



# LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA A NIVEL NACIONAL Y REGIONAL EN AMÉRICA LATINA - EL ROL DE LOS PARLAMENTOS

CONFERENCIA REGIONAL - BOGOTÁ, 21 Y 22 DE NOVIEMBRE DE 2011

## PARTE I: LA COLABORACIÓN BILATERAL Y REGIONAL, CON ÉNFASIS EN EL TRABAJO DE LA UNASUR, EN TEMAS DE DEFENSA Y SEGURIDAD

En qué puede servir la experiencia europea?

Capitán de Fragata Martin F.H. Piechot, Agregad

La colaboración bilateral y regional en temas de defensa y seguridad

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella,  
[Vicepresidente del Senado de la República de Colombia]

apreciado Sr. Huizenga,  
[Encargado, Programa de Derechos Humanos, Unión Interparlamentaria]

apreciado Sr. Fluri,  
[Director Adjunto, Centro para el Control Democrático de las FF.AA., Ginebra]

estimados Senoras y senores,

Agradezco la invitación el día de hoy, también en nombre de mi embajador, Jürgen Christian Mertens, quien desafortunadamente no pudo asistir el día de hoy. Es un honor y un placer para mí llevar a cabo esta presentación.

Les pido disculpas por una ligera modificación del tema:

La colaboración bilateral y regional en temas de defensa y seguridad

La experiencia alemana

Martin F.H. Piechot  
Agregado de Defensa  
Embajada de Alemania

**“La colaboración bilateral y regional en temas de defensa y seguridad - la experiencia alemana”**

Sin embargo, el cambio entre la "experiencia europea" y la "experiencia alemana", no debe significar una limitación grave dentro del contexto.

Ya que siendo Alemania uno de los motores del proceso europeo, se sobreentiende que tanto la política de seguridad alemana como su política de defensa estén estrechamente relacionados con el proceso de desarrollo de una defensa europea y una política de seguridad común.

Digamos que nuestras experiencias reflejan, además de los diferentes colores nacionales, en gran parte las experiencias de otros países de Europa o de la Unión Europea en conjunto.

Espero poder darles a ustedes algunas ideas y reflexiones sobre el tema general:

En que puede servir la experiencia alemana en la continuación del desarrollo de la colaboración de la UNASUR en temas de defensa y seguridad.

Me gustaría que ustedes valoraran cómo y en qué medida la participación alemana en la política de seguridad y de defensa de Europa y las medidas e iniciativas tomadas pueden proyectarse a América Latina.



Divido mi presentación de la siguiente manera:

### 1. Introducción

2. Historia y desarrollo de la política de seguridad y defensa de la República Federal de Alemania

3. La política de seguridad y de defensa alemana en Europa / La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

4. Medidas de Fomento a la Confianza y Seguridad (MFCS) y el control de armas como característica de la Política exterior y de seguridad alemana

5. Resumen



## 1. Introducción

La siguiente presentación se divide esencialmente en dos partes.

En primer lugar, quiero hablar sobre el desarrollo de la política de seguridad y la política de defensa alemana, que es esencialmente una política de alianzas.

Junto con las Naciones Unidas y la OTAN, juega también un papel importante la Organización Para La Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

Se identificarán algunos factores que son determinantes donde Alemania participa de alguna forma en el proceso de fomento de la confianza regional y en el desarrollo de una política exterior y de defensa europea.

Después daré ejemplos de la participación de Alemania en instrumentos de confianza en Europa y en la región en general y también mostraré las últimas medidas implementadas. Con la presentación de algunos de los factores claves debe aclararse su complejidad y el nivel de detalles.

Quiero evitar en este momento un análisis de las experiencias alemanas en esta área, que por un lado suene positivamente exagerado o por otro lado resulte demasiado extenso.

Mediante esta presentación pretendo sugerirles identificar posibilidades para proyectar el proceso alemán/europeo en Latinoamérica.

## 2. Historia y desarrollo de la política de seguridad y defensa de la República Federal de Alemania

A modo de introducción quisiera hacer algunas observaciones básicas muy breves en cuanto al momento histórico de nuestra política exterior y de seguridad y en consecuencia a la creación de las actuales Fuerzas Armadas Federales **La Bundeswehr**.



