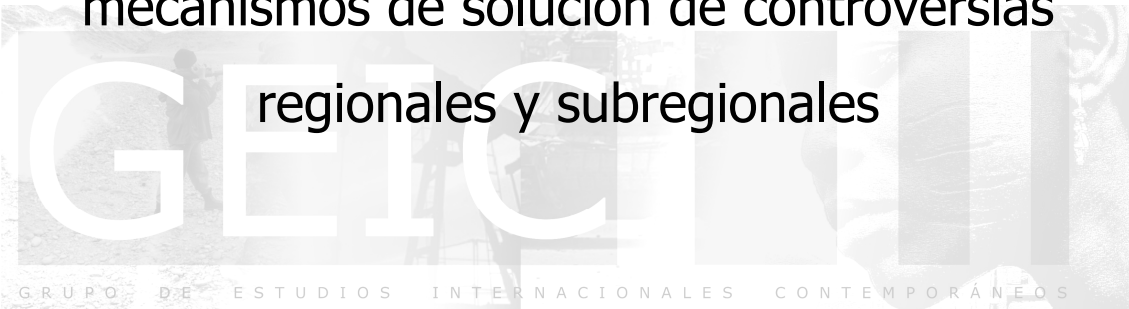


GEIC



GRUPO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEOS

Consejo de Defensa de Unasur y OEA como  
mecanismos de solución de controversias  
regionales y subregionales



Lic. María Sol Peirotti

Seguridad Internacional  
AI 018/2010  
30 de junio de 2010

## RESUMEN

La iniciativa del Consejo de Defensa de Unasur surge como opción en el marco de la cooperación sudamericana en cuestiones de seguridad hacia fines de 2007. Aparecen con ella numerosos interrogantes acerca de su viabilidad e intereses encontrados por parte de sus miembros. Existen ya en la OEA diversos mecanismos para asegurar la acción conjunta en solución de controversias regionales y subregionales por lo que se intentará analizar si se trata de dos espacios compatibles, superpuestos o contradictorios.

### **Consejo de Defensa de Unasur y OEA como mecanismos de solución de controversias regionales y subregionales**

María Sol Peirotti<sup>1</sup>

A fines de 2007, en el marco de las tensiones entre Colombia y Ecuador por la captura del número dos de las FARC (Raúl Reyes) en territorio ecuatoriano, el Presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, realizó una propuesta al resto de los países sudamericanos, para la creación de una instancia de cooperación en cuestiones de defensa.

Esta idea finalmente tomó forma en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), con la instrumentación del Consejo de Defensa del organismo el 10 de marzo de 2009 en Santiago de Chile. Como objetivos primordiales se mencionaron la cooperación entre las distintas fuerzas armadas, la realización de operaciones de paz conjuntas, la prevención de conflictos y la transparencia en los gastos militares. Asimismo, en una declaración anexa, aludieron a la lucha contra el narcotráfico.

El atento observador podría preguntarse acerca de cuáles son los verdaderos intereses que rodean a la decisión de crear el Consejo de Defensa de Unasur. Las hipótesis a tratar en la siguiente investigación tienen que ver con dos interrogantes:

---

<sup>1</sup> La autora es Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad Empresarial Siglo 21) , Maestranda en Relaciones Internacionales Europa – América Latina (Alma Mater Studiorum Università di Bologna) y Profesora de Seguridad Internacional en la Universidad Empresarial Siglo 21.

¿Es viable el Consejo de Defensa de Unasur como instancia de cooperación en asuntos de seguridad? ¿Podría eventualmente reemplazar a las estructuras de la OEA (JID, TIAR, Consejo de Seguridad Hemisférica)?

La estructura de investigación nos llevará desde los debates en el seno de Unasur hasta los organismos de OEA y los posibles intereses en conflicto, para poder responder al planteo principal.

### **Una iniciativa de Unasur**

Los países integrantes de Unasur (y del Consejo de Defensa) son Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay, Brasil, Ecuador, Bolivia, Perú, Colombia, Venezuela, Surinam y Guyana. Los mismos acordaron coordinar sus efectivos militares en misiones de paz y de ayuda humanitaria en caso de catástrofes naturales, además de "proponer el establecimiento de un mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz de nuestras naciones". Por otra parte plantearon la idea de construir "una identidad sudamericana en materia de defensa que tome en cuenta las características regionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe" (Plan de Acción 2009 del Consejo de Defensa Sudamericano).

Según sus estatutos, el Consejo se reunirá de forma ordinaria una vez al año, con la participación de representantes de los ministerios de Defensa y del Exterior, y sus acuerdos se adoptarán por consenso.

