

PLANTEAMIENTO MILITAR DENTRO DEL SISTEMA INTERAMERICANO



Brigadier General
Hernando Castro Ortega

Permítaseme enunciar algunos conceptos que permitirían establecer comparaciones que estimo imprescindibles.

Análisis del Sistema de Seguridad Nacional.

Un Sistema de Seguridad Nacional debe poseer una estructura, una dinámica particular y el apoyo legal adecuado.

Con estos elementos básicos el Potencial Nacional puede activar y mediante la fijación de objetivos, políticas y estrategias, concretarse en planes y programas regionales, sectoriales y globales para ser aplicados en diferentes plazos.

Este Sistema Nacional es una entidad orgánica **integrada** y **cohesionada** que facilita el movimiento en ciclo partiendo de un objetivo básico, llegando al control de la ejecución... y así en forma continuada.

Sistema Nacional de Planeamiento.

En ese movimiento en ciclo, permanecen sólo los objetivos nacionales y la orgánica; todo aquello que está dependiendo de ellos, se halla en permanente actividad: fijando nuevos objetivos políticos, consolidándolos, o abandonándolos si se diera el caso de su extensión o cumplimiento y estableciendo **Políticas y Estrategias** para los clásicos largo, mediano y corto plazo, compatibilizando y coordinando Sectores y Regiones.

Los objetivos, las Políticas y Estrategias de orden nacional, son la consecuencia directa de las decisiones que se adopten, sin admitir otra limitación que las fijadas por sus instituciones y aplicadas mediante un mecanismo particular.

Ellas operan en un ambiente que le es propio, y que tan solo pueden ser aplicadas en ese caso.

Son un arbitrio flexible, de diversa magnitud, intensidad y grado de relación, derivado de las características esenciales de un Estado que opera su **Potencial Nacional** sobre las siguientes bases:

- Es soberano y obviamente con capacidad y elementos de decisión.
- Con un cuerpo legal integrado en forma de Gobierno, estilo de representación de su soberanía, sistema de relación interno, etc.
- Con un sistema de planeamiento que incluye, entre otras:
 - * Subdivisiones funcionales para el desarrollo y la seguridad.
 - * Elementos coordinadores para compatibilizar las distintas entidades.
 - * Criterios de orden sectorial y regional.
 - * Establecimiento de plazos.
 - * Calidades de planes y programas.
 - * Entidades de control a diverso nivel.

En ese ambiente así particularizado, las **Políticas y Estrategias** dan vida al Potencial Nacional, no pudiendo en consecuencia, **si no se da ese caso, ser asimiladas o reproducidas** en otros ambientes que no sean nacionales. A medida que el Sistema Interamericano (SI) se perfeccione más se acerca al nacional, y es lógico planear.

Las Políticas y Estrategias son consecuencia de toda una *concepción general* para la conducción del Estado, *campo integrado y soberano* que permite la secuencia total del proceso.

Cada Estado, naturalmente adopta formas diversas para dinamizar su **Potencial**, pero los rasgos hasta aquí trazados resultan siempre comunes.

Análisis del S. I. (Sistema Interamericano).

I. Introducción.

Este tema ha sido desarrollado extensamente en diversos documentos oficiales de la JID, y entre otros, podría citar:

- a) En el "Manual de Planeamiento de la JID" - del 22-I-68.
- b) En la "Evaluación Estratégica de la Situación", II Parte, del 19-III-70.
- c) En "Posición de la JID en el SI", del 19-VII-70.

