

---

## I CONGRESO ATENEA “SEGURIDAD Y DEFENSA EN IBEROAMÉRICA”

### PONENCIA DE LA DOCTORA VERÓNICA GÓMEZ RICAURTE (ASESORA DE ASUNTOS INTERNACIONALES DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DEL ECUADOR)

---

Ha sido una coincidencia particularmente grata que esta oportunidad de compartir con ustedes la experiencia de América del Sur se haya dado en el momento en que la UNASUR nació a la vida jurídica. El pasado 11 de marzo celebramos la entrada en vigor del Tratado Constitutivo, que se consiguió con la ratificación record de 10 países, en 14 meses.

América del Sur plantea una serie de particularidades en el orden geográfico, social y económico, y justamente esas necesidades propias dieron nacimiento a la UNASUR. La negociación del tratado constitutivo se convirtió en un proceso que fue ampliando el alcance de los objetivos iniciales a otros de cooperación e integración más específica, como fue el caso de la defensa.

El Tratado Constitutivo establece la regla del consenso para todas las decisiones, como un medio que procura acomodar las distintas visiones y aspiraciones. Deja en claro asimismo, que la agenda de la UNASUR puede tener tiempos de consideración diferenciados entre los Estados miembros al reconocer que “este proceso de construcción de la integración y la unión suramericana 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”.<sup>1</sup>

Como ocurre con todas las iniciativas de este orden, el éxito de sus acciones y la concreción de sus objetivos son el producto de la voluntad y la disposición de los Estados. En el caso de la UNASUR, este ha sido el elemento que le permitió avanzar en su organización, sin haber tenido aún el tratado en vigor. Fue la voluntad de asumir como propio el futuro, de hacernos cargo los conflictos con soluciones creativas nacidas del análisis de nuestra realidad, y basadas fundamentalmente en el principio de solidaridad. Ejemplos de ello han sido la acción fuerte y decidida que permitió superar la crisis en Bolivia, en septiembre de 2008 -solo 4 meses después de haberse registrado la creación del organismo- o la rápida actuación de los Jefes de Estado durante la crisis vivida en mi país el pasado 30 de septiembre.

Por paradójico que parezca, una institución que aún no alcanzaba su legitimidad jurídica, se constituyó en un instrumento invaluable de defensa de la democracia y de obstáculo insalvable a cualquier intento de desestabilización. Esta es la nueva dimensión de la asistencia recíproca, -que más bien es la seguridad cooperativa- Sus

---

<sup>1</sup> Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, Mayo, 2008  
*Conferencias. Iberoamérica*  
*Verónica Gómez Ricaurte*

lecciones bien pueden alumbrar un replanteamiento profundo de las estructuras de defensa en el Continente.

Una distinguida académica argentina decía que el establecimiento de la UNASUR, y particularmente la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), han venido a desafiar una historia rica en fracasos en la construcción de instituciones multilaterales eficaces en la región. Y la gran pregunta que domina el ambiente académico en todo el continente es si, esta vez, una instancia regional avanzará hacia un proceso inclusivo, factible, institucional, y serio<sup>2</sup>.

Al respecto, quiero comentar que el Ecuador asumió la presidencia de la UNASUR en un tiempo particularmente sensible, cuando la coyuntura del convenio colombo-norteamericano amenazaba con desestabilizar el contexto interno y regional. Muchas fueron las críticas y mayor el escepticismo sobre el papel que mi país podía jugar en el futuro de la Organización, por la ausencia de relaciones diplomáticas con Colombia.

Un año y medio después, con mucha satisfacción debo decir que no solo NO desapareció la UNASUR, sino que se consolidó como foro político e instancia de diálogo, y el CDS -un espacio inédito en la región- superó todos los pronósticos sobre las posibilidades de la integración en materia de defensa para posicionarse como actor regional con una amplia agenda de cooperación, que ha sido efectiva, visible y seria; que ha pasado de lo declarativo a lo práctico.

