

FUERZA MILITAR INTERAMERICANA



Coronel
LUIS ENRIQUE RODRIGUEZ BOTIVA

La organización de una Fuerza Militar Interamericana permanente, como instrumento armado de la Organización de Estados Americanos, OEA, para cumplir misiones relacionadas con la preservación y restablecimiento de la paz en el ámbito continental, es un proyecto sustentado con entusiasmo por algunos países y mirado con recelo por otros.

Para entender la naturaleza e implicaciones del proyecto es necesario considerar algunos hechos y factores que pueden tener relación directa o indirecta con la constitución de esa Fuerza, entre ellos, sus antecedentes históricos, la evolución política de las naciones, la realidad política contemporánea dentro del marco continental e intercontinental, los propósitos específicos enunciados, el desarrollo tecnológico en el campo bélico y el desempeño de fuerzas multinacionales de las Naciones Unidas en recientes conflictos.

Antecedentes Históricos:

En primer término debe reconocerse que el empleo de fuerzas multinacionales tiene antecedentes históricos desde la época de independencia de los países hispanoamericanos y que fue este hecho uno de los factores decisivos en las campañas de la emancipación. En efecto, en el sur del continente, fuerzas de Argentina y de Chile intriguadas consolidaron la independencia de aquellas naciones; en el centro, fuerzas de Colombia y de Ve-

nezuela lucharon brazo a brazo durante más de 10 años y luego de obtenida la independencia de estos países, se integraron con fuerzas del Ecuador, del Perú y de Argentina para combatir los últimos reductos del poderío español, hasta culminar brillantemente con la victoria en Ayacucho, el 9 de diciembre de 1824. Ya para entonces Bolívar convencido de la eficacia de esta integración militar e intuyendo los peligros que se cernían sobre las nuevas repúblicas, convocó en 1822 a las naciones hispanoamericanas a un congreso en Panamá; empero circunstancias diversas no lo hicieron posible hasta 1.826 y a él sólo asistieron delegados de Colombia, Guatemala, México y Perú. Allí en aquella memorable reunión se sometió a discusión el proyecto de Confederación Americana, documento que por su contenido se anticipaba en mucho al moderno sistema Interamericano y particularmente al reciente proyecto de constitución de una fuerza multinacional; específicamente este punto se trató en forma detallada y se estableció formalmente en el Artículo III del citado proyecto, lo siguiente: "Las partes contratantes se obligan y comprometen a defenderse mutuamente de todo ataque que ponga en peligro su existencia política, y a emplear contra los enemigos de la Independencia de todos o alguna de ellas, todo su influjo, recursos y fuerzas marítimas y terrestres, según los contingentes con que cada una está obligada, por la convención separada de

esta misma fecha, a concurrir al sostenimiento de la causa común."

Este artículo se complementaba con otros artículos del mismo proyecto y con otros documentos reglamentarios relacionados con el aporte de los contingentes militares con que debía contribuir cada país según la población y recursos respectivos.

Circunstancias características de aquella convulsionada época en que se iniciaba un largo proceso de estructuración política interna, de fricciones y conflictos fronterizos, en la mayoría de las naciones Latinoamericanas, hicieron fracasar el proyecto de confederación ideado en Panamá. Habría de transcurrir más de un siglo para que llegara a plasmarse en un organismo representativo, ese espíritu de solidaridad hemisférica.

Evolución Política Internacional:

El largo interregno del sistema panamericano que siguió a partir del Congreso de Panamá y durante el cual se sucedieron no pocos episodios que demostraban cuanta falta hacía la solidaridad entre países hermanos, puede considerarse también como un período de evolución política internacional en el que progresivamente se fueron estructurando los conceptos y normas de derecho internacional, como sistema regulador de las relaciones entre los estados. Esta evolución política en el presente siglo incluye la Sociedad de las Naciones, primer ensayo de organización mundial, promovida por el Presidente Wilson para velar por la paz y una segunda organización, la

ONU, que a partir de 1945 ha logrado notables avances en la realización de sus propósitos como entidad representativa de la comunidad de naciones. Consecuencias importantes de esta evolución son la casi desaparición del imperialismo colonialista practicado durante siglos por los estados europeos y el surgimiento de nuevas naciones en un mismo plano de igualdad jurídica dentro de la comunidad internacional. Asimismo el estrechamiento de los vínculos entre los pueblos, alcanzado en estas condiciones, a la vez que aleja los peligros de los conflictos bélicos, ha dado lugar a una verdadera integración en los campos más variados de las actividades humanas para beneficio de la sociedad en general.