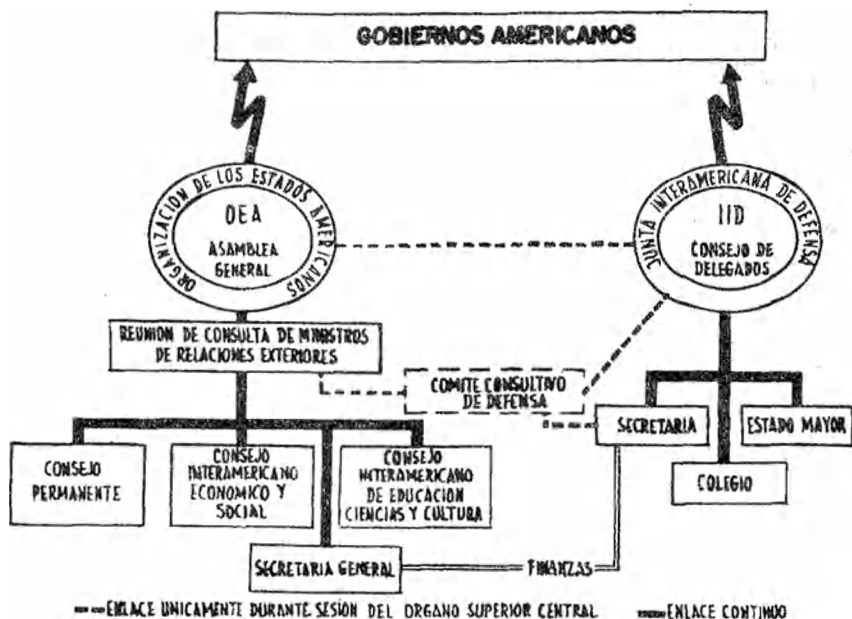
Los conceptos contenidos en ellos mantienen plena vigencia, y constituyen el basamento doctrinario de los estudios desarrollados en el Estado Mayor de JID. (Junta Interamericana de Defensa).

Además, en el volumen "El Sistema Interamericano (IA)" desarrollado por el Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos, se analiza con detención y profundidad el fortalecimiento y desarrollo del sistema. Tiene la particularidad de estudiar los cuatro factores de la entidad.

Todos estos estudios se han basado en la consideración e interpretación de los instrumentos jurídicos del Sistema; Carta de la OEA reformada por el Protocolo de Buenos Aires, Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y recomendaciones y

GRAFICO DE LA ESTRUCTURA

Del SISTEMA INTERAMERICANO



resoluciones emanadas de conferencias y reuniones del alto nivel continental.

En consideración de la difusión de toda esta documentación, (oficial o de consulta), en el desarrollo de este breve análisis citaré tan solo de modo incidental sus enunciados, para dedicar su mayor parte a establecer relaciones, a analizar estructuras y funciones, y profundizar en aspectos de orden doctrinario derivados de ellos.

Espero de esta manera **obtener los argumentos necesarios para relacionar**

seguridad, desarrollo y defensa común, políticas y estratégicas del sistema y obtener conclusiones que las incluyan a todas ellas.

II. Análisis de Orden Orgánico del SI.

En relación a su estructura. (Ver gráfico N° 1).

En consideración de lo expuesto, anotamos en principio la presencia de una entidad, el SI, y un ambiente para o extra Interamericano (IA) que lo rodea:

Encuadrado en los moldes clásicos de análisis orgánico, es prudente tratar el SI desde los puntos de vista estructural y funcional. Ello es lógico concebirlo así pues repito, constituye una entidad. Tal circunstancia no puede ser admitida en lo relacionado con el ámbito para o extra IA, pues ya no posee tal calidad, hallándose en él elementos diversos de orden nacional y regional, que denominaremos componentes.

Es esta una circunstancia muy particular del conjunto americano, que como luego se verá habrá de tener profundas repercusiones en su dinámica.

La columna vertebral del SI es la OEA, pero notamos en principio que ya se presenta otra entidad, la JID, que también forma parte del SI, pero caracterizada por tener una relación eventual con la OEA y el SI.

Ambas conforman, junto con otras entidades contenidas en la Carta, el SI; pero aparece claro que la OEA no se consustancia totalmente con el sistema.