La decisión de crear el CDS como una instancia de “consulta, cooperación y coordinación”, fue posible gracias a la desactivación progresiva de los recelos y desconfianzas que habían marcado las relaciones entre los Estados. Está vinculada además a la voluntad de construir una mirada común sobre los retos y desafíos del contexto global era así como promover la acción colectiva en el escenario internacional.

Respecto de la construcción del CDS y su papel en la región, es importante tener en cuenta algunas breves consideraciones;

Una primera hace referencia al proceso vivido en la relaciones de la región con Estados Unidos. Algunas cosas se han modificado en los últimos años, tanto al interior de nuestros países como hacia el exterior, todas ellas referidas, en primer lugar, a un tratamiento de los conflictos internos desde los intereses propios de cada país y no desde las estrategias de seguridad norteamericanas que auparon dictaduras al tiempo que animaban procesos democráticos.

Una segunda consideración, fundamental, es el hecho de que en todos los países de la región, gobiernan tendencias que han cuestionado aquella dependencia generada en

---

<sup>2</sup> Donadio, Marcela, El Consejo de Defensa Suramericano y su papel en el desarrollo de la confianza mutua, Cuadernos de Defensa No. 2, Presidencia Pro Tempore del CDS, octubre 2010.  
*Conferencias. Iberoamérica*  
*Verónica Gómez Ricaurte*

nombre de la guerra fría, lo cual ha creado condiciones favorables para la construcción de formas de cooperación autónomas.

Una tercera consideración relacionada con las anteriores, es el fracaso de los intentos para dar oxígeno a algo que resulta por lo menos arcaico; la llamada solidaridad hemisférica y la vigencia de la unidad del hemisferio occidental construidas en torno a intereses ajenos a la región.

Una última consideración hace referencia a la consolidación de la democracia en todos nuestros países, sin excepción. Conquista de la democracia que se ha conseguido por la acción de las fuerzas sociales y políticas, sin tutelas ni representando intereses externos.

El mayor esfuerzo emprendido por el CDS durante el último año fue: la constitución de un conjunto de medidas de confianza mutua entre los países de UNASUR como primer paso; y luego la elaboración y el consenso en torno a mecanismos que permitan que las medidas de confianza mutua sean efectivas. Lo más importante de este hecho no es que se hayan tomado las medidas, sino que el proceso de adopción haya constituido un esfuerzo de conjunto para soslayar un conflicto binacional.

Esta circunstancia nos permitió además, confrontar de manera transparente y cruda nuestros modelos doctrinarios vis a vis con los Estados Unidos y sus vinculaciones. Por primera vez, un tema como la presencia militar norteamericana en un país de la región sentó a los países de América del Sur a debatir sus relaciones con la potencia del norte y cuestionarlas en un acto de independencia nunca antes visto. Este es un hecho absolutamente inédito y de rebelión frente a una dependencia secular. Y la rebelión ha sido posible porque existe el CDS.

A pesar de que las medidas de confianza y seguridad habían estado presentes en la agenda regional desde hace tiempo atrás, el mandato de los Jefes de Estado nos abocó a pensar en mecanismos cuyo signo distintivo fuera la efectividad. En este contexto, la Presidencia Pro Tempore del CDS procuró en todo momento recoger las preocupaciones e intereses de los Estados Miembros -expresadas en Bariloche-, con la convicción de que solo de esta manera era posible lograr los consensos necesarios.

Así, el documento de trabajo, base para la negociación de los Cancilleres y Ministros de Defensa, contenía dos aspectos fundamentales: por un lado rescataba los acuerdos existentes en el marco de la OEA, -y de los cuales todos los países somos parte-; y por otro, recogía algunos elementos de la experiencia europea que podían adaptarse a la realidad de América del Sur, y que significaban dar pasos adelante en la construcción de la confianza.