Política Interamericana Contemporánea:

Dentro del panorama político americano, a partir de la II Guerra Mundial, el factor determinante en materia de relaciones internacionales ha sido la actitud de los países integrantes del sistema interamericano ante el enfrentamiento ideológico entre los denominados, sistema democrático occidental y el sistema totalitario comunista. Afortunadamente para América la mayoría de las naciones ha coincidido en su política anticomunista y en el concepto de que la expansión del sistema comunista es la más grave amenaza contra la seguridad individual y colectiva en la comunidad hemisférica. Esta identidad política facilitó la adopción del Pacto de Río

de Janeiro, como instrumento de seguridad colectiva continental, en 1947 cuando era más ostensible la política de expansión soviética; en este Pacto se establecen los procedimientos para la intervención armada en defensa de cualquier estado americano que sea víctima de un ataque armado o de otros actos de agresión. Parece, sin embargo, que la posibilidad de ataques extracontinentales contra algún país americano es hoy improbable; el peligro no obstante subsiste en forma diferente, es más sutil, está encubierto por las actividades políticas legales e ilegales de grupos minoritarios extremistas que pretenden llegar al poder e instaurar regímenes de inspiración comunista. Es entonces ahora de mayor gravedad la situación de orden y seguridad internos que hace 25 años, cuando se adoptó el Pacto de Río; ello significa que el llevar a la práctica lo acordado entonces, resulta hoy más complicado por los diferentes puntos de vista e intereses que pueden surgir en una determinada situación.

Propósitos Propuestos para la Fuerza Militar Interamericana:

La enunciación de los propósitos de la proyectada Fuerza Militar Interamericana se ha hecho de manera muy general; se ha propuesto que al estructurarse esa Fuerza cumpla funciones a manera de policía internacional bajo la dirección de la OEA, para guardar el orden y seguridad internos en los países miembros. A simple vista el propósito tal como se ha enunciado es de mayor alcance que el pre-

visto en el Pacto de Río, en el cual se contempla el empleo de fuerzas armadas solamente en el evento de que un país haya sido víctima de un ataque armado o de otros actos de agresión. Quizá sea en este aspecto de las funciones que debería cumplir la Fuerza Militar Interamericana en donde se ha presentado más discrepancias y a no dudarlo, si resulta difícil llevar a la práctica lo establecido en el Pacto de Río, en el caso de ataque o agresión externa, es más complicado cumplir una misión en un país para restablecer el orden cuando se haya quebrantado por problemas de política interna. Y es que al respecto no pueden dejarse de lado las normas específicas sobre el empleo de la fuerza armada, establecidas en la carta constitutiva de las Naciones Unidas, en la cual si bien se autoriza su empleo por uno o más estados miembros, en ejercicio del derecho inherente de la legítima defensa ante un ataque armado, también previene sobre el uso de la fuerza cuando éste pueda vulnerar la integridad territorial o la independencia política de cualquier estado.

Ambiente Operacional:

Propuesta la creación de la Fuerza Militar Interamericana para cumplir misiones inherentes a la preservación de la paz en el Continente, debe considerarse el ambiente operacional y el mayor o menor grado de sofisticación tecnológica que pueda alcanzarse en un conflicto bélico dentro del marco latinoamericano, para que la organi-

zación, dotación y entrenamiento de la Fuerza estén de acuerdo con las más probables condiciones en que deba desempeñarse. En los aspectos de organización y entrenamiento se ha llegado en los ejércitos latinoamericanos a una relativa uniformidad, basada guardando la proporción lógica en los patrones del ejército norteamericano, en las necesidades y recursos del respectivo país. Esta virtual integración y uniformidad se ha ido consolidando en los últimos años, estimulada por las facilidades de instrucción y entrenamiento previstas por las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos a elementos militares de todos los niveles, procedentes de la mayoría de los países latinoamericanos.

