramos que la presentación de los resultados en Quito es producto de la presión ejercida por Brasil a nivel regional y del propio CDS que encomendó al CEED para la recolección y procesamiento de los datos. Asimismo, da cuenta de una nueva voluntad regional que hace parte de la suramericanización de la agenda de seguridad, que se basa en medidas de confianza que los miembros de las EPEs deben desarrollar y consolidar.

No obstante, nos preguntamos ¿por qué no se hizo la primera entrega de informe de gasto establecida para el 31 de diciembre de 2011? y ¿por qué no se hizo la presentación de un “informe definitivo” posterior al “preliminar” analizado en este apartado? En cuanto a lo primero, no todos los países hicieron la entrega oportuna, y sobre lo segundo, es evidente que aún falta avanzar en la transformación de preferencias en los países de la región.

Esto evidencia que falta un largo camino aún en Suramérica en términos de medidas de cooperación y defensa. Arlene Tickner (comunicación personal, 26 de marzo de 2015) señala que aún es difícil consolidar una identidad suramericana en la materia, y que también es lejana la posibilidad de hablar de una comunidad de seguridad en la región:

Lo veo muy difícil. De hecho, el CDS es una invención brasileña para vender armas y equipo militar, pero de nuevo, dado el grado amplio de desconfianza es muy difícil imaginar que vaya a generar condiciones de posibilidad para una *comunidad de seguridad*<sup>20</sup>, plantearlo de alguna manera (énfasis añadido).

De la misma manera, existen otros aspectos que dificultan la posibilidad de una cooperación más efectiva en materia de defensa: los acuerdos extra regionales de cada país, “alianzas individuales” con las que han buscado salir de la dependencia de un solo proveedor (Comini, 2013, p. 22). Al respecto, Comini (2013) señala los estrechos vínculos de Brasil con Alemania, EE. UU., Francia y Rusia, este último actor que también ha sido fundamental

---

<sup>20</sup> Emanuel Adler y Michale Barnett señalan que el concepto fue propuesto inicialmente por Richard Van Wagenen en la década de 1950, pero solo hasta 1957 fue tratado teórica y empíricamente por Karl Deutsch, quien lo define como un grupo de Estados que se encuentran integrados hasta el punto de que existe “la seguridad real de que los miembros de esa comunidad no pelearán físicamente y resolverán sus disputas de otra manera” (Deutsch, 1957, citado en Adler & Barnett, 1988, p. 6).

para las aspiraciones militares venezolanas. En este sentido, es clara la dependencia casi absoluta de Colombia frente a los contratistas militares estadounidenses, relación arraigada desde la segunda mitad del siglo XX y fortalecida con el Plan Colombia.

### **Avances positivos del CDS**

La Unasur a través del CDS ha iniciado una transformación en las preferencias de los actores suramericanos en materia de cooperación en defensa. Ha promovido la institucionalización de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE), el desarrollo de ejercicios conjuntos, y la fabricación de material militar.

En 2014 se realizó el primer encuentro de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE) en el Ministerio de Defensa de Ecuador (Unasur Prensa, 2014a), bajo cumplimiento de la I Declaración de Paramaribo de la V Reunión Ordinaria del Consejo de Defensa Suramericano (Unasur, 2013d). El 17 de abril de 2015, en el marco del octavo aniversario de la Unasur, se inauguró formalmente la ESUDE, y fue designado el académico brasileño Antonio Jorge Ramalho como secretario ejecutivo. Al respecto, Ernesto Samper, secretario general de la organización manifestó: “Esta escuela pretende ser algo distinto de lo que fue la Escuela de las Américas. Esperamos que sea una escuela no para preparar nuestros ejércitos para las guerras, sino para prepararnos para la paz” (Unasur Prensa, 2015).

En cuanto a ejercicios conjuntos de las FF. MM. suramericanas, encontramos el Ejercicio Conjunto Combinado Regional de Operaciones de Mantenimiento de Paz (Unasur I, II y III) celebrados en Buenos Aires. También, el Curso Avanzado de Defensa Suramericano para altos funcionarios (civiles y militares) de los Ministerios de Defensa (CAD-SUL I, II y III) celebrados en Río de Janeiro. Finalmente, el curso de buceo en altura, dirigido a operaciones militares y rescate subacuático (CDS, 2013) cuya primera promoción “Hijos del Sol” se graduó en el Centro de Instrucción de Buceo en Altura (CIBA) de la Armada Boliviana (Unasur gradúa a promoción, 22 de noviembre de 2012).

En cuanto a la fabricación de material militar son evidentes ciertos avances. Algunos proyectos fueron concebidos en la V Reunión Ordinaria de la Instancia Ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano celebrada

en Lima (CDS, 2011b), y posteriormente previstos en el Plan de Acción 2012 del CDS (CDS, 2012a). Por ejemplo, el primer avión de entrenamiento básico *IA-73* (Unasur I), el cual fue diseñado por la Fábrica Argentina de Aviones Brigadier San Martín S. A. (FAdeA) (Unasur Prensa, 2014b). También en este proceso se encuentra: “La creación de una agencia espacial suramericana” (CDS, 2011b, p. 5), sobre la cual, en 2012, el ministro de Defensa argentino Arturo Puricelli manifestó que evitaría la dispersión de esfuerzos para ubicar en satélites órbita: “Mediante un cohete o vehículo lanzador de manufactura regional, a fin de reducir costos, dinamizar y potenciar capacidades tecnológicas y, por supuesto, con fines meramente pacíficos” (Infodefensa.com, 2012). También existe el proyecto del carguero-nodrizza KC-390 liderado por Brasil en el que participan varios vecinos suramericanos (Amorim, 2012b, p. 504)

Finalmente, en 2012 el ministro Amorim propuso el desarrollo conjunto de vehículos aéreos no tripulados (VANT) que ya fueron exitosos en las operaciones de vigilancia fronteriza *Ágata I y II* (Infodefensa.com, 2012), y que de alguna manera dan cuenta de una nueva etapa en materia de cooperación para la defensa regional, que de acuerdo con el ministro Amorim (2012b), implica una tarea en sociedad con sus vecinos:

Por eso, estamos dirigiendo esfuerzos para equipar y adiestrar satisfactoriamente nuestras Fuerzas Armadas. Queremos hacerlo de forma crecientemente integrada con nuestros socios y compañeros de Unasur y, en la medida de lo posible, de América Latina y el Caribe. El reconocimiento de nuestras necesidades disuasivas nos ayuda a preparar nuestras fuerzas de modo que el costo de eventuales agresiones sea prohibitivo. Una política prudente contribuye a evitar la concretización de hipótesis adversas [...] Por eso, más allá de la cooperación que nos une, América del Sur debe estar consciente de la necesidad de disuasión al nivel regional. Se aplica a América del Sur lo que siempre suelo decir sobre Brasil: ‘*ser pacífico no significa ser desarmado*’ (énfasis añadido) (pp. 506-507).

## Conclusiones

En este capítulo hemos visto el papel de la Unasur y el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) en la búsqueda de transformación de preferencias en materia de seguridad en Suramérica. El proceso tiene su origen en un pensamiento estratégico concebido por las EPEs en Brasil, con el interés

de proteger sus recursos y consolidar su liderazgo regional. En el espacio institucional ofrecido por la Unasur se aprovecha la coyuntura ofrecida por la crisis andina de 2008 a 2010, para promover el CDS, y a través de este, desarrollar una metodología para medir el gasto en defensa en la región por primera vez en la historia de la región.

Así pues, en la primera parte del capítulo vimos que desde la década de 1980 existe una preocupación de las EPEs brasileñas en buscar una estrategia para fortalecer la seguridad colectiva suramericana y blindarla de cualquier tipo de interferencia extranjera. Muchas de las ideas seminales son plasmadas en los trabajos de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República (SAE/PR) publicados entre 2004 y 2010, de los cuales destacamos el *Proyecto Brasil 3 Tiempos* que habla sobre la necesidad de integración con América del Sur, y la *Agenda para el futuro de Brasil*, en donde se menciona: “El fortalecimiento de la capacidad de defensa, aislada o como parte de un sistema colectivo con los países vecinos, para enfrentar nuevas amenazas y desafíos, garantizar la protección de su territorio y respaldar negociaciones en el ámbito internacional”. También destacamos lo consignado en la *Estrategia Nacional de Defensa* de 2008, que contempla en su directriz 18ª: “Estimular la integración de América del Sur”, integrar la industria en defensa y además hace referencia al propio CDS en discusión en aquel momento y a la no injerencia de actores externos. Asimismo, el *Plan Brasil 2022* resalta la relación de doble vía entre Brasil y Suramérica.

Con los anteriores antecedentes, el proyecto del CDS toma forma real gracias a una crisis regional aprovechada por la voluntad brasileña desde la Presidencia (Planalto), la Cancillería (Itamaraty) y el Ministerio de Defensa.

Durante la creación del CDS identificamos una alta actividad de las EPEs de nuestros países seleccionados. Para Brasil fue fundamental promover y consolidar el CDS. Argentina apoyó el proceso, y ha servido de sede para varios encuentros del CDS. Venezuela también participa, pero sin mayor figuración ya que su espacio de acción se basaba en el discurso de choque contra EE. UU. y en el CDS no halló lugar para ello. Y en cuanto a Colombia vimos que logró incluir en la negociación del Tratado del CDS el rechazo a grupos armados al margen de la ley, lo cual significó un éxito y respaldo a la institucionalidad del país y la muerte política de las FARC a nivel regional.

Ahora bien, el CDS nació con tres objetivos claramente definidos: consolidar a Suramérica como zona de paz, construir una identidad suramericana en materia de defensa y fortalecer la cooperación regional en la materia. Este proyecto hace parte de la búsqueda de promoción de medidas de confianza en cooperación y defensa, dentro de un marco de suramericanización que busca blindar a la región de cualquier intervención extranjera en asuntos sensibles como fronteras, conflictos internos e interestatales y en la importante protección de recursos naturales para el futuro.

Lo anterior constituye un proceso de institucionalización de la seguridad regional dentro del espacio de concertación y diálogo político que ha ofrecido la Unasur desde su nacimiento. La organización y el CDS promovieron la creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) en Buenos Aires, desde donde se dirigen los talleres preparatorios para el desarrollo de la metodología del gasto en defensa, de donde surgen el Formulario Suramericano de Inventarios Militares (FOSIM) y el Registro Suramericano de Gastos en Defensa (RSGD).

Tal y como vimos, el informe preliminar del gasto militar en Suramérica (CDS-CEED, 2012) representa un paso importante en el aprendizaje y compromiso de los Estados suramericanos en materia de transparencia. Las cifras permitieron desmentir el supuesto de una escalada militar en la región, demostrando que con la excepción de Ecuador ningún Estado superó el 2 % de su PIB en gasto militar, ni tampoco se presentó un promedio elevado (25 *USD b.*) durante el período 2006-2010. También se develó que gran parte del gasto procedía de pagos a personal y operaciones, y solo un 17.3 % se destinó a inversiones y un irrisorio 0.5 % a investigación. Lo anterior es reflejo de la aún existente dependencia tecnológica en materia de defensa que Brasil busca disminuir en los próximos años.

El informe también demostró que Brasil posee la inversión en defensa más alta dado el tamaño de su economía, que Colombia es el que más gasta con relación a su PIB debido al conflicto interno, mas no por hipótesis de conflicto regionales, que Venezuela tiene un gasto promedio que incluso descendió para 2010, y que Argentina es de todos el que menos invierte en el sector defensa debido al limitado presupuesto de sus FF. MM.

Destacamos que el informe de gasto en defensa de 2012 constituye un paso fundamental para el fortalecimiento de la confianza entre los actores

suramericanos. Más allá de su condición “preliminar” y de no haber cumplido con el plazo estipulado en principio (31 de diciembre de 2011), es clara señal de una nueva actitud de confianza que se está construyendo en la región a través de la Unasur, el CDS y el propio CEED.

Además, son altamente significativas las actividades que se han desarrollado en los Planes de Acción del CDS en los que se han fomentado los ejes de: i) políticas de defensa, ii) cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz, iii) industria y tecnología de la defensa y, iv) formación y capacitación, todo bajo una propuesta de suramericanización de la cooperación y defensa, apoyada por las EPEs de los países suramericanos. Muestra de ello, son los avances positivos en cuanto al entrenamiento de personal, ejercicios conjuntos, y la producción de material militar, lo cual marca la ruta de una posible autonomía en la defensa de la región en el futuro.

## CONCLUSIONES GENERALES

**I**niciamos esta investigación con el objetivo de analizar la creación y el funcionamiento de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). La organización ha cumplido un papel importante en la resolución de conflictos internos e interestatales y ha fomentado la cooperación en seguridad y defensa en Suramérica. Representa un grado de madurez política en una región que busca autonomía frente a Estados Unidos y que pretende resolver sus problemas. El papel de esta organización tiene consecuencias a nivel internacional, ya que se está constituyendo en el foro de diálogo oficial con los actores suramericanos. Asimismo, hace parte de las nuevas organizaciones internacionales del sistema internacional multipolar del siglo XXI, cuyo estudio brinda información relevante para la disciplina de las Relaciones Internacionales.

Esta tarea implicó adentrarnos en las relaciones internacionales de la Suramérica contemporánea. Nuestras preguntas de partida fueron: ¿por qué se crea la Unasur y cuál es el papel de Brasil? y ¿qué factores explican la forma en la que la Unasur ha decidido actuar en sus primeros años de funcionamiento en materia de crisis estatales y regionales, y en el fomento de la cooperación en seguridad y defensa a nivel regional?

Nuestras hipótesis señalaban que la organización fue impulsada por las élites de política exterior brasileña a fin de consolidar unos objetivos geopolíticos que incluían la suramericanización de las agendas regionales de política exterior de los gobiernos suramericanos, y que la naciente estructura institucional de la Unasur, y las preferencias de los actores estatales que forman parte de esta, generaron

una serie de respuestas *ad hoc* para cada caso, y no una respuesta única, como parte de un nuevo proceso institucional en Suramérica con el que también se ha fortalecido la cooperación en seguridad y defensa.

Centramos nuestro estudio en Brasil, Argentina, Venezuela y Colombia. Los tres primeros pertenecientes a la nueva izquierda suramericana y el último con gobiernos de centro-derecha y alineamiento con Washington. Dadas sus características materiales y políticas nos permitieron hallar evidencias sobre las nuevas dinámicas de la acción exterior en la Suramérica contemporánea.

A continuación, veremos las principales conclusiones empíricas y analíticas del trabajo. En primer lugar, analizamos cómo la Unasur representa la etapa más avanzada del proceso de suramericanización promovido por Brasil. Luego, detallamos el papel de la organización en la transformación de las preferencias de los actores suramericanos. Posteriormente, verificamos el papel del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) como promotor de la seguridad y defensa en la Suramérica contemporánea.

### **La Unasur como la etapa más avanzada del proceso de Suramericanización**

A partir de nuestra investigación podemos concluir que la Unasur es producto de un largo proceso histórico, en el cual el pensamiento estratégico brasileño ha sido clave. Hemos identificado unos antecedentes de la organización que tienen su punto más importante durante las décadas de 1990 y de 2000. En este período las élites de política exterior (EPEs) brasileñas consolidan una estrategia de acercamiento a su entorno próximo. El presidente F. H. Cardoso impulsó las Cumbres Suramericanas de Presidentes, encuentros que inciden en las EPEs de la región, a fin de promover la idea de unidad regional y cuyo resultado institucional fue la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) en 2005.

En aquel momento factores sistémicos y domésticos en la región facilitan la creación de la organización. Los primeros, se relacionan con los efectos de los atentados del 11-S, en 2001 en Nueva York. A partir de este momento es notoria la pérdida de interés e influencia de Estados Unidos en la región. Lo anterior, facilita la consolidación de la estrategia brasileña de suramericanización para crear una agenda política común entre los actores

suramericanos, para blindar a la región de injerencias externas, especialmente de EE. UU. y así consolidar su liderazgo regional. Esta maniobra fue liderada por el presidente Lula da Silva, su canciller Celso Amorim y su asesor en asuntos externos Marco Aurelio García. En cuanto a factores domésticos, señalamos el ascenso de líderes políticos de izquierda en Suramérica: Hugo Chávez, Néstor Kirchner, Michelle Bachelet, Evo Morales y Rafael Correa, quienes promueven un discurso antiestadounidense y ven en el proyecto de integración suramericano promovido por Brasil, un espacio para ampliar la autonomía de EE. UU. y consolidar otros objetivos políticos.

Esta convergencia de factores da como resultado el nacimiento de la Unasur en 2008. Representa la etapa más avanzada del proceso que hemos denominado como suramericanización: una estrategia política concebida por las EPEs brasileñas, para crear un espacio regional que blindase a la región de la interferencia de actores externos, especialmente de EE. UU.

Vimos, cómo a nivel doméstico, las EPEs negociaron y firmaron los instrumentos de ratificación del tratado que creó la Unasur (2009-2011). Los países más pequeños lo hicieron con mayor celeridad, mientras que Brasil fue el último en hacerlo. Aquí encontramos una gran paradoja en la estrategia de liderazgo regional promovida por Brasil, ya que ciertos sectores nacionalistas de sus EPEs son prevenidos frente a la idea de que su país se vea atado a compromisos con organizaciones internacionales que ellos mismo promueven. Esto representa un gran desafío para la consolidación del liderazgo regional y la propuesta de *global player* que se ha gestado en Brasilia. Se trata de un punto débil en su acción externa, ya que sus objetivos le exigen, como mínimo, un compromiso más profundo como *paymaster* regional.

La Unasur es pieza clave en este proceso de suramericanización aún en construcción. Representa un grado de madurez política y de autonomía en la región. Dicho proceso se ha facilitado por cambios en la estrategia de Washington hacia Suramérica, en donde, con cierto desinterés y por defecto, está delegando el orden regional a las EPEs de Brasilia.