Considero que esto es necesario para comprender mejor el camino que hemos recorrido y nuestro sistema actual.

La creciente tensión después de la II. Guerra Mundial entre los aliados de la coalición anti-Hitler concluyó con la creación de estructuras militares para salvaguardar una paz justa y duradera en Europa.

Entre 1945 y 1949, enfrentados a la urgente necesidad de una reconstrucción económica, los países de Europa Occidental y sus Aliados de Norteamérica contemplaban con preocupación la política y los métodos expansionistas de la URSS. Como contrapeso a esta situación se creó en 1949, la OTAN. El Sistema al cual Alemania ingresó en 1956.

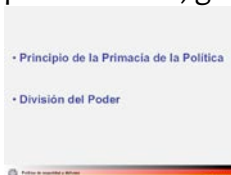
En última instancia la creación de las Fuerzas Armadas resultó ineludible por razones de política exterior. Sin embargo existía un amplio consenso político sobre la necesidad de someterlas a un control especial.

En este contexto, se abre el Tratado de la OTAN, pero mucho más aún, todos los acuerdos resultantes, las estructuras conjuntas así como los contactos políticos y militares entre los Estados miembros como ejemplo sin precedentes de la confianza.

Lo relevante es el motivo: **la preocupación por la amenaza comunista.**

Lo esencial es la cooperación histórica y la apertura entre los antiguos aliados y antiguos enemigos.

Cualquier posible abuso de poder por parte del Ejército debía quedar excluido de entrada para el futuro, garantizando plenamente **el principio de la primacía de la política y**



obteniendo como consecuencia adicional, **la división del poder.**

Estos acontecimientos históricos son la base del desarrollo de nuestra política y de la creación de las fuerzas armadas dentro del Estado de derecho democrático y tienen sus impactos en la política de seguridad y por consiguiente en la estructura y el funcionamiento de las FF.AA. alemanas.



No son en primer lugar las condiciones militares, sino las condiciones sociales, económicas, ecológicas y culturales, en las que sólo es posible influir a través de la acción conjunta multinacional, las que determinan la futura evolución de la situación política.

Por ende, no es posible garantizar la seguridad mediante un esfuerzo estrictamente nacional ni por medio de unas fuerzas armadas exclusivamente. Por el contrario, lo que hace falta es un enfoque integral, y éste sólo puede ser diseñado en el contexto de unas estructuras de

seguridad interrelacionadas y con la conciencia de una concepción completa de la seguridad que abarque al Estado en su conjunto y al escenario global.



Cualquier política nacional de seguridad que pretenda asegurarse posibilidades de influencia y acción en el escenario internacional solo podrá diseñarse y aplicarse con éxito de manera interministerial.

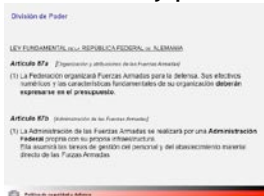
Dicho enfoque incluye el pensar, decidir y actuar de todas las teclas de la política de seguridad: me refiero a los instrumentos diplomáticos, económicos, de política de desarrollo, jurídicos, policiales y militares, para nombrar sólo los más importantes.

Estos siete Ministerios interconsultan y toman las decisiones en el Consejo Federal de Seguridad, cuya presidencia la ostenta la Canciller Federal. Se trata de los ministerios :

- el de Asuntos Exteriores
- del Interior
- de Economía
- de Hacienda
- de Justicia
- de Defensa
- y de Cooperación Económica

En el cuadro se ve la jerarquía de una **política de seguridad integral** y el resultado de la política de defensa como parte de la política de seguridad y de la política exterior.

La responsabilidad propia del Ministerio de Defensa comienza con el desarrollo de la política de defensa y posteriormente de la política militar.



Según nuestra Ley Fundamental se divide entre las FF.AA. y la Administración Federal de las FF.AA.

