



Borrando las Divisiones

Tendencias de los programas militares estadounidenses para América Latina

Resumen Ejecutivo

El año pasado, nuestro informe "Diluyendo las Divisiones" trató 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. Hoy 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 el control exclusivo del Departamento de Estado, reduciendo así la supervisión legislativa y debilitando la relación entre la asistencia militar y los objetivos de la 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”.

En este año también se observaron muchos intentos por 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 para impartir asistencia militar a Guatemala que data de quince años. Sin embargo, 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 varios países latinoamericanos.

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

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

El Pentágono ha solicitado nuevos poderes amplios para capacitar y equipar a fuerzas militares y policiales extranjeras con \$750 millones de dólares en fondos de contingencia. Esta propuesta, que seguía pendiente en el proyecto de Ley de Autorización de la Defensa Nacional cuando nosotros publicamos este informe, podría resultar en un control legislativo considerablemente menor y podría reducir el grado de control que ejerce el Departamento de Estado sobre una importante y algunas veces riesgosa herramienta de política exterior.

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

Obtenga o no el Pentágono esta nueva autorización, un nuevo programa le da al Departamento de Defensa una mayor participación en capacitación. El Programa de Becas para Estudios Antiterroristas (*Counterterrorism Fellowship Program*, CTFP), que comenzó después del 11 de septiembre, resultó ser una de las fuentes más importantes de fondos para capacitación de todo el mundo y la cuarta más importante en América Latina, capacitando en 2004 a más de 1,000 efectivos de la región. A través del CTFP y de los programas antinarcóticos, el presupuesto de Defensa financió al 57% de todos los latinoamericanos que recibieron capacitación pagada por Estados Unidos.

3. La asistencia militar estadounidense a la región sigue siendo casi la misma que la asistencia económica.

Hasta finales de la década de los 90, la asistencia económica era más del doble de la asistencia militar; en la época de la Guerra Fría, la diferencia era aún más grande. Pero en los últimos años, y debido en gran medida a la llegada del eminentemente militar “Plan Colombia”, la asistencia militar ha aumentado mientras que la económica se ha estancado. 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.

América Latina sigue siendo el principal receptor de capacitación militar estadounidense en todo el mundo (las estadísticas oficiales no incluyen la capacitación del nuevo ejército de Irak), aunque en 2004, Afganistán suplantó a Colombia como país número uno destinatario de capacitación.

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

Las nítidas líneas que lograron trazar muchos gobiernos latinoamericanos para diferenciar las funciones militares y policiales después de décadas de conflictos, corren el peligro de ser borradas. Una de las dinámicas que lleva a confundir estas funciones es la nueva doctrina de “seguridad multidimensional” de la OEA, donde se amplía enormemente la variedad de problemas que podrían considerarse como amenazas a la seguridad. Si bien esta definición más amplia de lo que significa seguridad para los Estados y las personas es, en teoría, un concepto positivo, en la práctica podría ser utilizado para justificar respuestas militares a males sociales.

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

Los gobiernos centroamericanos están desarrollando fuerzas de respuesta rápida nacionales y regional, integradas por efectivos policiales y militares, que se enfocan ampliamente en cuestiones que son más apropiadas para la competencia policial, como la violencia de las pandillas. Estados Unidos no está enviando un mensaje claro en cuanto a que debería haber una división entre las funciones militares y policiales, y de hecho, los funcionarios del Departamento de Defensa han indicado que creen que es necesario reestructurar dichas funciones en América Central. La violencia de las pandillas es un problema serio, pero uno que necesita ser afrontado con inversión en las áreas urbanas que tienen problemas de pandillas, con el mejoramiento de los sistemas policiales y judiciales y con la creación de programas para la juventud en riesgo.

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

La administración Bush está promoviendo una iniciativa de cooperación marítima conocida como “Amistad Duradera” (*Enduring Friendship*, EF), para la cual el Congreso acaba de aprobar una cifra inicial de \$4 millones de dólares. Esta iniciativa, destinada a mejorar los recursos regionales para luchar contra “el tráfico de migrantes, drogas, armas y otros tipos de contrabando”, podría expandir la participación militar en misiones que ya están cubiertas por organismos civiles.

7. Los grupos de derechos humanos luchan por aplicar las condiciones de derechos humanos que contemplan las leyes de EE.UU.

En los primeros siete meses de 2005 se suspendió temporalmente 12.5 por ciento de la asistencia militar hacia Colombia contemplada en la Ley de Asignación de Fondos para Cooperación Externa, pues el Departamento de Estado no estaba preparado para certificar que Colombia cumplía con las condiciones de derechos humanos de esa ley. Si bien unos días antes del encuentro del Presidente colombiano con el Presidente Bush terminó liberándose la asistencia, esta demora representó la creciente preocupación del Departamento de Estado y de los grupos de derechos humanos por los casos de supuestas violaciones cometidas directamente por el ejército colombiano.