Empleo Fuerzas Multinacionales de la ONU:

La ONU en ejercicio de la atribución que le confiere su carta constitutiva y a nombre de la comunidad internacional, ha empleado en varias ocasiones fuerzas multinacionales, como elementos de mediación y en otro caso específico empleó fuerzas de magnitud considerable para enfrentar una agresión armada en gran escala; en la primera modalidad, la misión y desempeño de las fuerzas empleadas ha sido de orden simbólico, como la cumplida por la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas en el Canal de Suez, desde 1956 hasta 1967; los efectivos de esta Fuerza no sobrepasaron 6.400 hombres y estuvo constituida por contingentes de 10 naciones. En la segunda modalidad, las

fuerzas de la ONU empleadas en el conflicto de Corea, en 1950, se constituyeron con los efectivos y medios necesarios para conducir operaciones contra una fuerza agresora de considerable magnitud; en esta oportunidad las fuerzas empleadas alcanzaron efectivos superiores a 200.000 hombres y los contingentes integrantes procedían de 16 naciones. En los casos citados y en aquellas otras oportunidades en que la ONU ha empleado Fuerzas u Observadores Militares, se considera que han desempeñado un papel decisivo en apoyo de las correspondientes negociaciones diplomáticas, para la solución del conflicto o para evitar el sojuzgamiento de una nación. Es evidente asimismo que el carácter de fuerzas multinacionales les ha dado un mayor valor disuasivo, a las distintas Fuerzas que han intervenido.

Posibles Consecuencias de la Activación de una Fuerza Militar Interamericana:

Analizados hasta aquí someramente algunos de los principales hechos y factores que en una u otra forma pueden influir en la constitución de una Fuerza Militar Interamericana de carácter permanente, es del caso exponer también cuales podrían ser las consecuencias favorables o desfavorables, al llevar a la práctica el proyecto en mención.

En primer lugar como consecuencias favorables podrían considerarse las siguientes:

—Disponibilidad inmediata y permanente de un medio de acción para empleo por la OEA en aquellos casos previstos específicamente en la Carta de las Naciones Unidas o en el Pacto de Río de Janeiro, o sea en caso de agresión contra un estado.

—La existencia de la Fuerza representaría en sí misma un factor disuasivo de indudable valor; idealmente este efecto sería tanto más eficaz si él emana del espíritu de solidaridad que encarna y de la aceptación implícita de su empleo por los países miembros, que no de la magnitud o potencia que pueda poseer dicha Fuerza.

—Una Fuerza que constituya garantía de seguridad individual y colectiva para los Estados miembros, podría permitir a éstos disminuir los gastos de defensa en beneficio de mayores presupuestos para el desarrollo nacional. Este hecho a su vez redundaría en una mayor seguridad interna pues es innegable que desarrollo y seguridad son dos términos correlativos.

— La existencia de una Fuerza multinacional para empleo dentro de las normas previstas evitaría intervenciones unilaterales que intentaran ejecutarse para favorecer intereses particulares. En el pasado estas intervenciones se presentaron frecuentemente y en el presente aunque los organismos colectivos hacen improbable su repetición, deben adoptarse todos aquellos recursos que los hagan imposibles.

Como consecuencia desfavorable podría anotarse la siguiente.

— El riesgo de que el empleo de dicha Fuerza sea capitalizado con criterio unilateral por una nación o grupo de naciones para intervenir en un Estado, en condiciones que no sean las previstas en los tratados vigentes, vulnerando la soberanía e independencia de un país.