A este respecto, la división del poder militar y del poder financiero, se puede decir que los uniformados de la Bundeswehr son los **consumidores** y los funcionarios civiles de la Administración Federal son los **proveedores** para las FF.AA.

La cooperación con la industria militar y con otros países participantes en proyectos está también en las manos de la Administración Federal.

### 3. La política de seguridad y de defensa alemana en Europa / Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa OSCE



De la historia pasemos ahora al proceso de fomento de confianza.

La división de Europa en bloques durante la postguerra creó una atmósfera de amenaza altamente percibida. En este ambiente, los estados comenzaron un proceso de fomento de la

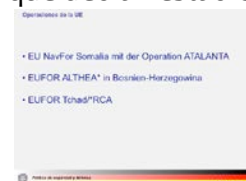
confianza que se realizó por primera vez en el proceso de Helsinki y luego a través de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). En la OSCE, los Estados han utilizado varias medidas diferentes con el fin de fomentar la confianza mutua y la transparencia. Los principales instrumentos de este proceso se presentan en el discurso.



Algunos de los documentos de fomento de la confianza, tales como el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa, el Documento de Viena y el Tratado de Cielos Abiertos, se presenta con más detalle a continuación.

La OSCE ha mostrado su utilidad, especialmente durante la primera fase del proceso de fomento de la confianza en Europa y en particular en la creación de una base de confianza entre miembros de la UE y los estados vecinos.

Paralelamente al desarrollo de su potencial económico, la Unión Europea (EU) ha creado una política exterior y de seguridad propia que le permite expresarse —y actuar— de forma conjunta en la escena internacional. Los conflictos regionales vividos dentro y fuera de Europa en los años 90 y la lucha contra el terrorismo convencieron a los líderes de la UE de que debían establecer instrumentos formales de diplomacia e intervención.



Esto se aprecia en la actualidad con las diferentes misiones militares europeas

- EU NavFor Somalia con la Operation ATALANTA
- EUFOR ALTHEA\* en Bosnia-Herzegovina
- EUFOR Tschad/\*RCA

#### 4. Medidas de Fomento a la Confianza y Seguridad (MFCS) y el control de armas como características de la Política Alemana de Exterior y de Seguridad

Ahora quiero mencionar algunos de los procesos generadores de confianza de la OSCE. Después quisiera darles algunos ejemplos de la participación de Alemania en instrumentos de confianza en Europa y en la región en general y también quisiera demostrar las últimas medidas implementadas.



El Foro de la OSCE para la cooperación en seguridad es el más importante foro para el diálogo sobre las medidas de fomento de la confianza y la seguridad en Europa y también se utiliza en la discusión de actualizaciones de los acuerdos de la OSCE.

Uno de los documentos normativos más importantes de la organización es el Código de Conducta sobre aspectos político-militares de la seguridad. Establece reglas sobre el despliegue de las fuerzas armadas y su control democrático. Por último, el Intercambio Global de Información Militar de la OSCE constituye un elemento importante de intercambio mundial de información, junto con el informe de gastos militares de la ONU. Algo que en la opinión de Alemania es la mejor base para el fomentar la confianza.



Alemania cree firmemente que las medidas de fomento de la confianza son esenciales en el desarme y control de armamentos, ya que contribuyen a la estabilización post-conflicto y a la rehabilitación. Además crean un clima de transparencia y cooperación en áreas de lograr un desarme o pueden contribuir incluso a prevenir un conflicto.

Las medidas de fomento de la confianza tienen que ser elaboradas y acordadas de manera voluntaria, conforme con los propósitos y principios de la Carta de la ONU y el derecho internacional humanitario. El proceso de fomento de la confianza se ve facilitado por el buen gobierno y el Estado de derecho.

Es importante que todos los Estados, en todas las regiones, consideren que su participación en transparencia y medidas de fomento de la confianza, sirven a sus intereses de seguridad. Regiones en conflicto donde no se implementaron de manera temprana estas medidas, demostraron la necesidad de una conciencia mundial sobre el potencial de éstas para contribuir a la paz y la estabilidad.

Para lograr la implementación exitosa de las medidas de fomento de la confianza, el proceso debe estar acompañado de regímenes de verificación que garanticen la fiabilidad de la información proporcionada.