Por primera vez desde que se suspendió la asistencia militar a Guatemala en 1990, en marzo de 2005 este país recibió \$3.2 millones de dólares en asistencia militar no letal. No obstante, el intento de la administración Bush por levantar la prohibición que recae sobre el programa de Educación y Entrenamiento Militar Internacional (IMET) fue bloqueado por el Congreso a raíz de sus inquietudes por la falta de avances suficientes en materia de reforma militar.

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

Irónicamente, la limitación actual más grande para la capacitación militar estadounidense al hemisferio occidental no proviene del campo de los derechos humanos sino de conservadores estadounidenses interesados en proteger a los soldados de EE.UU. de la Corte Penal Internacional (CPI). La Ley de Protección de los Miembros del Servicio Estadounidense (*American Servicemembers Protection Act, ASPA*), que se aprobó en 2002, corta toda la asistencia y capacitación militar que no sea para fines de drogas del presupuesto de Asignación de Fondos para la Cooperación Externa 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. En el año fiscal 2005 estas sanciones fueron ampliadas para incorporar una categoría de asistencia económica, los Fondos de Apoyo Económico (*Economic Support Funds, ESF*), que financian programas destinados a fortalecer los sistemas judiciales, fomentar elecciones libres y promover la gobernabilidad local.

A pesar de la presión de Estados Unidos, hay varios países latinoamericanos que ratificaron el Estatuto de Roma y que se negaron a firmar los acuerdos del Artículo 98, lo que propició recortes parciales de asistencia económica y militar. La CPI es una causa popular en América Latina precisamente porque los sistemas judiciales muchas veces no son capaces de impartir justicia, y es por ello que las organizaciones civiles han recurrido al sistema internacional en busca de reparación. El ASPA refuerza la imagen de Estados Unidos como un país acosador y transmite un mensaje totalmente equivocado de derechos humanos, debilitando los esfuerzos por afrontar la impunidad.

9. 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 sigue siendo la destinataria de más del 85 por ciento de toda la asistencia militar y policial que recibe el hemisferio. En este año hubo una cantidad drásticamente mayor de expresiones de preocupación entre los políticos estadounidenses en torno a los movimientos "populistas radicales", que buscan "hacer retroceder los avances democráticos realizados en las últimas dos décadas".

Si bien hay preocupaciones reales por la debilidad de la gobernabilidad democrática de la región andina, Estados Unidos no debería sobre reaccionar a los movimientos populistas regionales. En particular, no sería sensato considerar a estos movimientos como amenazas que ameritan una respuesta militar. La administración Bush debería preocuparse menos por la influencia venezolana en Bolivia y Ecuador y reconocer que los movimientos populistas surgen internamente. Reflejan la desilusión del pueblo con sus

instituciones de gobierno, que han sido debilitadas por años de ajustes estructurales y recortes de presupuesto y que tienen la imagen de corruptas e incapaces de promover una vida digna entre sus ciudadanos. Es hora de probar una diplomacia más inteligente, de prestar atención a la importancia de la continuidad de las instituciones democráticas y de brindar más asistencia económica para que los gobiernos sean más receptivos y propicios a rendir cuentas.

10. 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 de América Latina que más asistencia militar y policial recibe de Estados Unidos, estimándose que durante el 2005 serán otorgados más de \$600 millones de dólares. Esto convierte a Colombia, por un amplio margen, en el receptor más grande del mundo de asistencia militar fuera del Medio Oriente. Esta asistencia militar sigue siendo cuatro veces más que los fondos que destina Estados Unidos para asistencia económica. A los programas de asistencia militar que no tienen como fin la lucha contra las drogas, se les da cada vez más importancia. Las Fuerzas Especiales de Estados Unidos han capacitado a miles de efectivos de la 18a Brigada y la 5a Brigada Móvil del Ejército colombiano en la provincia de Arauca, mientras que personal de logística e inteligencia de Estados Unidos sigue apoyando al Plan Patriota, una ofensiva contrainsurgente masiva en el sur de Colombia. Entre las críticas que se le hacen al Plan Patriota figuran su fracaso en capturar a líderes guerrilleros importantes, su mano dura con la población civil y la falta de una mayor inversión social en las zonas recuperadas. Adicionalmente, si bien tras las conversaciones de paz con el gobierno se han desmovilizado más de 10,000 paramilitares de derecha, hay un alto grado de escepticismo en cuanto a que realmente se estén desmantelando sus estructuras financieras, militares y de narcotráfico.