### **La Unasur, acción y transformación de preferencias**

En el libro hemos analizado la actuación de la Unasur ante las crisis internas e interestatales que se desarrollaron en Suramérica entre 2008 y 2010. Las primeras fueron, el impase secesionista de Bolivia en 2008

y el intento de golpe de Estado en Ecuador en 2010. Las segundas, el polémico bombardeo colombiano al campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en Ecuador en 2008, el impase ocasionado por el Acuerdo de Cooperación Militar entre Colombia y EE. UU. en 2009; y la denuncia de Bogotá ante la Organización de Estados Americanos (OEA) de la presencia de miembros de las FARC en territorio venezolano en 2010.

La organización logró transformar las preferencias de las EPEs suramericanas con relación a temas de soberanía, protección de la democracia y seguridad regional. Con su carácter flexible logró resolver crisis internas e interestatales a través de respuestas específicas a cada situación. Esto demostró su capacidad de activarse rápidamente (*turn on*). No obstante, en la parte final de la crisis andina (2008-2010), cuando Colombia denunció a Venezuela ante la OEA, le faltó mayor fuerza como institución (*turn off*), cediendo espacio a la diplomacia personal de líderes como Néstor Kirchner y Lula da Silva.

Ante los conflictos internos en Bolivia (2008) y Ecuador (2010), la organización actuó de manera ágil, siendo un espacio de diálogo pero también de acción política en la región. Los encuentros de presidentes y cancilleres, las declaraciones y las acciones, como la comisión de establecimiento de hechos, demostraron que en Suramérica las EPEs no permitirían amenazas a la integridad territorial, fracturas democráticas ni genocidios. Estos casos marcan el nacimiento de una nueva dinámica en la región: los problemas suramericanos los atienden sus propios actores con mayor independencia.

La crisis interestatal andina de 2008 a 2010 resultó más difícil de resolver. La estrecha relación de Colombia con Estados Unidos y el desborde de su conflicto interno, convirtieron a Colombia en una pieza difícil de encajar en el rompecabezas geopolítico suramericano. El bombardeo de Colombia a las FARC en Ecuador en 2008, y el acuerdo de cooperación militar entre Bogotá y Washington en 2009, alertaron a las EPEs suramericanas sobre los graves efectos del desborde del conflicto interno colombiano y el posible incremento de presencia militar estadounidense en la región. Ante esto, las EPEs brasileñas encontraron el espacio adecuado para proponer la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), pieza clave de la Unasur y de la suramericanización.

En la crisis andina vimos una alta actividad de las EPEs suramericanas ante dos propuestas. Por una parte, Brasil defendía la necesidad de crear el CDS, para mejorar la seguridad y defensa de la región, bajo la excusa de evitar ataques unilaterales como el colombiano a Ecuador. Por su parte, Colombia defendía la no injerencia en sus asuntos internos y buscaba el rechazo regional de grupos armados al margen de la ley. Finalmente, Brasil y Colombia consiguieron sus objetivos en la reunión de Costa de Sauípe en 2008.

El acuerdo militar entre Colombia y EE. UU., que permitía la presencia de personal militar estadounidense en siete bases del país, obligó a que se realizara la Cumbre de Bariloche. Este encuentro fue trascendental porque los actores suramericanos sentaron posiciones frente al conflicto interno colombiano, la soberanía y la no injerencia en asuntos internos, todo de forma directa y abierta a los medios de comunicación, a solicitud de Colombia, país que consideraba urgente dar a conocer las dinámicas del conflicto interno a la opinión pública regional. Para ese momento las EPEs suramericanas eran conscientes de la importancia del diálogo que se podía lograr a través de la organización, no obstante, algunos líderes cayeron en un desgaste innecesario: Chávez sostuvo un discurso antiestadounidense, secundado en ocasiones por Correa, Morales y Kirchner, lo cual se diluyó en el espacio ofrecido por la Unasur, en donde pesaban más los problemas de la región, que el afán de sostener un discurso de choque frente a Washington.

La denuncia de Colombia ante la OEA por la presencia de las FARC en suelo venezolano, agravó las posiciones irreconciliables de Uribe, Chávez y Correa. En esta crisis identificamos un accionar débil de la organización: una fallida reunión de cancilleres en Quito, que se solucionó gracias a la habilidad diplomática de Néstor Kirchner, Lula da Silva y Marco Aurelio García. Es obvio que Kirchner usó el espacio ofrecido por la organización, pero la distensión se logró por la salida de Uribe de la presidencia colombiana y la llegada al poder de Juan Manuel Santos en 2010. Es claro que otro hubiese sido el panorama con la continuidad de Uribe en el poder, dadas sus diferencias personales con Chávez y Correa, y a su marcada visión pro estadounidense que lo alejó de la región.

En resumen, encontramos una organización que logró manejar asuntos importantes de la agenda política suramericana. Cambió las preferencias de las EPEs de la región, en momentos determinados, a través de encuentros

presidenciales y de cancilleres, declaraciones y acciones específicas, con las que se buscaron soluciones suramericanas a problemas suramericanos, y sin la tradicional intervención de Washington. La Unasur hace parte de un proceso aún en construcción, sus principales desafíos están en fortalecer su institucionalidad. Lo cual implica un mayor ritmo diplomático para consolidar acuerdos vinculantes, que permitan superar la visión westfaliana de algunos sectores de las EPEs de sus miembros, aún obsesionados con la protección de las fronteras y con miedo a consolidar proyectos que exijan un mayor compromiso institucional.

### **El CDS: promotor de la cooperación en seguridad y defensa en Suramérica**

La seguridad de Suramérica ha sido un factor de interés constante para las EPEs brasileñas. Lo identificamos en los antecedentes “clásicos” de la Unasur y en el pensamiento estratégico contemporáneo de la Presidencia de Brasil (Planalto), la Cancillería (Itamaraty) y el Ministerio de Defensa.

La Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE) de Planalto, produjo los documentos que contienen las prioridades en materia de seguridad regional para Brasil: protección de la Amazonía, el presal y el desarrollo de un esquema de seguridad colectiva en Suramérica. Parte de estos intereses se transfirieron al CDS creado en 2008, en el marco institucional ofrecido por la Unasur. Sus objetivos han sido desde entonces: consolidar la paz en Suramérica, forjar una identidad suramericana en defensa y fortalecer la cooperación regional en la materia.

El CDS en un período de cuatro años, avanzó en la transformación de las preferencias regionales en cuanto a la necesidad de hacer transparente el gasto en defensa. Lo hizo a través de encuentros de militares y civiles cuyos resultados son la creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), el cual desarrolló una metodología para medir el gasto en defensa, con el Formulario Suramericano de Inventarios Militares (FOSIM) y el Registro Suramericano de Gastos en Defensa (RSGD). Resultado de ello es el informe liderado por el CEED de 2012, que si bien mostró un ascenso en el gasto regional militar, desmitificó una supuesta carrera armamentista, mediante la cifra de 0.91 % de gasto en defensa con relación al PIB regional (CDS-CEED, 2012).

El camino para conseguir este informe estuvo marcado por algunos problemas. Por ejemplo, el incumplimiento en las entregas de información pactadas, y la falta de un informe posterior del gasto en defensa que no ha sido publicado desde entonces (2012). Pero esto no ha sido un obstáculo para llevar a cabo los ejercicios de capacitación y entrenamiento, de personal militar y civil realizados en Río de Janeiro y Buenos Aires. Ni tampoco ha detenido los proyectos regionales de un avión de entrenamiento, los vehículos aéreos no tripulados (VANT), y una ambiciosa agencia espacial suramericana. Si a esto sumamos la puesta en marcha de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE) en 2015, Brasilia estaría avanzando firmemente en su proyecto de fortalecer de la cooperación regional en defensa.

### **Futuros desafíos**

En este libro hemos analizado y documentado una etapa de alta efectividad de la Unasur. No obstante, durante la crisis colombo-venezolana de 2010 se evidenció cierta debilidad para solucionar las diferencias entre los presidentes Uribe y Chávez. Años después, se presentaron hechos que dan cuenta de una efectividad relativa de la organización, algo normal en todo proceso de construcción institucional.

Las elecciones en Venezuela del 14 de abril de 2013 estuvieron marcadas por un complejo ambiente político dentro del país. Luego de la muerte de Hugo Chávez (5 de marzo), la tensión entre el oficialismo y la oposición se reflejó en los resultados electorales, en los cuales Nicolás Maduro ganó a Henrique Capriles por un pequeño margen de 50.61 % frente a 49.12 % respectivamente (CNE, 2013).

Un amplio margen de la opinión pública suramericana criticó la falta de transparencia en dichos comicios, señalando el difícil papel de una oposición fragmentada y con pocas garantías frente al consolidado chavismo. Más allá del debate interno en Venezuela, la Unasur a través de una declaración señaló lo siguiente el 15 de abril de 2013:

La Misión Electoral de UNASUR saluda al pueblo venezolano por el espíritu cívico y democrático demostrado en ocasión del acto electoral del día 14 de abril. En base a lo acordado con el Consejo Nacional Electoral (CNE), la UNASUR ha sido testigo de un amplio ejercicio de ciudadanía y libertad por parte del pueblo venezolano. La actividad cumplida por la Misión de Acompañamiento

será objeto de un informe que será entregado a la presidencia del Consejo Nacional Electoral (CNE). En relación a los resultados electorales Oficiales dados a conocer el día de ayer, la Misión de Acompañamiento Electoral de la UNASUR declara –tal como lo sostuvo desde su instalación en el país– que dichos resultados deben ser respetados por emanar del Consejo Nacional Electoral (CNE), única autoridad competente en la materia de acuerdo a las disposiciones constitucionales y legales de la República Bolivariana de Venezuela. Todo reclamo, cuestionamiento o procedimiento extraordinario que solicite alguno de los participantes del proceso electoral, deberán ser canalizados y resueltos dentro del ordenamiento jurídico vigente (Unasur, 2013a).

Dada la compleja situación, la organización convocó una sesión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado en Lima el 19 de abril. El resultado fue una declaración que fue leída por el presidente anfitrión Ollanta Humala, en la que se felicitó la participación masiva de los venezolanos, se instó al respeto de los resultados y se señaló que todo reclamo se debería hacer en medio del ordenamiento jurídico venezolano (Unasur ratificó su respaldo, 19 de abril de 2013). Asimismo, hizo un llamado a “deponer toda actitud o acto de violencia que ponga en riesgo la paz social del país” y lamentó el deceso de las víctimas fatales del 15 de abril. Finalmente, designó una Comisión para investigar los hechos violentos (Unasur, 2013c).

No obstante, a este encuentro solo asistieron seis de los doce presidentes suramericanos: Ollanta Humala (anfitrión), Cristina Fernández de Kirchner, José Mujica, Dilma Rousseff, Sebastián Piñera y el vicepresidente Lenín Moreno en representación del presidente Rafael Correa (Cumbre de Unasur acordó anoche en Lima, 19 de abril de 2013). Lo anterior evidencia la ausencia del resto de líderes suramericanos, frente a un hecho complejo que aún genera diferencias en la opinión pública regional.

Otro hecho también nos ilustra la debilidad de la organización. El 3 julio de ese mismo año, el avión presidencial boliviano fue detenido en Viena, después de que Francia, Italia y Portugal le cerraran su espacio aéreo. El argumento de las autoridades de estos países era la posibilidad de que el exconsultor de la CIA Edward Snowden estuviera a bordo de la aeronave, que venía de Moscú luego de que el presidente Evo Morales asistiera a una cumbre de países productores de gas. El vicepresidente boliviano Álvaro García Linera calificó el incidente de “colonialismo putrefacto” (El avión de Evo Morales es detenido, 3 de julio de 2013).

Lo anterior refleja un hecho grave a la luz del derecho internacional, y da cuenta de la subordinación y maltrato que sufren algunos Estados débiles. En esta ocasión, la Unasur generó la Declaración de Cochabamba, firmada por los presidentes Evo Morales, Cristina Fernández de Kirchner, José Mujica, Nicolás Maduro, Rafael Correa y Desiré Bouterse. De nuevo, solo firmaron seis de los doce presidentes suramericanos, y con ausencia del líder regional Brasil. No obstante, en la declaración se resaltó “la flagrante violación de los Tratados Internacionales que rigen la convivencia pacífica, solidaridad y cooperación entre nuestros Estados” y el atropello de las prácticas neocoloniales vigentes en el orden global. El presidente Correa además agregó: “No vamos a aceptar que en siglo XXI haya países de primera y segunda categoría y tienen que aprender que América Latina es libre, altiva y soberana” (Unasur: Declaración respalda al presidente, 4 de julio de 2013).

Resulta paradójico que el presidente Maduro resaltara la contundencia de la Unasur, cuando la propia declaración señalaba: “Finalmente, en el espíritu de los principios establecidos en el Tratado Constitutivo de Unasur, exhortamos a la totalidad de las Jefas y Jefes de Estado de la Unión a acompañar la presente Declaración”. Asimismo, instaban a los países miembros de la ONU a pronunciarse sobre el hecho “injustificable y arbitrario” (Unasur, 2013b).

A pesar de estas dificultades, en 2015 se presentaron hechos positivos e importantes para la organización. El 17 de abril (en el octavo aniversario) se inauguraron la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE)<sup>1</sup>, la Unidad Técnica de Apoyo Electoral y la Biblioteca Gabriel García Márquez. Desde entonces, la ESUDE ha tenido el propósito de formar a civiles y militares de la región, con una agenda de ciberdefensa, visión estratégica y el fortalecimiento de una doctrina común para una Suramérica en paz. En aquel momento el ministro de defensa ecuatoriano Fernando Cordero señaló: “Impulsamos las políticas de defensa necesarias para nuestra región y no necesitamos recetas extranjeras para resolver nuestros problemas” (La Unasur inaugura la Biblioteca, 16 de febrero de 2015). Al respecto, el secretario general de la organización Ernesto Samper, al reunirse el Consejo de Defensa Suramericano por vez primera en la nueva sede, señaló: “demuestra que se ha empezado a hacer historia” en la “casa grande de

---

<sup>1</sup> Véase “Avances positivos del CDS” del capítulo 5.

los suramericanos” (Unasur Prensa, 2015). Por su parte, Fernando Cordero, ministro de defensa ecuatoriano manifestó: “La Escuela Suramericana de Defensa tiene el compromiso de construir una doctrina propia velando siempre por la paz”, y su homólogo uruguayo Jorge Menéndez indicó: “El factor humano y la formación ciudadana serán pilares fundamentales para la ESUDE” (Unasur Prensa, 2015). En cuanto a la biblioteca Gabriel García Márquez, se trata de un espacio con 1.700 libros sobre la historia de la región y al servicio de la comunidad.

No obstante, luego de los anteriores logros en materia de seguridad y cultura, la crisis política interna en Venezuela se deterioró y puso en prueba de nuevo a la Unasur. En 2014 fracasó la mediación, entre el gobierno y oposición, facilitada por algunos cancilleres de la región y el nuncio apostólico en Caracas Aldo Giordano. Posteriormente, en marzo de 2015, el propio secretario general, Ernesto Samper, viajó a Caracas para facilitar el diálogo: “Para Unasur es fundamental [...] que se lleve a cabo en feliz término y con la más posible oportunidad, la celebración de las próximas elecciones en Venezuela [...] Unasur no avalará cualquier intento de interrumpir la democracia en Venezuela” (Unasur intenta mediar en la crisis política, 6 de marzo de 2015). A Samper lo acompañaron los cancilleres de Brasil, Mauro Vieira, de Colombia, María Ángela Holguín y de Ecuador, Ricardo Patiño.

La dificultad para lograr concertación se volvió a presentar de nuevo. Para marzo de 2015, el gobierno de Venezuela había expulsado alrededor de 1.500 colombianos (Unos 1.500 colombianos han sido expulsados, 31 de marzo de 2015), como parte de una estrategia para desviar la atención de los graves problemas internos, luego de perder en las elecciones parlamentarias del 8 de diciembre de 2015, en las cuales, de acuerdo con el Consejo Nacional Electoral (CNE), la Mesa de Unidad Democrática (opositora) obtuvo 107 de 167 escaños y el Partido Socialista Unidos de Venezuela (PSUV) solo consiguió 55 diputados (Venezuela: la oposición consigue mayoría, 8 de diciembre de 2015)<sup>2</sup>.

Dicho maltrato a la población colombiana generó fuertes críticas en la opinión pública internacional y un rechazo generalizado de diversos sectores defensores de los Derechos Humanos. Se trataba de una prueba especial para la Unasur, no obstante, Samper sostuvo conversaciones con los presidentes

<sup>2</sup> Sobre las misiones electorales de la Unasur, véase Unasur (2015).

Nicolás Maduro y Juan Manuel Santos, y destacó: “El deseo de Unasur de contribuir a un arreglo bilateral de estas diferencias”, y agregó las siguientes premisas con relación a la crisis:

La inmediata suspensión de las deportaciones de colombianos y la creación de un mecanismo institucional para la defensa de los derechos de los deportados, conformado por las defensorías del Pueblo de ambos países. La creación de un mecanismo conjunto entre los dos países para el combate del crimen organizado y la búsqueda de mecanismos económicos para manejar las diferencias cambiarias y de precios en la frontera, que ocasionan contrabando.

No obstante, señaló:

Hago público estos elementos de análisis para que la opinión pública colombiana sepa que Unasur, aunque esta activa en el tema, no puede mediar, como lo dispone su Tratado Constitutivo, si no hay la petición de los dos países involucrados (Rechazo desde Colombia a posición de Unasur, 27 de agosto 2015).

Lo anterior da cuenta de los desafíos que aún debe superar la organización cuyo análisis ha ocupado las páginas de este libro. Es posible que el grado de inacción sea parte de un proceso de aprendizaje institucional, pero lo cierto es que la región necesita todo el despliegue y fuerza para velar por la democracia, seguridad y el bienestar de los ciudadanos suramericanos en el siglo XXI.