De todos modos, existen divergencias entre las posturas de los miembros de Unasur:

**Brasil:** En su afán por consolidarse como principal actor regional y aspirante a una silla permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Brasil impulsó la iniciativa subregional de Unasur y su Consejo de Defensa. No obstante, la historia reciente de este país nos muestra su reticencia a ceder espacios soberanos en aras de una eventual supranacionalidad, hasta en cuestiones tan simples como los aranceles externos comunes. Existe sí, una razón poderosa además de su posicionamiento como potencia regional y es la de la colocación de su producción armamentística en los países vecinos (Diamint, 2008). Por último, Brasil tiene intereses estratégicos en la Amazonia y sus porosas fronteras son compartidas con otros países de Unasur.

**Venezuela:** Contrariamente a su pasado como impulsora de los Acuerdos de Contadora, habla ahora con tonos mesiánicos de "vientos de guerra" y luce ella misma

como una amenaza más para la paz y seguridad regionales (Cárdenas, 2009). Sus aliados extra regionales (en particular Irán), la singular interpretación del concepto de "democracia" de Hugo Chávez y la carrera armamentista que persigue, generan una incertidumbre mayor aún en relación a las intenciones de Venezuela en el Unasur. Previo a la idea de Brasil de crear el Consejo de Defensa, Hugo Chávez aludió en 2003 a la creación de una OTAN del Sur, con la solemne intención de marcar distancias con EEUU, iniciativa que no logró prosperar.

**Colombia:** Cuando Brasil propuso la creación del Consejo de Defensa, Colombia expuso sus razones por las cuales consideraba que no podría participar del mismo: las amenazas del terrorismo y sus derivaciones, como parte de un conflicto interno con el que lucha desde hace más de cuatro décadas. De todos modos, a posteriori Colombia anunció su participación en este foro. A mediados del año 2009, la cuestión crítica se centró en el acuerdo militar con Estados Unidos, y el permiso otorgado para utilizar siete bases de las fuerzas armadas colombianas. Este fue el detonante de un debate que parece haber dividido a Unasur (Cárdenas, 2009).

**Chile:** En un tono más prudente y conciliador, Chile fue el único país que señaló la importancia de preservar las estructuras de la OEA y su rol en la solución pacífica de controversias. Existió además, un énfasis en que cada Estado tiene derecho a identificar sus propias prioridades en materia de seguridad.

**Ecuador:** Es el Estado que actualmente preside Unasur. El presidente de Ecuador, Rafael Correa, es uno de los críticos de la Unión y sumado a ello está su enfrentamiento con Colombia. De todos modos, Ecuador ha expresado que dicha situación no obstaculizará el ejercicio de su presidencia.

De lo señalado anteriormente podemos identificar dos visiones muy distintas de liderazgo regional. Por un lado, la irreverente y maniqueísta perspectiva de Hugo Chávez. Por el otro, el camino diplomático, multilateralista y prudente que conducen Brasil y Chile.

### **El Plan de Acción 2009 para el Consejo de Defensa**

El Plan 2009 fue elaborado en el mes de enero en Santiago de Chile. Su objetivo es impulsar iniciativas factibles de realizar en el corto y mediano plazo, que den legitimidad y visibilidad al Consejo. Identifica cuatro líneas de acción:

- 1) Políticas de Defensa: En particular, el inciso "e" alude a la identificación de los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y

mundial. Veremos más adelante, lo difícil que puede resultar esta tarea para la región.

2) Cooperación Militar, Acciones Humanitarias y Operaciones de Paz: Un punto innovador es el mencionado en el inciso "d", que busca establecer mecanismos de respuesta inmediata para la activación de acciones humanitarias frente a situaciones de desastres naturales.

3) Industria y Tecnología de la Defensa: Este punto está relacionado con la transparencia en el intercambio de información relacionada con cuestiones de defensa, en particular la adquisición de armas por parte de los miembros. En su Estatuto dice claramente que el Consejo no se inmiscuirá en las decisiones de compra de armas de cada país, pero sí se plantea la creación de mecanismos para medir las adquisiciones de cada miembro, aunque hasta ahora sólo Argentina y Chile han presentado datos al respecto.

4) Formación y Capacitación: Los incisos "c" y "d" analizan la puesta en funcionamiento del Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa (CSEED), para capitalizar el profuso accionar de los think tanks de la subregión.