En las reuniones efectuadas en Quito, el 15 de septiembre, y el 27 de noviembre de 2009, los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la UNASUR, mantuvieron largas e intensas discusiones acerca de lo que debía constituir un mecanismo de confianza que respondiera a las particularidades de la región; hubo acuerdos y

discrepancias, pero sobre todo, una discusión franca que permitió enriquecer el documento y adoptar medidas y acciones concretas que privilegiaron la transparencia, el diálogo y la cooperación. Estos acuerdos además, abrían la puerta para superar la coyuntura que había sentado en la mesa a la región, y la comprometía a trabajar de manera conjunta para reducir las percepciones de riesgo.

El CDS, a través de su Instancia Ejecutiva, se convirtió en el principal responsable de hacer efectiva la materialización de las medidas adoptadas. No era una tarea fácil, especialmente porque la Resolución de los Ministros contenía una serie de temas que iban más allá del ámbito de la defensa y que inevitablemente iban a reeditar la discusión sobre los límites entre la seguridad y la defensa.

La Presidencia Pro Tempore del CDS consideró cuidadosamente estas circunstancias, y entre septiembre y diciembre de 2009 desarrolló una propuesta de procedimientos de aplicación para las medidas de confianza, que contenía plazos, medios e instancias para el intercambio de información, la aclaración de consultas y la notificación de actividades específicas, entre otros. Este esquema tomó algunos elementos del “Documento de Viena de 1999 de las negociaciones sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y seguridad en Europa”<sup>3</sup>.

La propuesta incorporó además los instrumentos existentes en el marco de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, respecto de gastos militares y transferencias de armas convencionales, así como las visiones conceptuales de distintos estudios realizados por la Academia en relación al tema de medidas de confianza.

El proyecto fue analizado y discutido en cuatro reuniones realizadas en Ecuador entre diciembre de 2009 y mayo de 2010. Posteriormente, durante la II Reunión Ordinaria del Consejo de Defensa Suramericano, – al cabo de seis meses de trabajo esforzado de todas las delegaciones- los Ministros de Defensa adoptamos el conjunto de procedimientos de aplicación para las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad.

La negociación del proyecto constituyó uno de los mayores desafíos del CDS; no estuvo exenta de discrepancias, pero en la medida en que encuentros y desencuentros se hacían evidentes, el documento fue enriqueciéndose hasta alcanzar los acuerdos que permitieron su adopción.

El compromiso de las delegaciones de llevar adelante este proceso, se tradujo en la articulación de procedimientos para la totalidad de las medidas, incluso aquellas referidas al ámbito de la seguridad que superaban la competencia del Consejo. De esta manera, el CDS cumplió con el mandato y entregó un producto completo que permitirá –por primera vez en la región- institucionalizar las medidas de confianza y hacer efectiva su verificación.

<sup>3</sup> [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/RecursosInteres/Internacional/OSCE\\_Documento\\_de\\_Viena\\_1999.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/RecursosInteres/Internacional/OSCE_Documento_de_Viena_1999.pdf)  
*Conferencias. Iberoamérica*  
*Verónica Gómez Ricaurte*

Del conjunto de medidas de confianza destacaría tres o cuatro: primero la apertura para compartir la información sobre los gastos militares y las estrategias de defensa, no con la pretensión de homologar las inversiones de defensa, dadas las enormes diferencias existentes entre nuestros países, pero sí ajustarlas al margen de cualquier tentación por una carrera armamentista.

Un segundo elemento, la franqueza para mantener una información abierta sobre maniobras y operaciones conjuntas con países por fuera de la región, algo que parece evidente pero que no lo es tanto en una región caracterizada por una secular dependencia militar con respecto a Estados Unidos y su geopolítica.

Tercero, la apertura para actuar ante cualquier amenaza de conflicto que pueda aparecer en el horizonte dentro de la región.

Un elemento fundamental en el éxito de este cometido fue la voluntad política y la activa participación de todos los Estados Miembros. Es indudable que el proceso contribuyó a fortalecer el diálogo y se convirtió en una medida de confianza adicional, que ha ido de la mano con la buena marcha del Plan de Acción.