## ANEXO A. LISTA DE ENTREVISTADOS

Alcides Costa Vaz	IREL, Universidad de Brasilia
Alexandra Moreno	Senadora de la República de Colombia
Andrés Malamud	Instituto de Ciencias Sociales, Universidad de Lisboa
Andrés Serbín	Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Buenos Aires
Antonio Jorge Ramalho	Instituto Pandiá Calógeras, Brasil
Arlene B. Tickner	Universidad del Rosario, Bogotá
Diana Tussie	FLACSO, Argentina
Diego Cardona	Investigador independiente, Colombia
Federico Merke	Universidad de San Andrés, Argentina
Félix Peña	Instituto de Comercio Internacional de la Fundación ICBC
Francisco Carrión	FLACSO, Ecuador
Jaime Bermúdez	Excanciller de la República de Colombia
Joao Christófolo	Exsecretario Asuntos Políticos Embajada de Brasil en Colombia (Itamaraty)
Jorge Battaglini	Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires
José Rodríguez Iturbe	Exdiplomático venezolano
Juliano Cortinhas	IREL, Universidad de Brasilia
Michel Levi	Universidad Andina Simón Bolívar, Quito
Mónica Hirst	Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires
Patricia Salomone	Embajadora, Dirección General de Política Latinoamericana, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, República de Argentina

Pedro Carmona	Industrial y expresidente de Venezuela
Pedro Montero	Parlamento Andino, Bogotá
Ricardo Sennes	Prospectiva, São Paulo
Roberto Goulart	IREL, Universidad de Brasilia
Roberto Russell	Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires
Rodrigo Baena Soares	Ministerio de Defensa Brasil (Itamaraty)
Rubens Barbosa	Federación de Industriales de São Paulo (FIESP)
Rut Diamint	Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires
Sergio Fausto	Secretario ejecutivo de la Fundación Fernando Henrique Cardoso, São Paulo
Socorro Ramírez	Investigadora independiente, Colombia

## ANEXO B. TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNASUR

### TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS

La República Argentina, la República de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República de Colombia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República Cooperativa de Guyana, la República del Paraguay, la República del Perú, la República de Suriname, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela,

#### PREÁMBULO

**APOYADAS** en la historia compartida y solidaria de nuestras naciones, multiétnicas, plurilingües y multiculturales, que han luchado por la emancipación y la unidad suramericana, honrando el pensamiento de quienes forjaron nuestra independencia y libertad a favor de esa unión y la construcción de un futuro común;

**INSPIRADAS** en las Declaraciones de Cusco (8 de diciembre de 2004), Brasilia (30 de septiembre de 2005) y Cochabamba (9 de diciembre de 2006);

**AFIRMAN** su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe;

**CONVENCIDAS** de que la integración y la unión suramericanas son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos, así como para contribuir a resolver los problemas que aún afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes;

**SEGURAS** de que la integración es un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo en el que prime la igualdad soberana de los Estados y una cultura de paz en un mundo libre de armas nucleares y de destrucción masiva;

**RATIFICAN** que tanto la integración como la unión suramericanas se fundan en los principios rectores de: irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible;

**ENTIENDEN** que la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos;

**CONSCIENTES** de que este proceso de construcción de la integración y la unión suramericanas es ambicioso en sus objetivos estratégicos, que deberá ser flexible y gradual en su implementación, asegurando que cada Estado adquiera los compromisos según su realidad;

**RATIFICAN** que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los derechos humanos son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social y el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Miembros;

**ACUERDAN:**

**Artículo 1**  
Constitución de UNASUR

Los Estados Parte del presente Tratado deciden constituir la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) como una organización dotada de personalidad jurídica internacional.

**Artículo 2**  
Objetivo

La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.

**Artículo 3**  
Objetivos Específicos

La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivos específicos:

- a) el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional;
- b) el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región;
- c) la erradicación del analfabetismo, el acceso universal a una educación de calidad y el reconocimiento regional de estudios y títulos;
- d) la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región;
- e) el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentables;
- f) la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros;
- g) la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así como la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático;

## Tratado constitutivo de la UNASUR

- h) el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa;
- i) la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana;
- j) el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud;
- k) la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas;
- l) la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza;
- m) la integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva;
- n) la definición e implementación de políticas y proyectos comunes o complementarios de investigación, innovación, transferencia y producción tecnológica, con miras a incrementar la capacidad, la sustentabilidad y el desarrollo científico y tecnológico propios;
- o) la promoción de la diversidad cultural y de las expresiones de la memoria y de los conocimientos y saberes de los pueblos de la región, para el fortalecimiento de sus identidades;
- p) la participación ciudadana a través de mecanismos de interacción y diálogo entre UNASUR y los diversos actores sociales en la formulación de políticas de integración suramericana;
- q) la coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado;
- r) la promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales de los Estados Miembros de UNASUR;
- s) el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa;
- t) la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, y
- u) la cooperación sectorial como un mecanismo de profundización de la integración suramericana, mediante el intercambio de información, experiencias y capacitación.

**Artículo 4**  
Órganos

Los órganos de UNASUR son:

1. El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
2. El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
3. El Consejo de Delegadas y Delegados;
4. La Secretaría General.

**Artículo 5**  
Desarrollo de la Institucionalidad

Podrán convocarse y conformarse reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales que se requieran, de naturaleza permanente o temporal, para dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los órganos competentes. Estas instancias rendirán cuenta del desempeño de sus cometidos a través del Consejo de Delegadas y Delegados, que lo elevará al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, según corresponda.

Los acuerdos adoptados por las Reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, los Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales serán presentados a consideración del órgano competente que los ha creado o convocado.

El Consejo Energético de Suramérica, creado en la Declaración de Margarita (17 de abril de 2007), es parte de UNASUR.

**Artículo 6**  
El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno es el órgano máximo de UNASUR.

Sus atribuciones son:

- a) establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso de integración suramericana y decidir las prioridades para su implementación;
- b) convocar Reuniones Ministeriales Sectoriales y crear Consejos de nivel Ministerial;
- c) decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
- d) adoptar los lineamientos políticos para las relaciones con terceros.

## Tratado constitutivo de la UNASUR

Las reuniones ordinarias del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno tendrán una periodicidad anual. A petición de un Estado Miembro se podrá convocar a reuniones extraordinarias, a través de la Presidencia Pro Tempore, con el consenso de todos los Estados Miembros de UNASUR.

### **Artículo 7** La Presidencia Pro Tempore

La Presidencia Pro Tempore de UNASUR será ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados Miembros, en orden alfabético, por periodos anuales.

Sus atribuciones son:

- a) preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos de UNASUR;
- b) presentar para su consideración al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y al Consejo de Delegadas y Delegados el Programa anual de actividades de UNASUR, con fechas, sedes y agenda de las reuniones de sus órganos en coordinación con la Secretaría General;
- c) representar a UNASUR en eventos internacionales, previa delegación aprobada por los Estados Miembros;
- d) asumir compromisos y firmar Declaraciones con terceros, previo consentimiento de los órganos correspondientes de UNASUR.

### **Artículo 8** El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores

El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tiene las siguientes atribuciones:

- a) adoptar Resoluciones para implementar las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
- b) proponer proyectos de Decisiones y preparar las reuniones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
- c) coordinar posiciones en temas centrales de la integración suramericana;
- d) desarrollar y promover el diálogo político y la concertación sobre temas de interés regional e internacional;
- e) realizar el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto;
- f) aprobar el Programa anual de actividades y el presupuesto anual de funcionamiento de UNASUR;
- g) aprobar el financiamiento de las iniciativas comunes de UNASUR;

- h) implementar los lineamientos políticos en las relaciones con terceros;
- i) aprobar resoluciones y reglamentos de carácter institucional o sobre otros temas que sean de su competencia;
- j) crear Grupos de Trabajo en el marco de las prioridades fijadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.

Las reuniones ordinarias del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tendrán una periodicidad semestral, pudiendo convocar la Presidencia Pro Tempore a reuniones extraordinarias a petición de la mitad de los Estados Miembros.

#### **Artículo 9**

##### **El Consejo de Delegadas y Delegados**

El Consejo de Delegadas y Delegados tiene las siguientes atribuciones:

- a) implementar mediante la adopción de las Disposiciones pertinentes, las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, y las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y la Secretaría General;
- b) preparar las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
- c) elaborar proyectos de Decisiones, Resoluciones y Reglamentos para la consideración del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
- d) compatibilizar y coordinar las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos;
- e) conformar, coordinar y dar seguimiento a los Grupos de Trabajo;
- f) dar seguimiento al diálogo político y a la concertación sobre temas de interés regional e internacional;
- g) promover los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de integración suramericana;
- h) proponer al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el proyecto de presupuesto ordinario anual de funcionamiento para su consideración y aprobación.

El Consejo de Delegadas y Delegados está conformado por una o un representante acreditado por cada Estado Miembro. Se reúne con una periodicidad preferentemente bimestral, en el territorio del Estado que ejerce la Presidencia Pro Tempore u otro lugar que se acuerde.

## Tratado constitutivo de la UNASUR

### Artículo 10 La Secretaría General

La Secretaría General es el órgano que, bajo la conducción del Secretario General, ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos. Tiene su sede en Quito, Ecuador.

Sus atribuciones son:

- a) apoyar al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, al Consejo de Delegadas y Delegados y a la Presidencia Pro Tempore, en el cumplimiento de sus funciones;
- b) proponer iniciativas y efectuar el seguimiento a las directrices de los órganos de UNASUR;
- c) participar con derecho a voz y ejercer la función de secretaria en las reuniones de los órganos de UNASUR;
- d) preparar y presentar la Memoria Anual y los informes respectivos a los órganos correspondientes de UNASUR;
- e) servir como depositaria de los Acuerdos en el ámbito de UNASUR y disponer su publicación correspondiente;
- f) preparar el proyecto de presupuesto anual para la consideración del Consejo de Delegadas y Delegados y adoptar las medidas necesarias para su buena gestión y ejecución;
- g) preparar los proyectos de Reglamento para el funcionamiento de la Secretaría General, y someterlos a la consideración y aprobación de los órganos correspondientes;
- h) coordinar con otras entidades de integración y cooperación de América Latina y el Caribe para el desarrollo de las actividades que le encomienden los órganos de UNASUR;
- i) celebrar, de acuerdo con los reglamentos, todos los actos jurídicos necesarios para la buena administración y gestión de la Secretaría General.

El Secretario General será designado por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno a propuesta del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, por un período de dos años, renovable por una sola vez. El Secretario General no podrá ser sucedido por una persona de la misma nacionalidad.

Durante el ejercicio de sus funciones, el Secretario General y los funcionarios de la Secretaría tendrán dedicación exclusiva, no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno, ni entidad ajena a UNASUR, y se abstendrán de actuar en forma incompatible con su condición de funcionarios internacionales responsables únicamente ante esta organización internacional.

El Secretario General ejerce la representación legal de la Secretaría General.

En la selección de los funcionarios de la Secretaría General se garantizará una representación equitativa entre los Estados Miembros, tomando en cuenta, en lo posible, criterios de género, idiomas, étnicos y otros.

**Artículo 11**  
Fuentes Jurídicas

Las fuentes jurídicas de UNASUR son las siguientes:

1. El Tratado Constitutivo de UNASUR y los demás instrumentos adicionales;
2. Los Acuerdos que celebren los Estados Miembros de UNASUR sobre la base de los instrumentos mencionados en el punto precedente;
3. Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
4. Las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; y
5. Las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados.

**Artículo 12**  
Aprobación de la Normativa

Toda la normativa de UNASUR se adoptará por consenso.

Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados, se podrán acordar estando presentes al menos tres cuartos (3/4) de los Estados Miembros.

Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, que se acuerden sin la presencia de todos los Estados Miembros deberán ser consultadas por el Secretario General a los Estados Miembros ausentes, los que deberán pronunciarse en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, luego de haber recibido el documento en el idioma correspondiente. En el caso del Consejo de Delegadas y Delegados, dicho plazo será de quince (15) días.

Los Grupos de Trabajo podrán sesionar y realizar propuestas siempre que el quórum de las reuniones sea de mitad más uno de los Estados Miembros.

Los actos normativos emanados de los órganos de UNASUR, serán obligatorios para los Estados Miembros una vez que hayan sido incorporados en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos.

## Tratado constitutivo de la UNASUR

### Artículo 13

#### Adopción de Políticas y Creación de Instituciones, Organizaciones y Programas

Uno o más Estados Miembros podrán someter a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados una propuesta de adopción de políticas, creación de instituciones, organizaciones o programas comunes para ser adoptados de manera consensuada, sobre la base de criterios flexibles y graduales de implementación según los objetivos de UNASUR y lo dispuesto en los Artículos 5 y 12 del presente Tratado.

En el caso de programas, instituciones u organizaciones en que participen Estados Miembros con anterioridad a la vigencia de este Tratado podrán ser considerados como programas, instituciones u organizaciones de UNASUR de acuerdo a los procedimientos señalados en este artículo y en consonancia con los objetivos de este Tratado.

Las propuestas se presentarán al Consejo de Delegadas y Delegados. Una vez aprobadas por consenso se remitirán al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y, subsecuentemente, al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, para su aprobación por consenso. Cuando una propuesta no sea objeto de consenso, la misma sólo podrá ser sometida nuevamente al Consejo de Delegadas y Delegados seis meses después de su última inclusión en agenda.

Aprobada una propuesta por la instancia máxima de UNASUR, tres o más Estados Miembros podrán iniciar su desarrollo, siempre y cuando se asegure, tanto la posibilidad de incorporación de otros Estados Miembros, como la información periódica de su avance al Consejo de Delegadas y Delegados.

Cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada, sea por tiempo definido o indefinido, sin que ello impida su posterior incorporación total o parcial a la misma. En el caso de las instituciones, organizaciones o programas que se creen, cualquiera de los Estados Miembros podrá participar como observador o eximirse total o parcialmente de participar por tiempo definido o indefinido.

La adopción de políticas y creación de instituciones, organizaciones y programas será reglamentada por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a propuesta del Consejo de Delegadas y Delegados.

### Artículo 14

#### Diálogo Político

La concertación política entre los Estados Miembros de UNASUR será un factor de armonía y respeto mutuo que afiance la estabilidad regional y sustente la preservación de los valores democráticos y la promoción de los derechos humanos.

Los Estados Miembros reforzarán la práctica de construcción de consensos en lo que se refiere a los temas centrales de la agenda internacional y promoverán iniciativas que afirmen la identidad de la región como un factor dinámico en las relaciones internacionales.

**Artículo 15**

Relaciones con Terceros

UNASUR promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interés regional o internacional y buscará consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, Estados y otras entidades con personalidad jurídica internacional, priorizando proyectos en las áreas de energía, financiamiento, infraestructura, políticas sociales, educación y otras a definirse.

El Consejo de Delegadas y Delegados es el responsable de hacer seguimiento a las actividades de implementación con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y de la Secretaría General. Con el propósito de contar con una adecuada coordinación, el Consejo de Delegadas y Delegados deberá conocer y considerar expresamente las posiciones que sustentará UNASUR en su relacionamiento con terceros.

**Artículo 16**

Financiamiento

El Consejo de Delegadas y Delegados propondrá para su consideración y aprobación al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el Proyecto de Presupuesto ordinario anual de funcionamiento de la Secretaría General.

El financiamiento del presupuesto ordinario de funcionamiento de la Secretaría General se realizará en base a cuotas diferenciadas de los Estados Miembros a ser determinadas por Resolución del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a propuesta del Consejo de Delegadas y Delegados, tomando en cuenta la capacidad económica de los Estados Miembros, la responsabilidad común y el principio de equidad.

**Artículo 17**

Parlamento

La conformación de un Parlamento Suramericano con sede en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, será materia de un Protocolo Adicional al presente Tratado.

**Artículo 18**

Participación Ciudadana

Se promoverá la participación plena de la ciudadanía en el proceso de la integración y la unión suramericanas, a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales, estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de UNASUR.

Los Estados Miembros y los órganos de UNASUR generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta.

**Artículo 19**

Estados Asociados

Los demás Estados de América Latina y el Caribe que soliciten su participación como Estados Asociados de UNASUR, podrán ser admitidos con la aprobación del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.

# Tratado constitutivo de la UNASUR

Los derechos y obligaciones de los Estados Asociados serán objeto de reglamentación por parte del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

## **Artículo 20** Adhesión de Nuevos Miembros

A partir del quinto año de la entrada en vigor del presente Tratado y teniendo en cuenta el propósito de fortalecer la unidad de América Latina y el Caribe, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno podrá examinar solicitudes de adhesión como Estados Miembros por parte de Estados Asociados, que tengan este status por cuatro (4) años, mediante recomendación por consenso del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. Los respectivos Protocolos de Adhesión entrarán en vigor a los 30 días de la fecha en que se complete su proceso de ratificación por todos los Estados Miembros y el Estado Adherente.

## **Artículo 21** Solución de Diferencias

Las diferencias que pudieren surgir entre Estados Partes respecto a la interpretación o aplicación de las disposiciones del presente Tratado Constitutivo serán resueltas mediante negociaciones directas.

En caso de no lograr una solución mediante la negociación directa, dichos Estados Miembros someterán la diferencia a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados, el cual, dentro de los 60 días de su recepción, formulará las recomendaciones pertinentes para la solución de la misma.

En caso de no alcanzarse una solución ésta instancia elevará la diferencia al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, para su consideración en su próxima reunión.

## **Artículo 22** Inmunidades y Privilegios

UNASUR gozará, en el territorio de cada uno de los Estados Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos.

Los representantes de los Estados Miembros de UNASUR y los funcionarios internacionales de ésta, gozarán asimismo de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones, en relación con este Tratado.

UNASUR celebrará con la República del Ecuador el correspondiente Acuerdo de Sede, que establecerá los privilegios e inmunidades específicos.

## **Artículo 23** Idiomas

Los idiomas oficiales de la Unión de Naciones Suramericanas serán el castellano, el inglés, el portugués y el neerlandés.

**Artículo 24**

**Duración y Denuncia**

El presente Tratado Constitutivo tendrá una duración indefinida. Podrá ser denunciado por cualquiera de los Estados Miembros mediante notificación escrita al Depositario, que comunicará dicha denuncia a los demás Estados Miembros.

La denuncia surtirá efectos una vez transcurrido el plazo de seis (6) meses desde la fecha en que la notificación haya sido recibida por el Depositario.

La notificación de denuncia no eximirá al Estado Miembro de la obligación de pago de las contribuciones ordinarias que tuviere pendientes.