Este Plan está plagado de buenas intenciones y proyectos comunes de, por ahora, inciertas posibilidades de ejecución. Aunque sea muy pronto para poder evaluar el éxito o fracaso de una iniciativa como el Consejo de Defensa, no podemos dejar de lado el análisis de instituciones análogas a nivel hemisférico y su evolución, para tomarlas como ejemplo y aplicarlas al caso particular.

### **Instituciones en el marco de la OEA**

El sistema de seguridad hemisférico de la OEA está conformado por diversas instancias:

- El *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca* (TIAR), firmado en 1947 e invocado en una sola ocasión (luego del 11 de Septiembre). Su foco está en la ayuda mutua de los miembros ante una amenaza extra regional (estructura típica de los acuerdos de seguridad de la Guerra Fría).
- La *Junta Interamericana de Defensa* (JID): Creada en 1942, con el orgullo de ser el primer acuerdo de seguridad regional del mundo, se ha incorporado a la estructura de la OEA en 2006, para asumir un carácter técnico militar.

- *Comisión de Seguridad Hemisférica*: Creada en 1995, es el único foro continental en materia de seguridad y defensa.

Como la OEA nace en un contexto de guerra fría, las amenazas que debía combatir estaban definidas estrictamente en función del "enemigo extra regional". De todos modos, habiendo sido puesto a prueba durante la guerra de Malvinas, el mecanismo diseñado por el TIAR probó su completa ineficacia.

Era preciso reformular la OEA y su visión hacia las nuevas amenazas "intermísticas" (narcotráfico, crimen organizado, desastres naturales y ecológicos, migraciones, terrorismo, etc.). Es por ello que en octubre de 2003, se realizó en México la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica, donde se logró consensuar un concepto multidimensional de seguridad. Nuevos organismos se encargarían de lidiar específicamente con algunas de estas amenazas (CICTE, CICAD, CIFTA, Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales). Estas innovaciones se vieron plasmadas en la "Declaración sobre Seguridad en las Américas".

Cabe destacar que durante las reuniones preparatorias se observaron fuertes contradicciones en lo que cada subregión definía como una amenaza. Por un lado, EEUU intentaba establecer como prioridad la cuestión del terrorismo, la fragilidad democrática y los abusos de los derechos humanos. Por otro, en el Caribe y algunos países andinos identificaban al crimen organizado transnacional, el narcotráfico, la corrupción, el lavado de dinero, el tráfico ilícito de armas, los desastres naturales y el SIDA como amenazas. Por último, los países del Sur hicieron hincapié en la transparencia en las políticas de defensa y las medidas de confianza mutua (Tulchin, Benítez Manaut, Diamint, 2006: 128).

Como resultado, la Declaración de la OEA enumera 52 asuntos que deben tratarse como asuntos de seguridad. No hay consenso sobre cómo definir un asunto de seguridad hemisférica que requiera de una acción colectiva política, diplomática, militar. No hay un solo concepto de seguridad hemisférica, sino varios conceptos y varias agendas (Tulchin, Benítez Manaut, Diamint, 2006: 120).

El estigma de ser un instrumento de la política estadounidense en Latinoamérica es lo que provoca el rechazo de algunos Estados a la hora de considerar a la OEA como un foro adecuado para el diálogo en seguridad y defensa. Analizando la diversidad de intereses y la escasa cooperación a nivel hemisférico, surge la alternativa de la coordinación a nivel subregional, tanto entre los Ministerios de Defensa

centroamericanos como en los sudamericanos. Es un tímido comienzo en el camino a convertirse en una región "rule maker".

De todos modos, a pesar de sus numerosas limitaciones, la OEA es el único organismo a nivel hemisférico reconocido para las cuestiones de seguridad.

### **¿El Consejo de Defensa Unasur versus la estructura de seguridad de OEA?**

En principio es importante aclarar que se trata de dos escenarios distintos, uno regional (o hemisférico) y otro subregional.

Por otra parte, no podemos ignorar la trayectoria de la OEA, que comenzó a gestarse a fines del siglo XIX y tomó forma luego de numerosas instancias de debate en 1948, con el Pacto de Bogotá. La Unasur, en cambio, es una organización muy reciente. Oficialmente fue creada en 2008, y aún no está plenamente consolidada.

Hasta parecería inútil compararlas, dado que sus funciones son diferentes y el ámbito de su aplicación también. Sin embargo, hay instancias de superposición, en particular en la resolución de conflictos entre los Estados Miembros.

La OEA, además de contar con la participación de EEUU, cuenta con "tediosos" procedimientos institucionales formales que deben contar con la participación de sus 35 miembros para adoptar una decisión. La Unasur, por su parte, sólo tiene 12 miembros y una institucionalidad escasa, que parece poder responder con mayor diligencia a las urgencias subregionales.