En las ideas expuestas se destaca de una parte lo inconducente y peligroso que resultaría la constitución de una Fuerza Militar Interamericana, permanente, con funciones de carácter policivo internacional, para empleo en el restablecimiento del orden y seguridad internos en un Estado; de otra parte se aprecia la conveniencia si esa Fuerza permanente se constituye como elemento de disuasión para empleo en aquellos casos en que un Estado sea objeto de amenaza o agresión armada externa. No se pretende que la Fuerza Interamericana sea una versión de la OTAN, porque son muy diferentes las condiciones que dieron origen a esta Fuerza Internacional en Europa; en el ámbito americano existen tradiciones comunes y factores que lo hacen más homogéneo, hay una relativa identidad en los intereses nacionales y la Fuerza propuesta se proyecta para cumplir una función más de orden simbólico que real, pues se considera que ello es suficiente para preservar la convivencia y seguridad regional.

Necesidad de modificar el propósito propuesto:

Basado en las premisas sucintamente expuestas y en el deseo de contri-

buir a mantener el interés en un proyecto de tanta trascendencia, se plantean aquí algunas ideas complementarias a manera de enfoque particular y de aproximación al tema.

Como afirmaba antes, uno de los aspectos que ha determinado el rechazo mayoritario del proyecto en los medios panamericanos, ha sido la enunciación del propósito, pues las funciones de policía internacional que se propone debe cumplir la Fuerza Interamericana, son claramente incompatibles con los principios establecidos tanto en la Carta de la OEA, como en la de la ONU y de llevarse a la práctica podrían vulnerar la libre autodeterminación de un pueblo. En consecuencia para que sea factible, ese proyecto, debe ajustarse a aquellos principios ya aceptados por las naciones del hemisferio. Cumplida esta condición básica debe definirse si la fuerza va a ser empleada como elemento de disuasión real o como instrumento de mediación, con un carácter predominante simbólico; en el primer caso su magnitud debe guardar proporción con las misiones más probables que deba cumplir, lo cual resulta un tanto complejo predecir; en el segundo caso, la magnitud de la organización puede ser relativamente pequeña y no estará sujeta a modificaciones muy grandes, por razón de las misiones que deba cumplir, dondequiera que sea necesario. En apoyo de la creación de una Fuerza de pequeña magnitud debe tenerse en cuenta que su empleo será el último recurso una vez agotados los procedimientos esta-

blecidos para la solución pacífica de conflictos, sistema éste aceptado por todas las naciones americanas. Caso diferente sería si la Fuerza por su magnitud y potencia, estuviera capacitada para dirimir un conflicto, lo cual podría inducir a la suplantación del procedimiento para la solución pacífica de controversias entre Estados.

En este orden de ideas y tomando como referencia la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas, organizada para intervenir en el conflicto del Canal de Suez en 1956, la Fuerza Militar Interamericana propuesta podría constituirse con contingentes en la proporción adecuada, provistos por los países miembros, para conformar una Unidad Operativa de Tamaño Brigada, con efectivos que no excedan 4.500 hombres incluidos los elementos de apoyo de combate y de apoyo de servicios indispensables. La estructuración de esta Fuerza, comparativamente con otras Fuerzas Multinacionales establecidas, sería simplificada notablemente por la mínima diversidad racial e idiomática y por existir ya una virtual integración en los aspectos de organización y entrenamiento, en las Fuerzas Militares del hemisferio.

Fases para la Estructuración de la Fuerza:

La organización y activación de la Fuerza sería conveniente realizarla por etapas, así en una primera etapa podrían organizarse los cuadros de mando de la Unidad y conducirse un

período de entrenamiento básico, orientado hacia el cumplimiento de la misión de la Fuerza. Simultáneamente con la organización y entrenamiento inicial, podría adelantarse la estructuración de la reglamentación detallada para las operaciones de la Fuerza, reglamentación que obviamente debe ser sometida a la aprobación de la autoridad competente, que para todos los efectos pertinentes debe ser la OEA.

Una segunda etapa podría ser una activación parcial de las unidades constitutivas de la Fuerza, hasta en un 50% de sus efectivos, con los contingentes de los diferentes países, para luego conducir un período de entrenamiento con la Unidad en conjunto.

Una tercera etapa sería la activación total de la Unidad, si se considera necesario o de lo contrario, esta etapa podría aplazarse y quedar condicionada a un empleo inminente de la Fuerza según lo determine la OEA.