**Artículo 25**

**Enmiendas**

Cualquier Estado Miembro podrá proponer enmiendas al presente Tratado Constitutivo. Las propuestas de enmienda serán comunicadas a la Secretaría General que las notificará a los Estados Miembros para su consideración por los órganos de UNASUR.

Las enmiendas aprobadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, seguirán el procedimiento establecido en el Artículo 26, para su posterior entrada en vigencia.

**Artículo 26**

**Entrada en Vigor**



El presente Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas entrará en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno (9º) instrumento de ratificación.

Los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República del Ecuador, que comunicará la fecha de depósito a los demás Estados Miembros, así como la fecha de entrada en vigor del presente Tratado Constitutivo.

Para el Estado Miembro que ratifique el Tratado Constitutivo luego de haber sido depositado el noveno instrumento de ratificación, el mismo entrará en vigor treinta días después de la fecha en que tal Estado Miembro haya depositado su instrumento de ratificación.

**Artículo 27**

**Registro**

El presente Tratado Constitutivo y sus enmiendas serán registrados ante la Secretaría de la Organización de Naciones Unidas.

**Artículo Transitorio**

Las Partes acuerdan designar una Comisión Especial, que será coordinada por el Consejo de Delegadas y Delegados y estará integrada por representantes de los Parlamentos Nacionales, Subregionales y Regionales con el objetivo de elaborar un Proyecto de Protocolo Adicional que será considerado en la IV Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Esta Comisión sesionará en la ciudad de Cochabamba. Dicho Protocolo Adicional establecerá la composición, atribuciones y funcionamiento del Parlamento Suramericano.

Tratado constitutivo de la UNASUR

Suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, a los veintitrés días del mes de mayo del año dos mil ocho, en originales en los idiomas portugués, castellano, inglés y neerlandés, siendo los cuatro textos igualmente auténticos.

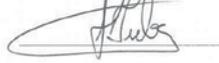
POR LA REPÚBLICA ARGENTINA



POR LA REPÚBLICA DE BOLIVIA



POR LA REPÚBLICA FEDERATIVA  
DEL BRASIL



POR LA REPÚBLICA DE COLOMBIA



POR LA REPÚBLICA DE CHILE



POR LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



POR LA REPÚBLICA COOPERATIVA  
DE GUYANA



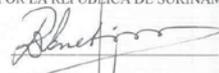
POR LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY



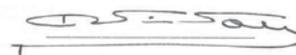
POR LA REPÚBLICA DEL PERÚ



POR LA REPÚBLICA DE SURINAME



POR LA REPÚBLICA ORIENTAL  
DEL URUGUAY



POR LA REPÚBLICA BOLIVARIANA  
DE VENEZUELA



## REFERENCIAS

- Abdul-Hak, A. (2013). *O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Objetivos e interesses do Brasil*. Brasília-DF: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Adler, E., & Barnett, M. (Eds.) (1988). Security communities in theoretical perspective. En *Security Communities* (pp. 3-28). Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- AFP. (2008). *Brasil afirma que UNASUR apoya consejo de Defensa, sin Colombia*. Recuperado de <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5g8EN59HYyZvrvp5KGLXYEbq9niMA>
- ALALC. (1960). *Tratado de Montevideo. Constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*. Recuperado de <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/tratados/trat12859.htm>
- Altmann, J. (2009). El ALBA, Petrocaribe y Centroamérica: ¿intereses comunes? *Nueva Sociedad*, 219, 127-144.
- Americas Program. (2008). *La crisis boliviana, la OEA y UNASUR*. Recuperado de <http://www.cipamericas.org/es/archives/1528>
- Amorim, C. (2010). Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, 214-240.
- Amorim, C. (2012a). *Defesa Nacional e Pensamento Estratégico Brasileiro*. Conferência de abertura. Seminário Estratégias de Defesa Nacional. Brasília, Brasil.
- Amorim, C. (2012b). Estrategia de defensa de Brasil y de América del Sur. *Revista de ciencia política*, 32(2), 501-507.
- Amoroso, J. (2008). La creación y la evolución de Unasur. *Revista Debates*, 2(2), 299-324.
- Andersen, L., Mercado, A., & Muriel, B. (2003). *Discriminación étnica en Bolivia: en el sistema educativo y el mercado de trabajo*. Bolivia: Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana.

- Andes. (2011). *Fiscalía de Sucumbíos se abstiene de continuar juicio contra Juan Manuel Santos*. Recuperado de <http://andes.info.ec/politica/fiscalia-de-sucumbios-se-abstiene-de-continuar-juicio-contra-juan-manuel-santos-48661.html>
- APAS. (2012). *Primera Cumbre de la Comunidad Sudamericana. Sólo una declaración institucional de siete presidentes*. Recuperado de [http://www.prensamercom.com.ar/apm/nota\\_completa.php?idnota=957](http://www.prensamercom.com.ar/apm/nota_completa.php?idnota=957)
- APM Agencia Taller. (2005). *Primera Cumbre de la Comunidad Sudamericana. Sólo una declaración institucional de siete presidentes*. Recuperado de <http://www.uncu.edu.ar/solo-una-declaracion-institucional-de-siete-presidentes>
- Armas suecas incautadas a Farc fueron robadas en Venezuela, dijo Chávez. (5 de agosto de 2009). *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/internacional/armas-suecas-incautadas-farc-fueron-robadas-en-venezuela-dijo-chavez>
- Arrarás, A., & Deheza, G. (2005). Referéndum del gas en Bolivia 2004: mucho más que un referéndum. *Revista de Ciencia Política*, 25, 161-172.
- Ayala, M. (24 de abril de 2008). Ecuador podría conceder a las FARC el estatuto de ‘fuerza beligerante’. *El Mundo*. Recuperado de <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/04/24/internacional/1209008545.html>
- Ayala, R., & Aurazo, R. (2011). ¿Qué ocurrió en el 30-S? A propósito del juicio a los “actores involucrados”. *Revista Andina de Estudios Políticos*, 7, 3-21.
- Azcui, M. (11 de septiembre de 2008). Morales expulsará al embajador de EE UU por “dividir” Bolivia. *El País*. Recuperado de [http://elpais.com/diario/2008/09/11/internacional/1221084007\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2008/09/11/internacional/1221084007_850215.html)
- Bajak, F. (18 de julio de 2009). Un video de las FARC compromete a Correa. *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1151786-un-video-de-las-farc-compromete-a-correa>
- Barnett, T. (2009). *Great Powers: America and the world after Bush*. New York: G. P. Putnam’s Sons.
- Bases militares en Colombia podrían provocar guerra, dijo Hugo Chávez. (6 de agosto de 2009). *Univisión*. Recuperado de <http://noticias.univision.com/america-latina/venezuela/article/2009-08-06/bases-militares-en-colombia-podrian#axzz2mWuyodpl>
- Bastienier, M. (10 de julio de 2008). El proyecto de Lula en la región. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elspectador.com/impreso/internacional/articulo-impreso-el-proyecto-de-lula-region>
- Batta, V. (2008). Altermundismo: ¿sociedad civil global o nuevo movimiento antisistémico? *Norteamérica. UNAM, Centro de Investigaciones sobre América del Norte*, 3(2), 159-194.

- Battaglino, J. (2012). Defence in a Post-Hegemonic Regional Agenda: the case of the South American Defence Council. En: P. Riggirozzi, & D. Tussie (Eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America* (pp. 81-100). New York: Springer.
- Battaglino, J. (2013). La evolución de la zona de paz sudamericana. *Serie: Documentos de Trabajo. Escuela de Defensa Nacional. Ministerio de Defensa. Presidencia de la Nación Argentina*, 12, 4-26.
- Battaglino, J. (2014). Democracia, reconfiguración de amenazas y el declive de la conflictividad interestatal suramericana. (*En revisión*), 12, 4-26.
- Bernal-Meza, R. (2008). Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51(2), 154-178.
- Bernal-Meza, R. (2010). El pensamiento internacionalista en la era Lula. *Estudios Internacionales*, 167, 143-172.
- Bernal, C. (2010). *El principio de no intervención en el Sistema Interamericano enfocado a los casos de Nicaragua (1978-86) y de Colombia-Ecuador (2008)* (Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Bolaños, E. (1989). *XVII Reunión de Consulta de la OEA*. Notas para Charla. Primera Jornada de la Situación Nacional: Consejo Superior de la Empresa Privada en Nicaragua.
- Borda, S. (2012). *Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)-SSRC Conflict Prevention and Peace Forum.
- Borón, A. (2006). La mentira como principio de política exterior de Estados Unidos hacia América Latina. *Foreign Affairs en Español*, 6(1), 61-68.
- Bouët, A., Bureau, J., Decreux, Y., & Jean, S. (2005). Multilateral Agricultural Trade Liberalisation: The Contrasting Fortunes of Developing Countries in the Doha Round. *The World Economy*, 28(9), 1329-1354.
- Brasil entrega en Quito la ratificación del tratado de Unasur. (2011). *EFE*. Recuperado de <http://video.latino.msn.com/watch/video/brasil-entrega-en-quito-la-ratificacion-del-tratado-de-unasur/g9r260qi>
- Brasil le pidió a Uribe garantías por acuerdo militar con EE.UU. (7 de agosto de 2009). *El Litoral*. Recuperado de <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2009/08/07/internacionales/INTE-01.html>
- Brasil y EEUU firman acuerdo de cooperación militar. (12 de abril de 2010). *Univisión*. Recuperado de <http://www.univision.com/contentroot/wirefeeds/world/8186297.shtml>

- Briceño, J. (2010a). La UNASUR: ¿Continuum o un nuevo inicio del regionalismo sudamericano? En L. Martínez, Jr. Ramanzini & M. Vásquez. (Eds.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2010* (pp. 103-121). Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- Briceño, J. (2010b). UNASUR y las transformaciones del nuevo regionalismo sudamericano. *Mundo Nuevo*, 2(4), 137-164.
- Caballero, S. (2011). Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54(2), 158-172.
- Cámara de Senadores aprobó el ingreso de Paraguay a Unasur. (9 de junio de 2011). *Paraguay.com*. Recuperado de <http://www.paraguay.com/nacionales/camara-de-senad-ores-aprobo-el-ingreso-de-paraguay-a-unasur-71740>
- CAN. (2002). *Compromiso de Lima, Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gatos Destinados a la Defensa Externa*. Recuperado de [http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/compromiso\\_lima.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/compromiso_lima.htm)
- CAN. (2004). *Declaración de San Francisco de Quito sobre Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina*. Recuperado de <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/ZonadePaz.htm>
- CAN-Mercosur. (2004). *Acuerdo de Complementación Económica N° 59*. Recuperado de <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi671.pdf>
- CAN-OEA. (2002). *Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos*. Recuperado de <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/DEC586s.asp>
- Canciller colombiano no tiene muchas expectativas sobre reunión de Unasur. (29 de julio de 2010). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-216042-canciller-colombiano-no-tiene-muchas-expectativas-sobre-reunion-de>
- Cancillería Ecuador. (2011). *Colombia deposita Instrumento de Ratificación del Tratado de UNASUR*. Boletín de Prensa No. 1273. Recuperado de <http://www.mmrree.gob.ec/2011/bol1273.asp>
- Cardona, D. (2005). ¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones? *Foreign Affairs en Español*, 5(5), 84-92.
- Cardona, D. (Ed.) (2008). El ABC de Unasur: doce preguntas y respuestas. *Revista de Integración*. "La Construcción de la Integración Suramericana", 2, 19-30.

- Cardoso, F. (2001). A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 44, 5-12.
- Carvalho, J. (2012). O Ministério da Defesa e a Segurança da Amazônia. En W. Lacerda de Freitas, O. Santana do Rêgo Barros & U. de Mesquita Gomes (Eds.), *Seminário de Segurança da Amazônia (2011, Manaus) (Brasília 2012)* (pp. 55-69). Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos.
- Castañeda, J. (1994). Latin America and the End of the Cold War: an essay in frustration. En A. Lowenthal & G. Treverton (Eds.), *Latin America in a New World* (pp. 28-52). Boulder: Westview Press.
- Castañeda, J. (2006). *Latin America's left turn*. *Foreign Affairs*, 85(3), 28-43.
- CDS-CEED. (2012). *Registro Suramericano de Gasto de Defensa. Avance preliminar. Resumen Ejecutivo*. Recuperado de [http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&src=s&source=web&cd=1&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ideamerica.com%2Findex.php%3Foption%3Dcom\\_docman%26task%3Ddoc\\_download%26gid%3D175%26Itemid%3D8%26lang%3Des&ci=DuQNVJeeAdPxgwTmtoKgCA&usg=AFQjCNGag190o\\_E3S94qP6\\_r6Q9ovncOFA&sig2=8dPDxciOOR7dY6AuUaULfA](http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&src=s&source=web&cd=1&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ideamerica.com%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D175%26Itemid%3D8%26lang%3Des&ci=DuQNVJeeAdPxgwTmtoKgCA&usg=AFQjCNGag190o_E3S94qP6_r6Q9ovncOFA&sig2=8dPDxciOOR7dY6AuUaULfA)
- CDS. (2009). *Plan de Acción 2009*. Recuperado de [http://www.mdn.gub.uy/public/admdoc/c\\_8d6b5bec79df8cfe013c5ca7a69c3b0/Plan\\_de\\_Accion-2009-2010-13032009.pdf](http://www.mdn.gub.uy/public/admdoc/c_8d6b5bec79df8cfe013c5ca7a69c3b0/Plan_de_Accion-2009-2010-13032009.pdf)
- CDS. (2010). *Procedimientos de aplicación para las medidas de fomento de la confianza y seguridad*. Recuperado de [http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/PROCE\\_DIMIENTOS\\_MEDIDAS\\_DE\\_CONFIANZA\\_Y\\_SEGURIDAD.pdf](http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/PROCE_DIMIENTOS_MEDIDAS_DE_CONFIANZA_Y_SEGURIDAD.pdf)
- CDS. (2011a). *Diseño de una Metodología Común de Medición de Gastos de Defensa. Plan de Acción 2010/2011. Grupo de Trabajo. Informe Final*. Recuperado de [http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Metodologia\\_Comun.pdf](http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Metodologia_Comun.pdf)
- CDS. (2011b). *V Reunión Ordinaria de la Instancia Ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano*. Recuperado de [http://www.unasursg.org/uploads/11/1d/111dfe724f0e8\\_dc674e6a89d7cc7ace4/V-Reunio%CC%81n-de-la-instancia-Ejecutiva-del-Consejo-de-Defensa-Suramericano-Lima-Peru%CC%81-07-octubre-2011.pdf](http://www.unasursg.org/uploads/11/1d/111dfe724f0e8_dc674e6a89d7cc7ace4/V-Reunio%CC%81n-de-la-instancia-Ejecutiva-del-Consejo-de-Defensa-Suramericano-Lima-Peru%CC%81-07-octubre-2011.pdf)
- CDS. (2012a). *Plan de acción 2012*. Recuperado de <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/Plan-de-Accion-2012.pdf>
- CDS. (2012b). *Segunda reunion sobre una metodología para transparentar el inventario militar de la region suramericana*. Recuperado de [http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/ACTA\\_FOSIM.pdf](http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/ACTA_FOSIM.pdf)

- CDS. (2013). *Plan de acción 2013*. Recuperado de <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/Plan-de-Accion-2013.pdf>
- CEDIB. (2008). *Cronología de la Masacre de Porvenir. Centro de Documentación e Información Bolivia*. Recuperado de <http://www.cedib.org/bp/B9/d7.pdf>
- CEED-CDS. (2011). *Informe preliminar del CEED al Consejo de Defensa Suramericano acerca de los Términos de Referencia para los conceptos Seguridad y Defensa en la región suramericana*. Recuperado de [http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/INFORME\\_CONCEPTOS\\_SEG\\_DEF.pdf](http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/INFORME_CONCEPTOS_SEG_DEF.pdf)
- CEED-CDS. (2014a). *Inventario Militar. Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano (CEED-CDS) de la UNASUR*. Recuperado de <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/05-DocInf/05-06-Inventario.html>
- CEED-CDS. (2014b). *Misión. Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano (CEED-CDS) de la UNASUR*. Recuperado de <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/01-CEED/01-Mision.html>
- Celi de la Torre, P. (2012). El anclaje suramericano de integración y seguridad regional. En Ministerio de Defensa de España, *Cuadernos de Estrategia. Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica. Instituto Español de Estudios Estratégicos-IUGM* (pp. 274-303). España: Autor.
- Cepal-Unasur. (2011a). *Infraestructura para la integración regional*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cepal-Unasur (2011b). *UNASUR: un espacio de desarrollo y cooperación por construir*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chaves, C. (2010). La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la Unasur. *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, 38, 29-40.
- Chávez ‘evaluará’ si asiste a la toma de posesión de Santos. (14 de julio de 2010). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-213334-chavez-evaluara-si-asiste-toma-de-posesion-de-santos>
- Chávez: Bases militares son parte de la estrategia de dominación de EE.UU. (28 de agosto de 2009). *Caracol Radio*. Recuperado de <http://www.caracol.com.co/noticias/internacionales/chavez-bases-militares-son-parte-de-la-estrategia-de-dominacion-de-eeuu/20090828/nota/868956.aspx>
- Chávez diz não querer guerra com Colômbia; Lula vai a Caracas para reunião. (5 de agosto de 2010). *Folha de São Paulo*. Recuperado de <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/778664-chavez-diz-nao-querer-guerra-com-colombia-lula-vai-a-caracas-para-reuniao.shtml>
- Chávez: las FARC “no son terroristas”. (12 de enero de 2008). *La Nación*. Recuperado de 2013, de <http://www.lanacion.com.ar/978386-chavez-las-farc-no-son-terroristas>