Ambas organizaciones están unidas por un débil cordón, dado por el Comité Consultivo de Defensa (CCD) que hasta el momento no se ha concretado.

Se presenta así en principio una división de tipo horizontal, que luego veremos que también habrá de afectar las capacidades para concebir especialmente la seguridad continental.

Al dividir la estructura en cuatro elementos básicos: órganos, factores, campos y niveles, podemos inferir:

a) **En cuanto a órganos:** La OEA y la JID se relacionan a través del Comité Consultivo de la Defensa (CCD). Las características de este Comité, su función y convocatoria, permiten a priori deducir que tal relación no ofrece la calidad indispensable para asentar un planeamiento estratégico militar. Existen relaciones financieras y de asesoramiento, pero esta última también está investida de igual calidad en función del planeamiento.

b) **En cuanto a factores:** Surge claramente que los campos específicos de la OEA no tienen posibilidad de vinculación con el militar.

c) **En cuanto a campos:** Esta separación se incrementa notoriamente cuando penetramos en los de la Seguridad y Desarrollo IA. Desarrolla conceptos, efectos, acciones protegidas por tal efecto.

No por conocido, dejaré de recalcar la grave dificultad que se genera cuando sería necesario compatibilizar ambos campos; sus componentes operan segregadamente.

d) **En cuanto a niveles:** Si recordamos la misión que debe cumplir la JID, inmediatamente percibiremos que debe operar sobre estrategia militar IA, pero sin recibir los resultados de la elaboración de políticas y estrategias IA, que resultarían indispensables basamentos para su desarrollo.

Cuando concurrimos al ámbito para o extra IA, nos hallamos con compo-

nentes de índole nacional; con sus campos operacionales; con entidades particulares tales como las conferencias de CCIFFAA (Comandantes de Fuerzas Armadas) y conferencias especializadas; ello en el orden militar. En cuanto a los correspondientes a los tres factores de la OEA, están ubicados los medios de diverso tipo que guardan relación con los Consejos.

En relación a su funcionamiento.

Procedamos a dividir este sector en dos grandes agrupamientos, entidades que deberán dinamizar los diversos elementos del sistema.

En el primero de ellos están ubicados los **Documentos Básicos**, la Carta, el TIAR y las Resoluciones del alto nivel IA.

De ellos se desprenden los:

- Objetivos Permanentes IA
- Políticas Generales IA
- Estrategias Generales IA.

Ellos son el sustento estable, el estilo de los objetivos nacionales, pero que en este caso no son consecuencia de elaboraciones permanentes (los dos últimos).

Son estables, permanentes mientras no se produzcan modificaciones en los instrumentos básicos.

De acuerdo al factor a considerar, se establecen diversas precisiones que dan oportunidad a ingresar al ámbito de las concreciones.

Evidentemente, es notoria la diferencia con el planeamiento nacional planeado.

En un ambiente de especulación teórica, debíamos abordar ahora los campos del desarrollo y la seguridad IA, mediante la formulación de planes generales identificados con ellos.

Pero no ocurre así.

Esta documentación emergente, donde debían plasmarse los objetivos, las políticas y estrategias particulares para dar vida a aquellos planes generales, no se encuentra elaborada, y de acuerdo a las imposiciones del SI, tampoco resulta viable hacerlo.

Cada vez nos alejamos más del planeamiento doctrinario.

Los Consejos de la OEA, poseen capacidad jurídica para obtener cierta coordinación, pero encarada a la solución de sus problemas particulares, sin obrar sobre un plan coordinado.

En cambio la JID, por su parte, debe elaborar su plan Estratégico Militar, sin otra base que aquellos objetivos permanentes, políticos y estrategias generales del SI (Carta, TIAR, etc.).

He asimilado estos términos interpretando la documentación pero como no existe **doctrina de planeamiento integral**, la denominación oficial es distinta.

Recordemos ahora la secuencia de planeamiento ortodoxo y las conclusiones surgirán nítidamente.