Las medidas de fomento de la confianza bilaterales, subregionales y regionales han producido alentadores resultados en todo el mundo en favor de la paz y la estabilidad. En lo que respecta a Europa, el área de la OSCE es un ejemplo alentador de lo que las medidas de fomento de la confianza pueden contribuir a la construcción de la paz y la estabilidad en el plano bilateral y regional.

A partir de la década de los 80 con la Conferencia de Estocolmo, el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa, los sucesivos Documentos de Viena y el Tratado de Cielos Abiertos se ha creado una nueva cultura militar de apertura y transparencia. Estos acuerdos, junto con la documentación complementaria del acervo de la OSCE, constituyen una red de refuerzo mutuo de la seguridad en Europa.

El Centro de Verificación de la Bundeswehr que actúa de conformidad con las directivas del Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania y bajo la dirección del Ministerio de Defensa alemán, garantiza a la República Federal de Alemania la aplicación de los tratados de control de armamentos y los acuerdos vinculantes en virtud del derecho internacional.

### **Tratado sobre Fuerzas Armadas convencionales en Europa (Tratado FACE)**



Alemania es uno de los Estados partícipes del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa. El Tratado FACE busca eliminar la capacidad de lanzar ataques por sorpresa y poner en marcha acciones ofensivas a gran escala en Europa, buscando equilibrar las fuerzas a través de la reducción y limitación numérica de determinados sistemas de armas convencionales, soportado en un régimen de información y de verificación.

Entre el primer intercambio de información en noviembre de 1990 y hoy, el número de armamentos y equipos convencionales limitados por el Tratado en el Área de Aplicación en Europa, se ha reducido en aproximadamente 110.000 sistemas de armas, lo que significa que el total de tenencias actuales son menos de la mitad de las iniciales.

Solamente durante la fase de reducción de tres años, es decir, entre noviembre de 1992 y noviembre 1995, los 30 Estados participantes destruyeron más de 50.000 sistemas de armas para lograr las metas estipuladas.

Mediante la realización de inspecciones in situ, el Tratado FACE permite a los Estados Participantes verificar el cumplimiento de las limitaciones, la reducción de responsabilidad y otras disposiciones del Tratado.

Sin embargo, la Federación Rusa a partir del 12 diciembre de 2007 suspendió la aplicación del Tratado FACE por tiempo indefinido exponiendo que el Acuerdo sobre la implementación del Tratado FACE no había sido ratificado por los Estados miembros de la OTAN. Situación que impactó en Alemania en lo que respecta a la verificación y evaluación del desarrollo del Tratado FACE.

En el 2010 Alemania realizó un total de diez inspecciones activas. Además, participó con inspectores invitados en otras 15 revisiones realizadas por los Aliados. A cambio, otros Estados Participantes enviaron 11 inspectores invitados a las revisiones realizadas por Alemania. Desafortunadamente, ninguna de estas inspecciones pudo llevarse a cabo en el territorio de la Federación Rusa debido a la suspensión mencionada anteriormente.

*En total se realizaron 6 inspecciones de medida de fomento de confianza en el territorio de la República Federal de Alemania en el 2010. El Centro de Verificación de la Bundeswehr acompañó a los equipos inspección.*

Por otra parte, Alemania presentó apoyo personal y material en la aplicación del Tratado. El Centro de Verificación de la Bundeswehr llevó a cabo inspecciones de capacitación para el personal de verificación de otros Estados Participantes y también apoyó en la realización de cursos de capacitación en control internacionales de armas, a la Escuela de la OTAN en Oberammergau.