- Chávez rompe relaciones diplomáticas con Colombia y pone en alerta la frontera. (22 de julio de 2010). *El País*. Recuperado de [http://internacional.elpais.com/internacional/2010/07/22/actualidad/1279749609\\_850215.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2010/07/22/actualidad/1279749609_850215.html)
- Chávez y Correa piden a Uribe que presente documento de acuerdo con EE.UU. (28 de agosto de 2009). *Caracol Radio*. Recuperado de <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/chavez-y-correa-piden-a-uribe-que-presente-documento-de-acuerdo-con-eeuu/20090828/nota/868927.aspx>
- Chile hace entrega formal de la Ratificación del Tratado Constitutivo de UNASUR. (23 de noviembre de 2010). *Prensa Chile*. Recuperado de [http://www.minrel.gob.cl/prontus\\_minrel/site/artic/20101123/pags/20101123205450.php](http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/artic/20101123/pags/20101123205450.php)
- Chirinos, C. (12 de septiembre de 2008). Chávez expulsa a embajador de EE.UU. *BBC Mundo*. Recuperado de [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_7611000/7611655.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7611000/7611655.stm)
- Chirinos, C. (7 de agosto de 2009). La importancia militar de Colombia para EE.UU. *BBC Mundo*. Recuperado de [http://www.bbc.co.uk/mundo/america\\_latina/2009/08/090806\\_2113\\_bases\\_colombia\\_analisis\\_rb.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/08/090806_2113_bases_colombia_analisis_rb.shtml)
- Cienfuegos, M., & Sanahuja, J. (2010). *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Cinco años de relaciones tormentosas. (29 de julio de 2009). *BBC Mundo*. Recuperado de [http://www.bbc.co.uk/mundo/america\\_latina/2009/07/090729\\_1530\\_relaciones\\_tormentosas\\_med.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/07/090729_1530_relaciones_tormentosas_med.shtml)
- Cinco puntos propone Brasil en Unasur para resolver diferencias en la región. (29 de julio de 2010). *AVN*. Recuperado de <http://www.avn.info.ve/node/7983?page=1>
- Cisneros, A., & Escudé, C. (Eds.) (2000a). La tercera fase: las relaciones argentino-norteamericanas durante la Primera Guerra Mundial (1914-1918). El tratado del ABC (25 de mayo de 1915). En *Historia general de las relaciones exteriores de Argentina*. Recuperado de <http://www.argentina-rree.com/8/8-032.htm>
- Cisneros, A., & Escudé, C. (Eds.) (2000b). Parte IV: Las Relaciones Exteriores de la Argentina Postmoderna (1989-2000). En *Historia general de las relaciones exteriores de Argentina*. Recuperado de [http://www.argentina-rree.com/home\\_nueva.htm](http://www.argentina-rree.com/home_nueva.htm)
- CNE. (2013). *Comisión Nacional Electoral de Venezuela. Divulgación Presidenciales 2013*. Recuperado de [http://www.cne.gob.ve/resultado\\_presidencial\\_2013/r/1/reg\\_000000.html](http://www.cne.gob.ve/resultado_presidencial_2013/r/1/reg_000000.html)
- Colombia agradece rechazo de Unasur a los grupos armados ilegales. (16 de diciembre de 2008). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4728376>

- Colombia defiende acuerdo militar con EEUU. (11 de agosto de 2009). *La Jornada*. Recuperado de <http://www.lajornadanet.com/diario/archivo/2009/agosto/11/7.html>
- Colombia denuncia que Venezuela vendió armas a las FARC. (7 de julio de 2009). *El País*. Recuperado de [http://internacional.elpais.com/internacional/2009/07/27/actualidad/1248645613\\_850215.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2009/07/27/actualidad/1248645613_850215.html)
- Colombia denunciaría a Venezuela ante la Corte Penal Internacional. (2010). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/node/214780/print?page=11>
- Colombia mostró pruebas de presencia guerrillera en Venezuela y Chávez decidió romper relaciones. (22 de julio de 2010). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7820314>
- Colombia no irá a cumbre de ministros Defensa Unasur si es en Quito. (10 de agosto de 2009). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo/155471-colombia-no-ira-cumbre-de-ministros-defensa-unasur-si-quito>
- Colombia pide conformar comisión que verifique denuncias sobre presencia guerrillera en Venezuela. (22 de julio de 2010). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/Impresion.aspx?idItem=119600>
- Colombia revela que incautó a las FARC armas compradas por Venezuela en Europa. (27 de julio de 2009). *El mundo.es*. Recuperado de <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/07/27/internacional/1248717610.html>
- Colombia, segundo país suramericano que más gasta en armamento. (11 de mayo de 2012). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-segundo-pais-suramericano-mas-gasta-armamento/257797-3>
- Colombia y Venezuela restablecen las relaciones diplomáticas. (10 de agosto de 2010). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-venezuela-restablecen-relaciones-diplomaticas/120388-3>
- Colombia y Venezuela ventilan ante Unasur sus posturas en crisis diplomática. (29 de julio de 2010). *El Nuevo Diario*. Recuperado de <http://www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/79952>
- Colombo, S., & Roark, M. (2012). UNASUR: integración regional y gobernabilidad en el siglo XXI. *Densidades*, 10, 21-40.
- Comini, N. (2010). El rol del Consejo de Defensa de la UNASUR en los últimos conflictos regionales. *Nueva Sociedad*, 230, 14-22.

## Referencias

- Comini, N. (2013). ¿De quién se defiende Sudamérica? *Foreign Affairs: Latinoamérica*, 13(1), 16-24.
- Comunica Bolivia. (2008a). *Masacre en Pando, Bolivia: Campesinos emboscados, torturados y salvajemente ametrallados por opositores*. Recuperado de <http://www.aporrea.org/internacionales/n120544.html>
- Comunica Bolivia. (2008b). *Masacre en Pando, Bolivia: testimonios campesinos fueron emboscados y asesinados*. Recuperado de [http://www.youtube.com/watch?v=f0tqAEPz8ow&feature=player\\_embedded#t=345](http://www.youtube.com/watch?v=f0tqAEPz8ow&feature=player_embedded#t=345)
- Comunicado de Brasilia. (2000). *I Cumbre Suramericana*. Recuperado de [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/di1-9-00.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/di1-9-00.htm)
- Congreso Paraguay ratifica tratado de bloque sudamericano Unasur. (11 de agosto de 2011). *Reuters*. Recuperado de <http://lta.reuters.com/article/topNews/idLTASIE77A0YC20110811>
- Consenso de Guayaquil. (2002). *II Cumbre Suramericana sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo*. Recuperado de [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/Consenso\\_guayaquil.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm)
- Corrales, J., & Romero, C. (2015). Venezuela's Foreign Policy, 1920s-2010s, Translation by Michael Ordower. En J. Domínguez & A. Covarrubias (Eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World* (pp. 153-168). New York: Routledge.
- Correa expulsa al embajador de Colombia en Ecuador y, al igual que Chávez, ordena el envío de tropas a la frontera. (2 de marzo de 2008). *Semana*. Recuperado de <http://m.semana.com/on-line/articulo/correa-expulsa-embajador-colombia-ecuador-y-igual-chavez-ordena-envio-tropas-frontera/91378-3>
- Correa sabía de dinero de FARC para su campaña: Informe. (10 de mayo de 2011). *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/correa-sabia-de-dinero-de-farc-para-su-campana-informe-23497>
- Covarrubias, A., & Domínguez, J. (Eds.) (2015). Introduction: Latin America in World Politics. En *Routledge Handbook of Latin America in the World* (pp. 1-21). New York: Routledge.
- Cox, M., & Stokes, D. (2012). *US Foreign Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Crisis en Bolivia convoca a presidentes de Unasur. (15 de septiembre de 2008). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/imprimir/95297>
- Crolla, M. (2008). *El Consejo Sudamericano de Defensa: Un análisis de la posible concreción de una política de defensa común*. Recuperado de [http://www.a-verare.com/Espanol/Documentos/El\\_Consejo\\_Sudamericano\\_de\\_Defensa.pdf](http://www.a-verare.com/Espanol/Documentos/El_Consejo_Sudamericano_de_Defensa.pdf)

- CSN. (2005). *Comunidad Suramericana de Naciones. Proyecto de Decisión sobre la Creación de la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano*. Recuperado de [http://www.comunidadandina.org/unasur/comision\\_est\\_rategica.pdf](http://www.comunidadandina.org/unasur/comision_est_rategica.pdf)
- CSN. (2006a). *II Reunión del Foro Sudamericano de Consulta y Concertación de Política de la Comunidad Sudamericana de Naciones*. Recuperado de [http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fintranet.comunidadandina.org%2FDocumentos%2FDInformativos%2FSGdi793.doc&ei=KcPzUsegIZPNkQeqz4C4Dw&usg=AFQjCNHbTWPZhiT5gefDU7LN-GqpPDPsgA&sig2=32rc\\_qBd0Ft8YCj\\_aZuw2w&bvm=bv.60799247,d.eW0](http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fintranet.comunidadandina.org%2FDocumentos%2FDInformativos%2FSGdi793.doc&ei=KcPzUsegIZPNkQeqz4C4Dw&usg=AFQjCNHbTWPZhiT5gefDU7LN-GqpPDPsgA&sig2=32rc_qBd0Ft8YCj_aZuw2w&bvm=bv.60799247,d.eW0)
- CSN. (2006b). *Llamado para la constitución de un espacio parlamentario sudamericano*. Recuperado de [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_parlamento.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_parlamento.htm)
- CSN. (2006c). *Primera Conferencia de Ministros de Defensa de la Comunidad Suramericana de Naciones “Declaración de Bogotá”*. Recuperado de <http://www.defesamet.com.br/docs/casa.pdf>
- CSN-Unasur. (2007). *Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno. I Cumbre Energética Suramericana*. Recuperado de [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/unasur17-4-07.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/unasur17-4-07.htm)
- Cumbre de Unasur acordó anoche en Lima respaldar al electo Nicolás Maduro. (19 de abril de 2013). *La Republica.pe*. Recuperado de <http://larepublica.pe/19-04-2013/cumbre-de-unasur-acordo-anoche-en-lima-respaldar-al-electo-nicolas-maduro>
- Cumbre de Unasur en Quito para enfriar las tensiones. (29 de julio de 2010). *Página 12*. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-150338-2010-07-29.html>
- Cumbre de Unasur termina sin consenso y cancilleres proponen encuentro presidencial. (2010). *Eje 21*. Recuperado de <http://www.eje21.com.co/inicio-mainmenu-1/25360.html?task=view>
- Dantas, C. (27 de mayo de 2011). O poderoso coronel Oliva. *Istoé independente*. Recuperado de [http://www.istoec.com.br/reportagens/139254\\_O+PODEROSO+CORONEL+OLIVA](http://www.istoec.com.br/reportagens/139254_O+PODEROSO+CORONEL+OLIVA)
- Da Silva, C., Orso, J., & Neiro, A. (2012). La Argentina y la UNASUR en la política exterior brasileña: vectores para su consolidación como potencia global. En De C. Staringher (Ed.), *XII Seminario Anual Internacional y Acreditado. Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico. El MERCOSUR-UNASUR en transformación. Un nuevo orden regional* (pp. 56-72). Argentina: Editora de la Universidad Nacional de Rosario.

## Referencias

- Debreczeni, J. (2012). *El caso 24 de mayo en Sucre: Historización del racismo en Bolivia y el lugar de los medios de comunicación* (Tesis de Maestría Estudios de la Cultura). Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.
- Declaración de Ayacucho. (2004). *Comunidad Suramericana de Naciones (CSN)*. Recuperado de [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/ayacucho\\_sudamerica.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/ayacucho_sudamerica.htm)
- Declaración de Brasilia. (2005). *I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN)*. Recuperado de <http://www.unasursg.org/uploads/c4459534ce22e5d8b46aadab2064f1a5/Declaracion-presidencial-y-agenda-prioritaria-Brasilia-30-sep-2005.pdf>
- Declaración de Cochabamba. (2006). *Declaración de Cochabamba. Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana*. Recuperado de [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/declaracion\\_cochabamba.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm)
- Declaración de Cochabamba. (2013). *Declaración de Cochabamba del Encuentro de Presidentes de Suramérica*. Recuperado de <http://www.unasursg.org/inicio/centro-de-noticias/archivo-de-noticias/declaracion-de-la-unasur-frente-al-agravio-sufrido-por-el-presidente-evo-morales>
- Declaración de Margarita. (2007). *Construyendo la Integración Energética del Sur*. Recuperado de [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/declaracion\\_margarita.pdf](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_margarita.pdf)
- Declaración del Cuzco. (2004). *III Cumbre Suramericana. Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones*. Recuperado de [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/cusco\\_sudamerica.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm)
- Defensor del Pueblo. (2008). *Informe defensorial de los hechos de violencia suscitados en el mes de septiembre de 2008 en el departamento de Pando*. Bolivia: Autor.
- Deheza, G. (2007). Bolivia 2006: reforma estatal y construcción del poder. *Revista de Ciencia Política*, 27, 43-57.
- Deheza, G. (2008). Bolivia: ¿Es posible la construcción de un nuevo Estado? La Asamblea Constituyente y las Autonomías Departamentales. *Revista de Ciencia Política*, 28(1), 61-79.
- Denuncian al Presidente de la República por traición a la patria. (25 de noviembre de 2009). *Caracol Radio*. Recuperado de <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/denuncian-al-presidente-de-la-republica-por-traicion-a-la-patria/20091125/nota/915321.aspx>
- De Oliva Neto, O. (2007). Agenda para Futuro do Brasil. *Cadernos.NAE. Processos estratégicos de longo prazo. Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República*, 20, 1-67.

- Deutsch, K. (1957). *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press.
- Díaz, C., & Cano, M. (2007). *La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Análisis e instrumentos*. Madrid: AECl.
- Do Alto, H. (2008). De Santa Cruz al Porvenir: los dilemas de la derecha boliviana. *La Tendencia*, 8, 108-113.
- Duarte, R. (2004). Dos etapas en la política exterior venezolana frente a Estados Unidos en el período de Hugo Chávez. *Cuadernos del Cendes*, 21,55, 23-47.
- Duarte, R., & Trindade, M. (2008). Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur. *Revista de Ciencia Política*, 28(2), 77-106.
- Dumbaugh, K., & Sullivan, M. (2005). *China's growing interest in Latin America*. Washington, D.C.: CRS Report for Congress, Library of Congress.
- EE UU expulsa al embajador de Bolivia (12 de septiembre de 2008). *El País*. Recuperado de [http://internacional.elpais.com/internacional/2008/09/12/actualidad/1221170402\\_850215.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2008/09/12/actualidad/1221170402_850215.html)
- EE UU expulsa al embajador de Venezuela (11 de septiembre de 2008). *El País*. Recuperado de [http://internacional.elpais.com/internacional/2008/09/12/actualidad/1221170409\\_850215.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2008/09/12/actualidad/1221170409_850215.html)
- EEUU retira mañana su base militar de Manta tras 10 de años de operaciones contra el narcotráfico. (16 de julio de 2009). *Europapress*. Recuperado de <http://www.europapress.es/internacional/noticia-eeuu-retira-manana-base-militar-manta-10-anos-operacion-es-contra-narcotrafico-20090716232321.html>
- El acuerdo con Brasil es parecido al de Colombia. (10 de abril de 2010). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-acuerdo-brasil-parecido-colombia/115321-3>
- El avión de Evo Morales es detenido en Viena bajo la sospecha de que Snowden viajaba en él. (3 de julio de 2013). *Huffington Post.es*. Recuperado de [http://www.huffingtonpost.es/2013/07/03/el-avion-de-evo-morales-es-detenido-en-viena\\_n\\_3538477.html](http://www.huffingtonpost.es/2013/07/03/el-avion-de-evo-morales-es-detenido-en-viena_n_3538477.html)
- El computador de Reyes. SEMANA revela en exclusiva los correos que demuestran los nexos de los gobiernos de Chávez y Correa con las Farc. (3 de abril de 2008). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-computador-reyes/91396-3>
- El lío de los computadores de 'Reyes'. (12 de mayo de 2008). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/impreso/politica/articuloimpreso-el-lio-de-los-computadores-de-reyes>

- El Parlamento chileno ratificó la UNASUR. (9 de septiembre de 2010). *Página 12*. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-152876-2010-09-09.html>
- El presidente Santos anunció el cierre de la frontera con Ecuador y viajó a Unasur (30 de septiembre de 2010). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-8030120>
- En vilo acuerdo militar con EE.UU. por demanda impuesta ante la Corte. (7 de marzo de 2010). *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/en-vilo-acuerdo-militar-con-eeuu-por-demanda-impuesta-ante-la-corte>
- Escudé, C. (1991). La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito. *América Latina/Internacional*, 8(27), 396-406.
- Escudé, C. (2009). *Realismo periférico: una filosofía de política exterior para estados débiles*. Buenos Aires: Universidad del CEMA.
- Estados Unidos y Brasil firmaron acuerdo de cooperación militar en Washington. (12 de abril de 2010). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7580227>
- Estrada, D. (15 de septiembre de 2008). América del Sur: rotundo apoyo de presidentes a Evo Morales. *IPS noticias*. Recuperado de <http://www.ipsnoticias.net/2008/09/america-del-sur-rotundo-apoyo-de-presidentes-a-evo-morales/>
- Estrada, J. (2001). *Plan Colombia: ensayos críticos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Eustace, R. (2014). *The Dragon in Uncle Sam's Backyard: China in Latin America*. Washington: Council on Hemispheric Affairs.
- Evo Morales expulsa a embajador de EEUU en Bolivia (10 de septiembre de 2008). *Caracol Radio*. Recuperado de <http://www.caracol.com.co/noticias/internacionales/evo-morales-expulsa-a-embajador-de-eeuu-en-bolivia/20080910/nota/668761.aspx>
- Falconí, F., & Oleas, J. (2011). Reforma institucional y las secuelas del 30-S. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, 39, 35-44.
- Fenalco pide plan de rescate económico para la frontera con Venezuela. (22 de julio de 2010). *Caracol Radio*. Recuperado de <http://www.caracol.com.co/noticias/economia/fenalco-pide-plan-de-rescate-economico-para-la-frontera-con-venezuela/20100722/nota/1330928.aspx>
- Fernandes de Hónkis, R. (2012). Poder naval na amazônia oriental: situação atual, perspectivas e conseqüências para a defesa nacional. En W. Lacerda de Freitas,

- O. Santana do Rêgo Barros & U. de Mesquita Gomes (Eds.), *Seminário de Segurança da Amazônia (2011, Manaus) (Brasília 2012)* (pp. 159-180). Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos.
- Fernández-Shaw, F. (1963). Panamá y la ODECA. *Revista de Estudios Políticos*, 132, 173-194.
- Ferres, O. (31 de julio de 2012). Brasil, el único beneficiado del Mercosur. *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1494714-brasil-el-unico-beneficiado-del-mercosur>
- Finaliza la Cumbre Sudamericana con llamado a la unidad continental. (9 de diciembre de 2006). *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2006/12/10/?section=mundo&article=030nImun&partner=rss>
- Flemes, D. (2012). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 19-37). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Opciones Gráficas.
- Flores, A. (6 de agosto de 2009). Chávez acusa a Colombia de “maniobra sucia y burda”. *RFI* Recuperado de [http://www.rfi.fr/actues/articles/116/article\\_12506.asp](http://www.rfi.fr/actues/articles/116/article_12506.asp)
- Fuerza Aérea Colombiana. (2008). *Así fue la operación Fénix*. Recuperado de <https://www.fac.mil.co/?idcategoria=26271>
- Gadea, R. (2008). Integración Suramericana y Globalización: el papel de la infraestructura. *Revista de Integración: “La Construcción de la Integración Suramericana”*, 2, 45-61.
- García, H. (2 de junio de 2008). OEA dirime pulso fronterizo. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-oeadirime-pulso-fronterizo>
- García, M. (2010). Recursos naturales e conflicto na América do Sul. En N. Jobim, S. Etchegoyen & J. Alsina (Eds.), *Segurança Internacional. Perspectivas Brasileiras* (pp. 293-304). Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Gaspar, G. (2000). El multilateralismo latinoamericano de la posguerra fría. En F. Rojas (Ed.), *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas* (pp. 127-137). Caracas: FLACSO-Chile, Editorial Nueva Sociedad.
- George, A., & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: BCSIA.
- Giacalone, R. (2006). La Comunidad Sudamericana de Naciones: ¿una alianza entre izquierda y empresarios? *Nueva Sociedad*, 202, 74-86.