Así la JID, para cumplir con su misión debe escalar el campo de la Defensa Común, de la Seguridad IA, pero siempre limitadamente, sin formular planes de tal naturaleza y en algunos casos extrapolando planos.

Es esa una particularidad del SI, no fijar ni poder hacerlo, planes de seguridad y desarrollo, y así hay que tomarlo.

El sistema no posee órganos de coordinación, y tampoco tiene integrados los cuatro factores.

En esa forzosa escalada, la JID incursiona por los factores político, económico y social, para que junto con el militar y en disposición de escasas informaciones e inteligencia, proceda a la evaluación de la situación IA.

Se comprenderá que es ésta una solución de compromiso, **pero no hay otra.**

En su disposición, y sumando los elementos básicos de la política continental (que contienen la concepción estratégica general continental), se irrumpe en el campo siguiente, formulando en este caso un concepto estratégico de los Estados Americanos para la **Defensa Común**, donde están fijadas las hipótesis de guerra, los objetivos militares de guerra y las políticas de consecución para cada uno.

En poder de estos conceptos elaborados, y siguiendo las especificaciones del Manual de Planeamiento de la JID, se dispone de los elementos esenciales para encarar el plan estratégico militar.

Este plan deberá caracterizarse por establecer acciones estratégicas, que para que no caigan en un campo estéril, deben inducir los campos operacionales nacionales, para producir el efecto de Seguridad IA, concretando

actitudes que fijan criterios apuntados a la Defensa Común. Si no fuera así las hipótesis de guerra no tendrían sentido práctico.

Tanto la OEA como la JID, por distintos caminos orientan sus recomendaciones a los gobiernos americanos que asimilan o no las mismas a sus planeamientos nacionales.

Análisis básico de Orden Doctrinario.

Como se comprenderá al analizar la orgánica del sistema, hemos penetrado paulatinamente en el campo de la doctrina.

Las doctrinas son consecuencia directa de las calidades de los ambientes sobre los que habrá de operarse, en este caso el del SI.

En un **estado normal, la doctrina tiene origen en sus instrumentos legales** y de reglamentaciones emergentes, y de su orgánica particular.

En él se presenta, como dije anteriormente, toda la gama de elementos constitutivos para producir el ciclo completo de conducción, ejecución y control.

Allí sí es posible definir o delimitar con exactitud las políticas y estrategias y calificarlas en cuanto a T', E', nivel, etc.

En cambio, en el orden IA, no es dable producir tal ciclo, y en consecuencia los elementos de dinamización (políticas y estrategias) son absolutamente diferentes pues están influidos por las circunstancias de ese ambiente.

El concepto de Seguridad, que debe estar integrado por los cuatro campos, coordinados y compatibilizados, debe ser reemplazado por insinuaciones o recomendaciones políticas y estratégicas, resultado de las peculiaridades del SI, pues éste **otra intensidad no admite**.

Si posee el basamento legal y conceptual, pero el orgánico traba ostensiblemente la concreción de planes integrados y consecuentemente la doctrina que emana.

De estos dos conceptos extraeremos los argumentos necesarios para calificar políticas y estrategias IA.

A modo de sustento, brevemente incursionaré en el **ámbito de los objetivos permanentes IA**.

Ellos están establecidos en el preámbulo de la Carta en su Art. 1º Guardan similitud con los **objetivos nacionales**, ya que expresan aspiraciones trascendentales que se constituyen en metas sin determinación de plazos.

Las Políticas Generales IA, también se encuentran contenidas en la Carta de la OEA en diversos artículos y constituyen los principios esenciales con los que regir el sistema.

No son consecuencia ni parte de un ciclo analítico.

Tienen cierta similitud con los **objetivos políticos de orden nacional**, ya que se obtienen como consecuencia de un desdoblamiento primario de los objetivos nacionales, aunque en este caso el factor tiempo no entra en con-

sideración, y se expresan principios de derecho que rigen al sistema.