Conclusiones Generales:

Por razones obvias este artículo no pretende cubrir todos los aspectos concernientes a un proyecto de tanta trascendencia, en el cual deben intervenir no menos de 20 países antes de que llegue a aceptarse siquiera su factibilidad y que luego debe dar lugar a estudios pormenorizados para definir sobre asuntos tales como la organización y dotación de la Fuerza, determinar cuál ha de ser el país sede, establecer la proporción del con-

tingente que corresponda a cada país, el sistema de financiación, el sistema de renovación de efectivos o relevos periódicos de personal, el sistema operacional de empleo, el régimen de disciplina y justicia militar, etc.

Esbozado en líneas generales un proyecto de estructuración de la Fuerza y a manera de conclusiones finales pueden aducirse las siguientes razones adicionales para corroborar que esa propuesta es conducente, factible y aceptable.

La Fuerza Militar Interamericana es conducente en cuanto los antecedentes sobre aceptación de las normas de derecho internacional, así como de los organismos establecidos, y las condiciones políticas prevalecientes en el continente americano, permiten predecir que una vez constituida esta Fuerza será acatada y por ende será instrumento eficaz para cumplir una fructífera labor en pro de la preservación de la paz.

El proyecto de constitución de la Fuerza es factible de realizarse, en términos de costo, porque la magnitud propuesta no representa un gravamen considerable para los países miembros y es factible su realización considerando factores tales como la mínima diversidad de idiomas y la organización e instrucción militar muy similar en la mayoría de los países.

Igualmente la Fuerza Militar Interamericana es un proyecto aceptable porque existen antecedentes históricos de integración de fuerzas en el continente americano, hay ejemplos recientes de constitución de fuerzas

promovidas por la ONU para el servicio de la paz mundial y hay ejemplo de fuerzas multinacionales integradas para la defensa de Europa, hechos que bien pueden servir de guía y estímulo a una comunidad de naciones hermanas para que se adopte un sistema que ha de fortalecer aún más los vínculos de solidaridad y la paz hemisférica.

Los años recientes han sido pródigos en acontecimientos memorables en todos los campos de las actividades humanas, el aislacionismo de las naciones es hoy inconcebible la dinámica característica de la época impone nuevos conceptos; la integración económica, política, científica y militar es un hecho entre los antagonistas de ayer, con proyección hacia una indispensable coexistencia pacífica. América no puede quedarse a la zaga en este clima integracionista, y si existen los cimientos de una integración política y si avanza la integración económica, ellas deben fortalecerse con la integración militar como la más elocuente demostración de adhesión a los principios de solidaridad y de coexistencia pacífica tantas veces invocados. La creación de una Fuerza Militar Interamericana permanente sería el mejor aporte a la paz del continente, como condición preliminar básica para asegurar el desarrollo de nuestros pueblos.

Expuestas las ideas anteriores debe advertirse que este tema ha sido ya motivo de amplias discusiones, en conferencias diplomáticas y militares In-

teramericanas, en las cuales el Gobierno de Colombia se ha opuesto a tal proyecto, hecho que no es óbice para expresar una opinión estrictamente personal en favor de él, en el convencimiento de que una Fuerza Militar Interamericana sería la realización de uno de los ideales bolivarianos en bien individual y colectivo de la comunidad de naciones americanas.

BIBLIOGRAFIA

1. Aaron, Harold R., Tcnel Ejército U.S., **Fuerza Militar Interamericana**. Military Review, junio de 1965.
2. Del Castillo, Antonio, **Antecedentes del Panamericanismo**. Edit. Igueima Bog. Col. 1956.
3. De Oliveira, Kleber F., Tcnel Ejército Brasil. **La Fuerza de Paz y su condición de Huésped**. Military Review, abril de 1970.
4. Harrigan, Anthony, **La Defensa Interamericana en los Años 70**. Military Review. abril de 1970.
5. Veneroni, Horacio L., **Fuerza Militar Interamericana**. Buenos Aires, Argentina. 1966.