- Gloobal. (2014). *Revista Gloobal Hoy*. Recuperado de <http://www.gloobal.info/iepala/gloobal/hoy/index.php?id=150&canal=Textos&ghoy=0001&seccionxt=1>
- Gobierno agradece decidido rechazo de Unasur a los grupos armados ilegales. (16 de diciembre de 2008). *Prensa Colombia*. Recuperado de <http://web.presidencia.gov.co/s p/2008/diciembre/16/09162008.html>
- Gobierno de Evo llamó a Embajador de EE.UU. y “le leyó la cartilla”. (28 de agosto de 2008). *Noticias24.com*. Recuperado de <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/16988/gobierno-de-evo-llamo-al-embajador-de-eeuu-y-le-leyo-la-cartilla/>
- Goldberg dio explicaciones sobre reunión con Costas (27 de agosto de 2008). *Bolivia.com* Recuperado de <http://www.bolivia.com/noticias/autonoticias/DetalleNoticia39120.asp>
- Gomes, M. (2010). Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, 151-168.
- González, D. (2013). *La Operación Fénix: evaluación de un sistema de solución de controversias de la OEA a la luz del Derecho Administrativo global* (Tesis de Maestría en Derecho). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- González, E. (2006). Las dos etapas de la política exterior de Chávez. *Nueva Sociedad*, 205, 159-171.
- Grupo de Río. (2008). *Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río sobre los acontecimientos recientes entre Ecuador y Colombia*. Recuperado de <http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/marzo/07/08072008.html>
- Gudynas, E. (2006). *El camino de la Integración Sudamericana. Rumbo a Cochabamba 2006*. CLAES - D3E - CEADES.
- Gushiken, L., Arbix, G., & de Oliva Neto, O. (2004). *Projeto Brasil 3 tempos: 2007, 2015 e 2022*. Brasil: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica.
- Guyana ratificó tratado constitutivo de Unasur. (12 de febrero de 2010). *ABN*. Recuperado de <http://www.aporrea.org/internacionales/n151007.html>
- Hakim, P. (2006). Is Washington Losing Latin America? *Foreign Affairs*, 39-53.
- Heredia, L. (2 de noviembre de 2008). EE.UU. refuta a Morales. *BBC Mundo*. Recuperado de [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_7705000/7705147.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7705000/7705147.stm)
- Hirst, M. (2006). Los desafíos de la política sudamericana de Brasil. *Nueva Sociedad*, 205, 131-140.

- Hirst, M., & Soares de Lima, M. (2015). Rethinking Global and Domestic Challenges in Brazilian Foreign Policy. En J. Domínguez & A. Covarrubias (Eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World* (pp.139-154). New York: Routledge.
- Huanacuni, F. (2010). Buen Vivir / Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas. Lima: Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas – CAOI.
- Hugo Chávez acusa a Colombia de fraguar una guerra en su contra. (26 de enero de 2008). *El País*. Recuperado de [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Hugo/Chavez/acusa/Colombia/fraguar/guerra/elpepuint/20080126elpepuint\\_3/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Hugo/Chavez/acusa/Colombia/fraguar/guerra/elpepuint/20080126elpepuint_3/Tes)
- Hugo Chávez acusa a Uribe de preparar “provocación bélica” contra Venezuela. (26 de enero de 2008). *El Comercio*. Recuperado de <http://elcomercio.pe/ediciononline/html/2008-01-25/hugo-chavez-acusa-uribe-preparar-provocacion-belica-contra-venezuela.html>
- Hugo Chávez dispuesto a olvidar choque con Alan García. (2006). *Perú 21*. Recuperado de <http://peru21.pe/noticia/70895/hugo-chavez-dispuesto-olvidar-choque-alan-garcia>
- II Cumbre Suramericana. (2002). *Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana*. Recuperado de [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/CG\\_anexo2.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/CG_anexo2.htm)
- IIRSA. (2000). *Informe del Comité de Coordinación Técnica (CCT). Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana*. Recuperado de [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/CG\\_anexo3.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/CG_anexo3.htm)
- IIRSA. (2013). *Áreas de Acción*. Recuperado de <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=57>
- Infodefensa.com. (2012). *El Consejo de Defensa de la UNASUR acuerda crear la Agencia Espacial Suramericana*. Recuperado de <http://www.infodefensa.com/es/2011/11/14/noticia-el-consejo-de-defensa-de-la-unasur-acuerda-crear-la-agencia-espacial-surameri-cana-2.html>
- Infolatam. (2008). *Bolivia: Morales expulsa a la DEA por conspirar y EE. UU. niega acusaciones*. Recuperado de <http://www.infolatam.com/2008/11/02/bolivia-morales-expulsa-a-la-dea-por-conspirar-y-ee-uu-niega-acusaciones/>
- Infosur hoy. (2009). *Unasur en desacuerdo sobre bases militares colombianas*. Recuperado de <http://infosurhoy.com/es/articulos/saii/features/2009/08/12/feature-02>
- Intelpage. (2014). *Historia de la Inteligencia Brasileña*. Recuperado de <http://www.intelpage.info/web/externo/brasil.htm>

- Isacson, A. (31 de octubre de 2006). *Plan Colombia – Six Years Later: Report of a Center for International Policy (CIP) staff visit to Putumayo and Medellín, Colombia*. Recuperado de <http://www.ciponline.org/research/entry/plan-colombia-six-years-later>
- Isch, E. (2010). Algunas ideas sobre el golpe que nunca fue. *Opción*, 9(201), 1-15.
- Jarmin, C. (13 de septiembre de 2008). Venezuela reitera apoyo militar a Bolivia. *BBC Mundo*. Recuperado de [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_76140\\_00/7614929.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_76140_00/7614929.stm)
- Kane, W. E. (1972). *Civil strife in Latin America: a legal history of US involvement*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lacerda de Freitas, W., Santana do Rêgo Barros, O. & de Mesquita Gomes, U. (Eds.). (2012). *Seminário de Segurança da Amazônia (2011, Manaus) (Brasília 2012)*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos.
- Laraburu, P. (2013). *O sentido de autonomia na iniciativa brasileira de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano* (Tesis de Maestría). Universidade de Brasília, Brasil.
- Larrea, G. (2011). Del 30-S a la inflexión del gobierno de Correa. *La Tendencia*, 11, 38-42.
- Las FARC habrían financiado con 100 mil dólares la campaña electoral de Correa. (15 de mayo de 2008). *La Republica.pe*. Recuperado de <http://www.larepublica.pe/15-05-2008/las-farc-habrian-financiado-con-100-mil-dolares-la-campana-electoral-de-correa>
- La Unasur rechazó por unanimidad a los grupos armados ilegales. (16 de diciembre de 2008). *Caracol Radio*. Recuperado de [http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/la-unasur-rechazo-por-unanimidad-a-los-grupos-armados-ilegales/20081216/nota/73196\\_8.aspx](http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/la-unasur-rechazo-por-unanimidad-a-los-grupos-armados-ilegales/20081216/nota/73196_8.aspx)
- La Unasur inaugura la Biblioteca Gabriel García Márquez y la Esude en su octavo aniversario. (16 de febrero de 2015). *Noticias24.com*. Recuperado de <http://www.noticias24.com/internacionales/noticia/101194/unsur-celebrara-ocho-anos-de-su-nacimiento-como-icone-de-la-identidad-suramericana/>
- Lafer, C. (2000). Brasil: dilemas e desafios da política externa. *Estudos Avançados*, 14(38), 260-267.
- Leal, F. (2001). El Plan Colombia: orígenes, desarrollos y proyección regional. *Íconos*, 10, 80-86.
- Liévano, I. (1978). *Bolivarismo y Monroísmo*. Bogotá: Editorial Revista Colombiana Ltda.
- Lizcano, F. (2005). Composición Étnica de las Tres Áreas Culturales del Continente Americano al Comienzo del Siglo XXI. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 12(38), 185-232.

- Lizón, R. P. (2011). *Historia de la negociación de Charaña*. La Paz: Plural editores.
- Lobell, S., Ripsman, N., & Taliaferro, J. (2009). *Neoclassical Realism, The State, And Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Los países suramericanos revelan su gasto militar por primera vez. (10 de mayo de 2012). *La República.pe*. Recuperado de <http://www.larepublica.pe/10-05-2012/los-paises-suramericanos-revelan-su-gasto-militar-por-primeravez>
- Lula aspira a papel activo en crisis Caracas-Bogotá. (23 de julio de 2010). *El Universal*. Recuperado de [http://www.eluniversal.com/2010/07/23/int\\_ava\\_lula-aspiraa-papel\\_23A4236173](http://www.eluniversal.com/2010/07/23/int_ava_lula-aspiraa-papel_23A4236173)
- Lula busca un papel activo en la crisis para alejar a EE.UU. Colombia estudia llevar al TPI a Venezuela por cobijar a guerrilleros. (23 de julio de 2010). *La Voz de Galicia*. Recuperado de [http://www.lavozdeg Galicia.es/mundo/2010/07/24/0003\\_8628279.htm](http://www.lavozdeg Galicia.es/mundo/2010/07/24/0003_8628279.htm)
- Lula chega à Venezuela para discutir crise diplomática com Chávez. (6 de agosto de 2010). *Folha de São Paulo*. Recuperado de <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/778932-lula-chega-a-venezuela-para-discutir-crise-diplomatica-com-chavez.shtml>
- Lula defiende creación de Consejo de Defensa. (2008). *La Red 21*. Recuperado de <http://www.la21.com.uy/mundo/301257-lula-defiende-creacion-de-consejo-de-defensa>
- Malamud, A. (2005). Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement. *Cambridge Review of International Affairs*, 18(3), 421-436.
- Malamud, A. (2011a). Argentine Foreign Policy under the Kirchners: Ideological, Pragmatic, or Simply Peronist? En G. Gardini & P. Lambert (Eds.), *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism* (pp. 87-102). New York: Palgrave Macmillan.
- Malamud, A. (2011b). A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. *Latin American Politics and Society*, 53(3), 1-24.
- Malamud, C. (2007). *La cumbre energética de América del Sur y la integración regional: un camino de buenas (y no tan buenas) intenciones (DT)*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Malamud, C. (2008). *La Cumbre de Unasur en Santiago de Chile y el conflicto en Bolivia*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Malone, D., & Khong, Y. (2003). *Unilateralism and US Foreign Policy: International Perspectives*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

## Referencias

- Mayorga, F. (2006). Referéndum y asamblea constituyente: autonomías departamentales en Bolivia. *Colombia Internacional*, 64, 50-67.
- MCCA. (1960). *Tratado General de Integración Económica Centroamericano. Mercado Común Centroamericano*. Recuperado de <http://www.sice.oas.org/Trade/sica/PDF/TratadoGralIntegracion60.pdf>
- McShery, J. P. (2012). La Maquinaria de muerte: la Operación Cóndor. *Revista de Sociedad, Cultura y Política en América Latina*, 1(1), 33-45.
- Mejías, S. A. (2008). La OEA: un actor regional en la gestión de crisis. Logros y limitaciones. *Realidades y perspectivas de la Gestión Internacional de Crisis. Adenda*, 69-98.
- Mena, P. (30 de julio 2010). Unasur no logra consenso entre Venezuela y Colombia. *BBC Mundo*. Recuperado de [http://www.bbc.co.uk/mundo/america\\_latina/2010/07/100730\\_unasur\\_no\\_consenso\\_colombia\\_venezuela\\_lh.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/07/100730_unasur_no_consenso_colombia_venezuela_lh.shtml)
- Merke, F. (2012). Política exterior argentina y elección institucional: La OEA en el espejo de la UNASUR y el Mercosur. En E. Hershberg, A. Serbin & T. Vigevani (Eds.), *Pensamiento Propio No. 39. El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante* (pp. 353-381). Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- Miguez, D. (16 de septiembre de 2008). Nueve mosqueteros/as en apoyo a Evo. *Página 12*. Recuperado de 2013, de <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-111674-2008-09-16.html>
- Milet, P. (2004). El rol de la OEA. El difícil camino de prevención y resolución de conflictos a nivel regional. *Pensamiento Propio*, 19, 143-179.
- Militares venezolanos listos para enfrentar posible agresión de Colombia. (23 de julio de 2010). *El Nuevo Diario*. Recuperado de <http://www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/79536>
- Mindefensa Brasil. (2008). *Estrategia Nacional de Defensa. Paz y seguridad para Brasil*. Brasilia: Ministerio de Defensa.
- Mindefensa Chile. (2009). *Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR*. Santiago de Chile: Talleres Gráficos S.A.
- MinDefensa se reunió con su homólogo Robert Gates. (24 de febrero de 2009). *Prensa Colombiana*. Recuperado de [http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/febrero/24/11242\\_009.html](http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/febrero/24/11242_009.html)
- Mindefensa Uruguay. (2011). *Uruguay ratificó Tratado Consultivo de UNASUR proceso de integración y solidaridad política*. Recuperado de <http://www.mdn.gub.uy/?q=node/1189>

- Misión de Gates: conseguir más cooperación en defensa. (13 de abril de 2010). *RFI*. Recuperado de <http://www.espanol.rfi.fr/americas/20100413-mision-de-gates-conseguir-mas-cooperacion-en-defensa>
- Montero, P. (2013). El parlamento suramericano: Una posibilidad real o un discurso demagógico. En J. Roy (Ed.), *Después de Santiago: integración regional y relaciones Unión Europea - América Latina* (pp. 149-156). Miami: Miami-Florida European Union Center / Jean Monnet Chair.
- Mora, R. (2005). Ley de justicia y paz transicional: un avance significativo. *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 6, 119-157.
- Moratinos: “No toleraremos un golpe de Estado en Ecuador”. (30 de septiembre de 2010). *El País*. Recuperado de [http://internacional.elpais.com/internacional/2010/09/30/actualidad/1285797608\\_850215.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2010/09/30/actualidad/1285797608_850215.html)
- Moreira, Á. (2008). *Consejo Sudamericano de Defensa: Hacia una integración regional en defensa*. Buenos Aires: RESDAL.
- Moya, S. (2012). Cooperación regional y militarización de las respuestas estatales a los problemas de (in)seguridad en Centroamérica. *Seguridad y Sociedad*, 14, 51-56.
- Muchnik, D. (3 de julio de 2006). Brasil, el socio más activo del Mercosur. Es el único país del bloque que aumenta sus ventas “intrazona” desde 1998. *Clarín.com*. Recuperado de <http://edant.clarin.com/diario/2006/07/03/elpais/p-01001.htm>
- Muñoz, H. (1987). Las causas del auge y la declinación del Sistema Interamericano de Seguridad: una perspectiva latinoamericana. *Estudios Internacionales*, 102-113.
- Nadie cede en Bolivia donde se agudiza la crisis política. (6 de mayo de 2008). *El Universo*. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/2008/05/06/0001/14/04C9EF23FC414FD1A23B1B815D4806AF.html>
- Néstor Kirchner media en la crisis bilateral entre Colombia y Venezuela. (2010). *La Gaceta*. Recuperado de <http://www.intereconomia.com/noticias-gaceta/internacional/nelson-kirchner-media-crisis-bilateral-colombia-y-venezuela>
- Nieto, R. (2011). La “Operación Fénix” de las Fuerzas Militares colombianas no violó la soberanía ecuatoriana. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba*, 2(1), 33-57.
- ODECA. (1951). *Carta de San Salvador*. Recuperado de <http://www.sica.int/busqueda/centro%20de%20documentaci%C3%B3n.aspx?IdItem=991&IdCat=28&IdEnt=401>
- OEA. (1948a). *Carta de la Organización de los Estados Americanos*. Recuperado de [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_A-41\\_Carta\\_de\\_la\\_Organizacion\\_de\\_los\\_Estados\\_Americanos.htm#ch1](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm#ch1)