Las Estrategias Generales IA, también están contenidas en artículos de la Carta, en el TIAR y en resoluciones emanadas del alto nivel del SI.

Son los enunciados que permiten en un **campo de especificación doctrinaria, iniciar el ciclo de planeamiento** al que anteriormente he hecho mención.

Es en esta circunstancia cuando aparece claramente diferenciado un planeamiento de orden nacional con el que corresponde al SI.

En él ya no resulta proceder a la fijación de objetivos, políticos y estrategias de orden sectorial y regional para los clásicos largo, mediano y corto plazo.

El ambiente es diferente, tiene otros componentes, otras particularidades, otra dinámica.

En razón de la imposibilidad de proceder de este modo ortodoxo, metódico y coordinado, cada factor IA (el político, el económico, el social y el militar) con diversa intensidad, consecuencia de las capacidades propias del mismo, (el Consejo Permanente de la OEA, el Consejo de la IA Económico y Social, el Consejo IA de Educación, Ciencia y Cultura, y la JIS) realizan los estudios necesarios para recomendar las acciones tendientes al logro de los fines de cada entidad, y si se lo permiten los instrumentos en vigencia, penetran.

En la Carta de la OEA, Art. 74, se establece la capacidad de colaboración entre los Consejos, como así tam-

én con otras entidades del Sistema, ro la JID **no está en condiciones gales de solicitar apoyos que facien su gestión.**

De este modo las especulaciones de den político y estratégico se realin sobre un ambiente sumamente esecho, invadiendo factores ajenos, y ndo como resultado enunciados impletos.

La política y estrategia militar in:americanas se caracteriza entonces:

Porque no son emergentes de planes generales de desarrollo y seguridad elaborados a nivel político general IA.

Porque no disponen de **medios de ejecución.**

Porque no transcurren a través de plazos.

Porque no poseen elementos de coordinación.

Porque les resultan ajenas las fuentes de información (ni de órganos de inteligencia adecuados).

Porque no disponen de entidades de control.

Porque no poseen organismos de conducción que produzcan resoluciones o decisiones oportunas.

Estos elementos negativos, precisamente, marcan peculiaridades y establecen límites a su jurisdicción.

En resumen, para obtener el efecto de Seguridad IA, mediante la aplicación de la Defensa Común, la JID ocede:

A tomar objetivos permanentes, políticas y estrategias generales

de los instrumentos legales del sistema (carta de la OEA, TIAR y resoluciones) y deducir un concepto estratégico general continental.

2º A elaborar políticas y estrategias particulares IA mediante evaluaciones realizadas en su medio, pero que incluyen los cuatro factores del poder, encaminadas a dar base a la Seguridad IA.

3º A determinar las hipótesis de guerra.

4º A fijar las políticas de consecución y los objetivos militares de guerra.

5º A elaborar el plan estratégico militar para la defensa común.

Así, tan solo podrán recomendarse acciones estratégicas, pues el Sistema otra actitud no admite.

CONCLUSIONES

1. En cuanto a sistemas y planeamientos.

a) Pueden conceptuarse como de mayor eficiencia los del orden nacional ya que incluyen toda la gama de circunstancias y capacidades para dinamizar un ente soberano. El grado de similitud entre los nacionales e internacionales, permitirán a estos últimos adquirir tonos de mayor o menor eficiencia.

2. En cuanto al SI.

b) El SI presenta un cúmulo de circunstancias que traban ostensiblemente las capacidades de planeamiento integrado.