### **Documento de Viena**

El "Documento de Viena (1999) de las negociaciones sobre las Medidas de Fomento de Confianza y Seguridad" es un acuerdo válido en toda el área de la OSCE. Sus disposiciones regulan los aspectos militares del fomento de la confianza y la seguridad entre los Estados participantes, los que se comprometen a abstenerse de amenazas o el uso de la fuerza. El Documento de Viena contiene entre otras:

- Disposiciones sobre el intercambio de información de las fuerzas militares incluyendo presupuestos
- Sistemas principales de armas y de equipos
- Planificación de la defensa y las actividades militares previstas
- Procedimientos para verificar los datos presentados
- Mecanismos de consulta y cooperación

En el año 2010 representantes del Centro de Verificación de la Bundeswehr participaron en todas las actividades de contacto. Estas actividades incluyeron ocho visitas a bases aéreas, nueve visitas a instalaciones militares y cinco demostraciones de nuevos sistemas de armas más importantes.

Ningún Estado Participante llevó a cabo un ejercicio en el 2010, que fuera objeto de una notificación previa de conformidad.

En su totalidad, el Centro de Verificación de la Bundeswehr llevó a cabo cuatro inspecciones y tres visitas de evaluación en el 2010. La práctica de invitar a los inspectores visitantes a participar en toda actividad liderada por Alemania ha servido como medio para que los Estados participantes de la OSCE se familiaricen con el régimen de verificación y se involucren en las actividades de ejecución.

Representantes del Centro de Verificación de la Bundeswehr acompañaron dos inspecciones y cuatro visitas de evaluación (tres de las cuales se llevaron a cabo sobre la base de un

acuerdo bilateral), de conformidad con el Documento de Viena en el territorio de la República Federal de Alemania.

En el 2010, Alemania, además, apoyó la formación de oficiales de los Estados Unidos en la aplicación de Documento de Viena durante un entrenamiento de evaluación en una base aérea estadounidense en Alemania.

### **Tratado de Cielos Abiertos**

Alemania forma parte del Tratado de Cielos Abiertos, que constituye un elemento importante del régimen de verificación en Europa. El tratado permite vuelos recíprocos de observación en un área de Vancouver a Vladivostok usando sensores definidos en el Tratado.

En el año 2010 el Centro de Verificación de la Bundeswehr realizó:

- Ocho vuelos de observación activos que tuvieron al menos un formato bilateral
- Seis vuelos de entrenamiento llevados a cabo en cooperación internacional
- Un vuelo de observación activo
- Una misión de capacitación que sólo fueron misiones nacionales sin socios internacionales
- Escolto cuatro vuelos de observación de Cielos Abiertos que se llevaron a cabo por Rusia / Bielorrusia y Ucrania sobre el territorio alemán.

Alemania apoyó el Centro de cooperación de seguridad, RACVIAC, en la preparación y realización de un seminario de formación de Cielos Abiertos. Incluyendo la planificación de vuelos de entrenamiento y un vuelo de entrenamiento real en la República de Croacia y la República de Montenegro.

### **Código de Conducta de la OSCE sobre los aspectos político-militares de Seguridad**

**Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina (Acuerdos de Paz de Dayton anexo 1-B)**

**Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonales y sobre su Destrucción (Convención de Ottawa)**

**La Convención sobre Municiones en Racimo del 30 de mayo 2008**

**Documento de la OSCE sobre Existencias de Munición Convencional**

**Documento de la OSCE sobre principios que deben regir las transferencias de armas convencionales**

En el marco de otros acuerdos relacionados con las medidas de fomento de la confianza y seguridad, Alemania presenta regularmente informes anuales sobre sus conformidades con:

- el Convenio de las Naciones Unidas sobre prohibiciones o restricciones del empleo de Ciertas Armas Convencionales que Puedan Considerarse Excesivamente Nocivas o de Efectos indiscriminados (CCW)

- el Programa de Acción de la ONU para Prevenir, Combatir y Erradicar el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos
- el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas
- y Alemania participa anualmente en el intercambio de información de conformidad con el Documento de la OSCE sobre armas pequeñas y ligeras.

Además, Alemania presta especial atención al diálogo regional y subregional con respecto a las cuestiones relativas a las medidas de fomento de la confianza, las minas terrestres y las armas pequeñas y armas ligeras y sus municiones. Las actividades en el 2010 fueron:



- El apoyo continuo a los cursos de formación en la Escuela de la OTAN en el ámbito de armas pequeñas y ligeras.