## Referencias

- OEA. (1948b). *Tratado Americano de Soluciones Pacíficas. "Pacto de Bogotá"*. Recuperado de <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-42.html>
- OEA. (1999). *Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz*. Recuperado de <http://www.oas.org/csh/spanish/c&tdeclaracmercosurzonapaz.asp>
- OEA. (2001a). *Carta Democrática Interamericana*. Recuperado de [http://www.oas.org/charte r/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](http://www.oas.org/charte r/docs_es/resolucion1_es.htm)
- OEA. (2001b). *Declaración de la ciudad de Québec*. Recuperado de [http://www.oas.org/xxx ivga/spanish/reference\\_docs/CumbreAmericasQuebec\\_Declaracion.pdf](http://www.oas.org/xxx ivga/spanish/reference_docs/CumbreAmericasQuebec_Declaracion.pdf)
- OEA. (2005). *IV Cumbre de las Américas. Declaración de Mar del Plata*. Recuperado de [http://www.summit-americas.org/iv\\_summit/iv\\_summit\\_dec\\_sp.pdf](http://www.summit-americas.org/iv_summit/iv_summit_dec_sp.pdf)
- OEA. (2008a). *Discurso del Embajador Camilo Ospina, Representante Permanente de Colombia ante la OEA*. Recuperado de [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/discurs o.asp?sCodigo=08-0022](http://www.oas.org/es/centro_noticias/discurs o.asp?sCodigo=08-0022)
- OEA. (2008b). *RC.25/doc. 7/08. Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Informe de la Comisión de la OEA que visitó Ecuador y Colombia*. Recuperado de <https://www.oas.org/consejo/sp/docs/RC00089S01.DOC>
- OEA. (2008c). *RES. 930 (1632/08). Convocatoria de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y Nombramiento de una Comisión*. Recuperado de <http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res930.asp>
- OEA. (2010a). *CP/ACTA 1765/10. Acta de la Sesión Extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA celebrada el 22 de julio de 2010*. Recuperado de <http://www.oas.org/CON SEJO/sp/actas/acta1765.pdf>
- OEA. (2010b). *Ley Orgánica del Servicio Público*. Recuperado de [http://www.oas.org/juridic o/PDFs/mesicic4\\_ccu\\_org10.pdf](http://www.oas.org/juridic o/PDFs/mesicic4_ccu_org10.pdf)
- OEA. (2010c). *Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena "Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia"*. Recuperado de [http://www.sice.oas.org/CAN/ Protdemc\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/CAN/ Protdemc_s.asp)
- OEA. (2012). *Carta Social de las Américas*. Recuperado de [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-206/12](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-206/12)
- OEA aprueba Carta Social de las Américas. (4 de junio de 2012). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/articulo-351006-oea-aprueba-carta-social-de-americas>
- OEA-TIAR. (1947). *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*. Recuperado de <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html>

- ONU. (1991). *Manual on the Effective Prevention and Investigation of Extra-Legal, Arbitrary and Summary Executions*. New York: Autor.
- ONU. (1995). *Office of Legal Affairs. Guidelines for the Conduct of United Nations Inquiries into Allegations of Massacres*. New York: Autor.
- ONU. (2002). *Consenso de Monterrey. Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*. Recuperado de <http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/ACONF1983.pdf>
- Ortíz, S. (2007). Tendencias sociopolíticas del Ecuador contemporáneo. En M. Velasco (Ed.), *La equidad en la mira: la salud pública en el Ecuador durante las últimas décadas* (pp. 31-40). Quito: Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS/CONASA).
- Ortíz, S. (2011). 30-S: La vulnerabilidad del liderazgo de la Revolución Ciudadana y de la Institucionalidad en Ecuador. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 39, 25-34.
- Ospina, P. (2011). Ecuador: ¿intento de golpe o motín policial? *Nueva Sociedad*, 231, 14-27.
- Oyarzún, L. (2010). El papel de la UNASUR. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10(3), 1-6.
- Pacto Andino. (1969). *Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)*. Recuperado de [http://www.informatica-juridica.com/anexos/Acuerdo\\_Cartagena\\_26\\_mayo\\_1969.asp](http://www.informatica-juridica.com/anexos/Acuerdo_Cartagena_26_mayo_1969.asp)
- Painter, J. (15 de septiembre de 2008). Morales denuncia golpe de Estado. *BBC Mundo*. Recuperado de [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_7617000/7617550.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7617000/7617550.stm)
- Países suramericanos se revelan su gasto militar por primera vez. (9 de mayo de 2012). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elspectador.com/noticias/elmundo/paises-suramericanos-se-revelan-su-gasto-militar-primer-articulo-344985>
- Paraguay entrega ratificación del tratado de la Unasur y oficializa su adhesión plena al organismo. (2011). *NTN 24*. Recuperado de <http://www.ntn24.com/noticias/paraguay-entrega-ratificacion-del-tratado-de-la-unasur-y-oficializa-su-021710>
- Paraguay ratificó su ingreso a la Unasur. (15 de septiembre de 2011). *La Prensa*. Recuperado de <http://www.prensa.com/uhora/paraguay-ratifico-su-ingreso-la-unasur/25336>
- Paredes, A. (2004). La Operación Cóndor y la Guerra Fría. *Universum (Talca)*, 19, 122-137.
- Pastrana, E., & Trujillo, L. (2011). La Operación Fénix de las Fuerzas Armadas colombianas a la luz del Derecho Internacional. *Diálogos de saberes*, 34, 197-226.

- Paz, J., & Cepeda, M. (2011). El 30-S: intento de golpe de Estado en Ecuador. En J. Proaño & N. Marcos (Eds.), *Observatorio Latinoamericano 7. Dossier Ecuador* (pp. 14-25). Argentina: Universidad de Buenos Aires.
- Pellicer, O. (2000). El multilateralismo en América Latina: retos y posibilidades. En F. Rojas (Ed.), *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas* (pp. 117-125). Caracas: FLACSO-Chile, Editorial Nueva Sociedad.
- Peña-Esclusa, A. (2009). *The Foro de São Paulo. A Threat to Freedom in Latin America*. Bogotá: Mary Montes Edition.
- Peña, F. (2009). La integración del espacio sudamericano ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse? *Nueva Sociedad*, 219, 46-58.
- Pereira de Lima, C. (2010). *La aportación de la UNASUR para el surgimiento de América del Sur como actor global de relevancia en el escenario internacional (2004-2008)* (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Pérez, A. (2002). Argentina y el nuevo patrón de inestabilidad política en América Latina. *REVISTA SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 1(1), 167-185.
- Petrobras. (2014). *Actuación en el Presal*. Recuperado de <http://www.petrobras.com/es/energia-y-tecnologia/fuentes-de-energia/presal/>
- Polanski, S. (2006). *Winners and Losers: Impact of the Doha Round on Developing Countries*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Pomar, V. (2012). Foro de San Pablo: debates necesarios. *Nueva Sociedad*, 241, 11-20.
- Presidencia Colombia. (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*. Recuperado de <http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/noviembre/03/acuerdo.pdf>
- Prieto, G. C. (2012). La institucionalización de la UNASUR y los avances en seguridad y defensa. En H. Mathieu & C. Niño (Eds.), *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario* (pp. 3-21). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol).
- Primera intervención del Presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, al iniciarse cumbre de Unasur en Bariloche. (28 de agosto de 2009). *Prensa Colombiana*. Recuperado de <http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/agosto/28/06282009.html>
- Pruebas sobre presencia guerrillera en Venezuela son claras y recientes: Luis Alfonso Hoyos. (21 de julio de 2010). *Caracol Radio*. Recuperado de <http://www.caracol.com.co/>

com.co/noticias/actualidad/pruebas-sobre-presencia-guerrillera-en-venezuela-son-claras-y-recientes-luis-alfonso-hoyos/20100721/nota/1329971.aspx

Punto final a la “gira Uribe” (7 de agosto de 2009). *El Espectador*. p. 4.

Puricelli inauguró el ejercicio conjunto “Unasur 2”. (2012). *Prensa Argentina*. Recuperado de <http://www.prensa.argentina.ar/2012/10/01/34625-puricelli-inauguro-el-ejercicio-conj-unto-unasur-2.php>

¿Qué ganaron y perdieron Perú y Chile con el fallo de La Haya? (28 de enero de 2014). *BBC Mundo*. Recuperado de [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/01/140127\\_chile\\_peru\\_cij\\_fallo\\_haya\\_az](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/01/140127_chile_peru_cij_fallo_haya_az)

Quintero, R., & Charvet, S. (2011). Ecuador: la alianza de la derecha el corporativismos en el “putch” del 30 de septiembre de 2010. En J. Proaño & N. Marcos (Eds.), *Observatorio Latinoamericano 7. Dossier Ecuador* (pp. 26-39). Argentina: Universidad de Buenos Aires.

Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva Sociedad*, 231, 79-95.

Ramírez, S., Restrepo, L., & Rojas, D. (2001). *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*. Bogotá: Editorial Planeta.

Randall, S. (2004). El problema de la seguridad en las relaciones Colombia-Estados Unidos: perspectivas en transición. En D. Cardona, B. Labatut, S. Lavaux, & R. Sánchez, (Eds.), *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas*. Bogotá: CEPI, Universidad del Rosario.

Rechazo desde Colombia a posición de Unasur en crisis con Venezuela. (27 de agosto de 2015). *El País*. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/rechazo-desde-colombia-posicion-unasur-tesis-con-venezuela>

RESDAL. (2012). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe. Presupuestos*. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina.

Riggirozzi, P., & Tussic, D. (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*. New York: Springer.

Rodrigues, G., & Rodrigues, T. (2011). La Unión de las Naciones Sudamericanas (UNASUR) y los nuevos temas de la agenda regional de paz y seguridad: Roles y mecanismos de participación de la sociedad civil. En A. Serbin (Ed.), *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana* (pp. 207-238). Barcelona - Buenos Aires: ICARIA Editorial - Ediciones CRIES.

Rodríguez, S. (2012). “Unidad a medio camino”: iniciativas integracionistas e intereses nacionales en materia de seguridad y defensa: los casos de Colombia,

- Venezuela y Brasil. En J. Zavaleta. (Ed.), *La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO, pp. 349-360.
- Rojas, D. (2007). Plan Colombia II: More of the Same? *Colombia Internacional*, 14-37.
- Rojas, F. (Ed.) (2000). *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*. Caracas: FLACSO-Chile, Editorial Nueva Sociedad.
- Rojas, R. (9 de diciembre de 2006). Finaliza la Cumbre Sudamericana con llamado a la unidad continental. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2006/12/10/?section=mundo&article=030n1mun&partner=rss>
- Romero, C. (2006). Venezuela y Estados Unidos: ¿una relación esquizofrénica? *Nueva Sociedad*, 206, 78-93.
- Rosati, J., & Scott, J. (2011). *The Politics of United States Foreign Policy*. Boston: Wadsworth, Cengage Learning.
- Rossi encabezó la apertura del ejercicio de mantenimiento de paz “Unasur III”. (16 de septiembre de 2013). *Télam*. Recuperado de <http://www.telam.com.ar/notas/201309/32902-agustin-rossi-encabezo-la-apertura-del-ejercicio-de-mantenimiento-de-paz-unasur-iii.html>
- Ruiz-Caro, A. (2010). *Puntos de conflicto de la cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Russell, R. (2006). América Latina para Estados Unidos: ¿especial, desdeñable, codiciada o perdida? *Nueva Sociedad*, 206, 48-62.
- Russell, R., & Tokatlian, J. (2015). Argentina's Foreign Policy. En J. Domínguez & A. Covarrubias (Eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World* (pp. 127-138). New York: Routledge.
- SAE. (2004). *Cadernos NAE 1 – Projeto Brasil 3 Tempos*. Recuperado de <http://www.sae.go.v.br/site/?p=2700#ixzz2tX45lmuz>
- Salazar, H. (3 de marzo de 2008). Crisis en los Andes. *BBC Mundo*. Recuperado de [http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_7274000/7274233.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/latin_america/newsid_7274000/7274233.stm)
- Sanahuja, J. (2011). Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: El caso de UNASUR. En T. Legler & A. Santa-Cruz (Eds.), *Pensamiento Propio No. 33. Los desafíos del multilateralismo en América Latina* (pp. 115-158). Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES); Universidad de Guadalajara; Universidad Iberoamericana.
- Sanahuja, J. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. En A. Serbin, L. Martínez & Jr. H. Ramanzini. (Eds.),

*El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012* (pp. 19-71). Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

Sánchez, F. (2012). Cooperation and Discord in South America in the Twenty-First Century: The Consequences of the Colombia-United States Military Agreement of 2009. En B. Rajace & M. Miller (Eds.), *National Security under the Obama Administration* (pp. 159-176). New York: Palgrave Macmillan.

Sánchez, F. (2014). El papel de las Cumbres Suramericanas del siglo XXI como antecedente de la UNASUR. En V. Zapata (Ed.), *Miradas y perspectivas. El presente del regionalismo latinoamericano y europeo* (pp. 39-50). Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata.

Secretario de Defensa estadounidense visitará Perú y Colombia. (28 de abril de 2010). *La República*. Recuperado de <http://www.larepublica.pe/08-04-2010/secretario-de-defensa-a-estadounidense-visitara-peru-y-colombia>

Secretário-geral da Unasul manifesta apoio ao presidente do Equador (30 de septiembre de 2010). *Folha de São Paulo*. Recuperado de <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/807233-secretario-geral-da-unasul-manifesta-apoio-ao-presidente-do-equador.shtml>

Segunda intervención del Presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, en la cumbre de Unasur en Bariloche. (28 de agosto de 2009). *Prensa Colombiana*. Recuperado de <http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/agosto/28/14282009.html>

Se inauguró el primer ejercicio militar de la Unasur para el mantenimiento de la paz. (2011). *Prensa Argentina*. Recuperado de <http://www.prensa.argentina.ar/2011/09/05/23437-se-inauguro-el-primer-ejercicio-militar-de-la-unasur-para-el-mantenimiento-de-la-paz.php>

Seis países de la Unasur han entregado información sobre gastos militares (28 de enero de 2012). *Correo del Orinoco*. Recuperado de [http://www.correodelorinoco.gob.ve/multi\\_polaridad/seis-paises-unasur-han-entregado-informacion-sobre-gastos-militares/](http://www.correodelorinoco.gob.ve/multi_polaridad/seis-paises-unasur-han-entregado-informacion-sobre-gastos-militares/)

Seis países entregaron informe de gasto militar al Unasur. (28 de enero de 2012). *ICN Diario*. Recuperado de <http://www.icndiario.com/2012/01/28/6-paises-entregaron-informe-de-gasto-militar-al-unasur/>

Senado aprueba tratado constitutivo de Unasur. (5 de septiembre de 2008). *El Diario*. Recuperado de [http://www.eldiario.net/noticias/2008/2008\\_09/nt080905/2\\_07plt.php](http://www.eldiario.net/noticias/2008/2008_09/nt080905/2_07plt.php)

- Senado Colombia. (2010). *Senado aprobó en segundo debate Tratado para que Colombia haga parte de la Unasur*. Recuperado de <http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/noticias/item/5920-senado-aprob%C3%B3-en-segundo-debate-tratado-para-que-colombia-haga-parte-de-la-unasur>
- Sentencia C-633/11 (28 de enero de 2011). Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas - UNASUR. M.P. Juan Carlos Henao. Corte Constitucional.
- Serbin, A. (2009). América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa? *Nueva Sociedad*, 219, 145-156.
- Simonoff, A. (2013). Dilemas históricos y presentes de nuestro Relacionamento Externo. En L. Sánchez, F. Martín, V. Zapata, L. Monacci et alt. *Reflexiones sobre política exterior* (pp. 87-94). Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata.
- SIPRI. (2014). *Military Expenditure Database (1998-2013)*. Recuperado de [http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex\\_database](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database)
- Soares de Lima, M., & Hirst, M. (2006). Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, 82(1), 21-40.
- Solón, P. (2008). Reflexiones a mano alzada sobre el tratado de UNASUR. *Revista de Integración: “La Construcción de la Integración Suramericana”*, 2, 12-18.
- Soriano, J. (2009). *La cultura estratégica de las potencias medias: Brasil y México en la seguridad interamericana (2001-2006)* (Tesis Doctoral). Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra.
- Soriano, J. (2012). *Cultura Estratégica y Relaciones Internacionales. Brasil y México en la Seguridad Interamericana*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa.
- Sotomayor, W., & Pinheiro, S. (2010). *Plan Brasil 2022*. Brasília: Governo Federal Presidência da República; Secretaria de Assuntos Estratégicos.
- Spektor, M. (2011). El regionalismo de Brasil. (Working Paper No. 16). *Plataforma Democrática*, pp. 1-17.
- Sudamérica busca dialogar con EEUU por las bases en Colombia. (10 de agosto de 2009). *Reuters*. Recuperado de <http://es.reuters.com/article/topNews/idESMAE57909H20090810>
- The Military Balance. (2012). *The Military Balance. (IISS) International Institute for Strategic Studies*. London: Routledge.
- Thomas, C. (1998). *Medio siglo de la OEA. Panorama de un compromiso regional*. Washington: OEA. Interamer N. 66.