La tendencia a buscar soluciones subregionales puede a su vez, erosionar la imagen de la OEA como un actor de poder para la resolución de diferencias entre sus miembros. En el caso actual de Honduras, la mediación propuesta por esta organización resulta ineficiente y logra exasperar a sus participantes.

Un ejemplo relativo a la mayor eficiencia de organismos subregionales en la solución de controversias es el caso de la exitosa mediación del Grupo de Río entre Ecuador y Colombia (cuando la OEA se había limitado a recordarle a Colombia el artículo 21 de la Carta, que menciona la inviolabilidad de la soberanía estatal).

Las nuevas amenazas muchas veces requieren nuevos tipos de respuestas. Sin llegar al extremo de la conformación de las "*coalitions of the willing*", un organismo subregional como Unasur (y su Consejo de Defensa) posee una estructura flexible, adaptable y capaz de responder rápidamente a los nuevos desafíos.

Ello no quita, que Unasur deba aprender de la experiencia de la OEA, analizar sus lecciones positivas y negativas. No debemos olvidar que todos sus miembros también participan de la OEA, y que sus intereses y prioridades siguen siendo diferentes, y hasta a veces contrapuestos.

El imperativo actual a nivel de seguridad es que existen diversas instancias de solución de las controversias. Se puede recurrir a diferentes herramientas para diferentes problemas. Si bien la OEA sigue constituyendo un elemento central del Sistema Interamericano, desde ahora es uno más de un amplio menú de opciones en materia de acción colectiva (Fuentes, 2008).



## BIBLIOGRAFÍA

- CÁRDENAS, Emilio J. (2009) "Unasur, también en la encrucijada". *Diario La Nación* [en línea] [Fecha de Consulta: 21 de agosto de 2009]. Disponible en: [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1164832](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1164832)
- DAVIS, Eduardo (2009). "Consejo de Defensa de la Unasur queda al margen en su primera prueba de fuego". *ADN.es* [en línea] [Fecha de Consulta: 28 de junio de 2009] <http://www.adn.es/politica/20090825/NWS-0877-Defensa-Consejo-Unasur-primera-prueba.html>
- DIAMINT, Rut (2008). "El Consejo de Defensa Sudamericano y las FARC". *Safe Democracy Foundation* [en línea] [Fecha de Consulta: 9 de agosto de 2009]. Disponible en <http://spanish.safe-democracy.org/2008/07/07/el-consejo-de-defensa-sudamericano-y-las-farc>
- FUENTES, Carlos (2008). "Unasur con la OEA". *Diario La Nación* [en línea] [Fecha de Consulta: 14 de octubre de 2008]. Disponible en: [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1059061](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1059061)
- GRATIUS, Susanne (2008). "¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano". *FRIDE* [en línea] [Fecha de Consulta: 28 de abril de 2010]. Disponible en <http://www.fride.org>
- LAFUENTE, Javier (2009). "Ecuador asume la presidencia de Unasur entre tensiones regionales". *Diario El País* [en línea] [Fecha de Consulta: 10 de octubre de 2009]. Disponible en [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Ecuador/asume/presidencia/Unasur/tensiones/regionales/elpepiint/20090810elpepiint\\_2/](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Ecuador/asume/presidencia/Unasur/tensiones/regionales/elpepiint/20090810elpepiint_2/)
- TULCHIN, Joseph S.; BENÍTEZ MANAUT, Raúl; DIAMINT, Rut (2006). "El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI". Buenos Aires. Editorial Bononiae Libris.
- Plan de Acción 2009 del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la UNASUR. Enero de 2009, Santiago de Chile [en línea] [Fecha de consulta: 20 de junio de 2010]. Disponible en: [http://www.mdn.gub.uy/public/admdoc/c8d6b5bec79df8cfe013c5ca7a69c3b0/Pan de Accion-2009-2010-13032009.pdf](http://www.mdn.gub.uy/public/admdoc/c8d6b5bec79df8cfe013c5ca7a69c3b0/Plan_de_Accion-2009-2010-13032009.pdf)
- Secretaría General de la OEA. CP/CSH-430/02 rev. 1 add. 1: "Análisis de las respuestas de los Estados miembros al cuestionario sobre los nuevos enfoques de la seguridad hemisférica, solicitado por la Presidencia de la Comisión de Seguridad Hemisférica" [en línea] [Fecha de Consulta: 15 de mayo de 2010]. Disponible en <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/cp10315s04.doc>