- El apoyo continuo a cursos de formación y seminarios en los brazos de "Control Regional"

- La verificación y Asistencia en la Implementación del Centro de Cooperación para la Seguridad, RACVIAC en Zagreb.

Por lo demás Alemania envía expertos para visitas de evaluación del personal en forma regular y evalúa continuamente las solicitudes de apoyo que se reciben de otros Estados participantes.

Alemania también presta apoyo financiero y técnico a la Liga Árabe en su empeño por aumentar la conciencia sobre el tema del control de armas pequeñas en la región.



Por último, y por eso no menos importante, quisiera mencionar la medida que, en la opinión de Alemania, es la mejor base para el fomento de la confianza: **El instrumento de las Naciones Unidas sobre gastos militares.**

Cada año, Alemania presenta un informe nacional de conformidad con el Instrumento de Informes de Gastos Militares. Alemania sigue considerando que la información objetiva sobre cuestiones militares, incluida la transparencia de los gastos militares, es un elemento importante para el fomento de la confianza y de un mejor entendimiento entre los Estados.

La transparencia no incluye únicamente a los gastos reales, sino en nuestra opinión, debe extenderse a la consecución de los fondos. Ya sea que se consigan a través de donaciones externas del presupuesto de defensa, o sean fondos que se generen internamente.

Esta última fuente de ingreso se puede descartar en el caso de las fuerzas armadas alemanas. Ventas, por ejemplo, de materiales bélicos dados de baja (barcos, tanques, etc), se llevan a cabo por las autoridades civiles del Ministerio de Defensa y por la Oficina Federal de Tecnología de Defensa y Adquisiciones. El producto de estas ventas no se incluyen dentro del presupuesto de defensa, sino debe ser entregado al Ministerio de Hacienda.

Como mencioné al principio, el presupuesto de las Fuerzas Armadas alemanas se establece por el presupuesto Federal. Y como se señala anteriormente es administrado por la Administración Federal de la Bundeswehr.

Por lo tanto, no sólo políticamente, sino también en la asignación de fondos/ presupuesto, se garantiza una división del poder.

## 5. Resumen

Muy estimados señores y señoras,

Espero que la pequeña selección de Medidas de Fomento a la Confianza y Seguridad y el control de armas cree una visión general de la variedad y complejidad que este proceso implica.

La intención de mi resumen es la recordar unos cuantos puntos con respecto al proceso de construcción de confianza como requisito previo para la cooperación intergubernamental en la política de seguridad y de defensa.

Seguramente la historia de la OSCE fue un éxito porque logró implantar regímenes de verificación del cumplimiento de los compromisos adquiridos. El fomento de la confianza y la verificación son indispensables para el éxito de cualquier sistema de seguridad.

Obviamente después de la segunda guerra mundial y durante la época de la guerra fría vivimos una situación única con una multitud de determinantes claves para el proceso de colaboración bilateral y regional tanto en Alemania como en todo Europa

Para poder evaluar, como la experiencia alemana puede servir para colaboración en temas de defensa y seguridad, se debe tener en cuenta, entre muchas otras cosas, algunos de los factores mencionados.



- Permiten las leyes y las regulaciones locales de los diferentes miembros de UNASUR que los presupuestos de defensa sean reconocidos claramente?
- En consecuencia , pueden estos presupuestos ser controlados de forma confiable?
- Y pueden ser evaluados - incluso por los países vecinos? Recordamos, que Alemania piensa que la transparencia de gastos militares es la base mejor para el fomentar la confianza.
- Existen estructuras similares a la UE, OSCE o OTAN que puedan facilitar la colaboración en el sector de defensa y seguridad?
- En qué etapa de su desarrollo se encuentra la UNASUR en comparación con la UE?

Y como consecuencia, que mecanismos deberían existir o ser creados para apoyar el proceso de fomento de confianza en una manera efectiva.

Ya sabemos que los instrumentos del diálogo y el entendimiento que desarrollamos en Europa no son un modelo ejemplar, pero estoy seguro que pueden servir como inspiración para modelos propios.

Estimados señores y señoras agradezco su atención e interés.