- Tickner, A. (2007). Intervención por invitación, claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, 65, 90-111.
- Tickner, A. (2008). Colombia y Estados Unidos: una relación “especial”. *Foreign Affairs*, 8(4), 65-72.
- Tokatlian, J. (2001a). Colombia, el Plan Colombia y la región andina. *Nueva Sociedad*, 173, 126-143.
- Tokatlian, J. (2001b). El plan Colombia: ¿un modelo de intervención? *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 203-219.
- Tras una tensa reunión, la Unasur consensuó un documento, pero sin definición sobre las bases de EE.UU. (28 de agosto de 2009). *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1167908-tras-una-tensa-reunion-la-unasur-consensuo-un-documento-pero-sin-definicion-sobre-las-bases-de-eeuu>
- Tulchin, J. (1988). Los Estados Unidos y América Latina en la década del 60. *Estudios Internacionales*, 462-497.
- Turcotte, S. (2008). La política de Brasil hacia Sudamérica: entre voluntarismo y resistencias. *Foro Internacional*, 48(194), 785-806.
- “Tuve que averiguar quién era Raúl Reyes”: Correa. (5 de abril de 2008). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-tuve-averiguar-quien-era-raul-reyes-correa>
- Ugarte, J. (2010). El Consejo de Defensa Suramericano: balance y perspectivas. *Anuario*, 25-42.
- Ugglá, F. (2009). Bolivia: Un año de vivir peligrosamente. *Revista de ciencia política*, 29(2), 247-273.
- Unasur. (2008a). *Cúpula Extraordinária da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) – Costa do Saúpe, Bahia, 16 de dezembro de 2008 – Declaração e Decisões*. Recuperado de <http://www.resdal.org/csd/declaracion-unasur-creacion-consejo-de-defensa-sudamericano-diciembre-2008.pdf>
- Unasur. (2008b). *Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR*. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/statement//714>
- Unasur. (2008c). *Declaración de La Moneda*. Recuperado de [http://www.unasursg.org/uploa\\_ds/a4/cd/a4cddb617ffd5f047812be87045e5b25/declaracion-de-la-moneda.pdf](http://www.unasursg.org/uploa_ds/a4/cd/a4cddb617ffd5f047812be87045e5b25/declaracion-de-la-moneda.pdf)
- Unasur. (2008d). *Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR*. Recuperado de <http://www.unasursg.org/uploads/37/ef/37efba5f76f93aff>

## Referencias

- 4c657a1d49f933c6/Declaracion-de-los-Ministros-de-Relaciones-Exteriores-de-UNASUR-2008.pdf
- Unasur. (2008e). *Informe de la Comisión de UNASUR sobre los sucesos de Pando. Hacia un alba de justicia para Bolivia*. Recuperado de <http://www.resdal.org/csd/informe-final-unasur-bolivia.pdf>
- Unasur. (2008f). *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas*. Recuperado de <http://www.unasursg.org/uploads/f8/74/f874c8c194f76a8bbd9b2ca6f23a5af7/Tratado-constitutivo-UNASUR.pdf>
- Unasur. (2009a). *Declaración de Santiago de Chile*. Recuperado de <http://www.unasursg.org/uploads/1f/c1/1fc18911d72c239850543d6ac63f551b/declaracion-de-chile-marzo-2009.pdf>
- Unasur. (2009b). *Declaración Presidencial de Quito. III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)*. Recuperado de [http://www.comunidadandina.org/unasur/10-8-09Dec\\_quito.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/10-8-09Dec_quito.htm)
- Unasur. (2009c). *Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y Gobierno de Unasur*. Recuperado de <http://www.unasursg.org/uploads/f5/3f/f53f4fb0a389ad84072a66d59d3a2214/Declaracion-Bariloche-Agosto-2009.pdf>
- Unasur. (2010a). *Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador*. Recuperado de <http://www.comunidadandina.org/unasur/30-9-10ecuador.htm>
- Unasur. (2010b). *Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre el Compromiso con la Democracia*. Recuperado de <http://www.unasursg.org/uploads/61/5e/615e42826e009f160d8d8d420a2086bf/Protocolo-adicional-compromiso-con-la-democracia.pdf>
- Unasur. (2012a). *Decisión No. 16. Sobre la Situación en la República del Paraguay*. Recuperado de <http://www.unasursg.org/uploads/9a/43/9a430ab5679fc674eae7ea999ee82cf6/Decision-16-Seguimiento-Paraguay-Lima-30-noviembre-2012.pdf>
- Unasur. (2012b). *Decisión No. 26. Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR*. Recuperado de <http://www.unasursg.org/uploads/70/fe/70fea87ad0fe40706c704ef46b06e797/Decision-N26-2012-Reunion-Extraordinaria-Mendoza-Junio-29-2012.pdf>
- Unasur. (2012c). *Declaración sobre Suramérica como zona de paz*. Recuperado de <http://www.unasursg.org/uploads/15/11/151153690dfa887e0060a927e4011a20/Declaracion-Suramerica-Zona-Paz-Lima-30-noviembre-2012.pdf>
- Unasur. (2013a). *Declaración de Caracas de la Misión Electoral de la UNASUR*. Recuperado de [http://www.sela.org/media/265601/t023600005098-0-declaracion\\_de\\_la\\_](http://www.sela.org/media/265601/t023600005098-0-declaracion_de_la_)

mision\_electoral\_de\_la\_unasur\_-\_elecciones\_presiden\_ciales\_de\_venezuela\_del\_14-04-13.pdf

Unasur. (2013b). *Declaración de Cochabamba*. Recuperado de <http://www.itamaraty.gov.br/es/notas-a-la-prensa/3488-declaracion-de-cochabamba>

Unasur. (2013c). *Declaración de Lima del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Unión de Naciones Suramericanas*. Recuperado de <http://www.unasursg.org/uploads/46/7f/467f20df2089365674121e39649b4e5f/Declaraci%C3%B3n-de-Paramaribo.pdf>

Unasur. (2013d). *Declaración de Paramaribo. VII Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas*. Recuperado de <http://www.unasursg.org/uploads/46/7f/467f20df2089365674121e39649b4e5f/Declaraci%C3%B3n-de-Paramaribo.pdf>

Unasur. (2013e). *Historia*. Recuperado de <http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/historia>

Unasur. (2013f). *Órganos*. Recuperado de <http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/organos>

Unasur. (2015). *Misiones electorales de la UNASUR*. Recuperado de <http://www.unasursg.org/images/especial/misiones%20electorales%20unasur.pdf>

Unasur arrancará sin Uribe (9 de agosto de 2009). *El Espectador*. p. 3.

Unasur busca camino de reconciliación entre Colombia y Venezuela. (29 de julio de 2010). *Caracol Radio*. Recuperado de <http://www.caracol.com.co/noticias/internacionales/unasur-busca-camino-de-reconciliacion-entre-colombia-y-venezuela/20100729/nota/1333796.aspx>

Unasur condenó el golpe de Estado en Honduras, pero se dividió por las bases de los EEUU en Colombia. (10 de agosto de 2009). *Infobae*. Recuperado de <http://www.infobae.com/2009/08/10/465378-unasur-condeno-el-golpe-estado-honduras-pero-se-dividio-las-bases-los-eeuu-colombia>

Unasur: Declaración respalda al presidente Evo Morales. (4 de julio de 2013). *Escambray.cu*. Recuperado de <http://www.escambray.cu/2013/unasur-declaracion-respalda-al-presidente-evo-morales/>

Unasur entregó informe sobre cuánto gasta la región en defensa. (12 de mayo de 2012). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11778145>

Unasur estudia crear comisión para diálogo Caracas-Bogotá. (29 de julio de 2010). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elspectador.com/noticias/politica/articulo-216063-unasur-estudia-crear-comision-dialogo-caracas-bogota>

- Unasur gradúa a promoción del Curso Internacional de Buceo en Altura. (22 de noviembre de 2012). *Jornadanet.com*. Recuperado de <http://www.jornadanet.com/n.php?a=97188-1>
- Unasur intenta mediar en la crisis política de Venezuela. La delegación del organismo se reúne con Maduro y la oposición. (6 de marzo de 2015). *El País*. Recuperado de [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/03/06/actualidad/1425674826\\_481016.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/03/06/actualidad/1425674826_481016.html)
- Unasur: la cumbre en Quito concluyó sin acuerdos de solución. (14 de mayo de 2011). *TN*. Recuperado de [http://tn.com.ar/internacional/unasur-la-cumbre-en-quito-concluyo-sin-acuerdos-de-solucion\\_039551](http://tn.com.ar/internacional/unasur-la-cumbre-en-quito-concluyo-sin-acuerdos-de-solucion_039551)
- Unasur no incluyó en su documento final condena al acuerdo militar de Colombia con E.U. (10 de agosto de 2009). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5814227>
- Unasur Prensa. (2011a). *Brasil entrega instrumento de ratificación de Tratado de UNASUR*. Recuperado de <http://www.unasur.org/uploads/92/43/9243d24958e6782f3f7259564a1e31fc/Canciller-de-Brasil-en-Quito.pdf>
- Unasur Prensa. (2011b). *Canciller de Colombia deposita Instrumento de ratificación al Tratado Constitutivo de UNASUR*. Recuperado de <http://www.unasur.org/uploads/31/e2/31e223cc29241195b0e164ff7473a32b/Boletin-Colombia-instrumento-ratificacion-final.pdf>
- Unasur Prensa. (2011c). Corte Constitucional Colombiana Ratifica Tratado de UNASUR. Recuperado de <http://www.unasur.org/uploads/6b/57/6b576658eda5d0773e5d5f46d41d70a6/Corte-Constitucional-colombiana-ratifica-tratado-de-UNASUR.pdf>
- Unasur Prensa. (2011d). *Secretario Técnico UNASUR-HAITÍ visita la sede de la Secretaría General en Quito*. Recuperado de <http://www.unasur.org/uploads/c0/af/c0afe1fea6e35d1646b6183b8c9d4d2/Secretario-tecnico-UNASUR-Haiti-en-Quito.pdf>
- Unasur Prensa. (2014a). *Finaliza la primera reunión de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE), en el Ministerio de Defensa de Ecuador*. Recuperado de <http://www.unasur.org/inicio/centro-de-noticias/archivo-de-noticias/escuela-de-defensa-sudamericana-una-realidad-regional>.
- Unasur Prensa. (2014b). *UNASUR contará con su primer avión entrenador básico*. Recuperado de <http://www.unasur.org/inicio/centro-de-noticias/archivo-de-noticias/unasur-contar%C3%A1-con-su-primer-avi%C3%B3n-entrenador-b%C3%A1sico>

- Unasur Prensa. (2015). *En su octavo aniversario: UNASUR consolida la Escuela de Defensa Suramericana*. Recuperado de <http://www.unasursg.org/es/node/218>
- Unasur ratificó su respaldo al presidente de Venezuela, Nicolás Maduro. (19 de abril de 2013). *Alba Ciudad-Telesur*. Recuperado de <http://albaciudad.org/2013/04/unasur-ratifico-su-respaldo-al-presidente-de-venezuela-nicolas-maduro/>
- Unos 1.500 colombianos han sido expulsados de Venezuela en lo corrido del 2015. (31 de marzo de 2015). *RCN*. Recuperado de <http://www.noticiasrcn.com/nacional-regiones-oriente/unos-1500-colombianos-han-sido-expulsados-venezuela-lo-corrido-del-2015>
- Uribe anunció ingreso al Consejo de Seguridad de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). (19 de julio de 2008). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4385641>
- Uribe inicia gira por Latinoamérica para explicar acuerdo militar con EE.UU. (4 de agosto de 2009). *El País*. Recuperado de <http://historico.elpais.com.co/paonline/notas/Agosto042009/urigira.html>
- Uribe no asistirá a Cumbre de Unasur (1 de agosto de 2009). *El espectador*. p. 6.
- Uruguay da primer paso hacia ratificación de tratado constitutivo de Unasur. (18 de noviembre de 2010). *El Universo*. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/2010/11/18/1/1361/uruguay-da-primer-paso-hacia-ratificacion-tratado-constitutivo-unasur.html>
- Uruguay ratificó su adhesión a Unasur. El Senado votó dividido el apoyo al nuevo organismo. (1 de diciembre de 2010). *El País.com*. Recuperado de <http://historico.elpais.com.uy/101201/pnacio-532310/nacional/Uruguay-ratifico-su-adhesion-a-Unasur/>
- Uruguay ratificó Tratado de la Unasur, que completa nueve adhesiones. (2010). *Diario Hoy*. Recuperado de <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/uruguay-ratifico-tratado-de-la-unasur-que-completa-nueve-adhesiones-444668.html>
- Valery, Y. (7 de agosto de 2010). Chávez: “Lula lleva una misión” a Colombia. *BBC Mundo*. Recuperado de [http://www.bbc.co.uk/mundo/america\\_latina/2010/08/100806\\_venezuela\\_colombia\\_lula\\_mediadorLav.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/08/100806_venezuela_colombia_lula_mediadorLav.shtml)
- Valery, Y. & Hernando, S. (23 de julio de 2010). Venezuela rompe relaciones con Colombia. *BBC Mundo*. Recuperado de [http://www.bbc.co.uk/mundo/movil/america\\_latina/2010/07/100722\\_1843\\_chavez\\_rompe\\_relaciones\\_colombia\\_fp.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/movil/america_latina/2010/07/100722_1843_chavez_rompe_relaciones_colombia_fp.shtml)
- Van Klaveren, A. (1997). Regionalismo y multilateralismo: una convergencia necesaria. En: S. López (Ed.), *El futuro del libre comercio en el continente americano. Análisis y perspectivas* (pp. 51-69). México: UNAM.

- Vanguardia. (2010). *El libreto del nuevo poder*, pp. 21-22.
- Varas, A. (1995). La seguridad hemisférica cooperativa de la posguerra fría. En O. Pellicer (Ed.), *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe. El debate contemporáneo*. México, D.F.: Universidad de las Naciones Unidas, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.
- Venezuela debe mandar chanceler para posse de presidente colombiano. (6 de agosto de 2010). *Folha de São Paulo*. Recuperado de [http://www1.folha.uol.com.br/mundo/779\\_082-venezuela-deve-mandar-chanceler-para-posse-de-presidente-colombiano.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/mundo/779_082-venezuela-deve-mandar-chanceler-para-posse-de-presidente-colombiano.shtml)
- Venezuela: la oposición consigue mayoría calificada de 3/5 en las elecciones parlamentarias. (8 de diciembre de 2015). *BBC Mundo*. Recuperado de [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151207\\_venezuela\\_elecciones\\_mud\\_mayoria\\_calificada\\_ng](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151207_venezuela_elecciones_mud_mayoria_calificada_ng)
- Venezuela ratificó el Tratado Constitutivo de Unasur. (13 de marzo de 2010). *El Universal*. Recuperado de [http://www.eluniversal.com/2010/03/13/pol\\_ava\\_venezuela-ratifico-e\\_13A3581213.shtml](http://www.eluniversal.com/2010/03/13/pol_ava_venezuela-ratifico-e_13A3581213.shtml)
- Visconti, S., & Rodríguez, U. (2012). Antecedentes de la Operación Cóndor: la Conferencia de Ejércitos Americanos (Montevideo, 1974) y la coordinación de los servicios de inteligencia y los aparatos represivos en el Cono Sur. *Revista de Sociedad, Cultura y Política en América Latina*, 1(1), 139-150.
- Wæver, O. (2007). Securitization and desecuritization. *International Security*, 66.
- Washington Post. (2013). *Covert action in Colombia. U.S. intelligence, GPS bomb kits help Latin American nation cripple rebel forces*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1167908-tras-una-tensa-reunion-la-unasur-consensuo-un-documento-pero-sin-http://www.washingtonpost.com/sf/investigative/2013/12/21/covert-action-in-colombia/>
- Weskamp, A. (2012). Globalización en crisis, regionalismo en expansión: una aproximación sistémica al proceso de integración en América del Sur. En O. Staringher de Caramuti (Ed.), *XII Seminario Anual Internacional y Acreditado. Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico: el MERCOSUR-UNASUR en transformación: un nuevo orden regional* (pp. 130-144). Argentina: UNR Editora.
- Whiters, G. (2010). Las relaciones del Comando Sur con la región. En S. Kussrow (Coord.) *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe* (p 70). Buenos Aires: RESDAL.
- Williams, M. E. (2015). The United States and Latin America. En J. Domínguez & A. Covarrubias (Eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World* (pp. 199-210). New York: Routledge.

Zanin, G. (2012). La integración del Cono Sur americano en la última década. Avances y dilemas. En O. Staringher de Caramuti, (Ed.), *XII Seminario Anual Internacional y Acreditado. Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico: el MERCOSUR-UNASUR en transformación: un nuevo orden regional* (pp. 145-155). Argentina: UNR Editora.



**UNASUR:  
PODER Y ACCIÓN  
EN SURAMÉRICA**

“Este libro es una investigación rigurosa e informada que analiza mecanismos de orden regional en Suramérica en el contexto internacional de la transición de poder. De ahí la relevancia de su pregunta clave: ¿por qué los países calificados como potencias emergentes del sur responden de maneras diferentes a los procesos de integración regional y a los cambios del sistema internacional?”.

**Esther Barbé**

Universidad Autónoma de Barcelona  
e Instituto Barcelona de Estudios Internacionales

“Este libro desarrolla tres argumentos que cuestionan el conocimiento académico sobre el tema. En primer lugar, Sánchez describe a Unasur como una organización regional en proceso de institucionalización, dejando de lado las investigaciones que acentúan la dinámica interpresidencialista de los regionalismos latinoamericanos. En segundo lugar, el diagnóstico de evolución institucional minimiza los fenómenos de resistencia (y consecuente adaptación) que la organización ha sufrido. Finalmente, al resaltar el liderazgo brasileño en la creación de Unasur, el libro amplifica la influencia brasileña en su operación y resultados. Por rigurosidad y controversialidad, esta obra merece la máxima consideración de todos los que deseen interiorizarse en la construcción de América del Sur”.

**Andrés Malamud**

Universidad de Lisboa

“Este libro constituye un aporte necesario al rastreo empírico y el análisis conceptual de la Unasur en tanto institución que ha buscado mediar en los conflictos de la región, regular las relaciones de los países miembros en temas de seguridad y defensa, e incidir en la conducción de sus respectivas políticas exteriores”.

**Arlene B. Tickner**

Universidad del Rosario, Bogotá

“El autor reflexiona en este libro, de manera muy acertada, sobre los mecanismos de creación de identidades regionales en Suramérica, e identifica dos debilidades de la UNASUR: una débil institucionalización y una fuerte dependencia de los liderazgos personales. Sin duda, esta obra es un aporte importante al análisis de los retos que suponen el diseño e implementación de la política exterior en Suramérica y la construcción de instituciones multilaterales efectivas en la región”.

**Juan Pablo Soriano**

Universidad Autónoma de Barcelona



Fondo de Publicaciones  
Universidad Sergio Arboleda



9 789588 987354

**UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA**

Calle 18 No. 14A-18. Tels: (575) 420 3838 - 420 2651. Santa Marta  
Carrera 15 No. 74-40. Tels: (571) 325 7500 ext. 2131 - 322 0538. Bogotá, D.C.  
Calle 58 No. 68-91. Tel.: (575) 368 9417. Barranquilla  
[www.usergioarboleda.edu.co](http://www.usergioarboleda.edu.co)