- c) El SI presenta la particularidad de contener dos órganos, la OEA y la JID, sin las adecuadas conexiones o relaciones funcionales que permitan realizar un planeamiento coordinado y completo.
- d) Fuera del SI, constituyendo un ámbito para IA, se hallan ubicados los órganos que en forma genérica se denominan medios, que les resultan ajenos pues no son orgánicos.
- e) Hacia ese ambiente para o extra americano deben dirigirse todas las recomendaciones para la seguridad y desarrollo continentales; los gobiernos americanos obviamente, los incorporan o no a sus respectivos planeamientos nacionales.
- f) El SI no está en condiciones de elaborar un plan general de desarrollo y seguridad; consecuentemente con ello, las políticas y estrategias particulares IA sufren un profundo impacto pues no son consecuencias de estudios concurrentes, coordinados y compatibilizados por los órganos competentes.
- g) El SI no incluye órganos de coordinación general que atiendan los cuatro factores componentes; de allí que las políticas y estrategias particulares deben ser elaboradas en forma unilateral, careciendo de características de homogeneidad adecuadas.
- h) El SI no dispone de elementos de conducción que abarquen los cuatro factores y que regulen el des-

arrollo y la seguridad como antes integrados.

Así, las políticas y estrategias particulares plasmadas en recomendaciones, deben dirigirse exclusivamente a los Gobiernos Americanos, que en forma individual proceden a su asimilación o rechazo.

3. En cuanto al SI y la seguridad continental.

- a) En el SI, el factor militar obra separadamente de los otros tres factores de responsabilidad de la OEA. Su única, eventual, no permanente relación con la OEA es el Comité Consultivo de Defensa (CCD), que a la fecha no ha sido convocado en oportunidad alguna.
- b) La JID para cumplir su misión de planeamiento defensivo, debe generar las bases imprescindibles y autoimponérselas para desarrollar esta actividad. Tales bases abarcan los factores político, económico, social y militar, para desarrollar argumentos estratégicos que atiendan a la seguridad continental.
- c) Los conceptos básicos sobre seguridad a nivel Carta de la OEA y TIAR guardan cierta similitud con los de orden nacional; al ingresar al planeamiento específico (políticas y estrategias particulares) se presentan totalmente distintos a aquellos.

4. En cuanto a orgánica y doctrina del SI

- a) El sector de funcionamiento del SI presenta rasgos distintivos y limi-

tados, en comparación con los de los sistemas nacionales; ello trae profundas diferencias en cuanto a la fijación de políticas, estrategias, particulares, como así también en la calidad de los planes.

b) **Los conceptos doctrinarios de planeamiento nacional obran a modo de guía conceptual, pero deben ser adaptados a las capacidades y limitaciones del SI.**

c) En la fijación de las políticas y estrategias particulares militares, no deben considerarse los medios, ni el tiempo; el espacio está representado por las áreas estratégicas de interés defensivo IA.

Ello conduce a una difícil diferenciación entre ambas.

d) El clásico Plan Militar no es de aplicación a nivel defensivo IA; en él, si se denominara plan, se fijarán acciones estratégicas que sugerirán, alertarán y ordenarán a los campos operacionales, mediante **recomendaciones** dirigidas a cada gobierno americano.

e) No es del caso suponer un cuerpo estratégico militar completo y con capacidad de ser operado oportunamente mediante planes militares concurrentes, si se dieran las condiciones establecidas en las Hi-

pótesis de guerra definidas por la JID.

A título de corolario me permito enfatizar:

1º Las peculiaridades del SI dan origen a una particular doctrina de planeamiento, con graves limitaciones y vacíos, que resultan aplicables exclusivamente a éste y único sistema.

2º Las políticas y estrategias particulares IA no admiten la conjugación de los clásicos componentes; ofrecen indicativos que si fueran puestas en ejecución por cada organización americana se obtendrían ciertos efectos de seguridad imposible de cuantificar.

3º **La doctrina esbozada adolecerá de imperfecciones, será incompleta, pero es la única viable en razón de las características y limitaciones del SI.**

4º De acuerdo a los conceptos de seguridad y desarrollo, estimo que existen políticas y estrategias particulares de parte del SI, en algunos casos con ciertos grados de relación, pero no políticas y estrategias particulares del SI en su conjunto.