Las medidas de confianza y seguridad de la UNASUR y sus procedimientos, han superado largamente las expectativas de los decisores políticos y de la opinión pública y, contrario a lo que muchas veces se auguró, los Estados Miembros hemos sido capaces de comprometernos en acciones concretas que sentarán las bases para una integración real que permita enfrentar juntos las amenazas y los desafíos de esta nueva era.

La columna vertebral del Consejo de Defensa Suramericano es el Plan de Acción, articulado en cuatro ejes: 1) Políticas de Defensa; 2) Cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de Paz; 3) Industria y Tecnología de la Defensa y 4) Formación y Capacitación. Cada uno de ellos contempla actividades orientadas a generar recomendaciones específicas que se traducen en decisiones políticas y acciones concretas, cuyo seguimiento y evaluación se realiza a través de las reuniones semestrales de la Instancia Ejecutiva. El conjunto de actividades reseñadas en el Plan constituyen la base necesaria y fundamental para la institucionalización del CDS y por ello, asegurar su cumplimiento y promover una adecuada participación ha sido objetivo central de nuestro trabajo.

La ejecución del Plan de Acción ha permitido además conocer de mejor manera las capacidades con que contamos y los retos que debemos asumir para emprender proyectos de cooperación eficaces.

La aprobación del Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, que funcionará en la ciudad de Buenos Aires, es sin duda uno de los más importantes productos del CDS, porque fue el resultado de un proceso de discusión sumamente constructivo que nos permitirá contar con una instancia que contribuya a la

## LA UNASUR Y EL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO: UNA APUESTA POR LA CONFIANZA

construcción de una visión compartida en Suramérica y aporte a un mayor conocimiento entre los Estados Miembros.

Este espacio se alimentará además del importante aporte de la producción intelectual de los académicos de la región, que durante los últimos veinte años han fomentado el análisis y el debate sobre la defensa como política pública y la necesidad de construir una conducción política acorde a los tiempos.

Nunca antes los países de América del Sur se habían sentado a hablar de la Industria y Tecnología de la Defensa. Probablemente, las diferencias de concepto y las asimetrías existentes en la producción nacional nos habían determinado la imposibilidad de establecer mecanismos de cooperación eficaces. La voluntad política, -que ha sido elemento rector de nuestro trabajo-, ha abierto el camino a la identificación de mínimos comunes, a partir de los cuales si es posible hablar de cooperación, de alianzas estratégicas y por qué no, de complementariedad.

Los desafíos son muchos. Este año habrá que consolidar al CDS, habremos de demostrar que en América del Sur superamos la retórica y estamos comprometidos con una convivencia pacífica, en la que las medidas de confianza sean prácticas y verificables; en la que por primera vez los propios Estados, en forma conjunta, haremos oficiales las cifras del gasto en defensa

La experiencia acumulada en América del Sur evidencia importantes avances en las políticas de defensa, donde confluyen las reformas del sector defensa y la implementación de iniciativas de política exterior para el desarrollo de medidas de confianza mutua; hemos comenzado a aproximar las declaraciones políticas y los mecanismos institucionales; hemos comenzado a mirarnos con honestidad; hemos dado pasos adelante

Un escritor ecuatoriano nos recuerda que las sociedades de América Latina están a salvo del peligro de regresiones históricas, pues se trata de sociedades que en su gran mayoría han vivido su historia en los resquicios dejados por las grandes historias de los otros. Esta condición de exclusión estructural, nos permite mantenernos con los ojos abiertos hacia nuestras realidades, nos vuelve críticos, nos salva del exceso de certezas que afectan al mundo desarrollado. La verdad es que quien no alimenta dudas, quien no se mira con honestidad al espejo en todas sus debilidades, se mantendrá anclado en la ceguera.

*Feria de Madrid  
17 de marzo de 2011  
Verónica Gómez Ricaurte*

*Asesora de Asuntos Internacionales del Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador*