

Borrando las divisiones

Tendencias de los programas militares estadounidenses para América Latina



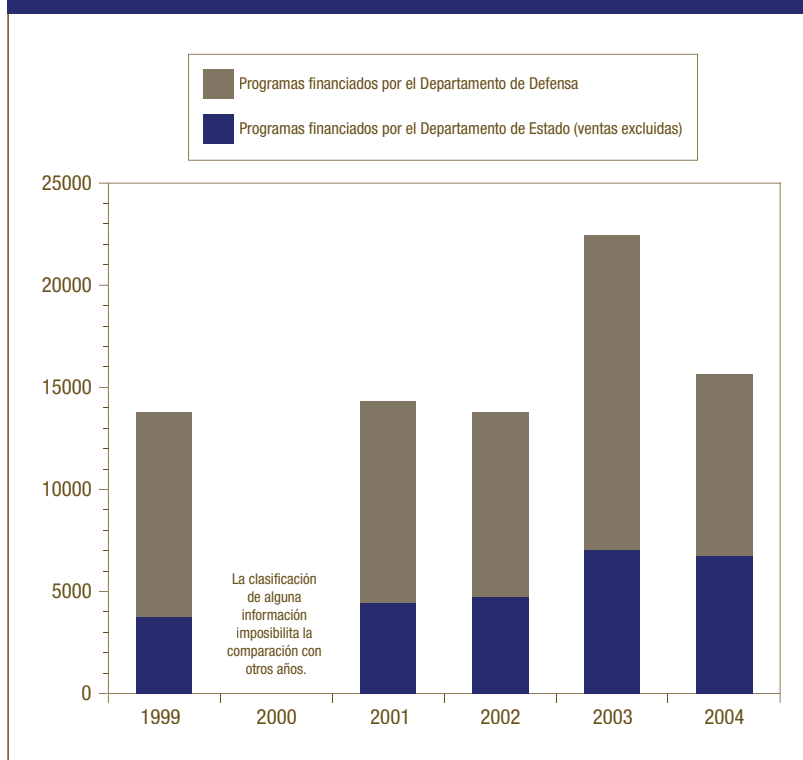
El año pasado, publicamos un informe que se llamó “Diluyendo las divisiones”, que hablaba de la confusión que existe en América Latina en las funciones militares y policiales en un contexto de menor control civil sobre los programas estadounidenses de asistencia militar. Un año después, se observa que estas tendencias están intensificándose. El Departamento de Defensa tiene cada vez más control sobre los programas de capacitación para militares extranjeros, los cuales estaban antes bajo la supervisión exclusiva del Departamento de Estado, reduciendo así el control legislativo y distorsionando la relación entre los objetivos de asistencia militar y los objetivos generales de política exterior. En América Central, el gobierno de Estados Unidos está alentando la intervención de las fuerzas militares en nuevas misiones internas—funciones policiales incluidas—como parte de una reestructuración regional de los roles militares en respuesta a amenazas “emergentes”.

Este año también se observaron muchos intentos de parte de grupos de derechos humanos, destinados a lograr la aplicación de condiciones en la ley que rige la asistencia militar a Colombia, al igual que un intento de la administración Bush de quitar una prohibición de prestación de asistencia militar a Guatemala, que data de quince años. Pero el obstáculo más común que enfrentó la asistencia militar a la región provino de los conservadores del Congreso de Estados Unidos. En sus esfuerzos por castigar a los países que se niegan a exceptuar a soldados estadounidenses de la competencia de

la Corte Penal Internacional, han propiciado recortes parciales de asistencia militar y económica a doce países latinoamericanos.

La estrecha relación de Estados Unidos con Colombia se afianzó este año, que es el último año del “Plan Colombia”, manteniéndose los niveles de asistencia tan altos como siempre. Mientras tanto, la política y la

Capacitación por Fuente de Financiamiento, 1999, 2001-2004



asistencia al resto de la región andina están a la deriva, ya que los funcionarios estadounidenses civiles y militares no lograron enfrentar adecuadamente los retos provocados por la tambaleante confianza pública en las instituciones democráticas, los gobernantes electos que critican abiertamente las políticas de Estados Unidos y el crecimiento de movimientos populistas.

1. El Departamento de Defensa intenta obtener mayor control sobre los programas para militares extranjeros

A principios de 2005 y nuevamente al término de las sesiones legislativas, hubo un poco advertido pero importante intento de cambiar la política de seguridad de Estados Unidos; aunque infructuosa en sus inicios, esta iniciativa, debatido en el Congreso al momento de publicar este informe, merece un monitoreo cuidadoso. En el mes de marzo, el Pentágono solicitó nuevos poderes amplios para capacitar y equipar a fuerzas militares y policiales extranjeras. Tal como estaba redactado, el proyecto de Ley de Autorización de la Defensa Nacional habría permitido al Departamento de Defensa “reforzar la capacidad de las fuerzas militares o de seguridad de las naciones socias para dismantelar o destruir redes terroristas, clausurar escondites para terroristas o participar en o apoyar operativos militares o de estabilidad de Estados Unidos, de una coalición o internacionales”. Habría suministrado “equipamiento, provisiones, servicios, capacitación y financiamiento”.¹ Para acompañar estos nuevos poderes, el Departamento de Defensa pidió \$750 millones de dólares en fondos de contingencia o de discreción presidencial. Al momento de la publicación de este informe, se estaba a la espera de las decisiones definitivas sobre esta nueva autorización.

Esta propuesta establecería un nuevo programa de asistencia para fuerzas de seguridad extranjeras, paralelo al que ya administra el Departamento de Estado. El programa actual provee capacitación y equipamiento a fuerzas armadas extranjeras y es administrado por ley por el Departamento de Estado (con unas pocas importantes excepciones, como los programas de lucha contra las drogas del Departamento de Defensa, el incipiente Programa de Becas

para Estudios Antiterroristas, al que nos referimos más abajo, ejercicios y unos pocos más). Funcionarios del Departamento de Defensa vienen expresando desde hace tiempo frustraciones con el papel que desempeña el Departamento de Estado, criticando que la gestión de los programas de asistencia para las fuerzas de seguridad es burocrática, tarda en brindar asistencia y se ve obstaculizada por la imposición de condiciones por parte del legislativo. Además, como muchos miembros del Congreso están directamente en contra de la asistencia extranjera, la aprobación de proyectos de ley para asistencia militar financiada por el Departamento de Estado siempre es más controvertida y difícil que la aprobación de las leyes que financian el presupuesto del Departamento de Defensa.

Sin embargo, la creación de un programa similar administrado por el Departamento de Defensa (DOD) tendría implicancias de mayor alcance. En primer lugar, el Departamento de Estado—que tiene a su cargo la instrumentación de toda la política exterior de Estados Unidos, no sólo la política de seguridad—dejaría de tener control sobre una importante y a menudo riesgosa y controvertida herramienta de política exterior. En segundo lugar, disminuiría radicalmente el control legislativo. Ello debido a que estos programas no serían supervisados por las comisiones legislativas de Asignación de Fondos para Cooperación Externa y de Relaciones Exteriores, sino que estarían bajo la competencia de las comisiones de Fuerzas Armadas y Asignación de Fondos para la Defensa Nacional. Estas comisiones fiscalizan todo el presupuesto de defensa, que es aproximadamente 20 veces más grande que el presupuesto de asistencia extranjera, y los miembros de estas comisiones—cuyos distritos se benefician con frecuencia con los gastos de defensa—suelen ser menos rigurosos con la fiscalización que sus pares de las comisiones de Relaciones Exteriores. En tercer lugar, la línea divisoria entre las funciones policiales y militares sería, salvo que el Congreso disponga lo contrario, más difusa aún, ya que para los programas financiados por el Pentágono no están limitados por las restricciones estipuladas en los programas de capacitación financiados por la Ley de Asignación de Fondos para

Cooperación Externa. Finalmente, los programas financiados por el DOD tampoco estarían sujetos a las condiciones de derechos humanos y democracia que han estado vigentes por los últimos cuarenta años—resultadas de largas deliberaciones y ajustes a la Ley de Asistencia Extranjera de 1961, desde la prohibición de financiamiento después de golpes militares hasta la certificación de control de narcóticos y muchas disposiciones sobre derechos humanos.

Si bien las Comisiones de Fuerzas Armadas rechazaron esta propuesta a principios de año, a fines de 2005 reapareció con éxito como enmienda en los proyectos de leyes de Autorización y Asignación de Fondos

para la Defensa Nacional en el Senado. La propuesta cobró renovado impulso cuando el Departamento de Estado puso a un lado sus objeciones anteriores y apoyó la iniciativa. No tan cautelosa como Colin Powell para ceder poder del Departamento de Estado al Pentágono, la Secretaria de Estado Rice suscribió una carta junto con el Secretario de Defensa Rumsfeld solicitando la autorización.² Cuando este informe fue escrito, la nueva autorización y los fondos de contingencia aún no estaban concedidos en forma definitiva. Pero aún si esta nueva autoridad no sea ley en 2005, es probable que resurja, ya que el Departamento de Defensa sigue reclamando flexibilidad y agilidad en la “guerra contra el terrorismo”.

Programa de Becas para Estudios Antiterroristas (CTFP)

Cuadro de asistencia (cifras en dólares estadounidenses)

	2003 ⁷	2004 ⁸	2005, est. ⁹	2006, req. ¹⁰
Fondos discrecionales para la región				450,000
Argentina		63,139	200,000	100,000
Belice		8,477		
Bolivia		17,100		
Brasil		72,279	200,000	150,000
Chile		39,990		100,000
Colombia	288,204	654,075	300,000	200,000
Costa Rica		11,400		
República Dominicana		20,043		
Ecuador		187,454	200,000	100,000
El Salvador		21,090		100,000
Guatemala		17,490		
Honduras		14,510		100,000
Jamaica		127,171		
México	12,000	479,699	450,000	375,000
Nicaragua		5,700		100,000
Panamá		50,412		50,000
Paraguay	338,029	242,458	200,000	100,000
Perú	209,810	362,413	200,000	150,000
Trinidad y Tobago		146,825		50,000
Uruguay		158,916		
Venezuela		8,810		
Total	848,043	2,709,451	1,750,000	2,125,000

Cuadro de entrenados

	2003 ¹¹	2004 ¹²
Argentina		12
Bahamas		
Belice		1
Bolivia		3
Brasil		6
Chile		9
Colombia	358	542
Costa Rica		3
República Dominicana		3
Ecuador		14
El Salvador		5
Guatemala		4
Honduras		3
Jamaica		3
México	1	236
Nicaragua		1
Panamá		3
Paraguay	17	94
Perú	55	119
Trinidad y Tobago		5
Uruguay		39
Venezuela		2
Total	431	1,107

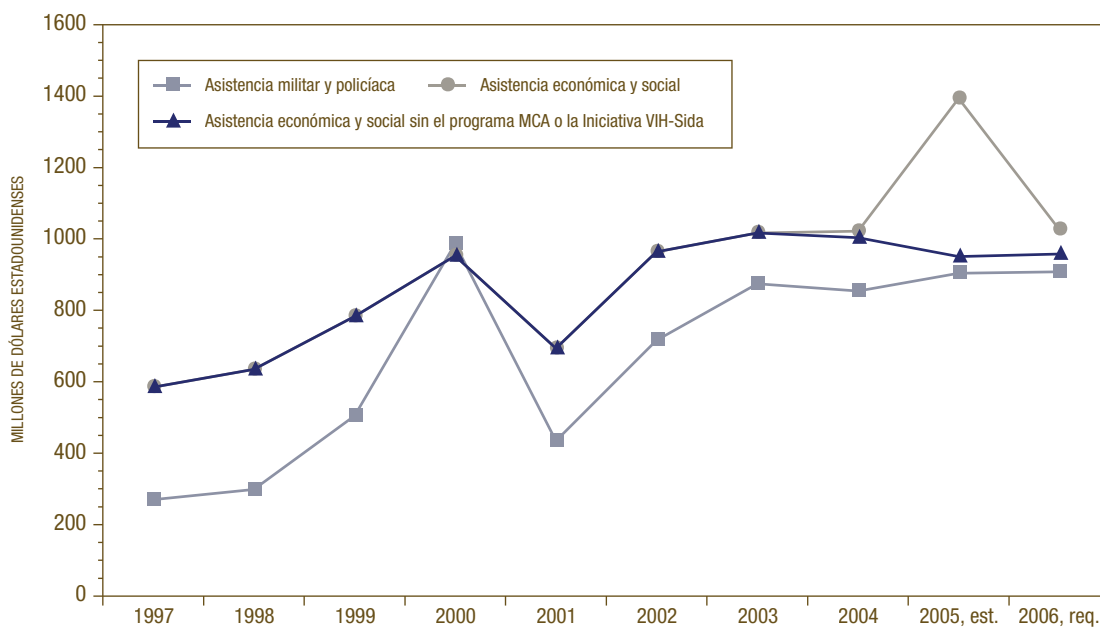
2. Un nuevo programa contra el terrorismo confiere al Departamento de Defensa mayor participación en la capacitación de fuerzas militares extranjeras

Aunque es posible que este desafío al papel que tiene el Departamento de Estado en la capacitación de fuerzas militares extranjeras termine no imponiéndose, existe un nuevo programa que le da al Departamento de Defensa una participación mucho mayor en capacitación. En enero de 2002, pocos meses después de los ataques del 11 de septiembre, el Congreso asignó \$17.9 millones de dólares al proyecto de Ley de Asignación de Fondos a la Defensa Nacional para 2002 permitiendo así al Pentágono lanzar una iniciativa de defensa regional llamada Programa de Becas para Estudios Antiterroristas (*Counterterrorism Fellowship Program*, CTFP), que “financiaría la asistencia de oficiales militares extranjeros

a instituciones estadounidenses de instrucción militar y a determinados centros regionales para capacitación no letal.”

Esta iniciativa, que nació a instancias de los comandos militares regionales, particularmente el Comando del Pacífico, resultó ser una de las fuentes más importantes de fondos para capacitación de todo el mundo. En 2003, el CTFP pasó a ser un programa permanente, cuando el Congreso lo incluyó en la Ley de Autorización de la Defensa Nacional de 2004 (Ley Pública 108-136). Un nuevo artículo del Código de Estados Unidos (Título 10, artículo 2249c) autorizó al Secretario de Defensa a gastar hasta \$20 millones de dólares por año en el programa, utilizando el ramo para operaciones y mantenimiento del presupuesto militar. Este programa es supervisado por la Subsecretaría de Defensa para Operativos Especiales y Conflictos de Baja Intensidad (SO/LIC).

Asistencia Estadounidense a América Latina y el Caribe, 1997-2006



Esta gráfica indica los totales de la cooperación externa para América Latina y el Caribe, incluyendo y excluyendo dos programas, empezados en el 2004, que asignaron grandes cantidades de asistencia a muy pocos países: el Desafío del Milenio (MCA), el cual, hasta ahora solamente ha beneficiado a Honduras y Nicaragua, y la Iniciativa VIH-Sida, que beneficia solamente a Guyana y a Haití. El incremento del 2005 en asistencia económica se debe a la aprobación de dos programas de financiamiento por cinco años otorgados por el MCA.

Dado la falta de datos existentes, las aproximaciones de asistencia militar del 2002-2005 han sido deducidas al duplicar los niveles de asistencia antidroga “Sección 1004” del Departamento de Defensa del 2001. Las cantidades reales pueden ser significativamente más grandes.

FUENTE: Todos los datos sobre asistencia utilizados en esta gráfica son cifras oficiales del gobierno de EU. Ver fuentes en: <http://ciponline.org/facts/sources.htm>

Si bien el hemisferio occidental queda rezagado en comparación con otras regiones del mundo, el CTFP pasó de capacitar a 431 estudiantes de cuatro países de América Latina y el Caribe en 2003 a 1,107 estudiantes de 22 países en 2004.³ Este programa se convirtió así, en 2004, para las fuerzas armadas latinoamericanas, en la cuarta fuente más importante de fondos estadounidenses para capacitación.

En consecuencia, el presupuesto de Defensa para 2004 financió al 57 por ciento de todos los latinoamericanos que recibieron capacitación pagada por Estados Unidos (8,908 de 15,634 entrenados)⁴. El porcentaje de 2003 fue levemente inferior, aunque estuvo influenciado por la inusual cantidad de colombianos que capacitó ese año Estados Unidos en el campo de la lucha contra las drogas. La tendencia sigue siendo la misma.

El CTFP duplica los Programas de Capacitación Militar existentes. Aunque la justificación del programa CTFP es la capacitación en la lucha contra el terrorismo tras los ataques del 11 de septiembre, es cada vez más difícil distinguirlo del programa de Educación y Entrenamiento Militar Internacional (*Internacional Military Education and Training*, IMET), que constituye el principal programa de capacitación militar que administra el Departamento de Estado, como parte del anual proyecto de Ley de Asignación de Fondos para Cooperación Externa.

En los orígenes del CTFP, la idea era un programa primordialmente académico, algo similar al Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS) y a otros centros regionales de defensa.⁵ Su plan de estudios se concentraba en la doctrina y teoría de la lucha contra el terrorismo, impartidas principalmente en aulas, talleres y seminarios.

En un documento de instrucción para la política del Departamento de Defensa en 2003 se explicó que “debe considerarse que el Programa de Becas para Estudios Antiterroristas brinda la totalidad de instrucción y capacitación no letal”.⁶ Esto quería decir que los programas IMET y CTFP podían financiar muchos de los mismos cursos. A través de los cambios legislativos

que se introdujeron en 2004, el CTFP pasó a ser un programa aún más parecido al IMET. La autorización de 2004 amplió el CTFP incorporándole capacitación letal y le permitió financiar actividades de capacitación, como visitas de los Equipos Móviles de Entrenamiento (*Mobile Training Teams*, MTT) para impartir capacitación en otros países, que tienen lugar fuera de las instituciones de instrucción militar de Estados Unidos.

Al igual que otros programas del presupuesto de Defensa, la elevación del CTFP disminuye la participación del Departamento de Estado en actividades de capacitación, resta relevancia a las condiciones de derechos humanos y democracia de la Ley de Asistencia Extranjera y somete una mayor cantidad de actividades de capacitación a la fiscalización de las comisiones legislativas de Fuerzas Armadas y Asignación de Fondos para la Defensa Nacional, las cuales son mucho menos cuidadosas.

3. La asistencia militar estadounidense a la región sigue siendo casi la misma que la asistencia económica; en ninguna de ellas se produjo un cambio significativo desde 2003

En 2005 y 2006, la diferencia entre el total de asistencia militar y el total de asistencia económica de Estados Unidos a América Latina y el Caribe sigue siendo muy pequeña. En el año fiscal 2006, Estados Unidos tiene previsto otorgar \$1.03 mil millones de dólares en asistencia económica y por lo menos \$908 millones de dólares en asistencia militar. Casi la mitad de esta diferencia de \$95 millones es financiamiento para el VIH/SIDA a sólo dos países—Guyana y Haití. Si restamos esta suma del total, vemos que la asistencia económica prevista baja a \$958 millones de dólares, apenas superior al total de asistencia militar.

Para 2006, la administración Bush pidió reducciones en dos importantes programas de asistencia económica y humanitaria, el de Asistencia para el Desarrollo (DA) y el de Supervivencia y Salud Infantil (CSH), previendo para estos programas en América Latina

recortes del 14% y 16%, respectivamente, en comparación con los niveles del año fiscal 2004. El Congreso rechazó los recortes de DA y CSH y aprobó niveles de asistencia levemente superiores a los del año fiscal 2005. Los programas de asistencia económica para la región se estancaron en los últimos años, aunque ello pasó inadvertido debido a los pronunciados aumentos de asistencia a un puñado de sólo cuatro países. Además de el financiamiento ya mencionado a Guyana y Haití, hace poco se otorgaron abultados subsidios de asistencia económica a Honduras y Nicaragua a través del nuevo programa Desafío del Milenio (*Millennium Challenge Account*, MCA)—\$215 millones y \$175 millones de dólares en cinco años, respectivamente. Pero sacando estos cuatro países, la proporción entre asistencia militar y asistencia económica es casi de un cincuenta y cincuenta.

Se trata de un cambio considerable, influenciado por la llegada del predominantemente militar “Plan Colombia” en 2000, y parece que las cosas siguen así. No hace mucho tiempo, sólo a fines de la década de los 90, la asistencia económica a la región era más del doble de la asistencia militar. En épocas de la Guerra Fría, la diferencia era aún más grande. Desde 2003, las cifras de asistencia a toda la región son más o menos las mismas, siendo las iniciativas de asistencia económica y social apenas superiores a los programas de transferencias de armas y capacitación militar.

Algunos legisladores están conscientes ahora del problema del estancamiento de la asistencia económica a la región, pero hasta el momento no lograron resistirse con éxito a las prioridades de la administración. Por ejemplo, el diputado Robert Menendez (demócrata por Nueva Jersey) hizo el intento de proteger la asistencia para el desarrollo para la región creando un nuevo fondo para América Latina, pero que aún no se materializa. En 2005, el Senado realizó un loable intento de restaurar el equilibrio del paquete de asistencia a Colombia dentro de la Iniciativa Andina Antinarcoóticos imponiendo un límite a la asistencia militar y policial y elevando el nivel de la asistencia económica; no obstante ello, la versión definitiva del proyecto de ley disponía un

aumento de la asistencia económica de sólo \$6.5 millones de dólares.¹³ Los encargados de elaborar las partidas presupuestarias de la Cámara de Diputados incluyeron una encomiable cláusula en el proyecto de Ley de Asignación de Fondos para Cooperación Externa del año fiscal 2006 exigiendo que los niveles de asistencia a América Central no sean inferiores a los del año anterior.¹⁴ Sin embargo, ni el Congreso ni la administración intentaron conseguir más financiamiento para América Central que ayude a reconstruir los estragos que provocó el huracán Stan en octubre de 2005.

En 2006, es posible que algunos países—en particular, todos los de la región andina a excepción de Colombia—también padezcan una pérdida moderada de asistencia militar y policial. Una parte de esta disminución se debe a las presiones que enfrenta el presupuesto de Estados Unidos, aunque también incide mucho la Ley de Protección de los Miembros del Servicio Estadounidense (*American Servicemembers Protection Act*, ASPA), que tiene congelada toda la asistencia militar menos la parte para fines antidrogas a muchos países latinoamericanos. Aún así, los niveles generales de asistencia militar en 2006 no disminuirán. Los documentos de la administración Bush indican que las reducciones de asistencia militar a Bolivia, Brasil, Ecuador, México y Perú serán más que compensadas por los aumentos a Colombia, El Salvador y Haití.

Además, en caso de ponerse en práctica las disposiciones del ASPA que afectan a los Fondos de Asistencia Económica (*Economic Support Funds*, ESF) (ver capítulo 9), podrían ser retenidos más de \$50 millones de dólares en ESF del año fiscal 2006 para 12 países. Ello constituiría, llegado el caso, una considerable pérdida en los programas de asistencia económica de Estados Unidos para América Latina.

Si observamos los datos de asistencia y capacitación, notamos que aún persisten algunas otras tendencias que destacamos en informes anteriores. En primer lugar, de todas las regiones del mundo, América Latina sigue siendo la principal receptora de capacitación militar estadounidense (las estadísticas de

Entre 2004 y 2006...

<p>Se cree que los siguientes países pueden recibir menos asistencia militar/policial: Belice, Bolivia, Brasil, República Dominicana, Caribe Oriental, Ecuador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Venezuela</p>	<p>Se cree que los siguientes países pueden recibir menos asistencia económica: República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Jamaica, Perú, Venezuela</p>
<p>Se cree que los siguientes países pueden recibir más asistencia militar/policial: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Haití, Uruguay</p>	<p>Se cree que los siguientes países pueden recibir más asistencia económica: Costa Rica, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay</p>

Estados Unidos no incluyen la capacitación del nuevo ejército de Irak), aunque en 2004, Afganistán suplantó a Colombia como país número uno destinatario de capacitación.

En segundo lugar, la capacitación que recibió la mayoría de los latinoamericanos—57 por ciento en 2004—fue pagada no por los programas tradicionales de asistencia extranjera sino por el presupuesto del Departamento de Defensa de EE.UU. Los programas del Pentágono, que en general se administran sin la supervisión del Departamento de Estado o del Congreso, representan la mayor parte de la capacitación impartida desde que los registros estuvieron al alcance por primera vez a fines de la década de los 90.

Una tercera tendencia, relacionada con las anteriores, que sigue observándose es la preponderancia de la guerra contra las drogas como misión de capacitación. Los cursos del 53 por ciento de los que recibieron capacitación en 2004 fueron pagados por alguna de los tres ramos antinarcóticos de los presupuestos de asistencia extranjera o de defensa (el ramo presupuestario antinarcóticos del Pentágono y el programa de Control Internacional de Narcóticos (INC) del Departamento de Estado). Por supuesto que gran parte de esta capacitación se imparte a efectivos colombianos, quienes desde 2002 vienen gozando de una excepción legal especial: toda la asistencia antidrogas a Colombia puede utilizarse en la lucha contra las guerrillas y paramilitares. Habiéndose desvanecido en Colombia la línea divisoria entre lucha contra las drogas y lucha contra

la insurgencia, la reciente capacitación que se financió con fondos destinados a combatir las drogas bien pudo haber tenido poco que ver con la “guerra contra las drogas” y más con el conflicto civil de Colombia.

4. Ver los problemas sociales a través del lente de la seguridad enturbia las aguas

Finalizadas las dictaduras del Cono Sur y superados los conflictos de América Central, muchos gobiernos latinoamericanos trazaron nítidas líneas para diferenciar las funciones militares y las policiales. Esta división corre peligro de desaparecer. Una de las dinámicas que lleva a confusión de las funciones militares y policiales es la nueva doctrina de “seguridad multidimensional” de la Organización de Estados Americanos. Según la Declaración sobre Seguridad en las Américas, que emitió la OEA en octubre de 2003, “las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”.¹⁵ Según el concepto de “seguridad humana”,¹⁶ la nueva definición de amenaza a la seguridad abarca todo, desde terrorismo hasta el VIH/SIDA y la migración. Si bien ampliar el concepto de lo que significa la seguridad para los Estados y personas es, en teoría, un concepto positivo, en la práctica podría ser utilizado para justificar respuestas militares a males sociales.

La “securitización” de los problemas sociales y políticos deja sin respuesta la pregunta acerca de cuáles serían las instituciones oficiales encargadas de combatir estas nuevas amenazas que enfrenta la seguridad. Tradicionalmente, las amenazas se enfrentan con el uso de la fuerza, y cuando las amenazas tienen una definición

tan amplia, existe el riesgo de que se vuelva a recurrir a las fuerzas de seguridad.

Son muchos los foros militares, tanto en Estados Unidos como en la región, donde oficiales militares estadounidenses y latinoamericanos están esforzándose para definir una lista de amenazas

Principales Beneficiarios de Entrenamiento de EE.UU. (por número de elementos entrenados)

	1999	2001	2002	2003	2004	Total
Colombia	2,476	6,300	6,477	12,947	8,801	37,001
Bolivia	3,012	708	961	2,045	1,975	8,701
Ecuador	681	899	1,267	662	186	3,695
México	622	857	600	520	892	3,491
Perú	983	427	507	680	402	2,999
El Salvador	355	1,082	607	488	415	2,947
Honduras	325	475	967	439	282	2,488
Venezuela	926	557	445	256	85	2,269
Argentina	450	302	368	430	679	2,229
Chile	336	590	268	345	369	1,908
República Dominicana	421	308	340	412	186	1,667
Uruguay	620	259	300	226	66	1,471
Panamá	75	40	25	914	217	1,271
Costa Rica	402	258	286	297	21	1,264
Paraguay	288	297	213	210	237	1,245
Jamaica	159	316	239	259	89	1,062
Trinidad y Tobago	257	390	109	186	106	1,048
Brasil	49	258	285	259	66	917
Belice	436	55	91	260	34	876
Guatemala	190	152	205	92	190	829
Nicaragua	71	85	97	250	111	614
Guyana	23	176	94	230	50	573
Antigua y Barbuda	158	67	22	72	98	417
Suriname	89	89	27	139	50	394
Bahamas	42	40	135	46	79	342
Haití	122	7	8	90	57	284
Barbados	47	64	14	20	2	147
Grenada	63	7	9	11	11	101
Santo Vicente y Granadinas	35	9	41	12		97
Dominica	28	5	9	11	40	93
Santa Lucía	33	5	11	13	16	78
Santo Kitts y Nevis	11	11	12	10	30	74
Total	13,785	15,095	15,039	22,831	15,842	82,592

actuales o “emergentes” como las pandillas, las drogas, el crimen organizado, la migración ilegal y las catástrofes naturales. Si bien todas ellas constituyen problemas serios en la región, ninguna de ellas justifica soluciones militares.

Otro factor que favorece el uso de esta definición para justificar la expansión de los roles de los ejércitos de la región es la muy amplia definición de “potencial amenaza terrorista” que está usando actualmente el gobierno de Estados Unidos. A cualquier clase de actividad transfronteriza ilícita (crimen organizado) se le considera ahora una “potencial” amenaza terrorista porque los mismos canales podrían ser usados para contrabandear terroristas, dinero para los terroristas o armas.

En lugar de definir todo en términos de su potencial de amenaza, el gobierno de Estados Unidos debería llamar a los problemas por sus verdaderos nombres y combatirlos con las herramientas más apropiadas disponibles. Por ejemplo, el crimen organizado es justamente eso—una actividad delictiva—que mejor se enfrenta con buena investigación policial y cooperación internacional, no con el uso aplastante de la fuerza.

5. Los militares de Estados Unidos y América Central contemplan su posible rol en la lucha contra la violencia de las pandillas

La violencia de las pandillas de América Central ya es un grave problema, particularmente en Guatemala, El Salvador y Honduras, donde se calcula que las pandillas incluyen entre 75,000 y 250,000 personas. Si bien han protagonizado delitos menores desde hace mucho tiempo, las pandillas tienen en su haber delitos más terribles, cuyo ejemplo más palmario es el asesinato, supuestamente a manos de integrantes de pandillas, de 28 personas en un ómnibus hondureño en diciembre de 2004. Los gobiernos de Honduras, El Salvador y Guatemala vienen respondiendo con políticas de mano dura, penalizando la adhesión a las pandillas, arrestando a jóvenes por estar en grupos en las esquinas de las calles y convirtiendo en delito el hecho de tener un

tatuaje. Las fuerzas policiales locales—mal equipadas, poco capacitadas y a menudo corruptas— se han visto superadas. Guatemala, El Salvador y Honduras han respondido con una abrumadora demostración de fuerza, llevando al ejército a sus ciudades capitales para que patrullen junto con las fuerzas policiales.

Las autoridades civiles de América Central recurrieron al Comando Sur de Estados Unidos para que colabore en la lucha contra la violencia de las pandillas. Durante 2004, el Comando Sur comenzó a auspiciar varios encuentros sobre la violencia de las pandillas centroamericanas con diversos organismos del gobierno de Estados Unidos. Se formó así un grupo de trabajo inter-agencia sobre pandillas en América Central. Aunque el Comando Sur tuvo una participación protagónica en este grupo, luego decidió abandonar esa posición. Pero hasta ahora no tiene definido ni para sí ni para las fuerzas armadas de América Central el papel que asumirán en la lucha contra la violencia de las pandillas, que sigue siendo un tema caliente de conversación entre los militares estadounidenses y la región.

La expansión de las pandillas tiene su origen en los males sociales que afligen a América Central y muchas comunidades urbanas de Estados Unidos—la desintegración de las familias, la falta de oportunidades para la juventud, el predominio de la violencia intrafamiliar. Tratar a la desamparada juventud centroamericana como una amenaza que amerita una respuesta militar envía el mensaje equivocado, además de ser ineficiente. Es necesario que la región y la comunidad internacional inviertan en centros urbanos que enfrenten problemas de pandillas, mejoren los sistemas policiales y judiciales, amplíen los programas de extensión escolar y deportivos y encaren el desempleo que genera desesperanza.

Las autoridades civiles estadounidenses se toman demasiado tiempo para responder a los problemas reales de seguridad que presenta la violencia de las pandillas en la región. Si los Departamentos de Estado y Justicia no redoblan sus esfuerzos y no se ponen a trabajar con los gobiernos centroamericanos para elaborar planes integrales y multisectoriales de lucha contra las pandillas, seguramente las fuerzas armadas cubrirán ese vacío.

Fuerzas Centroamericanas de Respuesta Rápida. A fines de 2004-principios de 2005, los gobiernos centroamericanos comenzaron a debatir sobre la necesidad de elaborar respuestas nacionales al problema de las pandillas y otras amenazas transnacionales. Una propuesta que presentó el gobierno de Guatemala fue crear una “Fuerza de Respuesta Rápida” (FRR). En la primavera de 2005, los gobiernos de la región acordaron un mayor intercambio de inteligencia y la creación de FRR a nivel nacional y regional para combatir “amenazas emergentes”, como las pandillas, drogas, el crimen organizado y la migración ilegal, temas que los funcionarios de defensa dicen que se aprovechan de los vacíos entre la misión militar y la policíaca. A excepción de Costa Rica, todos los países se comprometieron a crear sus propias FRR y hacer esfuerzos para generar coordinación regional entre estas fuerzas. Si bien estas fuerzas aún se están definiendo, algunos países ya cuentan con FRR conjuntas integradas por policías y militares.

Algunas autoridades estadounidenses sostienen que la función de la Fuerza de Respuesta Rápida regional se limitaría a mantener la paz y responder en caso de catástrofes naturales. Pero la idea de las autoridades centroamericanas es que asuma múltiples funciones, incluso policiales. En octubre de 2005, los ministros de defensa centroamericanos se reunieron con el Secretario Rumsfeld para hablar sobre temas de coordinación regional. Durante la reunión, el Ministro de Defensa Breve, de Honduras, habló de “Fuerzas de Respuesta Rápida para hacer frente a las amenazas emergentes, especialmente el narcotráfico, el terrorismo y el tráfico ilegal...” mientras que el Ministro de Defensa salvadoreño, el General Romero, se refirió al “esfuerzo que estamos haciendo en la región centroamericana para crear una Fuerza de Respuesta Rápida para combatir la amenaza; que sin duda considera a las pandillas como parte del problema”.¹⁷ Además, las Fuerzas de Reacción Rápida nacionales de algunos países tienen principalmente funciones policiales. Por ejemplo, en el acta oficial de la reunión de abril de 2005 de la Comisión Regional para las Fuerzas de Respuesta Rápida, el gobierno guatemalteco manifestó que su FRR integrada por efectivos militares y policiales se

dedicaba a combatir “el crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo internacional”.¹⁸

El grado de apoyo que dará el gobierno estadounidense a la creación de estas FRR no está claro. Los informes de prensa indicaron que la intención de los ministros de defensa centroamericanos durante la reunión de octubre con Rumsfeld era pedir equipamiento para la coordinación regional.

El gobierno de Estados Unidos no está enviando un mensaje claro de que en América Latina debería haber una división de funciones para sus efectivos militares y policiales, tal como en Estados Unidos la *Ley Posse Comitatus* separa las funciones policiales de las militares. Por el contrario, las autoridades del Departamento de Defensa vienen insinuando no sólo que están abiertas a la reestructuración de las funciones de las fuerzas policiales y militares centroamericanas sino también que creen que es necesario. En octubre de 2005, en la conferencia con los ministros de defensa centroamericanos, el Secretario de Defensa Rumsfeld dijo, “Amenazas diferentes requieren instrumentos diferentes de poder nacional, y es necesario que cada país defina el rol de sus fuerzas militares y de seguridad a su propia manera, de acuerdo con su propia historia y sus principios constitucionales. Se decidió que la práctica división de funciones burocráticas de ayer necesita hoy unos cuantos ajustes”.¹⁹ Aún cuando podría parecer un mensaje poco claro, las autoridades del Departamento de Defensa lo vienen repitiendo con regularidad. En su punto de vista, la asignación de funciones distintas a fuerzas policiales y militares es considerada anticuada y burocrática, nuevas maneras de dividirse las tareas deben de ser consideradas y Estados Unidos aceptará las decisiones que tomen las naciones soberanas de América Central en cuanto a cómo deberían reestructurarse sus fuerzas.

En estos momentos se está redefiniendo el papel de las fuerzas armadas centroamericanas. En lugar de volver a la vieja costumbre de recurrir a las fuerzas armadas latinoamericanas para que intervengan y solucionen los problemas que no pueden solucionar las instituciones civiles, como la policía, el gobierno de Estados Unidos debería

de enfocar sus recursos en propiciar el éxito de las instituciones civiles en esta empresa y enviar mensajes inequívocos de apoyo en favor de una separación de las funciones policiales y militares.

6. Las negociaciones sobre la Academia Internacional de Policía continúan

El gobierno de Estados Unidos está negociando nuevamente la creación de una Academia Internacional de Policía (*International Law Enforcement Academy*, ILEA) para el continente americano, con sede en América Central. Según como es presentada oficialmente, la misión de la academia sería capacitar a “oficiales de policía en la lucha contra el narcotráfico, contrabando de inmigrantes, tráfico de personas y otras formas del crimen internacional”.²⁰ Estados Unidos administra academias regionales similares en Hungría, Tailandia y Botswana. Los intentos que se hicieron en una época para abrir una academia en Costa Rica no tuvieron éxito. Esta vez, las negociaciones son con El Salvador.

América Central necesita desesperadamente contar con fuerzas policiales mejor capacitadas y más eficientes que respeten los derechos humanos y participen realmente en la prevención e investigación de delitos. En la misma medida en que crece la sensación de frustración ciudadana ante la incapacidad de sus fuerzas policiales de combatir los delitos comunes, también aumenta la propensión de apoyar la incorporación de efectivos militares para ocupar funciones de la policía civil. Si el papel de las fuerzas armadas ha de limitarse a intereses de defensa nacional, entonces tendrá que mejorar el desempeño policial.

Dos escollos que enfrentó el gobierno de Estados Unidos en la negociación de la Academia Internacional de Policía en Costa Rica fueron las exigencias locales de tener la fiscalización de la academia y limitar la población estudiantil a civiles. Se trata de pedidos importantes y razonables que deberían incorporarse a la academia, donde sea que se ubique. Sería consideración debería darse a la creación de un “Consejo de Invitados” independiente, a cargo de controlar la institución, hacerla transparente y transmitir al

público la certeza de que la capacitación que se está dando es civil, adecuada y de respeto a los derechos humanos.

7. El programa marítimo “Amistad Duradera” podría desdibujar las líneas en el mar

La administración Bush sigue insistiendo en una iniciativa de cooperación marítima conocida como “Amistad Duradera” (*Enduring Friendship*, EF). Al principio se trató de una propuesta para coordinar los operativos marítimos en todo el hemisferio occidental, y la idea original era que se convirtiera en una “Fuerza Marítima de las Américas”,²¹ con Estados Unidos al mando. Pero actualmente la dimensión ha sido recortada. El documento en el cual el Departamento de Estado solicita su presupuesto anual se refiere a ella como una “iniciativa multinacional de seguridad regional destinada a forjar una asociación de naciones dispuestas a trabajar juntas para identificar, controlar e interceptar amenazas marítimas transnacionales al amparo de las leyes nacionales e internacionales”.²² La administración pidió \$5 millones de dólares (de los cuales el Congreso aprobó \$4 millones) en Financiamiento Militar Extranjero (*Foreign Military Financing*, FMF) con el fin de “mejorar la seguridad interna en el Caribe y también los recursos regionales para luchar contra el tráfico criminal transnacional de migrantes, drogas, armas y otros tipos de contrabando”.²³

En este pedido presupuestario, la República Dominicana es el único país que se vería favorecido con el financiamiento de la iniciativa Amistad Duradera. Sin embargo, el Departamento de Defensa considera que esto es “para empezar” y que una vez comprobado su éxito, es probable que se incluya a más naciones. También empezó a referirse a los actuales ejercicios, como el Panamax, un ejercicio multinacional de defensa del Canal de Panamá, como parte de la iniciativa Amistad Duradera.

Si bien es lógico coordinar una respuesta a las amenazas que existen a la seguridad en el Caribe, Amistad Duradera tiene una misión demasiado amplia y parece aventurarse más

allá de las funciones militares tradicionales. Apunta a solucionar un conjunto complicado de dificultades, incluyendo problemas ambientales, como los derrames de petróleo y huracanes, además del tráfico ilícito—de migrantes, drogas, armas y otros tipos de contrabando.

Ni una de estas son tareas tradicionales para las fuerzas armadas de Estados Unidos. Desde 1990, las fuerzas armadas estadounidenses intervienen en la detección e interceptación de drogas que transitan hacia los Estados Unidos, pero muchos de los problemas que tiene para enfrentar Amistad Duradera son competencia del guardacostas (que, en tiempos de paz, depende del Departamento de Seguridad Interior, no del Departamento de Defensa) o de otros organismos civiles.

Parece ser que la iniciativa de Amistad Duradera ampliará el alcance de las funciones militares al incorporar misiones que ya están a cargo de organismos civiles. Por ejemplo, el guardacostas de Estados Unidos está propulsando un Sistema Integrado de Aguas Profundas para extender una “defensa marítima en capas desde nuestros puertos y zonas costeras hasta cientos de millas mar adentro”.²⁴ Su declaración de misión suena parecida a la de Amistad Duradera: “Proteger las fronteras marítimas de Estados Unidos de todo tipo de intromisión: (a) interceptando el ingreso vía marítima a Estados Unidos de drogas ilegales, inmigrantes y contrabando; (b) impidiendo la pesca ilegal; y (c) reprimiendo violaciones del derecho federal en el campo marítimo”.²⁵

Además, los operativos de interceptación de drogas ya se coordinan con la Fuerza Inter-Agencia de Tareas Conjuntas (*Joint Inter-Agency Task Force*, JIATF) de Key West, que está integrada por organismos militares y policiales de Estados Unidos, y también por fuerzas de seguridad de la región. A pesar de contar con menos recursos debido a los otros compromisos militares que tiene Estados Unidos en otras partes del mundo, la JIATF sigue aumentando las confiscaciones de drogas porque tiene una misión puntual y específica. La amplia misión que tiene Amistad Duradera repite programas que son más apropiados para instituciones civiles. Es más, la aprobación del financiamiento

inicial podría abrir la puerta a una considerable expansión de misión y programa.

8. Los grupos de derechos humanos luchan por aplicar las condiciones de derechos humanos

Al poder ejecutivo en general no le gusta la idea de que se impongan condiciones de derechos humanos en la ley que rige la asistencia militar, ya que podría alterar el ritmo de esa asistencia. Hacer regir estas condiciones, aunque sea mínimamente, requiere de una concentrada presión de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. Este año, la administración Bush intentó levantar la prohibición de asistencia militar a Guatemala, como parte de la tendencia general de eliminar tales restricciones, y también se observó un considerable debate sobre la aplicación de condiciones de derechos humanos a Colombia.

Guatemala. Por primera vez desde que se suspendió la asistencia militar a Guatemala en 1990, en marzo de 2005 este país comenzó a recibir \$3.2 millones de dólares en asistencia militar no letal. La administración liberó asistencia que estaba congelada desde 1990 debido a la participación de las fuerzas armadas guatemaltecas en casos de abusos de derechos humanos, incluido el asesinato del posadero estadounidense Michael Devine.²⁶ La Cámara de Diputados fue más lejos todavía, levantando la prohibición que pesaba sobre el programa permanente IMET (capacitación en combate, táctica, estrategia de lucha y destrezas técnicas), manteniendo sólo la prohibición de la FMF (que en general es para armas y equipamiento). Guatemala e Indonesia habían sido los únicos dos países que específicamente fueron excluidos del programa IMET; la Cámara baja también flexibilizó las limitaciones a Indonesia.²⁷ Pero el Senado se opuso, y la versión definitiva del proyecto de ley mantuvo las prohibiciones regulares de IMET y FMF para Guatemala.

Uniéndonos a los grupos guatemaltecos de derechos humanos y Amnistía Internacional, nos opusimos al levantamiento de la prohibición, dado que siguen sin cumplirse

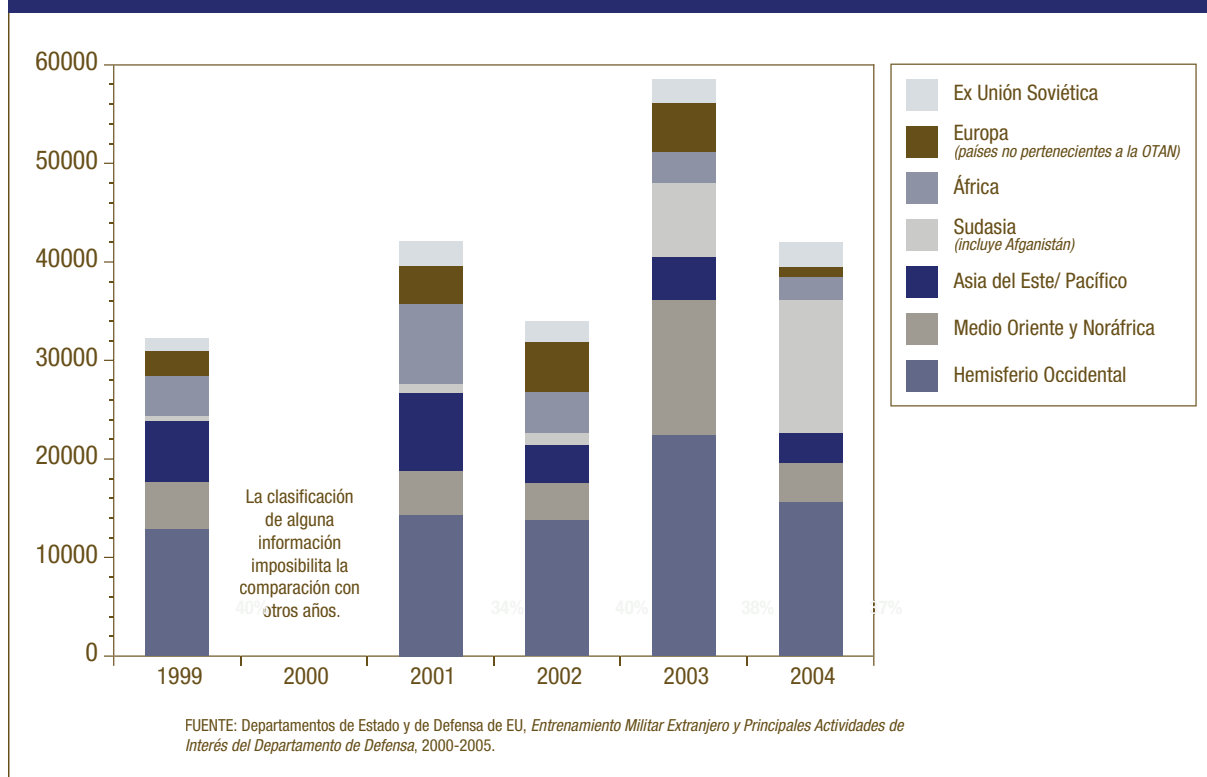
las promesas de reformas militares que se hicieron en los Acuerdos de Paz de 1996. Los servicios de inteligencia de Guatemala aún no están sometidos totalmente al control civil; la participación militar en actividades policiales viola la restricción de los Acuerdos de Paz que disponen que las fuerzas armadas deben limitarse a la defensa exterior; y sigue siendo escasa la cooperación de los oficiales militares con los tribunales civiles que investigan y procesan violaciones de derechos humanos y delitos comunes.²⁸ También son preocupantes los recientes incidentes de violencia que protagonizaron patrullas conjuntas militares-policiales contra activistas durante manifestaciones.

Colombia. En los primeros siete meses de 2005 se suspendió temporalmente el 12.5 por ciento de la asistencia militar que contemplaba para Colombia la Ley de la Asignación de Fondos para Cooperación Externa del año fiscal 2004, pues el Departamento de Estado no estaba en condiciones de certificar que

Colombia cumplía con las condiciones de derechos humanos que esa ley contemplaba específicamente para Colombia. Lo que la ley exige es que el gobierno colombiano avance en la investigación y el procesamiento de oficiales de las fuerzas de seguridad implicados en graves violaciones a los derechos humanos o en actividades de colaboración con fuerzas paramilitares. Si bien la asistencia ya había sido suspendida en otras ocasiones, este fue el período más largo desde que se impusieron las condiciones en el año 2000.

La dificultad de certificación que enfrentó el Departamento de Estado se debió precisamente a la ausencia de avances en una serie de casos de supuestas violaciones directas por parte del ejército colombiano. Entre estos casos figura la masacre de dos familias en San José de Apartadó el 21 de febrero de 2005. Los residentes de esta comunidad sostienen que los soldados colombianos son los responsables, pero no quieren testificar, por temor a ser hostigados por las fuerzas de seguridad y por la falta de

Efectivos Capacitados por EE.UU., por región



confianza causada por docenas de crímenes no resueltos a pesar de haber cooperado con las autoridades, como el caso de una masacre que ocurrió en el año 2000 en la cual 115 personas de la comunidad testificaron ante la Fiscalía sin ningún resultado.²⁹

Las agrupaciones colombianas e internacionales de derechos humanos, así como ciudadanos por todo Estados Unidos, instaron al Departamento de Estado a no dar la certificación. El primero de julio, 22 senadores pidieron a la Secretaria de Estado Rice “que se abstenga de certificar que el gobierno colombiano cumple con las condiciones de derechos humanos ... hasta que se demuestren más avances”. La carta citaba una serie de casos, incluso el de San José de Apartadó; la desestimación del caso en contra del General Rito Alejo del Río por colaboración con grupos paramilitares; la no investigación de un posible encubrimiento del asesinato de tres gremialistas a manos de integrantes de la 18a Brigada financiada por Estados Unidos en Arauca en el mes de agosto de 2004; y la fuga de un general del ejército condenado y encarcelado por el asesinato del dirigente sindical y luego diputado Wilson Borja.³⁰

Presionado por la Embajada de Estados Unidos, el 30 de junio, el Fiscal General emitió órdenes de captura de los soldados involucrados en el asesinato de una familia de cinco personas, cuatro de ellos menores, en Cajamarca, más de un año después de que sucedió el incidente. El 12 de julio, el Fiscal General acusó a cuatro soldados y a un civil de los asesinatos de los tres gremialistas en Arauca. Ese mismo mes, el Subsecretario de Estado Nicholas Burns habló sobre casos específicos de derechos humanos con el Presidente Uribe.

A pesar de las fuertes presiones en contra de la certificación, el primero de agosto de 2005 —tres días antes de que el Presidente Uribe se reuniera con el Presidente Bush en su rancho de Crawford, Texas, el Departamento de Estado resolvió que Colombia cumplía con las condiciones de derechos humanos para recibir asistencia del año fiscal 2004 así como para el primer tramo de 12.5% de asistencia del año fiscal 2005.³¹ Si bien la suspensión de asistencia y la presión que ejerció el Departamento de

Estado en un puñado de casos fue positiva, la decisión de certificar a pesar del poco avance realizado fue, en nuestra opinión, un grave error.

La Ley Leahy. Los intentos por aplicar la Ley Leahy que se hicieron el año pasado fueron limitados, y el Departamento de Estado se vio lento en echar a andar los mecanismos que estandarizan su aplicación. La Ley Leahy prohíbe a unidades militares extranjeras recibir capacitación si existen “pruebas verosímiles de que esas unidades cometieron violaciones graves a los derechos humanos” y el gobierno no está tomando “medidas eficaces para traer ante la justicia a los responsables de la unidad de las fuerzas de seguridad”. Aunque los Departamentos de Estado y Defensa afirman que “investigan” enérgicamente a las unidades y los elementos militares para cumplir con la Ley Leahy, es difícil de verificar.³² Algunas de las unidades que no pasaron la prueba podrían ser mencionadas públicamente por funcionarios del Departamento de Estado, pero la lista completa de brigadas o batallones a los cuales se prohíbe la capacitación tiene que ser solicitada a través de la Ley de Libertad de Información (FOIA). Aún cuando se investiga con bastante eficiencia a los candidatos a ser capacitados, esto no siempre se basa en un banco de datos comprensivo y actualizado sobre derechos humanos.³³ Una de las dificultades de aplicar la Ley Leahy es la decisión del poder ejecutivo de que “la unidad a capacitar sea la unidad a investigar” —o sea, si la capacitación es para ciertas personas, serán estas personas (y no sus unidades) que serán investigadas. Pero casi nunca se conocen los nombres de los autores de graves violaciones a los derechos humanos —sólo los de sus brigadas o batallones.³⁴

Cuando más se utiliza la Ley Leahy es cuando existe presión popular y legislativa—como en el caso de Colombia. Pero hasta en ese caso, su aplicación es laxa. El Departamento de Estado acaba de expresarle al gobierno colombiano que Estados Unidos “no prestará asistencia a la 17a Brigada (en Urabá, al noroeste de Colombia) hasta que se investiguen correctamente todas las acusaciones importantes de derechos humanos que se le implican a la unidad”.³⁵ Pero la 18a Brigada, con sede en el rico estado petrolero de Arauca, al noreste de Colombia, que es centro de

numerosas acusaciones, sigue recibiendo mucha asistencia de Estados Unidos.³⁶

El Departamento de Estado está lanzando una nueva base de datos de investigaciones centralizada en la Dirección de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo. Las agrupaciones de derechos humanos están complacidas con la idea de que se dediquen esfuerzos a mejorar las investigaciones, pero expresan su preocupación por el hecho de que la cantidad de información que necesita la nueva base de datos elevará tanto la barrera que muchos casos quedarán excluidos. Para que esta herramienta sea más útil, es necesario pulir detalles técnicos, como por ejemplo, un financiamiento específico suficiente para realizar las investigaciones de antecedentes, y una mayor voluntad política del Departamento de Estado, como también intentos más decididos de probar la Ley Leahy en América Latina por parte de las agrupaciones de derechos humanos de Estados Unidos y América Latina.

9. La insistencia de Estados Unidos en que los efectivos estadounidenses no sean sometidos a la competencia de la Corte Penal Internacional limita la asistencia de Estados Unidos a la región

Irónicamente, la limitación actual de más peso para la capacitación militar estadounidense al hemisferio occidental proviene no del campo de los derechos humanos sino de conservadores estadounidenses interesados en proteger a los soldados de su país de la competencia de la Corte Penal Internacional (CPI). En 2002, el Congreso sancionó la Ley de Protección de los Miembros del Servicio Estadounidense (*American Servicemembers Protection Act*, ASPA) con el fin de garantizar que ningún soldado o funcionario público de Estados Unidos pueda ser juzgado por la CPI. La ley corta toda asistencia militar de EE.UU., que no sea para fines de drogas, del presupuesto de Asignación de Fondos para la Cooperación Externa (principalmente IMET y FMF) a países que sean signatarios del Estatuto de Roma que establece a la CPI, salvo que el país haya firmado un “acuerdo del Artículo 98”, comprometiéndose a no intentar el enjuiciamiento de ciudadanos estadounidenses ante la CPI.³⁷

Los proyectos de ley para asignación de fondos para cooperación externa de los años fiscales 2005 y 2006 ampliaron las sanciones incorporando una categoría de asistencia económica, los Fondos de Apoyo Económico (*Economic Support Funds*, ESF). De esas sanciones económicas quedan automáticamente excluidos únicamente los países que son candidatos para el programa de asistencia Desafío del Milenio (en estos momentos Nicaragua y Honduras en el caso de América Latina). El Presidente puede dispensar esta cláusula para un determinado país cuando decide que responde al interés nacional. Los programas financiados por los ESF que son afectados por las sanciones incluyen medidas destinadas a fortalecer los sistemas judiciales, fomentar elecciones libres y justas, combatir la corrupción, defender el gobierno local y propiciar el diálogo entre civiles y militares.

El ASPA ha sido criticada por diferentes razones por oficiales militares estadounidenses y agrupaciones de derechos humanos. El jefe del Comando Sur, General Bantz J. Craddock, advierte que la ley “sin querer termina limitando nuestro acceso a y nuestra interacción con muchas e importantes naciones socias.”³⁸ Las objeciones que plantean contra la ley las agrupaciones de derechos humanos—especialmente con relación a la asistencia económica— es que, justo mientras Estados Unidos debería de estar pidiendo a los gobiernos latinoamericanos que respeten el derecho internacional y juzguen a sus fuerzas de seguridad por violaciones a los derechos humanos, estamos enviando el mensaje de que nuestros propios soldados deberían de estar exentos a ser juzgados. La CPI es una causa popular en América Latina precisamente porque los sistemas judiciales muchas veces no son capaces de impartir justicia, particularmente en casos en los que se ven implicadas las fuerzas de seguridad y el Estado, y es por ello que las agrupaciones civiles latinoamericanas recurren al sistema internacional en busca de reparación.

De los 23 países de todo el mundo que actualmente tienen prohibido recibir asistencia como consecuencia de esta ley, 12 son de América Latina y el Caribe: Barbados, Bolivia,³⁹ Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay,

Perú, San Vicente y Granadinas, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. (De ellos, Bolivia, Ecuador, México y Perú están entre los principales destinatarios del mundo de asistencia militar estadounidense —aunque en su mayor parte a través de programas de lucha contra las drogas que no son afectados por la ley en cuestión). México ratificó el Estatuto de Roma en octubre de 2005, lo que pone en riesgo un programa para el fortalecimiento judicial de \$11.5 millones de dólares.⁴⁰ Las embajadas de Estados Unidos en toda América Latina han invertido muchos recursos diplomáticos en los últimos dos años, exhortando a los gobiernos a que firmen los acuerdos del Artículo 98, pero con poco éxito.

Según lo expresado por funcionarios y diplomáticos de siete países que fueron entrevistados por el *New York Times*, “las prohibiciones están generando mucho resentimiento con lo que para muchos es una diplomacia de mano dura”.⁴¹ El Presidente ecuatoriano Alfredo Palacio, cuyo país puede llegar a perder una de las cifras más grandes con las sanciones—\$15 millones de dólares desde 2003 y quizás otros \$7 millones de dólares este año—manifestó a un canal de televisión de Quito que no cambiaría de opinión por Estados Unidos. “Absolutamente nadie me hará agachar la cabeza”.⁴² El Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica Roberto Tovar se refirió a las propuestas de inmunidades como “ofensivas” y agregó: “Uno puede ser pobre, pero digno”.⁴³

La Ley de Protección de los Miembros del Servicio Estadounidense está causando mucho daño a los objetivos de la política exterior de Estados Unidos en América Latina. Y lo que es peor aún, envía el mensaje equivocado sobre derechos humanos y echa a perder los esfuerzos por encarar la impunidad. También refuerza la imagen de Estados Unidos de superpotencia acosadora. Véase el contraste: mientras los diplomáticos estadounidenses amenazan con suspender la asistencia económica ya sea por el ASPA, la certificación antidrogas u otras condiciones, los principales rivales de la administración Bush en la región—particularmente los dirigentes populistas como Hugo Chávez de Venezuela—están ganando adhesión a través de ofrecimientos de más asistencia y solidaridad. Finalmente, la

incorporación del financiamiento económico a las sanciones de esta ley destripa aún más el ya insuficiente apoyo económico de Estados Unidos a la región.

10. La política de Estados Unidos no ve la causa del auge de los movimientos populistas de la región andina

Desde que se instrumentó el Plan Colombia en el año 2000, la región andina— Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Venezuela—sigue siendo la destinataria de más del 85 por ciento de toda la asistencia militar y policial para el hemisferio, y de más del 20 por ciento de la capacitación que se brinda a efectivos.⁴⁴

Y es esta subregión la que por mucho es más mencionada cuando los políticos estadounidenses hacen declaraciones expresando sus preocupaciones en torno a América Latina. Les preocupa el narcotráfico, el conflicto colombiano, la existencia de las cuatro “Organizaciones Terroristas Extranjeras” que han sido identificadas en América Latina por el Departamento de Estado y las elecciones presidenciales que tendrán lugar en cada uno de esos países de la región el año próximo (comenzando con Bolivia en diciembre). A Colombia nos referimos por separado en la sección 11.

Como aspecto más importante debe mencionarse que en 2005 hubo una cantidad drásticamente mayor de expresiones de preocupación en torno a los movimientos llamados “populistas radicales” de la región andina. Es así como la administración Bush se refiere a los gobiernos de tendencia izquierdista de Venezuela y ahora de Ecuador, con quienes las relaciones están empeorando, y también a los movimientos que contribuyeron a la caída de los presidentes de Ecuador y Bolivia este año. En el discurso del Presidente Bush en Brasilia en noviembre, advirtió sobre la tendencia que se observa de “malograr los avances democráticos realizados en las últimas dos décadas”.

La política estadounidense con respecto al auge del populismo en la región andina es confusa y contradictoria. No ha sido capaz

de responder a la cada vez mayor frustración popular con las instituciones democráticas que, en muchos países, son relativamente nuevas, y debilitadas por años de “ajustes estructurales” y recortes presupuestarios, y que las consideran corruptas e incapaces de brindar seguridad a los ciudadanos y generar empleo remunerado.

Por el contrario, la retórica de los partidarios de la mano dura es cada vez más contenciosa. Aún queda por ver si esta retórica se traduce en una política de contención agresiva y potencialmente contraproducente. Por ejemplo, no tenemos documentado ninguna decisión de envergadura sobre el uso de la asistencia militar como un baluarte contra estos movimientos políticos. Continuamos en aconsejar en contra de tal estrategia ya que con ella se repetiría uno de los errores más graves de la Guerra Fría.

Venezuela. En estos momentos, Venezuela es el punto álgido de la política de seguridad de Estados Unidos para América Latina. El país no está recibiendo prácticamente nada de asistencia para seguridad de Estados Unidos. Esta decisión se tomó a instancias del gobierno de Hugo Chávez, que viene aumentando el tono de sus críticas a Estados Unidos, frente a las cuales los funcionarios de la administración Bush responden duramente. Por su parte, estos funcionarios expresan con frecuencia su preocupación por el poder que concentra el poder ejecutivo de Venezuela, el potencial restrictivo de una nueva ley para los medios de prensa, la creación de una guardia nacional y las crecientes compras de armas del gobierno de Chávez. “Creo que a estas alturas al gobierno de Venezuela se le debe considerar como una fuerza negativa en la región”, dijo la Secretaria de Estado Rice en su audiencia de confirmación en el mes de febrero.

La relación entre Estados Unidos y Venezuela podría ser un caso de estudio sobre diplomacia de represalia que no sirve para nada. En mayo de 2004, el Presidente Chávez echó al Grupo Militar de la Embajada de Estados Unidos de sus oficinas en los cuarteles militares de Fuerte Tuna, en Venezuela. En agosto de 2005, Chávez expulsó de su país a la Administración Antinarcóticos (DEA) de Estados Unidos, con el argumento de que sus agentes espían

para Estados Unidos, aunque les permitió regresar unos días después. La administración Bush respondió a esta actitud en el mes de septiembre con su decisión de no certificar a Venezuela como socia en la guerra contra las drogas; de todos los países del mundo, el único otro país en ser excluido fue Burma.

Los funcionarios de Estados Unidos realizaron varias acusaciones vagas de que Venezuela podría estar ayudando a las guerrillas colombianas al tolerar su presencia en el lado venezolano de la extensa y remota frontera entre los dos países. “Se sospecha que los grupos narcoterroristas eligen la frontera venezolana/colombiana por ser una zona segura donde pueden descansar, re-equiparse y transbordar drogas y armas”, manifestó el jefe del Comando Sur, General Bantz Craddock en marzo.⁴⁵

Pero lo que no está claro es si la presencia guerrillera en la frontera de Venezuela-Colombia es diferente de la que uno podría ver en las zonas de frontera de cualquiera de los vecinos de Colombia. Carlos Palacios, el gobernador de Putumayo, Colombia, describió, en julio, una situación en Ecuador que no suena diferente de lo que se le acusa a Venezuela de tolerar. “Durante años, toda esta frontera viene siendo un corredor para las actividades de las FARC. Permanentemente van a Ecuador, que es donde hacen toda su logística, acopian alimentos y tienen algunos campamentos instalados”.⁴⁶ El lado venezolano de la frontera también es el hogar de las fuerzas paramilitares colombianas de derecha, las AUC, lo que indica que el problema es de una frontera porosa más que de prestar apoyo político a una facción.⁴⁷

Ecuador. Las relaciones de Estados Unidos con Ecuador cambiaron totalmente con la apresurada salida en abril de 2005 del poco popular Presidente Lucio Gutiérrez. Su reemplazante, el ex vicepresidente Alfredo Palacio, tiene una postura mucho más crítica hacia Estados Unidos. Palacio promete vigilar mucho más de cerca las actividades de Estados Unidos en la base naval de Manta, donde hay apostados efectivos militares de Estados Unidos y personal contratado en el marco de un convenio antidrogas a

10 años. El gobierno de Palacio tiene un pensamiento más duro con respecto a la fumigación aérea de herbicidas en las zonas cocaleras de Colombia cerca de la frontera con Ecuador, alegando que está causando daños en tierras ecuatorianas. Los ecuatorianos critican también cada vez más el mismo Plan Colombia; “El Plan Colombia ... no logró los resultados deseados, y la situación sigue como antes”, dijo el Ministro del Interior Mauricio Gándara.⁴⁸ El nuevo gobierno frontalmente se negó a firmar el acuerdo del Artículo 98, lo que disparó un considerable recorte en asistencia militar para otros fines que no sea la lucha contra las drogas.

Bolivia. Bolivia es ahora un foco de atención para los funcionarios de seguridad de la administración, quienes consideran que este país será probablemente la próxima pieza de dominó en sucumbir al “populismo radical”. Su oposición al ex líder cocalero y ahora candidato presidencial Evo Morales es categórica. El Subsecretario Asistente de Defensa para Asuntos del Hemisferio Occidental Roger Pardo-Maurer, la máxima autoridad civil para América Latina del Departamento de Defensa, dijo en un discurso que dio en julio de 2005 que Bolivia podría ser el primer objetivo de un intento cubano-venezolano de reformular a América Latina sobre líneas de izquierda radical anti-estadounidenses. “Quiero que presten atención al lugar donde pienso que será el escenario—si me permiten decirlo de esta manera— el escenario de lucha para lo que verdaderamente está sucediendo justo en estos momentos, que es la batalla por el futuro de América Latina, donde creo que esto está sucediendo—Bolivia—y lo que están haciendo allí Cuba y Venezuela”.⁴⁹ Un comunicado de prensa del Departamento de Defensa que se publicó durante el viaje del Secretario Rumsfeld en agosto de 2005 a Perú y Paraguay informó, “Un alto funcionario del Departamento de Defensa manifestó a los periodistas que viajaban con Rumsfeld que la ideología cubana, que contaba con financiamiento nicaragüense, está apuntando sus cañones a países como Bolivia que están vacilando entre la democracia y gobiernos de izquierda y que podrían terminar en cualquiera de las dos cosas”.⁵⁰

Si bien entre 2004 y 2006 Bolivia podría sufrir una disminución del 25 por ciento en asistencia militar y policial de la Iniciativa Andina Antinarcóticos, las misiones ajenas a la lucha contra las drogas, particularmente la lucha contra el terrorismo, están teniendo cada vez más prioridad. La asistencia militar y policial estadounidense a Bolivia se presenta al Congreso como destinada a combatir las drogas y asegurar “que Bolivia no se convierta en un punto de tránsito activo del terrorismo internacional”.⁵¹ En febrero de 2005, con la asistencia de Estados Unidos, la policía boliviana pudo establecer una nueva unidad elite “para combatir el narcoterrorismo” dentro de su Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN), conocida como la Fuerza de Operaciones Especiales (FOE). Munidos de equipamiento de alta tecnología y dotados de algunos de los agentes de policía más experimentados del país, los 700 efectivos de la FOE “tienen todo lo necesario para realizar operativos de alto nivel para dismantelar los cárteles que están tratando de establecerse en el país, como es el caso de las organizaciones mexicanas y colombianas”, según Luis Caballero, el comandante de la FELCN.⁵²

Los políticos de Estados Unidos expresan tener interés en ayudar al gobierno boliviano a obtener equipamiento para controlar los disturbios sociales. La solicitud de presupuesto para programas en el exterior de 2006 indica que el Financiamiento Militar Extranjero (que en realidad está congelada por la Ley de Protección de los Miembros del Servicio Estadounidense) se utilizaría para “proveer equipamiento y asistencia en capacitación a las Fuerzas Armadas bolivianas y a las unidades de policía militar para que cumplan con su función tradicional de resguardar la seguridad nacional con más eficiencia y para asegurar un control efectivo de los disturbios en las ciudades”.⁵³ Este quizás sea el ejemplo más notorio de todo lo visto hasta ahora en cuanto a asistencia militar y policial destinada a luchar contra el “populismo radical”.

Si bien hay motivos para preocuparse verdaderamente por la debilidad de las instituciones democráticas de Bolivia, lamentablemente los funcionarios de seguridad

de Estados Unidos parecen estar buscando explicaciones externas al nivel de descontento popular en lugar de considerar las muchas razones internas que existen, como la marginación histórica de las poblaciones de bajos recursos e indígenas.

Tanto para Bolivia como para otras partes, la administración Bush debería preocuparse menos por la influencia venezolana y reconocer en cambio que los movimientos populistas son un fenómeno que surge desde adentro. Si su objetivo es evitar que esos movimientos se conviertan en opositores virulentos a su país, tendrá que responder con métodos muy diferentes, que no sean las visitas de Rumsfeld y obsequios de equipamiento para luchar contra motines. Es hora de intentar una diplomacia más inteligente, menos prepotente e intimidatoria, de prestar atención a la importancia de la permanencia de las instituciones democráticas y más asistencia económica para que los gobiernos democráticos sean más receptivos, más responsables y más capaces de brindar servicios básicos.

11. La política contra las drogas de Estados Unidos en Colombia está estancada, mientras su intervención en la guerra crece

Colombia sigue siendo por mucho el país destinatario número uno en América Latina de asistencia militar y policial de Estados Unidos, estimándose que durante el 2005 más de \$600 millones de dólares serán otorgados. Esto convierte a Colombia, por un amplio margen, en el receptor más grande del mundo de asistencia militar fuera del Medio Oriente. Los niveles de asistencia se han mantenido estables entre el 2003 y lo que se anticipa para el 2006. Al igual que en años anteriores, esta asistencia militar es cuatro veces más que los fondos que destina Estados Unidos para asistencia económica, humanitaria y fortalecimiento de las instituciones.

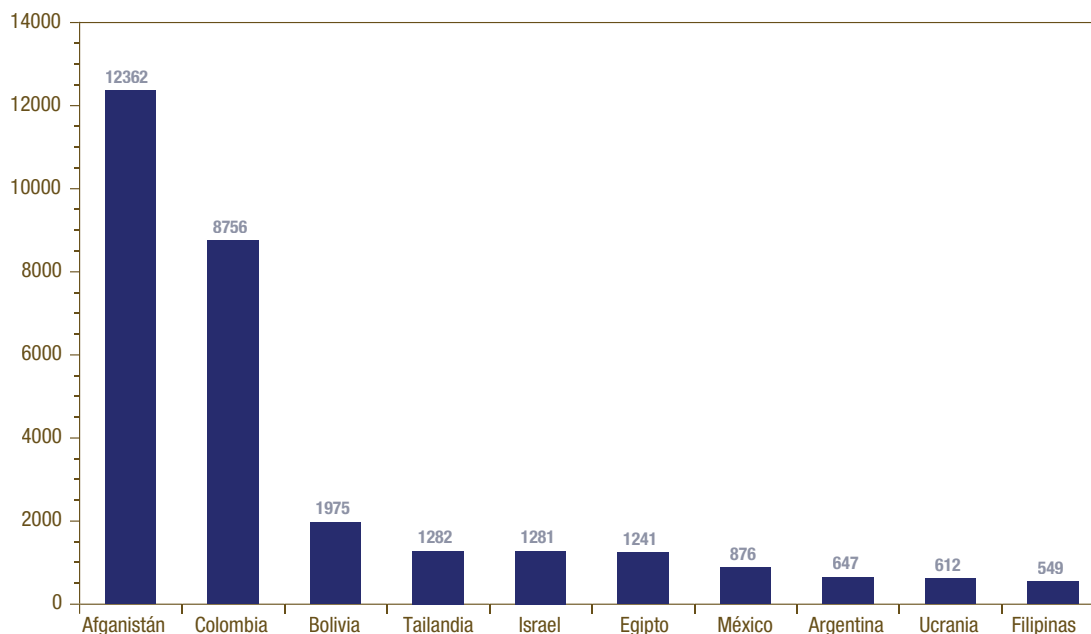
La estrecha relación de Estados Unidos con la administración Uribe está produciendo un alejamiento del objetivo original del

Plan Colombia, el cual era la lucha contra los narcóticos. La guerra contra las drogas sigue representando la mayor parte de la asistencia de Estados Unidos a Colombia, invirtiéndose grandes sumas en fumigación aérea con herbicidas, mantenimiento de aviones, helicópteros y barcos que se utilizan en misiones antidrogas y en un programa de interdicción aérea destinado a interceptar el narcotráfico que se da con aviones. Todos los años, efectivos policiales colombianos y pilotos contratados de Estados Unidos imponen un nuevo récord de cantidad de hectáreas fumigadas. Pero los cultivos de coca, la planta que se usa para fabricar la cocaína, dejaron de disminuir; las estadísticas del Departamento de Estado dejan ver que a pesar de la fumigación récord de 2004, las plantaciones de coca no disminuyeron ni siquiera en un hectárea.⁵⁴

Mientras tanto, a los programas de asistencia militar con fines que no son la lucha contra las drogas, se les sigue dando cada vez más importancia. Las Fuerzas Especiales de Estados Unidos siguen presentes en el departamento de Arauca, en el noreste de Colombia, para dar apoyo a las unidades militares y policiales colombianas que protegen las infraestructuras de petróleo de algún tipo de sabotaje en esta zona de alta actividad guerrillera. La capacitación inicial de Estados Unidos de miles de efectivos de la 18a Brigada y la 5a Brigada Móvil del Ejército colombiano ya finalizó; la culminación de esta capacitación es el motivo de gran parte de la reducción de efectivos militares colombianos que recibieron capacitación, la cual bajó de 12,947 en 2003 a 8,801 en 2004.⁵⁵ Ya se terminaron prácticamente de entregar a Arauca ocho helicópteros UH-1 Huey y dos UH-60 Black Hawk, en tanto que a mediados del 2005 los militares colombianos lanzaron una ofensiva con el apoyo de Estados Unidos, que se llamó "Operación Escudo", con el objetivo de recuperar los territorios de esta zona que estaban tomados por grupos guerrilleros.⁵⁶

Mientras tanto, personal de logística e inteligencia de Estados Unidos sigue apoyando una ofensiva masiva que comenzó hace casi dos años en una vasta zona del sur de Colombia.

Los principales diez países receptores de capacitación en el 2004



En esta ofensiva, denominada “Operación JM” o “Plan Patriota” participan más de 15.000 efectivos colombianos y cientos de efectivos militares contratistas estadounidenses y contratistas privados. El apoyo al “Plan Patriota” fue la justificación principal del exitoso pedido que hiciera el Departamento de Defensa en 2004 de elevar el límite legal de presencia militar estadounidense en Colombia, de 400 a 800. Si bien sigue habiendo enfrentamientos con frecuencia, hay quienes critican esta operación por no lograr la captura de los líderes guerrilleros, por su mano dura con la población civil, llegando incluso a haber denuncias de abusos a los derechos humanos, y la falta de planificación para aumentar la inversión social en las zonas “recuperadas”. Otros critican el haber optado por una ofensiva costosa en una zona donde vive poca gente y argumentan que las FARC han reaccionado intensificando sus ataques en otras partes del país. De hecho, durante 2005 se produjo un incremento de los ataques guerrilleros. Una de las zonas más afectadas es la provincia de Putumayo,

el mismo lugar de donde partieron, en 2000-2001, los operativos financiados por Estados Unidos en el marco del Plan Colombia. Además, si bien tras las conversaciones de paz con el gobierno colombiano se han desmovilizado más de 10,000 paramilitares de derecha, hay un alto grado de escepticismo en cuanto a que los paramilitares hayan realmente desmantelado total y permanentemente sus estructuras financieras, militares y de narcotráfico. A pesar de su inversión intensiva de recursos, el Plan Patriota parece estar produciendo pocos resultados perdurables.

Conclusiones

Desde la perspectiva global de oficiales militares, políticos y analistas de Estados Unidos, América Latina no podría estar más lejos en la lista de prioridades de lo que está hoy. Pero la tendencia generalizada que venimos observando en los últimos años persiste: aumento gradual de la atención de Estados Unidos a aspectos militares

Asistencia de EE.UU. a América Latina y el Caribe, 1996-2006

Actualizado 11/11/05	1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005, est		2006, req	
	Mil/ Police	Econ/ Soc	Mil/ Police	Econ/ Soc	Mil/ Police	Econ/ Soc	Mil/ Police	Econ/ Soc	Mil/ Police	Econ/ Soc	Mil/ Police	Econ/ Soc	Mil/ Police	Econ/ Soc	Mil/ Police	Econ/ Soc	Mil/ Police	Econ/ Soc	Mil/ Police	Econ/ Soc	Mil/ Police	Econ/ Soc
Argentina	9.50	0.00	1.62	0.00	6.06	0.00	7.87	0.00	1.56	0.00	2.28	0.00	3.29	0.00	3.62	0.00	2.05	0.00	2.46	0.00	2.70	0.00
Bahamas	0.53	0.15	1.10	0.19	0.90	0.06	1.28	0.30	2.44	0.20	2.93	0.06	2.91	0.06	2.82	0.05	2.76	0.50	2.72	0.50	2.70	0.00
Belice	0.33	1.02	0.39	0.98	0.70	1.02	0.54	1.23	0.40	1.28	0.82	1.40	0.82	1.46	0.86	1.58	0.88	1.61	0.80	1.72	0.80	1.69
Bolivia	13.27	64.93	17.95	76.89	33.81	65.85	43.51	75.82	49.91	159.77	35.32	73.33	51.85	105.67	53.47	109.79	55.07	102.72	52.07	103.38	45.89	103.38
Brasil	0.20	4.68	3.46	12.66	5.82	10.90	2.36	13.65	5.38	12.87	20.82	15.40	7.01	14.42	6.96	18.77	10.75	18.54	6.68	17.80	6.68	17.57
Chile	0.62	1.65	0.51	1.13	17.48	0.69	1.61	0.00	1.16	0.00	2.46	0.00	1.69	0.00	2.39	0.00	1.55	0.00	1.70	0.00	1.95	0.00
Colombia	54.15	0.62	88.56	0.00	112.44	0.52	309.18	8.75	765.49	214.31	242.97	5.65	401.93	120.30	620.98	136.70	555.07	134.98	641.60	131.29	641.15	138.52
Costa Rica	0.20	1.94	0.33	1.08	0.45	0.66	1.06	0.41	2.96	0.50	1.65	0.49	1.30	0.90	1.15	1.22	0.91	1.40	0.91	1.40	0.91	1.63
República Dominicana	0.52	14.60	1.39	14.11	1.76	13.54	2.31	29.10	1.69	13.70	1.99	20.05	2.39	19.10	1.59	22.50	4.14	31.00	3.26	26.99	3.27	25.98
Caribe del Este	9.72	0.00	3.07	0.00	3.55	0.00	2.55	0.00	3.15	0.00	3.72	0.00	4.26	0.00	2.27	0.00	4.79	0.00	2.73	0.00	2.96	0.00
Ecuador	0.76	12.14	2.76	14.84	5.27	12.48	12.58	17.25	24.97	24.19	19.14	16.37	34.15	36.76	32.62	40.64	35.81	35.90	28.50	37.68	25.26	28.89
El Salvador	0.54	27.22	0.62	32.04	0.78	38.13	0.82	36.48	4.34	36.96	3.15	55.04	10.05	88.96	5.57	40.41	8.49	37.09	5.10	37.15	16.69	27.91
Guatemala	1.53	29.61	2.16	53.89	2.85	64.36	3.23	80.20	3.44	63.25	3.35	57.76	3.66	64.53	2.90	54.98	3.40	47.78	7.26	50.94	2.82	45.65
Guyana	0.29	2.99	0.18	3.46	0.28	4.02	0.47	3.71	0.37	4.20	0.59	5.37	0.69	5.18	0.75	7.70	0.51	11.14	0.45	18.15	0.45	26.82
Haiti	3.25	123.50	0.50	95.95	0.94	104.03	0.55	88.38	1.14	78.99	2.98	73.33	3.30	55.52	3.37	71.44	3.67	131.58	3.37	163.15	17.47	181.26
Honduras	0.50	27.37	0.72	28.14	2.92	25.77	1.01	85.92	1.33	33.45	1.78	35.82	1.76	40.12	1.84	52.41	4.61	47.09	3.02	267.99	3.12	48.79
Jamaica	1.35	13.44	1.49	13.23	2.60	13.29	2.55	12.42	2.06	14.86	1.70	15.56	2.90	16.67	2.85	19.83	3.18	21.42	3.17	20.40	2.69	17.09
México	3.38	2.74	79.04	16.27	26.08	10.78	21.30	9.33	16.68	16.31	27.64	20.71	54.30	23.85	29.68	27.95	55.48	33.65	57.82	33.00	50.55	32.89
Nicaragua	0.00	22.08	0.06	27.30	0.07	31.92	0.64	54.40	0.45	31.49	0.55	35.03	1.09	45.65	1.84	52.16	2.70	42.49	2.57	224.69	1.62	43.84
Panamá	0.00	4.98	2.38	4.09	2.59	4.70	3.63	6.37	5.71	6.30	2.10	6.92	11.58	11.14	5.85	11.14	8.78	9.80	7.75	11.56	6.04	11.73
Paraguay	0.19	4.15	1.23	8.11	0.74	9.25	1.15	7.88	0.57	9.10	1.15	12.97	1.00	12.85	1.40	11.93	0.79	12.47	1.30	11.83	0.70	13.73
Perú	27.85	80.88	34.18	93.34	38.32	106.53	40.07	115.75	58.43	107.08	26.06	108.63	78.26	160.67	64.49	144.39	68.87	116.39	54.00	98.69	54.00	98.69
Suriname	0.15	0.73	0.15	0.80	0.08	0.75	0.12	0.86	0.69	0.89	0.15	0.74	0.36	0.84	0.44	1.00	0.29	1.21	0.27	1.26	0.27	1.25
Trinidad y Tobago	0.36	0.00	0.57	0.00	2.63	0.00	0.74	0.00	1.30	0.00	1.36	0.00	0.82	0.00	0.87	0.00	0.49	0.00	0.47	0.00	0.42	0.00
Uruguay	1.38	1.20	0.35	0.68	1.20	0.00	1.91	0.00	0.41	0.00	0.81	0.00	1.90	0.00	1.72	0.00	0.55	0.00	0.97	0.00	0.62	0.00
Venezuela	13.01	0.10	5.76	0.05	7.18	0.41	4.43	0.08	6.68	0.58	3.26	0.20	5.46	2.12	3.76	0.89	4.10	3.75	3.69	1.17	3.77	1.14
Programas Regionales	17.46	104.31	19.37	85.90	20.73	114.61	37.41	135.07	21.21	122.57	23.44	132.56	27.69	137.02	18.56	189.55	14.48	178.71	9.63	132.20	12.26	158.07
Total	161.02	547.01	269.89	585.15	298.23	634.26	504.89	783.35	983.89	952.82	434.16	693.38	716.42	963.80	874.63	1,017.03	854.17	1,021.20	904.25	1,393.25	907.79	1,026.49
Total sin MCA o VIH-Sida	161.02	547.01	269.89	585.15	298.23	634.26	504.89	783.35	983.89	952.82	434.16	693.38	716.42	963.80	874.63	1,017.03	854.17	1,003.06	904.25	1,393.25	907.79	1,026.49

Todas las cifras representan millones de dólares estadounidenses.
Fuente: Toda la información sobre asistencia utilizada en esta gráfica y reporte proviene de datos oficiales del gobierno de EU. Para ver las fuentes ir a <http://ciponline.org/facts/sources.htm>

y programas de capacitación militar para la región, mientras que su atención a los gobiernos civiles y programas económicos se quedan atrás.

En la Cumbre de las Américas de octubre del 2005, se expresó claramente el descontento con las políticas económicas neoliberales que no han logrado mejorar visiblemente la calidad de vida de los marginados y la clase media de América Latina, no sólo en las reuniones de las agrupaciones civiles sino también en la cumbre oficial por varios gobiernos latinoamericanos, lo que resultó en una declaración de la cumbre que reflejó dos puntos de vista diferentes. El surgimiento de los gobiernos y movimientos de centro izquierda y populistas que ofrecen remediar esta desigualdad —más allá de que logren hacerlo o no— debe ser visto por Estados Unidos como una reacción a las realidades económicas y políticas, no como un problema de seguridad.

El narcotráfico, el crimen organizado y la corrupción limitan considerablemente la democracia en muchas partes de América Latina. Pero en lugar de recurrir a las fuerzas armadas de la región para encontrar una solución a los problemas de seguridad humana o seguridad ciudadana, el gobierno de Estados Unidos debe ver estas “amenazas emergentes” como lo que son: problemas que tienen su origen en una falta histórica de oportunidades económicas, un frágil estado de derecho y debilidades en las instituciones civiles del gobierno. Sólo ayudando a los gobiernos civiles de América Latina a solucionar estos fracasos crónicos, en lugar de aumentar armas y capacitación, podrá Estados Unidos mejorar su posición en la región. El hacerlo permitirá que Estados Unidos sea un socio pleno en el esfuerzo histórico de llevar seguridad humana a todos los ciudadanos del hemisferio.

Notas Finales

- ¹ H.R. 1815, Sec. 1201, 109º Congreso.
- ² Bradley Graham, “Defense Dept. Seeks More Aid Capability”, *Washington Post*, 29 de octubre de 2005, p. A18.
- ³ Estados Unidos, Departamento de Defensa, Departamento de Estado, *Foreign Military Training and DoD Engagement Activities of Interest in Fiscal Years 2004 and 2005: A Report to Congress* (Washington: abril de 2005) <<http://www.state.gov/t/pm/rls/rpt/fmtrpt/2005/>>.
- ⁴ Estados Unidos, Departamento de Defensa, Departamento de Estado, *Foreign Military Training and DoD Engagement Activities of Interest in Fiscal Years 2004 and 2005: A Report to Congress* (Washington: abril de 2005) <<http://www.state.gov/t/pm/rls/rpt/fmtrpt/2005/>>.
- ⁵ “El CTFP complementa los cinco centros regionales de estudios de seguridad, defensa y estrategia, ayudándolos a alcanzar sus objetivos primarios”. Thomas O’Connell, Subsecretario de Defensa para Operativos Especiales y Conflictos de Baja Intensidad, “Regional Defense Counterterrorism Fellowship Program Interim Guidance Memorandum No.1” (Washington: 23 de mayo de 2005) <<http://www.disam.dsca.mil/itm/Messages/62-CTFP-1.pdf>>.
- ⁶ Estados Unidos, Departamento de Defensa, Agencia de Cooperación en Seguridad de Defensa, Instituto de Gestión de Asistencia en Seguridad de Defensa, “Implementation Guidance for Regional Defense Counterterrorism Fellowship Program” (Washington: marzo de 2003) <<http://www.disam.dsca.mil/itm/Programs/CTF/Implementation.htm>>.
- ⁷ Estados Unidos, Departamento de Defensa, Departamento de Estado, *Foreign Military Training and DoD Engagement Activities of Interest in Fiscal Years 2003 and 2004: A Report to Congress* (Washington: junio de 2004) <<http://www.state.gov/t/pm/rls/rpt/fmtrpt/2004/>>.
- ⁸ Estados Unidos, Departamento de Defensa, Departamento de Estado, *Foreign Military Training and DoD Engagement Activities of Interest in Fiscal Years 2004 and 2005: A Report to Congress* (Washington: abril de 2005) <<http://www.state.gov/t/pm/rls/rpt/fmtrpt/2005/>>.
- ⁹ Estados Unidos, Departamento de Defensa, Agencia de Cooperación en Seguridad de Defensa, Instituto de Gestión de Asistencia en Seguridad de Defensa, “Regional Defense Counterterrorism Fellowship Program: Country Allocations 2005” (Washington: 2005).
- ¹⁰ Estados Unidos, Departamento de Defensa, Agencia de Cooperación en Seguridad de Defensa, Instituto de Gestión de Asistencia en Seguridad de Defensa, “Regional Defense Counterterrorism Fellowship Program: FY06 COCOM/Country Allocations” (Washington: 2005) <<http://www.disam.dsca.mil/itm/Programs/CTF/CTFP-06.pdf>>.
- ¹¹ Estados Unidos, Departamento de Defensa, Departamento de Estado, *Foreign Military Training and DoD Engagement Activities of Interest in Fiscal Years 2003 and 2004: A Report to Congress* (Washington: junio de 2004) <<http://www.state.gov/t/pm/rls/rpt/fmtrpt/2004/>>.
- ¹² Estados Unidos, Departamento de Defensa, Departamento de Estado, *Foreign Military Training and DoD Engagement Activities of Interest in Fiscal Years 2004 and 2005: A Report to Congress* (Washington: abril de 2005) <<http://www.state.gov/t/pm/rls/rpt/fmtrpt/2005/>>.
- ¹³ Conference report on H.R. 3057, Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 2006 (Washington: 2 de noviembre de 2005), Andean Counterterrorism Initiative section.
- ¹⁴ Conference report on H.R. 3057, Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 2006 (Washington: 2 de noviembre de 2005), sec. 576a.
- ¹⁵ Declaración sobre seguridad en las Américas, Sección II, Párr. 4, inc. i.
- ¹⁶ Concepto desarrollado y promovido por Mahbub ul-Haq y el PNUD a mediados de la década del 90. Su objetivo era alentar la inversión en programas contra la pobreza, las enfermedades, en favor del medio ambiente y otros programas redefiniendo estos problemas como amenazas de “seguridad” y pagarlos obteniendo un “dividendo de paz” de los recortes de los presupuestos militares. Si el término seguridad humana terminara siendo usado para fomentar la intervención de los militares en estas funciones sería pervertir el espíritu original de la expresión.
- ¹⁷ Departamento de Defensa de EE.UU., Subsecretaría de Defensa (Relaciones Públicas), conferencia de prensa que siguió a la reunión de ministros de EE.UU. y América Central, 13 de octubre de 2005, <http://www.defenselink.mil/transcripts/2005/tr20051013-secdef4062.htm>.
- ¹⁸ Sistema de la Integración Centroamericana, “Ayuda Memoria: Reunión de la Comisión Regional Fuerza de Respuesta Rápida”, Tegucigalpa, 18-19 de abril de 2005, p. 1.
- ¹⁹ Secretario de Defensa Donald H. Rumsfeld, discurso ante la sesión plenaria de la Conferencia de Ministros de América Central, 12 de

- octubre de 2005.
- ²⁰ Embajada de EE.UU., San Salvador, comunicado de prensa "U.S. Embassy Officials Discuss ILEA with FMLN", 9 de junio de 2005, <http://www.usinfo.org.sv/news/2005/06/13.html>.
- ²¹ Así se la denomina en documentos conceptuales del DOD que datan del 1/2/01.
- ²² Departamento de Estado de EE.UU., *FY 2006 Congressional Budget Justification for Foreign Operations*, p. 544, <http://www.state.gov/documents/organization/42255.pdf>.
- ²³ Departamento de Estado de EE.UU., *FY 2006 International Affairs (Function 150) Budget Request: Summary and Highlights of Accounts by Appropriations Subcommittees*, "Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs (Foreign Operations): Military Assistance" (Washington: 7 de febrero de 2005). Disponible en: <http://www.state.gov/m/r/rls/iab/2006/html/41795.htm>
- ²⁴ Servicio Guardacostas de EE.UU., "Before the Gathering Storm", Observaciones del Almirante Thomas H. Collins en el Programa de Conferencias Distinguidas de la Universidad Nacional de Defensa (Washington: 1 de diciembre de 2004). Disponible en: http://www.uscg.mil/Commandant/speeches_Collins/1201%20AD%20NDU.doc
- ²⁵ Servicio Guardacostas de EE.UU., "Transforming America's Shield of Freedom: Integrated Deepwater System", página web, actualizada el 26 de enero de 2005. Disponible en: <http://www.uscg.mil/deepwater/program/missions.htm>
- ²⁶ John J. Lumpkin, "U.S. Resumes Military Aid to Guatemala", Associated Press, 24 de marzo de 2005.
- ²⁷ Desde que se firmaron los Acuerdos de Paz en 1996, se habían permitido para Venezuela cursos más amplios del IMET sobre temas ajenos al combate tales como relaciones entre civiles y militares.
- ²⁸ Adriana Beltrán, "Memo on IMET funding for Guatemala", Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, 17 de junio de 2005.
- ²⁹ Entrevista de Lisa Haugaard con la encargada de la unidad de derechos humanos de la Procuraduría General de Colombia, Beatriz Silva, 1 de junio de 2005.
- ³⁰ Otros casos citados en la carta fueron: La falta de juicios o sentencias por los atentados de Santo Domingo en 1998; la falta de avances en la investigación de la "Operación Dragón", un operativo de inteligencia dirigido contra fundadores de gremios, defensores de derechos humanos y miembros del Congreso colombiano; y denuncias de persistente colaboración militar-paramilitar en el departamento de Chocó y no prevención de las masacres paramilitares en zonas de fuerte presencia militar en Arauca y La Guajira.
- ³¹ El Departamento de Estado catalogó como importantes avances a las medidas que se tomaron en los casos de los gremios de Cajamarca y Arauca, arriba mencionados; la decisión de cambiar la jurisdicción para juzgar el caso de la masacre de Mapiripán de 1997, que sigue sin resolverse; y la suspensión, detención preventiva y acusación de una cantidad de oficiales de bajo rango de las fuerzas de seguridad colombianas. De las tres condenas en los casos de derechos humanos durante el período de certificación citadas por el Departamento de Estado como avances, una fue el caso de César Alonso Maldonado, a quien, ya condenado, se lo dejó escapar de la cárcel; y los otros dos casos eran de 1994 y 1997, lo que deja ver lo lento que andan las ruedas de la justicia, cuando lograr andar. Departamento de Estado de EE.UU., "Memorandum of Justification concerning Human Rights Conditions with Respect to Assistance for Colombian Armed Forces" (Washington: 1 de agosto de 2005).
- ³² La ley Leahy que se incluye en la Ley de Presupuesto para Operativos Extranjeros todos los años dispone: "Los fondos de asistencia que contempla esta Ley no pueden entregarse a ninguna unidad de las fuerzas de seguridad de un país extranjero cuando el Secretario de Estado tenga pruebas creíbles de que esa unidad cometió violaciones graves a los derechos humanos, salvo que el Secretario juzgue y así lo informe a las Comisiones de Presupuestos, que el gobierno de ese país está tomando medidas efectivas para llevar ante la justicia a los responsables de esa unidad de las fuerzas de seguridad. Quedando establecido que no se podrá interpretar que alguna disposición de esta sección retiene fondos que pone a disposición esta Ley a alguna unidad de las fuerzas de seguridad de un país extranjero de la cual no se tengan pruebas creíbles que estuvo involucrada en violaciones graves a los derechos humanos: Quedando establecido asimismo que llegado el caso de que se retengan fondos a alguna unidad de acuerdo a lo previsto en esta sección, el Secretario de Estado deberá informar de inmediato al gobierno extranjero la razón de tal medida y deberá asistir, con los máximos alcances posibles, a ese gobierno extranjero a tomar medidas efectivas para llevar ante la justicia a los responsables de las fuerzas de seguridad". Aunque la ley de Operativos Extranjeros abarca capacitación y asistencia (como subsidios para armas), la versión de la ley Leahy que se incluye en el Presupuesto del Departamento de Defensa de todos los años sólo abarca capacitación, y dispone: "Los fondos que pone a disposición esta Ley no podrán utilizarse para financiar programas de capacitación donde participe alguna unidad de las fuerzas de seguridad de un país extranjero cuando el Secretario de Defensa hubiera recibido información creíble del Departamento de Estado de que algún miembro de dicha unidad cometió una violación grave a los derechos humanos, salvo que se tomen todas las medidas correctivas necesarias".
- ³³ En una prueba de la ley Leahy en México, por ejemplo, el Grupo de Trabajo sobre América Latina y la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos detectaron que muchos de los casos de violaciones que implicaban a las fuerzas de seguridad no figuraban en la base de datos utilizada para la averiguación de antecedentes de las unidades, y que la Embajada de Estados Unidos no estaba presionando mucho para que se actualice esa base de datos. En 2003 y 2004, WOLA y LAWGEF enviaron dos cartas con preguntas y casos para incorporar a la base de datos de EE.UU. y se reunieron tres veces con personal de la Embajada de EE.UU. y del DRL, pero al no recibir respuesta a estas cartas, finalmente dejaron de hacerlo.
- ³⁴ En un informe sobre la instrumentación de la ley Leahy en el sudeste de Asia, la Controladuría de Gobierno advirtió que en los casos de unos 6.900 efectivos de fuerzas de seguridad extranjeras que fueron capacitados por el Departamento de Justicia con la asistencia policial de Estado, no hubieron pruebas de averiguación de antecedentes. Según la Controladuría, "la averiguación de antecedentes no se hizo debido a las debilidades de los controles administrativos de algunos organismos... las unidades de Estado y Justicia no asignaron funciones y responsabilidades claras para la averiguación de antecedentes en el campo de los derechos humanos, así como tampoco comunicaron claramente y por escrito estas responsabilidades a todos los empleados". Controladuría General, sudeste de Asia/Better Human Rights Reviews and Strategic Planning Needed for U.S. Assistance to Foreign Security Forces, GAO-05-793, julio de 2005, p. 3.
- ³⁵ Departamento de Estado de EE.UU., "Memorandum of Justification concerning Human Rights Conditions with Respect to Assistance for Colombian Armed Forces" (Washington: 1 de agosto de 2005), p. 5.
- ³⁶ Ver por ejemplo, Amnesty International, "Colombia: A Laboratory of War: Repression and Violence in Arauca", 20 de abril de 2004.
- ³⁷ El Presidente también puede recurrir a la "dispensa del interés nacional" para dispensar sanciones. La OTAN y los principales aliados fuera de la OTAN están exentos de sanciones.
- ³⁸ General Bantz J. Craddock, Comandante del Ejército de Estados Unidos, Comando Sur de Estados Unidos, "Testimony before the 109th Congress, House Armed Services Committee", 9 de marzo de 2005, p. 6.
- ³⁹ Bolivia firmó un acuerdo del artículo 98 en mayo de 2003, pero su legislatura nunca lo ratificó. Por lo tanto, Bolivia tuvo una dispensa por algunos meses, pero se le aplicaron sanciones, según la entrevista que hizo Lisa Haugaard a Jay Greer, funcionario de relaciones públicas, Relaciones Políticas/Militares, Departamento de Estado, 29 de agosto de 2005.
- ⁴⁰ Pablo Bachelet, "U.S. aid threatened by global compact", *Miami Herald*, 23 de octubre de 2005.
- ⁴¹ Juan Forero, "Bush's Aid Cuts on Court Issue Roil Neighbors", *The New York Times*, 19 de agosto de 2005.
- ⁴² Juan Forero, "Bush's Aid Cuts on Court Issue Roil Neighbors", *The New York Times*, 19 de agosto de 2005.
- ⁴³ Pablo Bachelet, "U.S. aid threatened by global compact", *Miami Herald*, 23 de octubre de 2005.
- ⁴⁴ Efectivos capacitados: Estados Unidos, Departamento de Defensa,

Departamento de Estado, *Foreign Military Training and DoD Engagement Activities of Interest in Fiscal Years 2004 and 2005: A Report to Congress* (Washington: abril de 2005) <<http://www.state.gov/t/pm/rls/rpt/fmtrpt/2005/>>.

⁴⁵ Declaración del General Bantz Craddock, comandante, Comando Sur de EE.UU., Universidad Internacional de Florida / Escuela de Guerra del Ejército / Conferencia del Comando Sur de EE.UU., 10 de marzo de 2005 <<http://ciponline.org/colombia/050310crad.pdf>>.

⁴⁶ Marcela Ulloa Beltrán, "Ecuador le teme a Farc: Gobernador", *El Colombiano* (Medellín, Colombia: 3 de julio de 2005) <http://www.elcolombiano.terra.com.co/BancoConocimiento/E/ecuador_le_teme_a_farc_gobernador_1/ecuador_le_teme_a_farc_gobernador_1.asp?CodSeccion=35>.

⁴⁷ Grupo de Crisis Internacional, "Colombia's Borders: The Weak Link in Uribe's Security Policy", *Latin America Report* 9 (Bruselas: ICG, 23 de septiembre de 2004) <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3025&l=1>>.

⁴⁸ "Ministro de Gobierno del Ecuador critica falta de resultados del Plan Colombia", *El Tiempo* (Bogotá, Colombia: 23 de junio de 2005) <http://eltiempo.terra.com.co/inte/latin/noticias/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-2118807.html>.

⁴⁹ Roger Pardo-Maurer, Subsecretario Asistente de Defensa para Asuntos del Hemisferio Occidental, Comentarios en el Instituto Hudson (Washington: 26 de julio de 2005) <<http://ciponline.org/facts/050726pard.pdf>>.

⁵⁰ Donna Miles, "Rumsfeld, Paraguayan President Discuss Mutual Concerns", Servicio de Prensa de las Fuerzas Americanas (Washington: Departamento de Defensa, 17 de agosto de 2005) <http://www.defenselink.mil/news/Aug2005/20050817_2462.html>.

⁵¹ Estados Unidos, Departamento de Estado, *FY 2006 Congressional Budget Justification for Foreign Operations* (Washington: Departamento de Estado, febrero de 2005) <<http://www.state.gov/m/rm/rls/cbj/2006/>>.

⁵² <http://fab-extraoficial.webcindario.com/PN/foe.htm>

⁵³ Estados Unidos, Departamento de Estado, *FY 2006 Congressional Budget Justification for Foreign Operations* (Washington: Departamento de Estado, febrero de 2005) <<http://www.state.gov/m/rm/rls/cbj/2006/>>.

⁵⁴ Oficina de Política Nacional de Control de Drogas de la Casa Blanca, "2004 Coca and Opium Poppy Estimates for Colombia and the Andes", comunicado de prensa (Washington: 25 de marzo de 2005) <<http://ciponline.org/colombia/040325ondc.htm>>.

⁵⁵ Estados Unidos, Departamento de Defensa, Departamento de Estado, *Foreign Military Training and DoD Engagement Activities of Interest in Fiscal Years 2004 and 2005: A Report to Congress* (Washington: abril de 2005) <<http://www.state.gov/t/pm/rls/rpt/fmtrpt/2005/>>.

⁵⁶ "El Ejército desarrolla clon del Plan Patriota en Arauca", *Vanguardia Liberal* (Bucaramanga, Colombia: 31 de marzo de 2005) <<http://www.vanguardia.com/2005/3/31/jud.htm>>.

Por Lisa Haugaard, Adam Isacson y Joy Olson

© 2005 por LAWGEF, CIP y WOLA. El contenido de este informe podrá ser citado sin permiso pero con el debido reconocimiento a las tres organizaciones.

Agradecemos a la Fundación Instituto para Sociedades Abiertas y a la Fundación Ford por su generosa contribución a este proyecto.

Podrán encontrar una base de datos completa de los programas militares estadounidenses para América Latina y el Caribe en "Just the Facts," un proyecto conjunto del Centro de Política Internacional, del Fondo de Educación del Grupo de Trabajo sobre América Latina y de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, en www.ciponline.org/facts

Latin America Working Group Education Fund

424 C Street NE
Washington, DC 20002
202.546.7010
www.lawg.org

Center for International Policy

1717 Massachusetts Ave NW, Suite 801
Washington, DC 20036
202.232.3317
www.ciponline.org

Washington Office on Latin America

1630 Connecticut Ave NW, Suite 200
Washington, DC 20009
202.797.2171
www.wola.org